

EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

Julio Rodríguez López



Universidad
de Alcalá



DEFENSOR
DEL PUEBLO

COLECCIÓN DE INFORMES DE LA
CÁTEDRA DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS
Número 1

Primera edición digital, 2018

Copyright© Julio Rodríguez López

ISBN: 978-84-697-9873-7

La reproducción de los contenidos de esta publicación es posible siempre que se deje constancia de su procedencia.

La Cátedra de Democracia y Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá y el Defensor del Pueblo no comparte necesariamente las opiniones y juicios vertidos en este informe por su autor.

INFORMES DE LA CÁTEDRA DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PRESIDENCIA

Fernando Galván Reula

Rector de la Universidad de Alcalá

Miguel Rodríguez Blanco

Secretario General de la Universidad de Alcalá

José Enrique Bustos Pueche

*Decano de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Alcalá*

Francisco Fernández Marugán

Defensor del Pueblo (e.f.)

Concepció Ferrer i Casals

Adjunta 2.ª del Defensor del Pueblo

DIRECCIÓN

M.ª Isabel Garrido Gómez

*Directora de la Cátedra de
Democracia y Derechos Humanos*

José Manuel Sánchez Saudinós

Secretario General del Defensor del Pueblo



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN. RESUMEN EJECUTIVO	6
2. EL DERECHO A LA VIVIENDA. SITUACIÓN DEL PROBLEMA DE ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA	9
3. POLÍTICA DE VIVIENDA. UN REPASO A LOS PRINCIPALES COMPONENTES	23
3.1. POLÍTICA DE AYUDAS DIRECTAS, INCORPORADAS A LA NUEVA CONSTRUCCIÓN	24
3.2. FISCALIDAD DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA.	28
3.2.1. Impuestos sobre la construcción y transmisión de las viviendas.	29
3.2.2. Impuestos sobre la propiedad de la vivienda.	30
3.2.3. Impuestos sobre el alquiler.	30
3.2.4. El gasto fiscal en vivienda	31
3.2.5. Una valoración de la fiscalidad de la vivienda en España	33
3.3. ALQUILERES	34
3.4. POLÍTICA URBANÍSTICA	37
3.5. FINANCIACIÓN.	42
3.6. DESAHUCIOS.	48
3.6.1. Sobreendeudamiento y desempleo. Origen del problema	48
3.6.2. Estadísticas de desahucios.	49
3.6.3. Un injusto procedimiento de ejecución	50
3.6.4. Reformas legales.	50
4. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA UNA POLÍTICA INCLUSIVA DE VIVIENDA	55
REFERENCIAS.	60

INTRODUCCIÓN. RESUMEN EJECUTIVO



1. INTRODUCCIÓN. RESUMEN EJECUTIVO

El acceso a una vivienda es una necesidad humana fundamental. El problema real de la vivienda es el de la posibilidad de acceder a una vivienda decente con un esfuerzo razonable. Es posible que la vivienda sea un componente de la economía en el que el mercado, como mecanismo de asignación de recursos, no obtiene los mejores resultados. Esta circunstancia se señaló desde el inicio de la economía como ciencia por parte de los economistas clásicos.

La vivienda social es un elemento del sistema de vivienda que resulta imprescindible para facilitar el acceso a la vivienda a los hogares con menos recursos. La crisis de 2007-08 y la posterior recesión que se extendió hasta 2013 ha agravado, en general, el problema de acceso a la vivienda.

Se considera que los elevados precios de la vivienda respecto de los niveles salariales, los altos alquileres, la escasa oferta existente de viviendas sociales destinada al alquiler, junto al reducido peso de la política de vivienda dentro de la política económica y social general, son ahora los principales problemas de la vivienda en España.

Tales problemas contrastan con la realidad de que España tiene una proporción importante del parque de viviendas existente destinado a viviendas no ocupadas habitualmente. Tales viviendas no principales corresponden a las viviendas secundarias y las viviendas vacías, que superan los siete millones de viviendas y suponen en torno al 30% del total de viviendas familiares.

En este trabajo, tras sintetizar la realidad del problema de la vivienda en España en el segundo apartado, se pasa a analizar en el tercero los componentes de la política socioeconómica general que actúan sobre ambos lados del mercado de vivienda en España. Dentro de dicho apartado, se describe, en primer lugar, la política de ayudas directas “a la piedra” y a los hogares. Dicha política, correspondiente a la promoción y venta o alquiler de viviendas protegidas, tiene un alcance reducido en 2016, sobre todo si se la compara con los niveles de actividad que presentó no hace mucho tiempo.

En segundo lugar se analizan los principales aspectos de la fiscalidad de la vivienda en España, en la que destacan los tributos relativos al Impuesto sobre Valor Añadido, IVA e Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En este componente destaca la relativa equiparación que se ha establecido en los últimos años en el tratamiento fiscal de la vivienda en propiedad y la vivienda en alquiler, frente a la crónica situación discriminatoria contra el alquiler que predominó durante un periodo prolongado de tiempo.

En tercer lugar, se comentan los aspectos más relevantes de la normativa sobre alquileres de vivienda, que ha sido objeto de actualización en 2013. La evolución macroeconómica española posterior a la crisis de 2007-08 ha favorecido una mayor demanda de viviendas de alquiler, forma de tenencia de la vivienda que ha ganado presencia en los últimos años, aunque la vivienda en propiedad sigue siendo la forma de tenencia hegemónica en España.

En cuarto lugar, en materia de urbanismo, destaca en España la pluralidad de normativas existente, puesto que hay una ley de suelo en cada una de las comunidades autónomas. La alternancia política ha provocado cambios importantes en la Ley de Suelo estatal en 1998, en 2007-08 y en 2013. La trascendencia de estas modificaciones ha sido objeto de fuerte corrección, pues las competencias en materia de planeamiento son competencia exclusiva de las autonomías y los planes de urbanismo arrancan del poder municipal. Se advierte que los municipios deben de desarrollar políticas de vivienda apoyadas en políticas urbanísticas coherentes con los objetivos buscados con dicha política.

En quinto lugar se analizan los rasgos más relevantes de la financiación crediticia destinada a la vivienda en España. La financiación crediticia y sus condiciones resultan decisivas en los países en los que es más elevada la presencia de la vivienda en propiedad, como es el caso de España. Se subraya la distinción trascendente entre los créditos a promotor y a comprador, y se destaca el hecho de que desde los años noventa del pasado siglo los créditos a interés variable pasaron a ser hegemónicos dentro de la financiación crediticia a la compra de vivienda en España. En los últimos años han ganado presencia los créditos con actualización a plazos superiores al año, circunstancia facilitada por los reducidos tipos de interés vigentes.

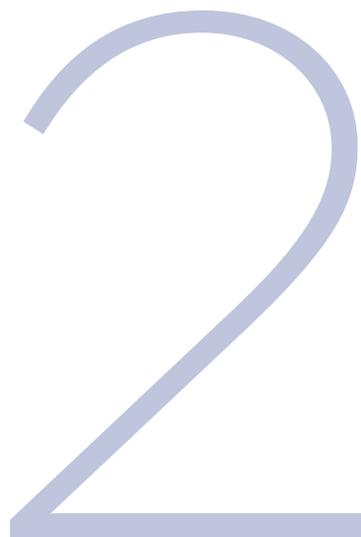
En sexto lugar se analizan las características del procedimiento de ejecución hipotecaria vigente en España, así como algunos de los cambios introducidos desde 2011, con motivo del fuerte aumento experimentado por los desahucios derivados del impago de los préstamos hipotecarios. Se destaca en este apartado la trascendencia que presentan los desahucios ligados al impago de los alquileres. El conjunto de los lanzamientos asociados con el impago de préstamos y de alquileres constituye un serio problema social en España y supone un fuerte reto a la política de vivienda tradicional. Se trata de una circunstancia que requiere de respuestas rápidas por parte de las autoridades locales, cosa que no siempre resulta posible.

En el cuarto y último apartado de este documento se han recogido un conjunto de actuaciones que se considera son necesarias para vertebrar una auténtica política de vivienda en España. Debe de existir una coordinación desde el gobierno de España de dicha política, aunque se trate de una competencia transferida a las autonomías, a las que corresponde, junto con los ayuntamientos, la ejecución de la misma.

Como antes se indicó, el problema de la vivienda se ha agravado en España desde el inicio de la crisis pasada, como en la mayor parte de los países de Europa Occidental. De forma simultánea, la política de vivienda ha perdido protagonismo y los recursos destinados a la misma desde los Presupuestos Generales del Estado no solo son reducidos, sino que en su mayor parte financian actuaciones correspondientes a planes precedentes de vivienda.

La recuperación de la economía acrecienta la demanda de vivienda, en especial la de alquiler, por parte de los hogares con menos recursos. Dicha mayor demanda choca con una oferta a todas luces insuficiente de dicho tipo de viviendas, en especial de las consideradas como viviendas sociales de alquiler. Esta circunstancia se debe de superar, siendo ahora uno de los retos más inmediatos de la política de vivienda en España.

EL DERECHO A LA VIVIENDA.
SITUACIÓN DEL PROBLEMA
DE ACCESO A LA VIVIENDA
EN ESPAÑA



2. EL DERECHO A LA VIVIENDA. SITUACIÓN DEL PROBLEMA DE ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

La accesibilidad a una vivienda decente es una necesidad humana fundamental (United Nations, 2015). El Artículo 47 de la Constitución española de 1978 establece que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”. La gran crisis financiera posterior a 2007 ha contribuido a reforzar las necesidades de vivienda, modificando el marco en el que operan los sistemas nacionales de vivienda.

Todo indica que en el periodo previo a la citada crisis los gobiernos dejaron que el mercado desempeñase un papel más activo en la solución de los problemas de vivienda. La mayor disponibilidad de créditos hipotecarios y la mejora de sus condiciones básicas (tipo de interés, plazo y relación préstamo/valor) impulsaron una mayor presencia de la vivienda en propiedad como forma de tenencia.

La llegada de la crisis citada puso de manifiesto que la generalización de la vivienda en propiedad resultaba problemática y que los impagos de los préstamos a comprador de vivienda iba a plantear serios problemas a las entidades de crédito. Dicha evolución contribuyó a subrayar el papel de la denominada “vivienda social” en los sistemas nacionales de vivienda.

Según Naciones Unidas, “la vivienda social es la parte del sistema de vivienda diseñada para atender a las necesidades de vivienda para aquellos hogares que no pueden acceder a la misma en las condiciones del mercado” (United Nations, op.cit.). También se puede considerar a la vivienda social como la que se asigna según necesidades sociales en lugar de las fuerzas del mercado (Pareja Eastaway y Sánchez, 2016).

Los cambios registrados en las políticas de vivienda han reducido el papel de la vivienda social. En los últimos años las personas en lista de espera para obtener una vivienda accesible en los países europeos en los que existen tales registros han alcanzado cifras muy elevadas. Se considera que hay cierta escasez de vivienda en general y de vivienda social en especial. La presencia de unos niveles elevados de desempleo también ha contribuido a que las políticas de vivienda pasaran un tanto a segundo plano, lo que ha contribuido a acentuar el problema de acceso a la vivienda.

En España, desde la segunda mitad de 2013 la actividad productiva y el empleo han iniciado una recuperación en principio moderada, pero que ha tomado más vigor en 2015 y 2016. El final de la recesión y el inicio de una nueva etapa de recuperación no implican que se hayan superado las negativas consecuencias de la pasada recesión. El número de empleos existente en el tercer trimestre de 2016, 18,5 millones según la EPA, es inferior en 2,1 millones (-10,3%) al nivel máximo alcanzado en el primer trimestre de 2008.

La creación de puestos de trabajo ha sido el objetivo principal de la política económica después de 2008. La política de vivienda tradicional, cuyo objetivo es el de facilitar el acceso a la vivienda a los hogares con menos recursos, ha perdido protagonismo en este periodo de tiempo. Pero la cuestión de la difícil accesibilidad a la vivienda está reapareciendo en tanto se consolida la recuperación.

En la década comprendida entre 1997 y 2007, los precios de las viviendas registraron en España un aumento nominal acumulado próximo al 200%, lo que implicó una dificultad extrema de acceso a la vivienda para amplios estratos de población. Entre 2007 y 2014 dichos precios descendieron alrededor del 40%.

Una nueva circunstancia derivada de la crisis acrecentó los problemas de la vivienda. Desde 2008 crecieron las ejecuciones hipotecarias y los desahucios de hogares de sus viviendas habituales, consecuencias de los impagos de préstamos hipotecarios y de los alquileres. La tasa de morosidad de los créditos a comprador de vivienda (compra y rehabilitación) se elevó desde el 0,43% de diciembre de 2006 hasta el 6,3% en marzo de 2014. El saldo vivo de los créditos para compra de vivienda morosos llegó a ascender a 37.900 millones de euros en dicha fecha, después de la cual ha descendido hasta 25.600 millones en junio de 2016.

Desde 2015 se han producido aumentos significativos de los precios de la vivienda en la nueva etapa de expansión. Así, en los dos años transcurridos de recuperación, entre el primer trimestre de 2014 y el segundo trimestre de 2016, el precio de las viviendas ha crecido casi en un 10%, según el índice trimestral de precios de viviendas del INE. Junto a los bajos niveles salariales de los nuevos empleos, lo anterior anticipa que de nuevo se va a endurecer el acceso a la vivienda.

Entre los principales problemas de la vivienda en España (C. Trilla 2015) destacan los siguientes: elevados precios de mercado de la vivienda respecto de los niveles salariales, altos niveles de alquileres en el segmento de viviendas de alquiler de mercado, reducido parque de viviendas sociales, disminución importante de la oferta de vivienda protegida de precio asequible y bajo nivel de gasto público social en general, pero más acentuado en el caso de la vivienda.

La información estadística disponible, bastante mejorable, por cierto, permite efectuar aproximaciones cuantitativas a los problemas citados. Así, la relación entre los precios medios de las viviendas y los salarios medios nominales alcanzó un nivel máximo de 9,0 en 2007, descendiendo después hasta el nivel de 5,82 en 2015, iniciándose una recuperación de dicha relación en 2016 (**Gráfico 1**).

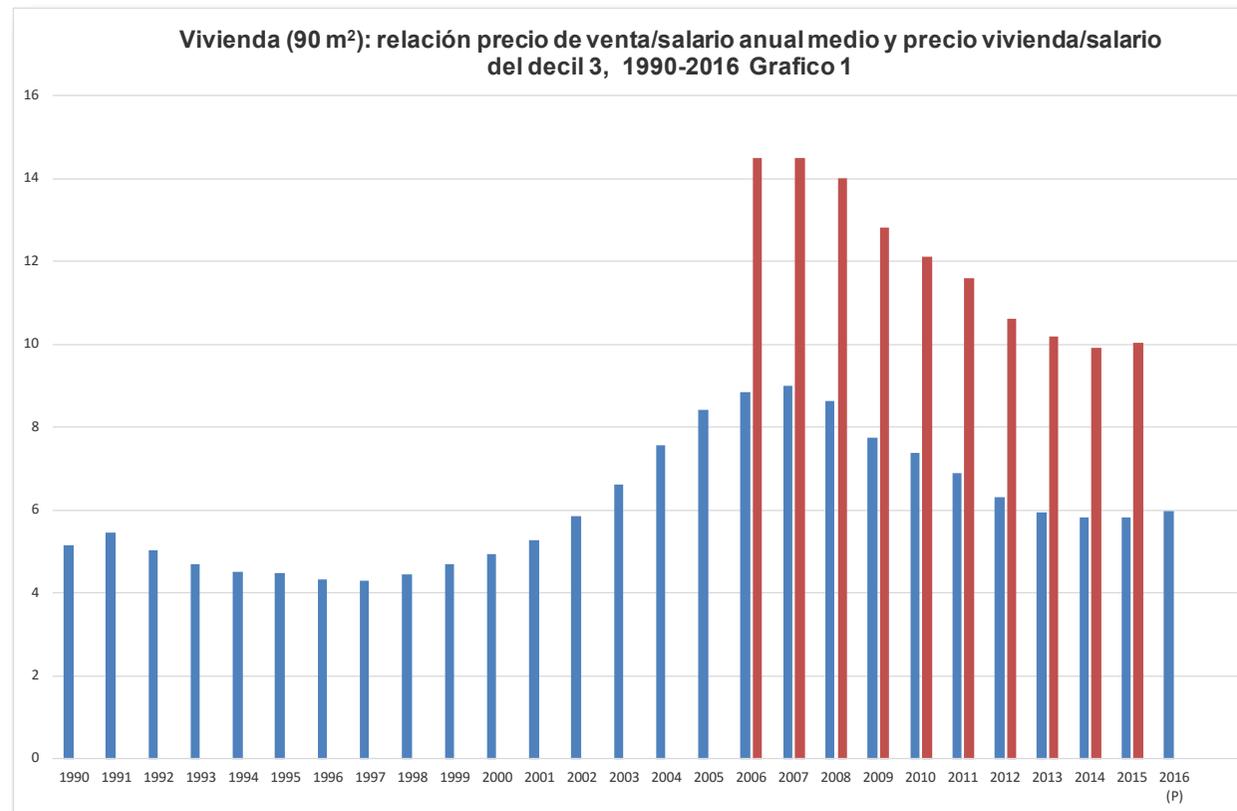
Sin embargo, los salarios medios no son los que perciben los hogares jóvenes que acceden a la vivienda. Por ejemplo, en 2015 el salario medio mensual fue de 1.902 euros/mes, pero los hogares jóvenes que acceden a una vivienda no perciben el salario medio, sino una retribución inferior. El INE publica, a partir de la información obtenida en la Encuesta de Población Activa, una estadística por deciles de los niveles salariales percibidos, disponible para el periodo 2006-2014.

Si en lugar de tomar como divisor al salario medio en la relación precio de la vivienda/salario se utiliza el nivel salarial correspondiente al decil 3, que oscila entre el 58 y el 64% del salario medio, se obtiene una idea más ajustada del nivel relativo de los precios de la vivienda en el mercado.

Según esta estimación, la relación en cuestión habría alcanzado un nivel de 14,5 en 2006-2007. En 2015, último año para el que se dispone de la estadística salarial citada, la relación precios de la vivienda/salarios pasaría desde 5,82, empleando el salario medio, hasta 10,03 si se utiliza el salario correspondiente al decil tercero, esto es, más de cuatro puntos por encima.



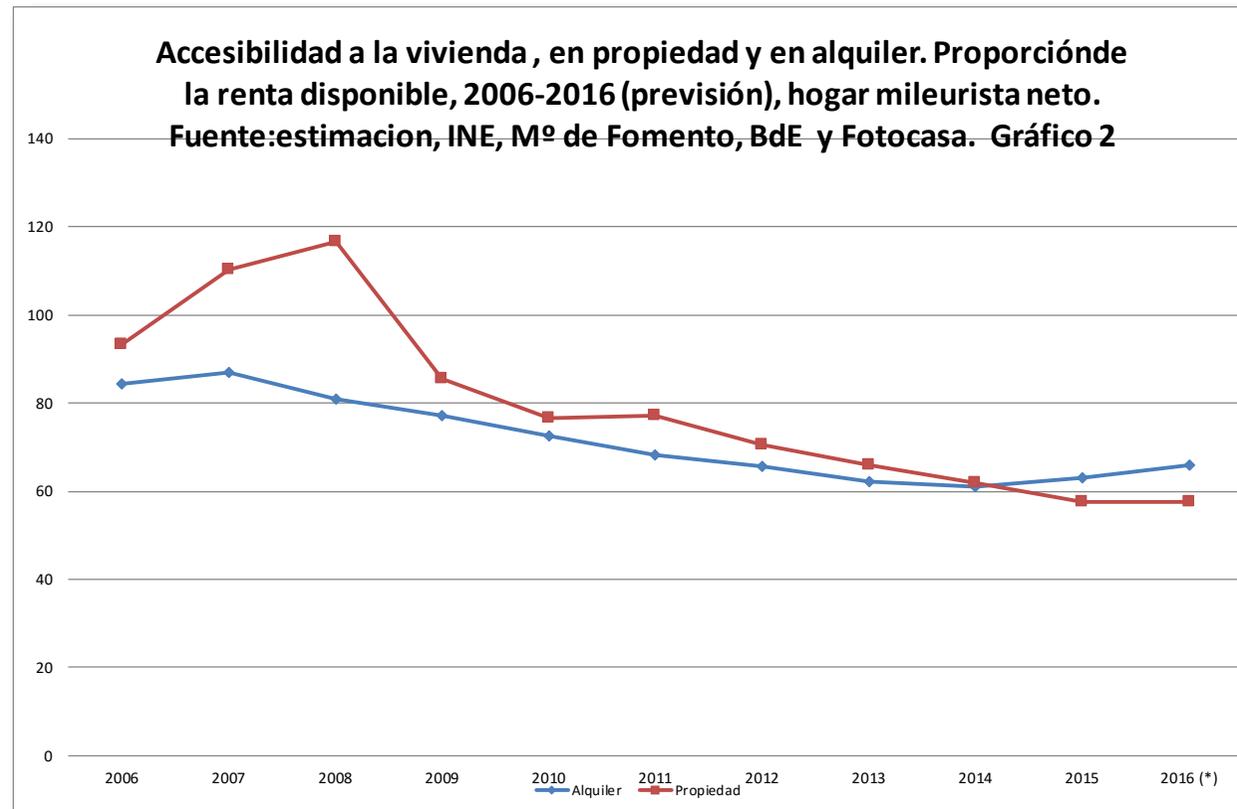
La serie precio de la vivienda/salario presentada en el Grafico 1 subiría de nivel entre cuatro y cinco puntos empleando niveles salariales más propios de los jóvenes hogares que acceden a una vivienda. Unos precios de venta que en años de baja coyuntura del mercado de vivienda, caso de 2014, estarían diez veces por encima de los niveles salariales de los hogares que acceden por primera vez a una vivienda, implican unos niveles a todas luces elevados de los precios de venta de las viviendas en España.



La accesibilidad a la vivienda se mide por el esfuerzo preciso para acceder a la misma expresado en proporción de la renta familiar. Se considera que un hogar no debe destinar al pago de la vivienda más de la tercera parte de sus ingresos. En agosto de 2016 el alquiler medio de una vivienda en España, según Fotocasa, era de 7,34 euros por metro cuadrado y mes. Los actuales precios de los alquileres



en España implican que si un mileurista pretende acceder a una vivienda la superficie de la misma deberá ser inferior a los 50 m² si va a destinar al pago del alquiler la tercera parte de los ingresos (Gráfico 2).



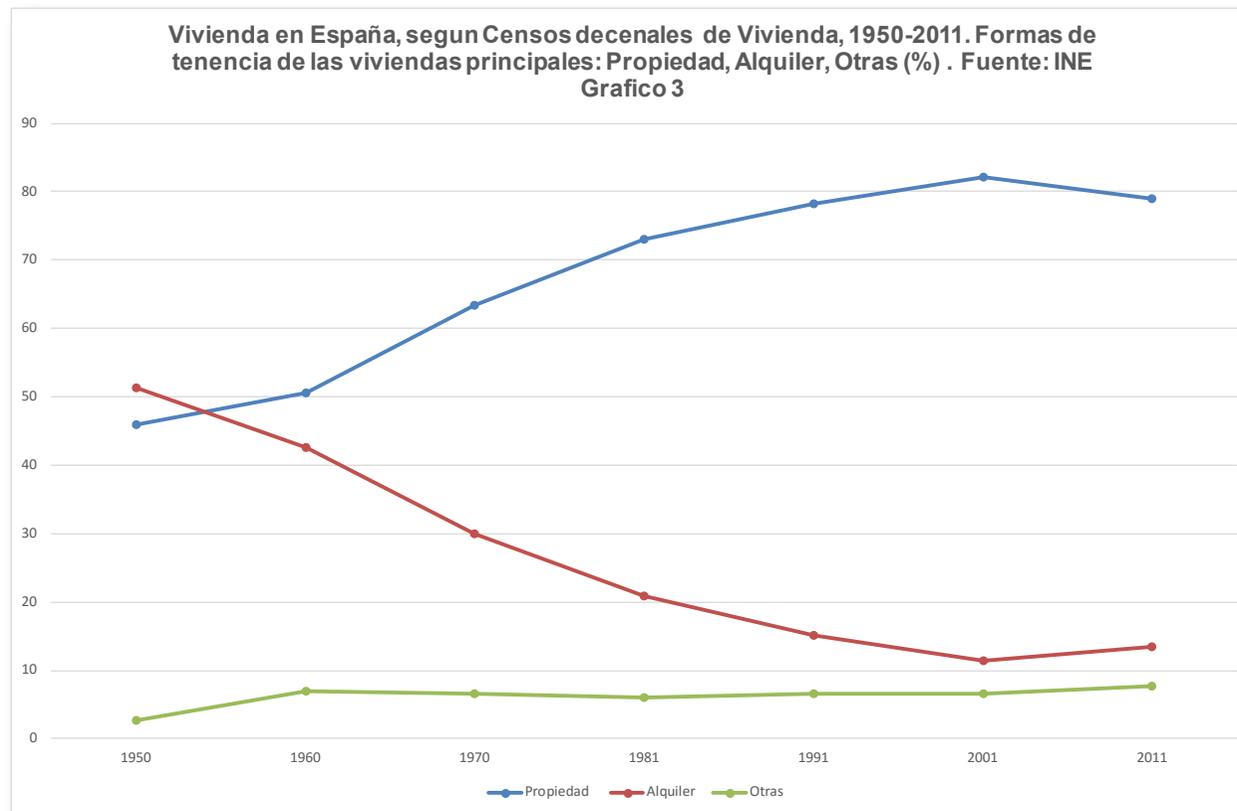
En cuanto al acceso a la vivienda en propiedad, la consecución de un crédito bancario para compra de una vivienda no resulta posible para los hogares de nueva creación. El alquiler privado de mercado se ha convertido así en la única vía para acceder a una vivienda para un amplio conjunto de hogares, como lo confirma la tendencia creciente hacia el alquiler que se deriva de las encuestas anuales del INE.

Como consecuencia de la elevada relación entre los precios de venta y los salarios en España, el esfuerzo de acceso preciso es importante.



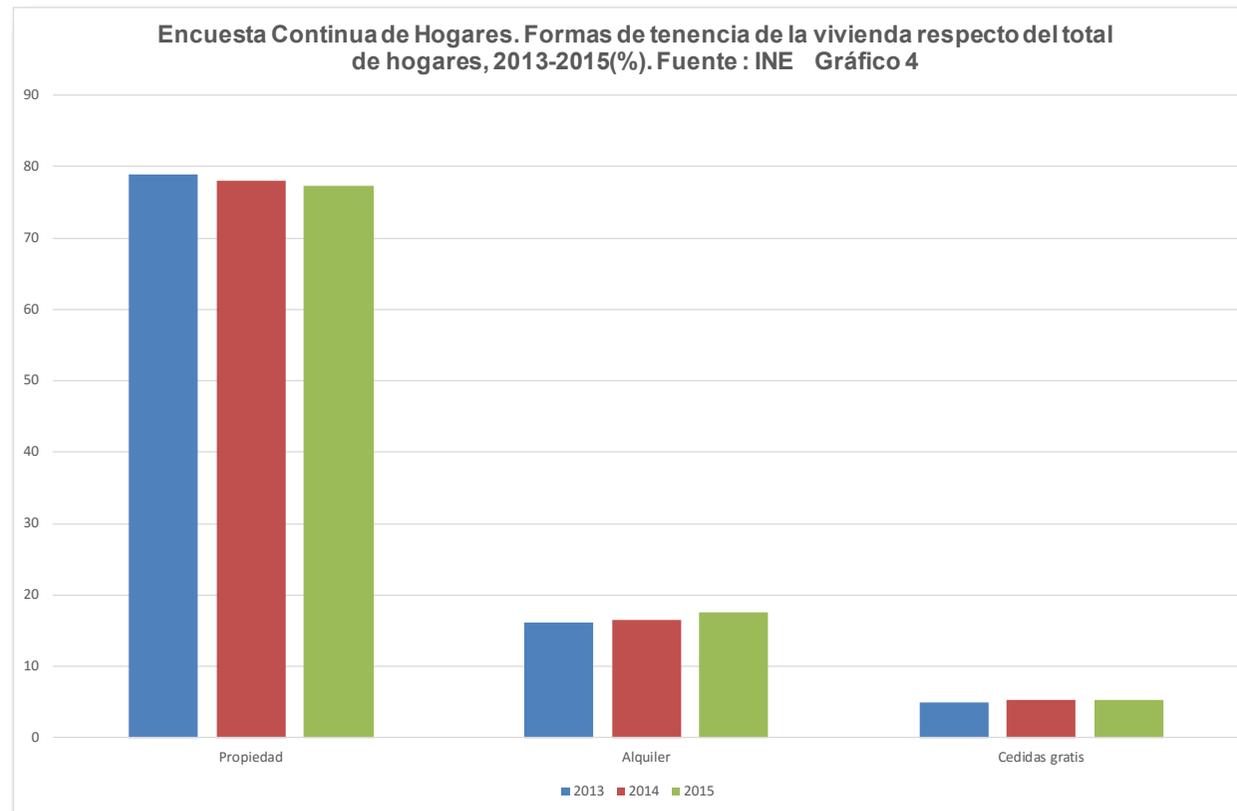
Además, para muchos hogares resulta problemático conseguir el 20% del precio de venta de ahorro previo que no cubre el préstamo bancario.

La débil presencia del alquiler en España se ha revelado como problema sobre todo en los periodos en los que los precios de venta se desequilibran al alza de forma excesiva respecto de los ingresos salariales. En la segunda mitad del siglo pasado la oferta de viviendas habituales se reestructuró en España en favor de la propiedad. Esto fue consecuencia de una política de vivienda apoyada en la congelación de alquileres, en la concentración de las viviendas protegidas en la propiedad y también en el generoso trato fiscal que los primeros gobiernos democráticos establecieron para la vivienda en propiedad ([Gráfico 3](#)).





De los resultados de los censos decenales de viviendas se deriva que dicha tendencia desfavorable a la vivienda en alquiler tocó fondo en 2001 (11,4% fue la proporción de hogares viviendo de alquiler en ese año) y que la fuerte crisis posterior a 2007 impulsó a más hogares a buscar viviendas de alquiler. Algunas encuestas anuales del INE, como es el caso de la Encuesta Continua de Hogares, han puesto de manifiesto que la tendencia hacia el alquiler ha tomado fuerza en los últimos años, Esto lo confirma el que, según dicha encuesta, en 2015 la proporción de hogares que reside en viviendas de alquiler se había elevado hasta el 17,5% (Gráfico 4).



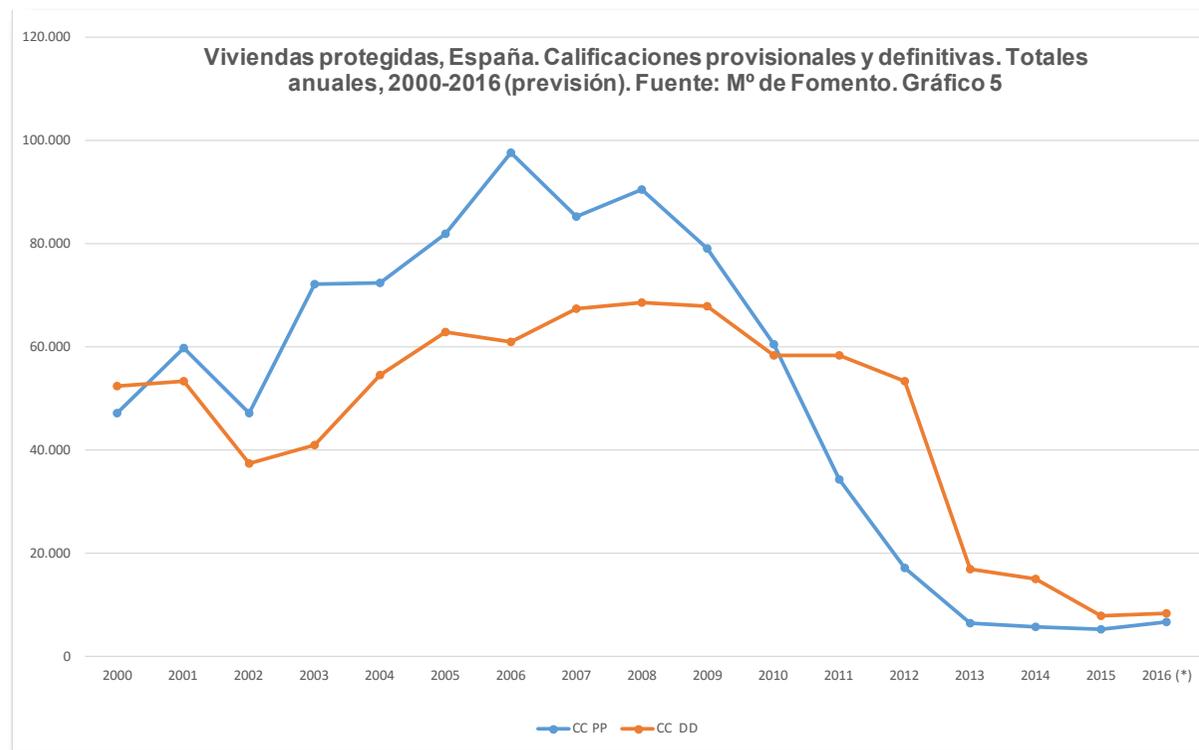
Se ha reducido la presencia de las viviendas en propiedad con deuda pendiente (28,3% en 2015). No obstante lo anterior, la vivienda en propiedad mantiene todavía un fuerte predominio dentro de las formas de tenencia de la vivienda en España (77,3% en 2015).



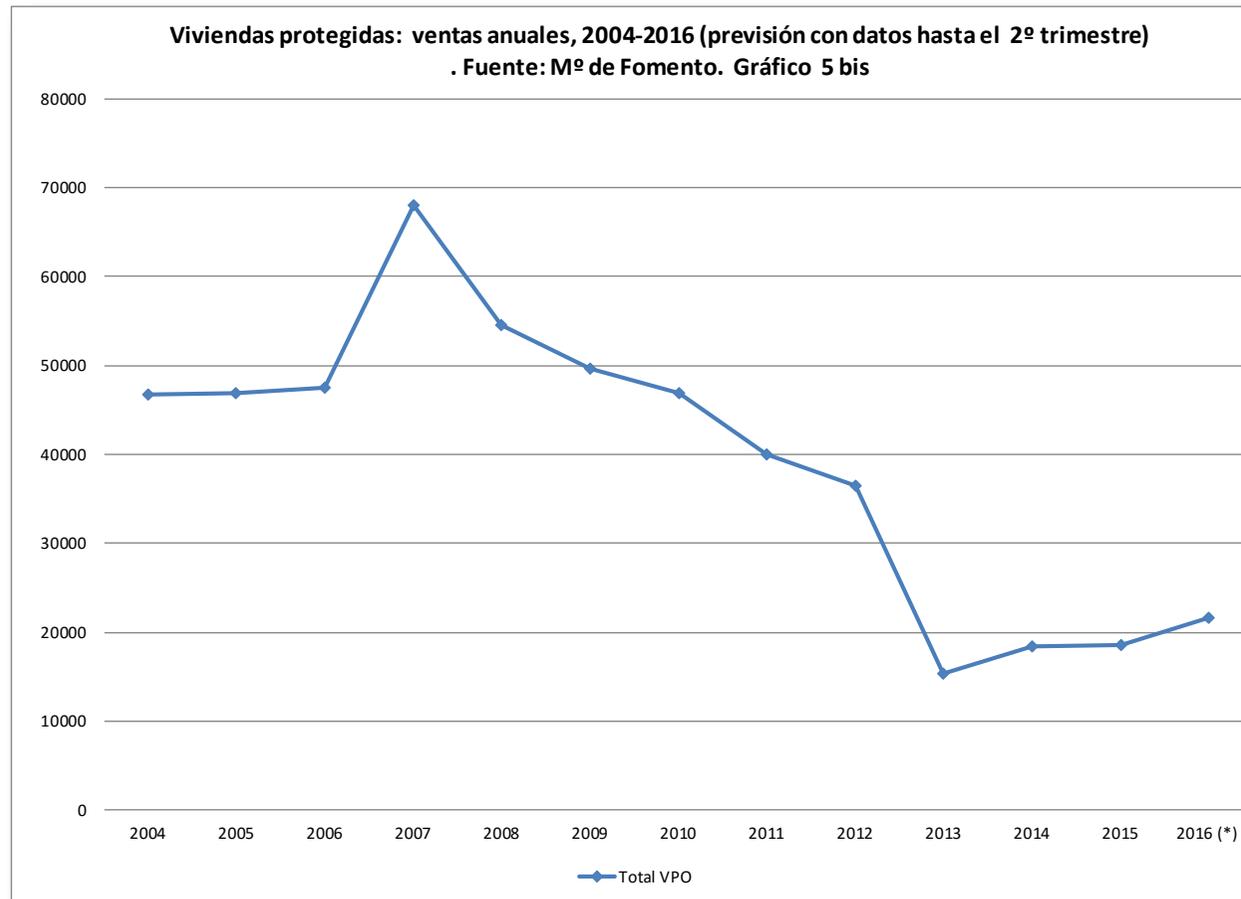
La vivienda protegida (VPO) ha sido el instrumento de política de vivienda de más alcance empleado en España desde la segunda mitad del pasado siglo. Dentro de las viviendas protegidas ha habido un fuerte componente de viviendas destinadas a amplios estratos de clases medias, mientras que el componente más social ha descansado en las viviendas protegidas promovidas directamente por parte de las administraciones públicas. La vivienda protegida en alquiler solo apareció al final del pasado siglo y con bastante menos alcance que la VPO en propiedad.

Un conjunto de circunstancias ha dado lugar a que, en lo que va de siglo, la VPO haya perdido relevancia dentro de la oferta de viviendas de nueva construcción. La llegada de la recesión del mercado de vivienda coincidió con un fuerte racionamiento de crédito que afectó de lleno a este tipo de vivienda, estrechamente asociada con la financiación crediticia convenida por el gobierno con las entidades de crédito.

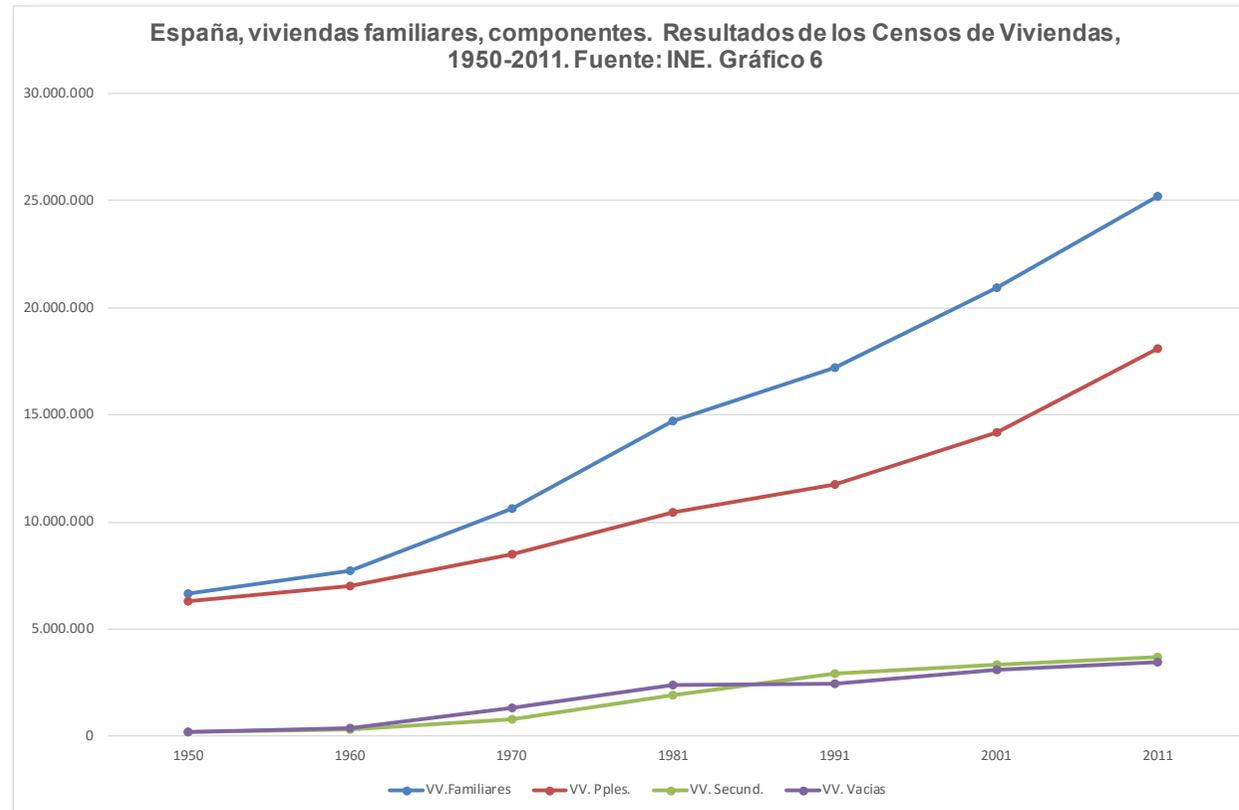
Se ha pasado así desde las 47.200 calificaciones provisionales de viviendas protegidas a las 5.306 de 2015. Las calificaciones definitivas, correspondientes a las viviendas protegidas terminadas han experimentado una evolución similar ([Gráfico 5](#)).



Las ventas de viviendas protegidas, que se aproximaron a las 47.000 viviendas en 2004, han descendido hasta las 18.600 de 2015, lo que supone solo el 4,6% del total de ventas de viviendas en España en dicho ejercicio ([Gráfico 5 bis](#)).

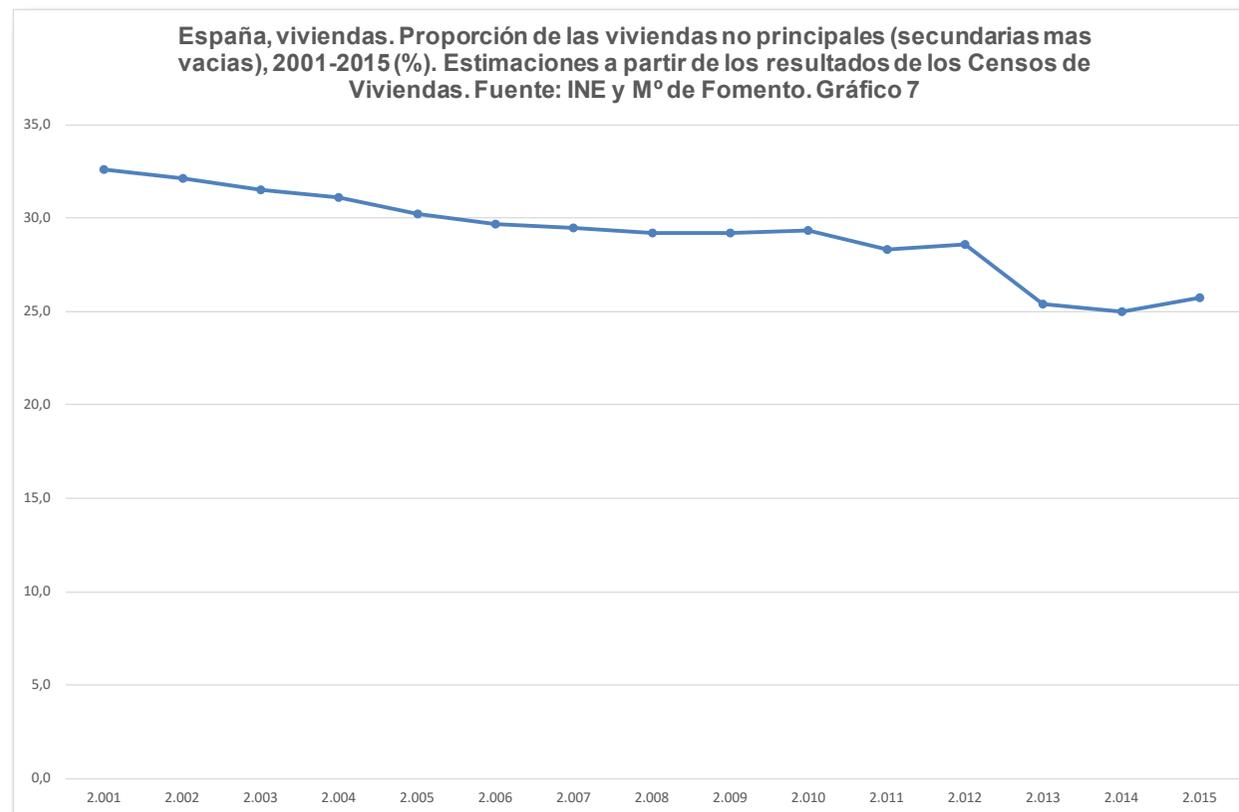


No se dispone de información directa acerca del volumen de viviendas sociales existentes. En la composición del parque de viviendas familiares de España destaca la elevada proporción que suponen las viviendas secundarias o de temporada, y las viviendas vacías (**Gráfico 6**).

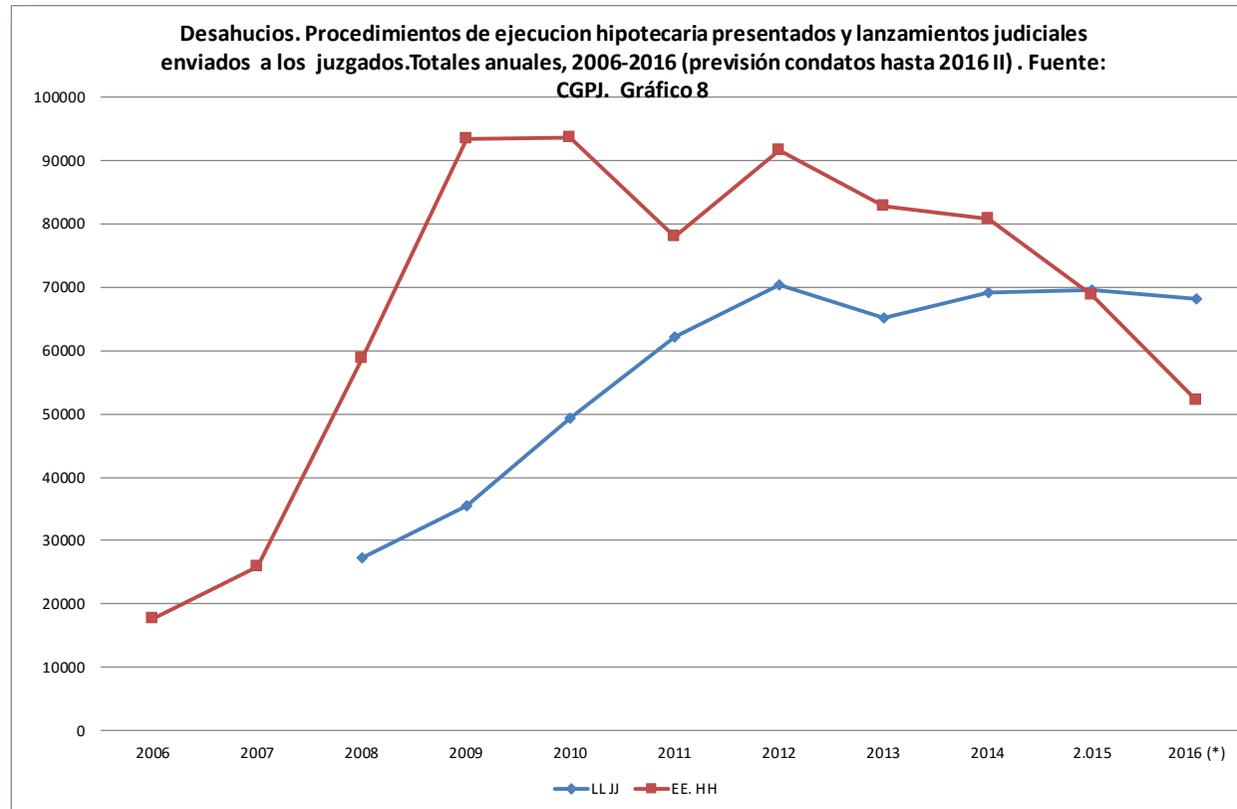




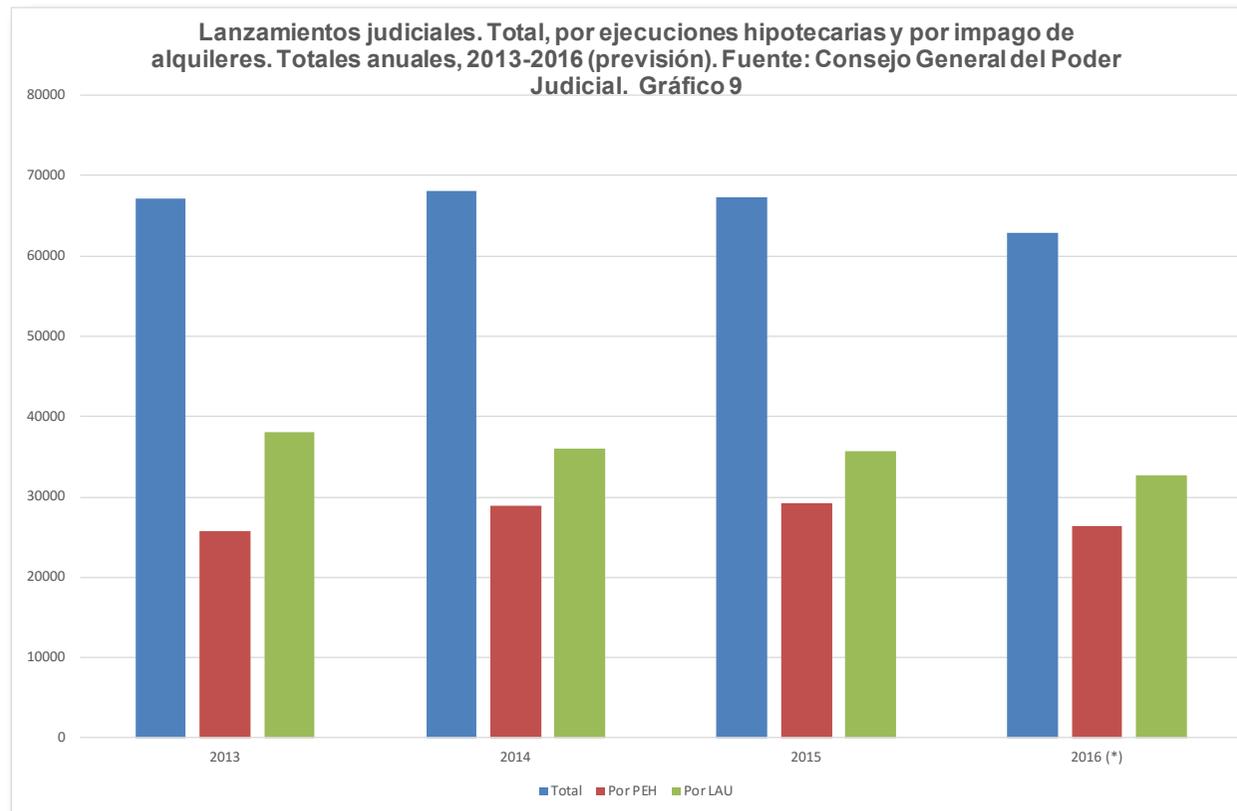
En el Censo de Viviendas de 2011, de un total de 25,2 millones de viviendas familiares, el 14,6% eran viviendas secundarias (3,6 millones) y el 13,7% eran viviendas vacías (3,4 millones), esto es, las viviendas no principales ascendían al 28,3% del total de viviendas. Las últimas estimaciones del Ministerio de Fomento relativas a la composición del parque de viviendas familiares, apuntan a una disminución del número de viviendas no principales (secundarias y vacías), que se sitúa en el 25,7% en 2015 (**Gráfico 7**). La proporción entre el número de viviendas familiares y el de hogares era de 1,39 en 2011, muy superior a la media de la Unión Europea (1,11), reflejo de la alta proporción existente de viviendas secundarias y vacías.



Entre 2008 y 2015 se presentaron en los juzgados unos 650.000 procedimientos de ejecución hipotecaria y se recibieron 445.000 lanzamientos judiciales (**Gráfico 8**). Según el Banco de España, en el periodo 2012-2015 se entregó una media anual de 33.250 viviendas habituales a las entidades de crédito. Dentro de dichas entregas la mitad fueron voluntarias y el resto correspondió a entregas judiciales.



Aplicando proporciones a la serie más larga de lanzamientos, resulta un total de 217.000 viviendas habituales entregadas entre 2008 y 2015, y ello solo como consecuencia del impago de préstamos hipotecarios. Las estadísticas del Poder Judicial indican que existe, además, un volumen importante de lanzamientos judiciales provocados por el impago del alquiler, una media anual de 36.620 en 2013-2015 (**Gráfico 9**). Sumando a los desahucios derivados del impago de préstamos los derivados del impago de alquileres resulta un total de desahucios situado en torno a los 400.000 entre 2008 y 2015.



Las abundantes expulsiones de hogares de su vivienda habitual por impago de un préstamo hipotecario han evidenciado la dureza del procedimiento de ejecución hipotecario español. Dicho procedimiento provoca que el deudor pierda la vivienda y continúe endeudado con el banco. Esta deuda la componen los intereses de demora y el sumando adicional derivado del hecho de que el valor de la vivienda se pueda reducir hasta el 50% del precio de compra, si en el momento de la subasta no hay oferentes. Además, la entidad prestamista puede embargar buena parte del salario del deudor.

Por otra parte, el gasto público destinado a vivienda en los Presupuestos Generales del Estado ha descendido de forma sustancial en los últimos años. El conjunto de ayudas a la vivienda ascendió en el presupuesto de 2016 a 3.303,8 millones de euros (0,29% del PIB), de los que el 17,8% era gasto público directo y el resto eran ayudas fiscales o indirectas. De estas últimas, la gran mayoría cubría compromisos asumidos por actuaciones realizadas en el pasado, como es el caso de la desgravación en el IRPF a los hogares por acceso a la vivienda.

Los datos disponibles confirman, pues, que los precios de venta de mercado de las viviendas en España son elevados respecto de los ingresos salariales. Los alquileres de mercado también resultan altos respecto de la renta disponible de numerosos hogares. Además, el número de viviendas de alquiler es insuficiente ante la creciente demanda de viviendas de dicho tipo.

No hay datos sobre el parque de viviendas sociales, que debe de ser casi inexistente, y tampoco se dispone de cifras oficiales de demandas registradas de viviendas por parte de hogares con escasos recursos. La información disponible confirma que ha disminuido de forma sustancial el número de viviendas protegidas de nueva construcción. Es asimismo bajo el nivel de gasto público estatal destinado a ayudas al acceso a la vivienda, aparte de que dicho gasto se destina más a realizar pagos pendientes correspondientes a políticas aplicadas en el pasado que a efectuar pagos derivados de nuevas actuaciones.

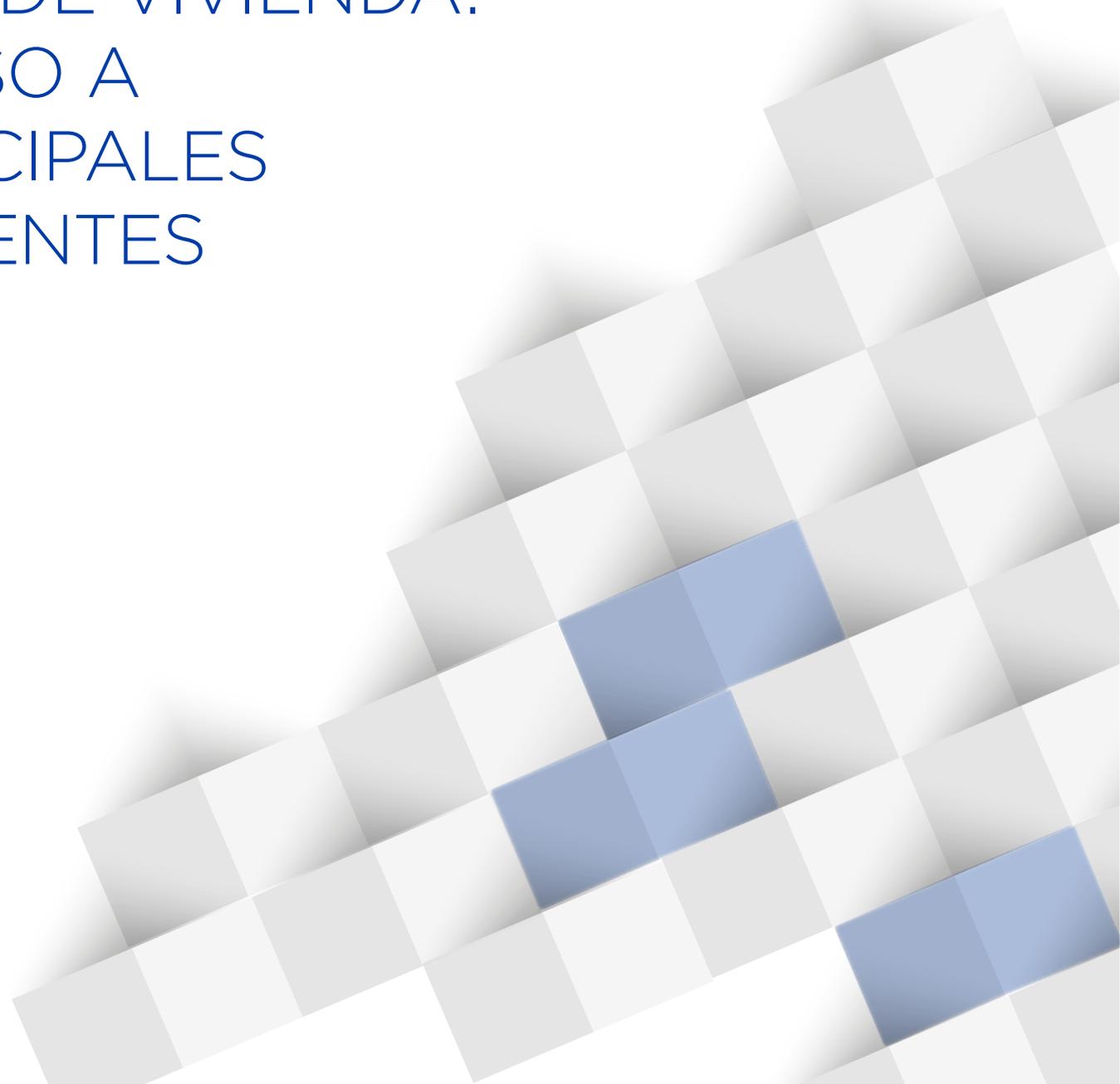
Se considera (Trilla, op. cit.) que el peor inconveniente de la política de vivienda en España es la debilidad que tienen las administraciones públicas, en especial las más próximas a los ciudadanos, para actuar ante situaciones de emergencia, como es el caso de los desahucios, ante las escasas disponibilidades de viviendas sociales para hacer frente a tales situaciones.

En la práctica no hay en España política estatal de vivienda en 2016. No hay objetivos cuantitativos anuales ni mecanismos de seguimiento en el conjunto de normas comprendidas en el Plan 2013-16, regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, del Ministerio de Fomento.

En la presentación del escasamente trascendente Plan de Vivienda citado se aludió a un total de 200.000 ayudas al alquiler y a 50.000 viviendas rehabilitadas. No se han divulgado objetivos desagregados para cada autonomía. El gobierno firmó convenios en 2014 con las comunidades autónomas para subvencionar, de forma genérica, las actuaciones recogidas en el Plan en el periodo de vigencia del mismo. Han transcurrido cuatro años del periodo de duración previsto y no se conocen los resultados. Cabe destacar, por el contrario, las positivas iniciativas que están adoptando numerosos municipios emanados de las elecciones municipales de 2015, en las que destaca el esfuerzo de tales corporaciones de aumentar la oferta de viviendas de alquiler, en especial el de carácter social.

POLÍTICA DE VIVIENDA.
UN REPASO A
LOS PRINCIPALES
COMPONENTES

3



3. POLÍTICA DE VIVIENDA. UN REPASO A LOS PRINCIPALES COMPONENTES

La política de vivienda está integrada por un amplio conjunto de normativas, que responden a diferentes objetivos y se aplican por parte de distintas administraciones. En la Unión Europea, el último ciclo de la vivienda tuvo consecuencias diferentes en los distintos estados miembros, reflejo de las distintas estructuras institucionales que inciden sobre el mercado de vivienda (Cuerpo y otros, 2014). La regulación afecta al comportamiento del mercado de vivienda a través de las áreas correspondientes, en general, a la fiscalidad, a la regulación financiera macroprudencial, a la normativa sobre suelo y a la regulación de los alquileres.

El problema primario de la vivienda es el de la accesibilidad, esto es, el de la intensidad de los pagos periódicos precisos para poder mantener la ocupación de la vivienda, medida en términos relativos respecto de la renta disponible familiar. Además, para obtener mejor los resultados deseados, la política de vivienda debe de establecer con claridad sus objetivos.

El más relevante consiste en lograr que el acceso a la vivienda no suponga un sacrificio excesivo para los hogares. Ello implica apoyar a los grupos sociales más vulnerables para lograr dicho objetivo. La política de vivienda debe de prevenir la demanda de vivienda, anticipando el número de hogares calificados para recibir algún tipo de ayuda. La experiencia posterior a 2007, correspondiente a la última fase de recesión de la economía española, ha obligado a añadir un objetivo adicional, y es el de buscar alojamiento para los hogares afectados por las crisis y que son objeto de desahucios, hipotecarios o por impago de alquileres.

La construcción de nuevas viviendas aparece con frecuencia como el objetivo de la política de vivienda. En realidad se trata de uno de los instrumentos necesarios para lograr el principal objetivo citado, pero no el único. Además, la nueva construcción residencial de viviendas sociales debe de tener unos destinatarios sociales.

La política económica incide sobre el mercado inmobiliario, en especial a través del tratamiento fiscal de la vivienda, de la normativa sobre alquiler y de la regulación financiera. Sobre los dos lados del mercado de la vivienda actúan las diferentes administraciones públicas (estatal, autonómica y local, en el caso de España), que también pueden emplear instrumentos dispares. Resulta imprescindible que la política de vivienda establezca objetivos cuantitativos, ligados a los problemas efectivos que dicha política trata de resolver, entre los que figure la referencia a un número o proporción de hogares, y que pueda fijar un principio de coherencia entre las actuaciones de las diferentes administraciones públicas.

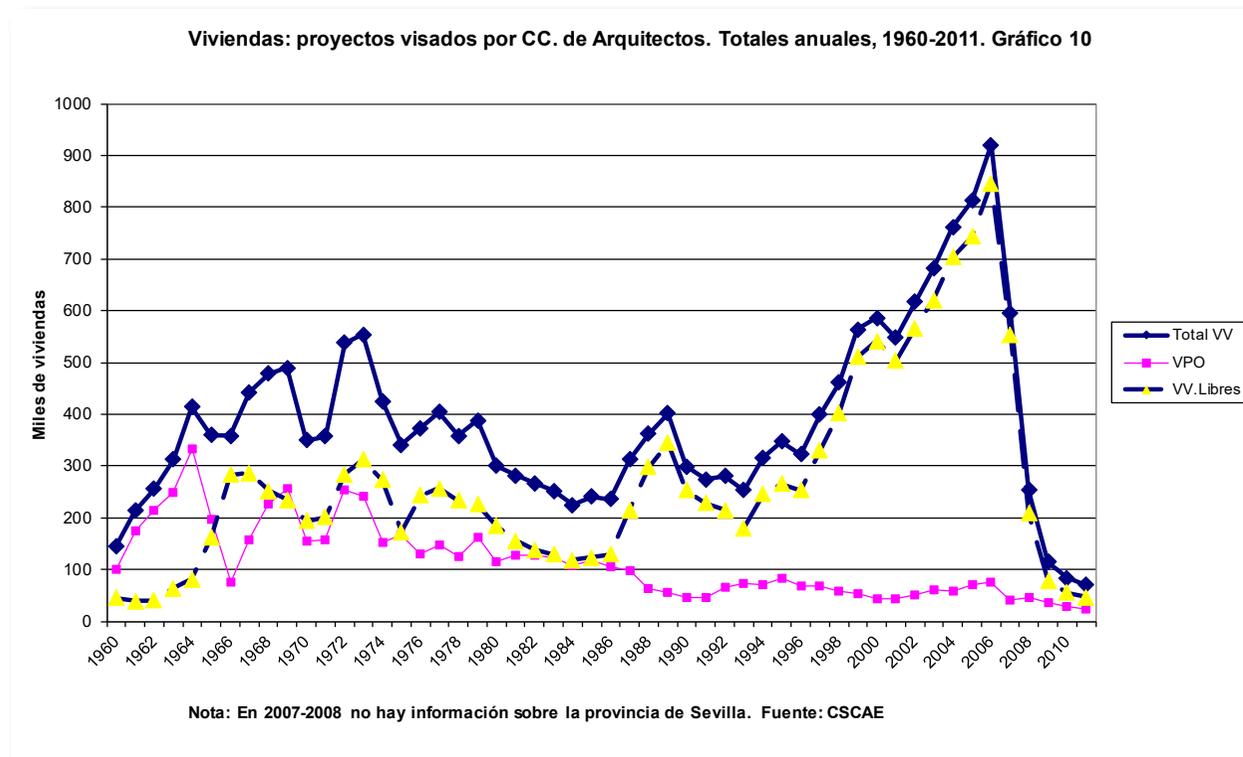
Como ya se indicó antes, en España, la Constitución de 1978 establece en su artículo 47 el derecho de los españoles al disfrute de una vivienda digna y adecuada en líneas generales. Los poderes públicos deben de crear las condiciones que hagan posible dicho derecho. El precepto constitucional justifica, pues, una cierta intervención pública en los mercados.

A continuación se recogen las actuaciones que integran la política de vivienda en España.



3.1. POLÍTICA DE AYUDAS DIRECTAS, INCORPORADAS A LA NUEVA CONSTRUCCIÓN

Las políticas de ayudas directas, a “la piedra” y a los hogares, han estado asociadas en España sobre todo con la construcción de nuevas viviendas, para la venta o el alquiler, y con actuaciones de rehabilitación. Destaca el alcance de las actuaciones asociadas con las viviendas protegidas (antes viviendas de protección oficial, VPO). Desde la segunda mitad de la década de los años ochenta la vivienda protegida redujo su presencia dentro de la construcción de nuevas viviendas en España, excluidos algunos periodos de recesión inmobiliaria generalizada, en la que las viviendas protegidas mejoraron su participación relativa (**Gráfico 10**).



La menor presencia de la vivienda protegida coincidió, pues, con el amplio desarrollo del mercado hipotecario producido en España a partir de 1985. La realidad de una financiación de mercado a la vivienda disponible en España en condiciones equivalentes a las del resto de países occidentales, desde dicha fecha, redujo la relevancia de las viviendas protegidas. Después de 1986 las VPO no han llegado a alcanzar los elevados niveles de etapas previas, según la estadística de proyectos anuales visados por los Colegios de Arquitectos, situándose desde entonces muy por debajo de los correspondientes a las viviendas libres.

La política de viviendas protegidas se ejecuta en España a través de Planes Plurianuales. En 2016 está vigente el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, 2013-2016 (RD. 233/2013, BOE 10.04.2013). Los planes citados han incluido un conjunto de actuaciones protegidas de política de vivienda, entre las cuales las más trascendentes son las correspondientes a la construcción de nuevas viviendas protegidas destinadas a la venta.

La normativa actual sobre las viviendas protegidas (VPO) tiene un origen inmediato en el Real Decreto Ley 21/1978 (BOE de 31.Octubre), desarrollado por el RD 3148/1978. Sin embargo, el núcleo central del sistema se había puesto antes en funcionamiento, básicamente a lo largo de los años sesenta. El sistema consiste en la financiación crediticia convenida de la construcción y venta de nuevas viviendas protegidas, por cuantías máximas preestablecidas durante periodos plurianuales.

Los créditos citados se conceden inicialmente a promotor, privado o público, con posterior subrogación en los mismos por los compradores de las viviendas. Solo al final de los años noventa aparecieron las viviendas protegidas de alquiler. El desarrollo inicial del sistema de VPO coincidió con el proceso de recuperación económica producido en España tras el Plan de Estabilización de 1959, desarrollado básicamente entre 1960 y 1974.

La construcción de VPO fue la base de la política de vivienda en España hasta la transición política. La VPO sirvió, de hecho, para permitir el acceso a la vivienda a amplios segmentos de hogares con rentas medias y medias-altas, dejando de lado a los hogares más necesitados, que dependían estrechamente de la construcción de Viviendas de Promoción Pública (VPP).

En 1977 el Ministerio de Obras Públicas asumió las competencias de vivienda y de urbanismo. El Real Decreto Ley 31/1978 unificó la normativa de VPO, suprimiendo la pluralidad de regímenes y grupos hasta entonces existentes de este tipo de viviendas, definiéndose con más precisión la VPO. Se introdujo el concepto del precio máximo de venta y se fijó el “techo” de los 90 m² útiles como superficie máxima de dichas viviendas.

La Constitución Española de 1978 atribuyó a las comunidades autónomas la competencia en materia de política de urbanismo y de vivienda, lo que después se recogió en los estatutos de autonomía. El RD 2455/1980, de 7.11.1980 estableció el primer plan plurianual, el Plan Trienal de Vivienda, 1981-1983, con un objetivo de financiación de 571.000 viviendas en dicho periodo, de las que 90.000 serían de promoción pública.

La mayor novedad, después de 1978, descansó en la firma de convenios entre el gobierno y las entidades de crédito (bancos, cajas de ahorros, crédito oficial y cooperativas de crédito), a efectos de garantizar la financiación externa precisa. Los convenios de política de vivienda entre el Estado y las autonomías se iniciaron desde 1988, aunque se implantaron de forma plena a partir del Plan 1992-95.

Desde el inicio de la década de los años noventa la citada financiación convenida con las entidades de crédito, junto a los convenios entre el gobierno de España y las comunidades autónomas, ha sido la base del sistema vigente de VPO. Las condiciones de los créditos convenidos se negocian con las comunidades autónomas, incorporándose las subvenciones y subsidios a las amortizaciones de los créditos convenidos.

Los planes de vivienda posteriores al de 1981-1983 han incorporado de forma creciente el hecho de que la competencia exclusiva en materia de vivienda corresponde a las autonomías. Los sucesivos planes de vivienda plurianuales han establecido un sistema de ayudas con recursos del gobierno de España para impulsar la oferta de viviendas de precio asequible. Conforme se ha reforzado el poder institucional de las comunidades autónomas los sucesivos planes se han diseñado atribuyendo un papel creciente a dichas administraciones en el diseño y desarrollo de los mismos.

El sistema impone restricciones significativas a las viviendas ofrecidas y las ayudas a promotores y adquirentes. Destacan los aspectos generales que a continuación se resumen:

- Superficie máxima de las viviendas de nueva promoción (90 m² útiles ha sido la referencia más habitual).
- Precios máximos de venta, en euros/metro cuadrado, en función del “módulo” o del “precio básico”:
- Diferentes actuaciones protegidas (promoción, rehabilitación, adquisición de suelo), cuyo número se ha reducido de forma sustancial en el vigente Plan 2013-2016.
- Tope máximo de ingresos familiares para poder acceder a alguna actuación protegida. Dichos topes se establecen en términos del número de IPREM (Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples, cuya cuantía anual ha sido de 7.455 euros en 2016).
- Garantía de financiación crediticia para un determinado número de actuaciones protegibles. El tope máximo de dicha financiación se fija para el conjunto del Plan, efectuándose para ello un convenio con un amplio número de entidades colaboradoras.
- Subsidios y subvenciones, cuya cuantía total está topada para el conjunto del periodo plurianual, y ello para beneficiarios con ingresos no superiores a unos determinados niveles.

El sistema funcionó, pues, a partir de la garantía de financiación a largo plazo, establecida en los citados convenios entre el Ministerio competente en materia de vivienda y las entidades de crédito que participan en el sistema. Dichos convenios incluyen unos tipos de interés para los préstamos convenidos que son inferiores, aunque próximos, a los tipos de mercado. Los convenios en cuestión incluyen asimismo un plazo para los créditos, también próximo a la media de mercado, cubriendo por lo general el préstamo convenido el 80% del precio máximo legal de venta.

Dentro del conjunto de actuaciones protegidas objeto de la financiación convenida y de las ayudas públicas, las viviendas de nueva construcción se llevan la parte sustancial de la financiación citada y de las ayudas públicas a promotores y compradores. Para poder acceder a la financiación a largo plazo contemplada en el sistema es preciso obtener la calificación provisional de un proyecto de promoción de viviendas como de vivienda protegida. Tal calificación la concede el gobierno autónomo respectivo.

Como ya se ha indicado, nueve planes plurianuales han sucedido al primer Plan 1981-83, con el que se inició la nueva etapa de la política de viviendas protegidas, apoyada en los convenios entre la administración central del Estado y las comunidades autónomas. En los 25 años comprendidos entre 1984 y 2008 se inició un total aproximado de 1.767.500 viviendas protegidas, correspondiente a una media anual de 70.700 nuevas viviendas.

Después de 2008 las viviendas protegidas iniciadas han descendido espectacularmente, pues la restricción crediticia producida desde el inicio de la crisis las afectó de lleno, puesto que dependían estrechamente de la disponibilidad de financiación crediticia (Gráficos 5 y 5bis). Conviene destacar el hecho de que numerosas comunidades autónomas han elaborado planes plurianuales de vivienda propios.

El último Plan de Vivienda, el de 2013-2016 (RD 233/2013, BOE de 10.4.2013, Plan Estatal de Fomento del alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana, 2013-16) ha sido el décimo plan plurianual de vivienda aprobado y establecido desde el cambio de régimen político. El Plan anterior, el de 2009-2012, resultó afectado de forma negativa por la restricción crediticia derivada de la crisis financiera iniciada en 2007.

El último plan 2013-2016 pretende no gravar los futuros Presupuestos Generales del Estado. El Plan citado incluye siete programas, entre los que destaca el relativo a las ayudas al acceso al alquiler, estableciendo ayudas directas, de hasta 200 euros/mes a inquilinos con ingresos no superiores a tres veces el IPREM (19.170 euros) y que no paguen más de 600 euros/mes de alquiler.

Un segundo programa de interés es el correspondiente al fomento de la creación de un parque público de viviendas de alquiler. Dicho programa contempla ayudas a la construcción de viviendas destinadas al alquiler, ayudas que no podrán superar los 22.500 euros por vivienda. Tales viviendas de alquiler solo podrán edificarse sobre suelo o edificaciones de titularidad pública. Las viviendas deberán destinarse a hogares con ingresos no superiores a 3 IPREM. El último plan plurianual elimina cualquier ayuda pública a la vivienda en propiedad.

El Plan 2013-2016 unifica el concepto de vivienda protegida, que será la calificada por las autonomías, y se destinarán a vivienda habitual del propietario, con un precio máximo de vivienda o alquiler y no superará los 90 m² de superficie útil. El Plan incluyó aportaciones estatales por una cuantía total de 2311 millones de euros, previno una participación de las autonomías de 215 millones de euros adicionales y pretendía inducir inversiones privadas complementarias por una cuantía de 1268 millones de euros.

En diciembre de 2016 termina la vigencia del Plan de Viviendas 2013-2016. Dicho Plan entró en vigor de hecho en julio de 2014, cuando el gobierno aprobó en Consejo de Ministros el tipo de convenio a firmar con las comunidades autónomas para el desarrollo de los programas comprendidos en el Plan citado. La ejecución efectiva de los planes de vivienda estatales descansa en las administraciones con competencia en la materia, esto es, las comunidades autónomas.

Los programas de mayor interés del Plan 2013-2016 son los relativos a las ayudas al acceso al alquiler a los inquilinos y el de fomento de la creación de un parque público de viviendas de alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública. La dotación presupuestaria del plan citado ha sido reducida, por coincidir con una etapa de fuerte control del gasto público a efectos de cumplimiento de los programas de estabilidad.

El gasto público directo para el acceso a la vivienda recogido en el presupuesto del Estado de 2016 ascendió a 587,1 millones de euros, en su mayor parte destinado a hacer frente a las subvenciones contempladas en anteriores planes plurianuales de vivienda protegida. Puesto que no se dan las condiciones de tiempo y de gobierno para aprobar un nuevo Plan Plurianual de Vivienda, se debe de prorrogar, mediante Real Decreto aprobado en Cortes, el vigente plan a 2017, de forma que no queden sin cubrir las ayudas citadas, que suelen ir dirigidas a hogares con niveles de ingresos medios y bajos.

La parte del gasto público directo destinado a ayudas al alquiler, a ejecutar por las autonomías, debería ser objeto de publicidad, de manera que todos los hogares con bajos niveles de ingresos puedan conocer la existencia de tales ayudas (40% del alquiler durante doce meses prorrogables, hasta un máximo de 2400 euros anuales, siempre que el alquiler no supere los 600 euros).

El gobierno de España, que es la administración que aporta los recursos, debería divulgar la forma bajo la cual se efectúa el gasto por parte de las autonomías. Se debe de actualizar toda la normativa de las viviendas protegidas. Los precios de venta y los alquileres de la vivienda protegida, aunque en niveles absolutos estén por debajo del mercado, deben de evolucionar en línea con este último. Dichos precios de venta de las viviendas protegidas deben dejar de ser equivalentes a precios rígidos.

3.2. FISCALIDAD DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

La vivienda es un componente trascendente del patrimonio de las familias y también es una fuente potencial de obtención de renta. El tratamiento fiscal de la vivienda suele situarse entre el gravamen y los incentivos o bonificaciones fiscales. La diversidad

de empleos posibles de la vivienda (bien de uso, inversión patrimonial o empresarial) implica que el tratamiento que la política fiscal confiere a la vivienda resulte necesariamente complejo.

El valor de la vivienda se utiliza en España como base para gravámenes que afectan a los tres niveles administrativos, Estado, autonomías y corporaciones locales. Así, por ejemplo, la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, procedente en su mayor parte de las transacciones de viviendas, forma parte del presupuesto de ingresos de los gobiernos autónomos, mientras que el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que recae sobre las ventas de viviendas nuevas, corresponde al Estado.

En el caso de las administraciones locales, buena parte de sus ingresos fiscales depende de los impuestos a los que está sujeta la construcción, el uso y la transmisión de las viviendas. Por ejemplo, el impuesto sobre la propiedad de los bienes inmuebles (IBI) es una de las fuentes básicas de ingresos de los presupuestos de estos entes locales. Dicho impuesto es objeto de frecuente modificación con el fin de aumentar la recaudación, dentro del marco de la normativa estatal. Se considera que la recaudación de los impuestos de bienes inmuebles y de los tributos asociados con el desarrollo del planeamiento urbano ha superado con frecuencia el 50% de los ingresos fiscales totales de los ayuntamientos.

Desde 1997 los impuestos que han registrado un mayor aumento de recaudación en España han sido el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los de Transmisiones Patrimoniales (ITP) y Actos Jurídicos Documentados (AJD). Como se ha indicado, la fiscalidad de la vivienda afecta en España a la construcción y transmisión de nuevas viviendas y a la propiedad de la misma. Se resumen a continuación los principales componentes de dicha fiscalidad.

3.2.1. IMPUESTOS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN Y TRANSMISIÓN DE LAS VIVIENDAS

IMPUESTOS LOCALES: se gravan las plusvalías del solar vendido al promotor (impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana –IVTNU–), la autorización para la construcción de nuevas viviendas a través de la tasa de Licencia Municipal de Obras y otras tasas asociadas con el proceso de construcción de las nuevas viviendas, Impuesto sobre la Construcción, Instalaciones y Obras (ICIO), IVTNU del solar en la venta de la vivienda. Los coeficientes que aplican los ayuntamientos para todos sus impuestos están regulados por la ley de Haciendas Locales, y varían según la población y los servicios de que dispone el ayuntamiento.

IMPUESTOS AUTONÓMICOS: Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas (TPO, al tipo del 6% salvo que la Comunidad Autónoma donde radique la vivienda tenga aprobado un tipo superior) sobre compra del terreno, ITP-Actos Jurídicos Documentados (AJD, al tipo del 0,5% salvo que la Comunidad Autónoma donde radique la vivienda tenga aprobado un tipo superior) en el préstamo hipotecario para la compra del terreno, en la escritura de obra nueva, en la escritura de división horizontal y en la escritura de compra de vivienda.

IMPUESTOS ESTATALES: Impuesto sobre el Valor Añadido, el 10% del precio de la vivienda nueva vendida. Está exenta la transmisión de su vivienda habitual por los mayores de 65 años. Igualmente está exenta la reinversión de la plusvalía generada en la compraventa. De no haber reinversión y haberse generado la plusvalía, tributa en la base liquidable del ahorro (tipos agregados generales y autonómicos) quedando sometida en 2016 a la siguiente escala de gravamen:

BASE LIQUIDABLE - HASTA EUROS	TIPO DE GRAVAMEN
Hasta 6.000 euros	19%
Desde 6.000 euros hasta 50.000 euros	21%
Desde 50.000 euros en adelante	23%

3.2.2. IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD DE LA VIVIENDA

PROPIETARIOS RESIDENTES HABITUALES: Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) del municipio (0,4-1,1% del valor catastral).

PROPIETARIOS DE SEGUNDAS RESIDENCIAS: IBI del municipio, se incluye en la base imponible del IRPF la renta derivada (imputada) de la propiedad de la vivienda, correspondiente a un 2% del valor catastral (1,1% del valor catastral si este ha sido revisado dentro de los 10 últimos años).

3.2.3. IMPUESTOS SOBRE EL ALQUILER

ARRENDATARIO: ITP-AJD, con motivo del contrato de alquiler.

ARRENDADOR: IBI de la propiedad al ayuntamiento, IRPF, en el que se integra el rendimiento neto de la vivienda arrendada en la base imponible, hay bonificaciones según el carácter especializado o no de la empresa arrendadora.

El proceso productivo de una vivienda de nueva construcción y su transmisión está gravado, pues, por un conjunto de tributos que corresponden a las tres administraciones públicas (estatal, autonómica y local). Los tributos locales y autonómicos encarecen en torno al 10% los costes del promotor (suelo más la construcción propiamente dicha), mientras que los impuestos que recaen sobre el precio de venta de la vivienda suponen un 11% del precio de venta final de esta última (10% de IVA y 1% en la elevación a escritura pública de la transmisión) (AJD, al tipo del 0,5% salvo que la Comunidad Autónoma donde radique la vivienda tenga aprobado un tipo superior).

El conjunto de los pagos de impuestos asociados con el proceso de construcción y venta de una nueva vivienda puede oscilar entre el 10% y el 15% del coste de adquisición de dicha vivienda.

Se resume a continuación la fiscalidad citada (construcción y venta) en el caso de la vivienda de nueva construcción (REAF, 2003).

- ITP (7% del precio) sobre el solar adquirido para la construcción de las nuevas viviendas (CC. AA.).
- Plusvalías (IVTNU) (30% tras las deducciones) derivadas de la venta al promotor del terreno a construir (ayuntamientos). El impuesto varía según los años transcurridos desde la anterior transmisión.
- ICIO (4% del presupuesto) (ayuntamientos).
- Tasas de licencia de obras y otras conexas (3,0% del presupuesto, valor modal) (ayuntamientos).
- Escrituración del préstamo hipotecario a promotor para la construcción de las nuevas viviendas, AJD (1% sobre la garantía hipotecaria) (CC.AA.).
- Declaración de Obra Nueva, escritura de división horizontal, AJD (1% en ambos casos) (CC.AA.).
- Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) del solar (0,8% valor catastral) (ayuntamientos).
- Venta de la vivienda: Plusvalía, IVTNU del solar sobre el que se han construido las viviendas (0,3%) (Ayuntamientos).
- Venta de la vivienda: IVA (10% del precio de venta) (Estado) y escritura pública, ITP-AJD (1%) (CC.AA.).

Como ya se ha indicado, el conjunto de la fiscalidad citada, de trasladarse íntegro al comprador, se aproximaría al 15% del coste total de adquisición (incluidos impuestos) de la vivienda de nueva construcción. De dicha fiscalidad, en líneas generales, el 31% corresponde a la autonomía, el 28% al ayuntamiento y el 41% al Estado. Se considera, sin embargo, que la fiscalidad que grava en España la propiedad de la vivienda no resulta excesiva si se la compara con la vigente en otros países occidentales, en especial cuando se trata de una vivienda destinada a residencia habitual.

3.2.4. EL GASTO FISCAL EN VIVIENDA

Las ayudas fiscales pueden incidir sobre la propensión a comprar o a alquilar la vivienda. También afecta al precio de venta de la vivienda o al coste del alquiler y tiene un coste oportunidad para la administración tributaria que ha establecido la desgravación.

En los Presupuestos Generales del Estado de 2016 el importe total previsto de las ayudas fiscales al acceso a la vivienda se previno que ascendería a 2.717 millones de euros, equivalentes al 0,25% del PIB previsto para la economía española en dicho año. Dentro de dicho total previsto, 1.941 millones corresponden al IRPF y el resto, 776 millones, se derivaría de la práctica de tipos reducido y superreducido en el IVA que grava las ventas de las viviendas de nueva construcción.

La Administración Central soporta prácticamente la totalidad de la pérdida recaudatoria, el 99% del gasto fiscal en vivienda en España, a través sobre todo de las desgravaciones fiscales incluidas en el IRPF. Se resumen a continuación los principales componentes de los gastos fiscales existentes en España asociados con el acceso a la vivienda.

A. ESTADO

Concentra la mayor parte del conjunto de las desgravaciones, que afectan a los tributos siguientes:

IRPF. VIVIENDA HABITUAL: Desde el 1 de enero de 2013 se eliminó la deducción fiscal por compra de vivienda. Se mantiene la deducción del 15% con un máximo de 1.356 euros por declaración para quienes compraron antes de 2013 y están pagando el préstamo para compra de la vivienda, y solo mientras dure la amortización del préstamo. Se suprime también la desgravación de la cuenta de ahorro-vivienda.

VIVIENDA ARRENDADA: Al propietario de la vivienda se le deduce en la base imponible del IRPF el 60% del rendimiento neto de las viviendas puestas en alquiler.

IVA: Se aplica un tipo reducido del 10% en las transmisiones de vivienda libre y un 4% a las VPO de régimen especial.

SOCIEDADES: Bonificación del 85% de la parte de la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades que corresponda a las rentas derivadas del arrendamiento o la transmisión de viviendas.

DEDUCCIÓN AL ARRENDATARIO: La ley 26/2014, de 27 de noviembre, BOE de 28.11.2014, modificó el impuesto sobre la renta de las personas físicas. A partir de 2015 desaparece la desgravación fiscal por alquiler de vivienda habitual, que disfrutaban los hogares con rentas inferiores a 24.107 euros anuales. Se suprime, además, la desgravación del 100% de que venían disfrutando los propietarios que arrendaban viviendas a arrendatarios para uso habitual con edades comprendidas entre 18 y 30 años.

B. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En la mayoría de las autonomías se aplican deducciones a la adquisición y rehabilitación de la vivienda habitual para contribuyentes menores de 35 años. Siete autonomías desgravan el alquiler (entre el 5% y el 20% del alquiler pagado por vivienda habitual), con cantidades máximas a deducir. Las VPO están exentas en AJD.

La mayor parte de las autonomías han hecho uso, pues, de sus competencias para regular las deducciones en vivienda. Destaca la notable diversidad de la normativa autonómica establecida en aspectos tales como los porcentajes a aplicar, los requisitos en cuanto a límites de renta de los contribuyentes, los límites máximos a deducir por alquiler y las cantidades anuales pagadas en régimen de alquiler.

En la mayoría de las autonomías existen deducciones para la adquisición y rehabilitación de la vivienda habitual para aquellos contribuyentes menores de 35 años (excepto en Cataluña, donde ha de ser menor de 32 años, y en Asturias, en la que no se limita la edad).

C. AYUNTAMIENTOS

Las viviendas protegidas desgravan el 50% del IBI hasta 3 años después de la calificación definitiva (Ley de Acompañamiento de los Presupuestos de 2004).

3.2.5. UNA VALORACIÓN DE LA FISCALIDAD DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

El régimen tributario de la vivienda no ha sido el factor más relevante de cuantos actuaron sobre el mercado de la vivienda en el pasado auge inmobiliario. Resulta más trascendente en materia de ayuda a los jóvenes para acceder a la vivienda el fomento directo de la oferta de viviendas en alquiler que la desgravación fiscal a la compra. El sistema fiscal español es más bien generoso en materia de tributación de las plusvalías en el IRPF y, sobre todo, resulta evidente que dicho sistema ha fomentado el acceso a la vivienda habitual en propiedad.

La situación histórica, favorable al acceso a la vivienda en propiedad, ha supuesto un trato discriminatorio a favor del ahorro preciso para realizar el acceso a la vivienda respecto de las restantes formas de colocación. En situaciones de intenso auge inmobiliario es la demanda de vivienda la que “tira” de los precios de la vivienda, dominando los oferentes la fijación de los precios de venta. Los promotores establecen los precios al nivel al que puede llegar el endeudamiento del comprador, teniendo en cuenta la renta disponible de este último y las condiciones de tipo de interés y plazo de los préstamos.

En dichas circunstancias las ayudas fiscales, al permitir un mayor nivel de endeudamiento, se capitalizan en el precio de venta, por lo que contribuyen más, en dicha situación, al encarecimiento de las viviendas que a facilitar el acceso a las mismas. Otra cuestión es la posible eliminación de las ayudas a los adquirentes en ejercicios precedentes, puesto que ello tiene un efecto equivalente al de una elevación significativa de los tipos de interés.

El coste fiscal de las desgravaciones en el IRPF al acceso a la vivienda en propiedad en España, financiada con endeudamiento, ha descendido en los últimos años de forma sustancial, situándose en 2016 en torno al 0,17% del PIB.

El conjunto de las ayudas a la vivienda, fiscales y directas, procedentes de la administración central, equivale al 0,29% del PIB previsto para 2016, del que el 85,5% corresponde a las ayudas fiscales o indirectas.

La última ley de Haciendas Locales ha reforzado el margen de los gobiernos locales para potenciar la recaudación en lo relativo a IBI y a Impuesto sobre Construcciones y Obras. No existe una articulación del todo racional entre IRPF e IBI en materia de tratamiento fiscal de las plusvalías. Se considera excesiva tanto la atención como la dependencia de las Haciendas Locales respecto de la riqueza inmobiliaria. Subsisten, asimismo, problemas aplicativos no resueltos entre los Impuestos sobre Valor Añadido e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, persistiendo una amplia posibilidad de fraude en el momento de la transmisión de la vivienda. En todo caso, resulta positiva la equiparación conseguida en los últimos años en el tratamiento fiscal a la vivienda en propiedad y a la vivienda en alquiler.

3.3. ALQUILERES

La regulación de los alquileres es una pieza importante dentro del conjunto de las políticas de vivienda. En España, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 (Ley 29/1994, de 24 de noviembre, en vigor desde 1.1.1995) estableció un plazo máximo de cinco años para los contratos de arrendamiento, durante el cual los alquileres se actualizan cada año con el Índice de Precios de Consumo (IPC). Dicha ley exigía al arrendatario una permanencia mínima de un año. La ley 29/1994 eliminó la prórroga forzosa de los alquileres antiguos.

El plazo máximo (prórroga obligatoria) de los contratos de alquiler de vivienda se ha reducido de cinco a tres años en la Ley 4/2013, de 4 de junio (BOE de 5.6.2013), “de medidas de flexibilización y fomento del alquiler de viviendas”. La prórroga tacita se ha reducido de tres a un año. La nueva normativa permite despachar al inquilino con solo un año de contrato, aduciendo la necesidad de la vivienda para el propietario, que deberá destinarla a vivienda permanente.

Si un comprador adquiere una vivienda alquilada estará obligado a permitir que el arrendatario mantenga el contrato siempre que este se haya inscrito en el Registro. La nueva norma deja libertad a ambas partes del contrato para elegir el indicador con el que se va a actualizar el alquiler, en lugar de hacerlo de forma automática con el IPC. Se mantiene la libertad absoluta en la fijación inicial del precio del alquiler, así como en la actualización del mismo una vez pasado el periodo que suponen las prórrogas máximas antes citadas.

En 2015 se introdujeron algunas reformas normativas de interés en materia de arrendamientos de vivienda. En primer lugar, destacan las nuevas medidas fiscales (Costas de Vicente, 2015) incluidas en la Ley 26/2014, que modifica la Ley 35/2016, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que afectan a los contratos firmados desde el 1º de enero de 2015. Entre los cambios fiscales el más relevante es la disminución de la desgravación que puede practicar el arrendador de vivienda, pues solo

podrán practicar una reducción del 60% del rendimiento neto por el arrendamiento de vivienda, con independencia de la edad de los inquilinos.

En segundo lugar, se reforma el artículo 18 de la LAU 29/1994 sobre actualización de rentas, y ello por la reforma efectuada por la Ley 2 /2015, de desindexación de la economía española. Desde 1º de abril de 2015 en defecto de pacto expreso de las partes sobre mecanismo de revisión de alquileres, se aplicará el “índice de garantía de la competitividad”, que tiene un techo máximo del 2% y un suelo que no bajará del 0%, aunque sigue rigiendo la voluntad de las partes. En tercer lugar, se reforma la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil y el artículo 1964 del Código Civil en materia de prescripción. El cambio afecta a los procedimientos de desahucio por expiración del término y a la reclamación de rentas.

Se advierte que la legalidad en España en materia de alquileres ha pasado desde el control estricto, regulado en 1964, pasando por la libertad absoluta que supuso el Decreto Boyer (1985), hasta un sistema intermedio (LAU de 1994 y nueva regulación en 2013). Se considera que es el contenido histórico de la política de vivienda el responsable del reducido parque de viviendas sociales de alquiler existente en España. Así, el prolongado periodo de tiempo, posterior a la Guerra Civil, en el que la normativa de alquileres mantuvo rígidos a los mismos, contribuyó a reducir la oferta de dicho tipo de viviendas.

Dicha circunstancia resultó decisiva para explicar una presencia tan reducida del alquiler dentro del parque de viviendas existente y a crear una cultura de “la propiedad” en la que el alquiler se considera más una excepción que una forma alternativa de tenencia de la vivienda. También contribuyó a reforzar la presencia de la vivienda en propiedad frente al alquiler la fiscalidad introducida en el IRPF desde su creación con el régimen democrático de gobierno, donde las deducciones fiscales a la propiedad fueron muy potentes. Tardó mucho tiempo en establecerse algún tipo de ayuda fiscal al alquiler, ayuda que ha sido de vida corta.

La reforma de la legislación de Arrendamientos Urbanos (LAU) que en su día llevó a cabo la Ley 29/1994 perseguía, según se exponía en su Preámbulo, potenciar el mercado de los arrendamientos urbanos como parte de la Política de Vivienda. La propia Ley ya reconocía que el cambio normativo por sí solo no era condición suficiente para potenciar la oferta de vivienda en alquiler.

Han transcurrido más de veinte años desde la entrada en vigor de la LAU de 1994. Esta última ha alcanzado algunos de sus objetivos, en términos de política normativa, pero ello no ha bastado para conseguir un incremento significativo de la oferta de vivienda en alquiler. El crecimiento observado a lo largo de la primera década del siglo XXI en el stock de viviendas de estas viviendas lo ha provocado la alta carestía de las viviendas puestas a la venta, que en 2008 alcanzaron el mayor grado de dificultad de acceso a través de la propiedad en quince años.

La modificación introducida en la regulación de los contratos ya existentes hizo posible una cierta dinamización de las relaciones arrendaticias, en particular en lo relativo a duración y rentabilidad del alquiler. Los propietarios en contratos de renta antigua consiguieron incrementar de manera significativa las rentas percibidas de estos contratos, o terminar el contrato de manera

anticipada. Para los arrendatarios, el gradualismo en la revisión de las rentas les permitió hacer frente a los incrementos de renta producidos. Pero la falta de solución a otros problemas del alquiler ha determinado que la oferta de viviendas de alquiler continúe siendo insatisfactoria.

La etapa posterior a la burbuja inmobiliaria ha supuesto un contexto macroeconómico más favorable al alquiler. Así, el fuerte recorte de las ayudas públicas, la privatización del parque público de viviendas, las peores condiciones generales de los nuevos puestos de trabajo y las incertidumbres acerca de la duración de los mismos, han obligado a numerosos hogares a dejar de lado la vivienda en propiedad para acceder a un alojamiento (Pareja Eastaway y Sánchez, op.cit.).

También han estimulado la demanda de viviendas de alquiler las medidas de fomento adoptadas en los últimos años, en especial la implantación de los subsidios a los inquilinos para un segmento de la población (Renta Básica de Emancipación) y la inclusión de las ayudas directas al alquiler en el último plan plurianual de vivienda (2013-2016).

Es de destacar asimismo que hasta 2007 no se ha empleado en España la figura de la ayuda directa al arrendatario, que ha sido objeto de un amplio desarrollo en el resto de Europa y en Estados Unidos. El instrumento más potente de la política de vivienda en España, la promoción, construcción y venta de viviendas protegidas, se concentró sobre todo en el desarrollo de las viviendas en propiedad, aunque en los últimos años el alquiler ha conseguido algún peso dentro de la vivienda protegida.

El Real Decreto 1472/2007 (BOE 7.11.2007) reguló la ayuda directa al arrendatario (Renta Básica de Emancipación), que se aplicó por parte de las comunidades autónomas con recursos aportados desde el gobierno de España. Dicha ayuda ascendía a 210 euros mensuales durante cuatro años, y podían disfrutarla arrendatarios con edades comprendidas entre 22 y 30 años. La ayuda en cuestión se complementaba con otra de 120 euros, de una vez, para el aval, junto a un préstamo sin interés para cubrir la fianza exigida por los arrendadores.

La Ley 4/2013, de 4 de junio, BOE de 5 de junio, que reformó la LAU de 1994, canceló determinadas ayudas públicas, como fue el caso de la Renta Básica de Emancipación, y también eliminó las ayudas de subsidiación al préstamo reconocidas en los Planes Estatales plurianuales previos de vivienda. Dicha ley redujo a 10 días el plazo de desahucio ante impagos del alquiler si el inquilino no presenta alegaciones ante el juez.

Las ayudas a los inquilinos se han recuperado en el Plan 2013-16, aunque en cuantía más reducida que las correspondientes a la Renta Básica de Emancipación. Se ha dejado en manos de las autonomías la regulación adicional a las condiciones básicas de dichas ayudas, según lo establecido en los oportunos convenios del gobierno central con cada una de las autonomías.

El problema de la recuperación de la vivienda en caso de impago no es solo el procedimiento aplicable sino las dificultades en general de la Administración de Justicia. Junto a la problemática procesal, el alquiler en España ha adolecido de una clara

discriminación fiscal frente a la vivienda en propiedad. Los mecanismos de defensa ante impagos resultan todavía poco operativos, a la vista de la lentitud de los procesos judiciales.

El aumento del alquiler observado en los últimos ejercicios ha sido consecuencia, más que de la nueva normativa, del contexto general y de la coyuntura macroeconómica. La realidad ha ido muy por delante de los cambios en la política de vivienda, dentro de las cuales la introducción y posterior eliminación de la Renta Básica de Emancipación fue la medida más rompedora.

Como ya se comentó anteriormente, tras “tocar fondo” en el Censo de Viviendas de 2001, en el que solo el 11,4% de los hogares vivía de alquiler, el peso del alquiler ha crecido de forma continua. El Censo de 2011 reveló una ligera mejoría de dicha proporción, que fue del 13,5%, según los resultados de dicha estadística.

La Encuesta Continua de Hogares del INE relativa a 2015 estimó que, de los 18,3 millones de hogares existentes en España, el 17,5% residía en viviendas de alquiler, frente a un 77,3% de hogares que residía en viviendas en propiedad (con y sin pagos hipotecarios pendientes). En los tres años que lleva publicándose dicha Encuesta la proporción de vivienda en alquiler ha crecido de forma destacada, aunque todavía queda lejos de la correspondiente a las viviendas en propiedad.

Asimismo el alquiler tiene una presencia significativa como forma de tenencia de la vivienda en el caso de las dos autonomías con más peso del turismo en su actividad productiva, como son los casos de Baleares (19,0%) y Murcia (14%) junto a las zonas más urbanas del territorio. Extremadura (3,2%) y Galicia (3,3%) tenían las proporciones más reducidas de hogares en viviendas de alquiler en 2015.

De la Encuesta de Condiciones de Vida del INE de 2013 se dedujo que en España viven de alquiler los hogares más jóvenes y con menores niveles de ingresos, así como los de un solo miembro y los inmigrantes. Dichos datos revelan que el alquiler en España resulta ser una forma trascendente de acceso a la vivienda para las familias con niveles de ingresos reducidos.

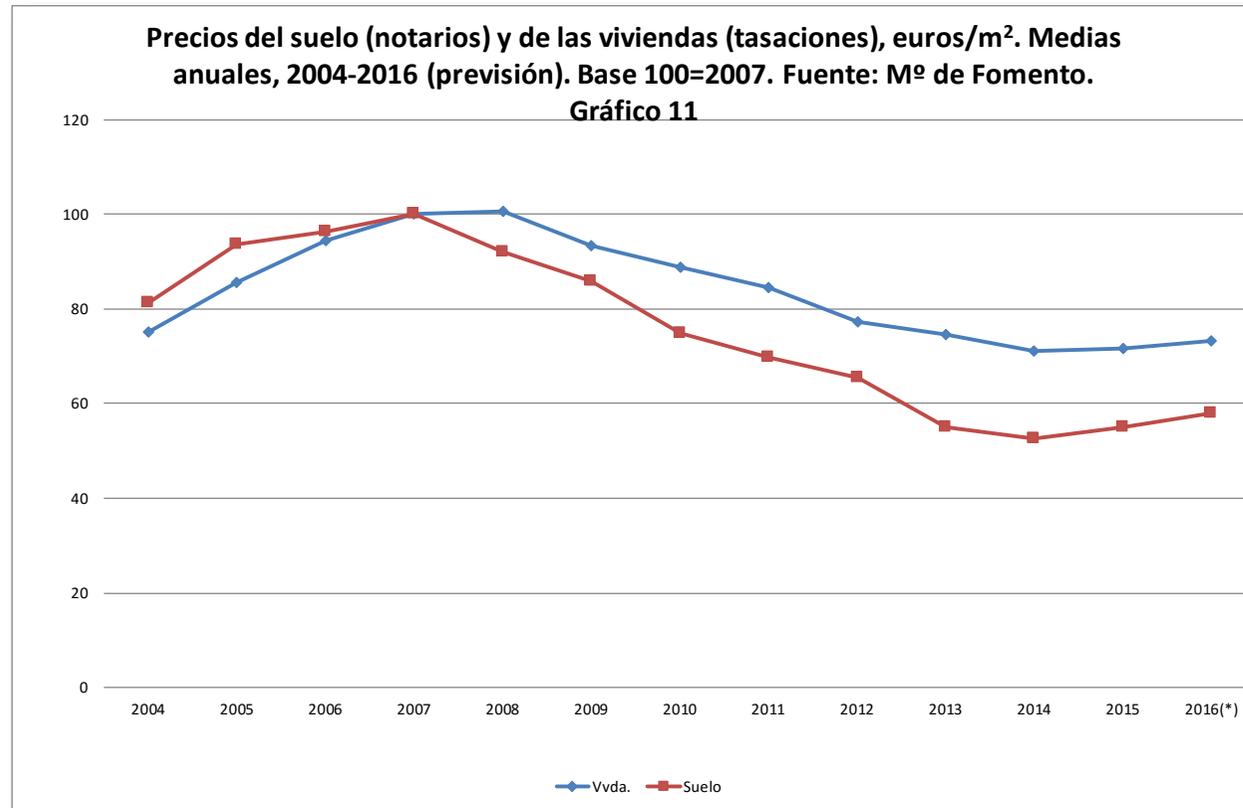
3.4. POLÍTICA URBANÍSTICA

Se suele atribuir en España un papel decisivo al suelo (oferta) en la evolución de los precios de la vivienda. Asignar la responsabilidad de los problemas de la carestía de la vivienda a la escasez supuesta de suelo urbanizable o a la lentitud en responder desde los ayuntamientos a nuevos proyectos de promoción inmobiliaria es un tópico muy instalado en la sociedad española.

Las series temporales de precios del suelo urbano y de las viviendas han seguido tendencias similares en los últimos años (**Gráfico 11**). Se advierte, no obstante, que los precios del suelo fluctúan de forma más acusada que los de la vivienda en torno



a la tendencia común citada. Así, en la fase de recesión del mercado de vivienda, comprendida entre 2007 y 2014, los precios medios anuales de las viviendas descendieron en un 29%, mientras que los precios del suelo retrocedieron en un 47,4%. A partir de 2014, punto mínimo de la recesión, se ha apreciado un aumento más acusado en los precios del suelo.



La evolución citada implica una mayor sensibilidad en los precios del suelo respecto de la vivienda ante los cambios de expectativas del mercado de esta última. El análisis de las series citadas señala la presencia de una clara correlación entre los precios del suelo y de la vivienda, aunque no queda clara la relación causal existente entre ambas variables.

La Constitución de 1978, los Estatutos de Autonomía y las Sentencias del Tribunal Constitucional despojaron prácticamente de competencias a la administración central en materia de regulación del suelo. La política urbanística, o de gobierno del uso del suelo, está transferida en su mayor parte a las administraciones territoriales, esto es, autonomías y ayuntamientos. En dicho contexto resultan trascendentes los Planes Generales de Ordenación Urbana locales.

Los planes en cuestión incluyen decisiones que afectan tanto al destino del uso del suelo del término municipal correspondiente como a la intensidad de la edificación que se ha de realizar en el mismo. El desarrollo del planeamiento local incide sobre la elasticidad de la oferta de nuevas viviendas. Los planes de urbanismo locales se elaboran en principio por los ayuntamientos, pero la aprobación final corresponde a los gobiernos autónomos. Cada autonomía tiene su propia ley de suelo, lo que implica la realidad de 17 normativas urbanísticas diferenciadas en España.

En la Ley 6/1998 el Estado se limitó a regular el derecho de propiedad del suelo a efectos de garantizar las condiciones básicas de su ejercicio en todo el territorio nacional. Se redujo a un máximo del 10% la cesión de aprovechamiento a los ayuntamientos. Dicha Ley cambió el sistema de valoración del suelo, e introdujo el concepto de valor de mercado. En el suelo no urbanizado y en el urbanizable sin condiciones de desarrollo el valor se establecía, según dicha ley, empleando los precios de fincas análogas.

La norma citada potenció el papel de los propietarios, otorgándoles el derecho a promover las transformaciones de suelo no urbanizado en urbano. Se suprimió la obtención de patrimonio municipal de suelo a través de las áreas de reserva en suelo no urbanizable o en urbanizable no programado. La norma de 1998 dejó la puerta abierta a que las legislaciones autonómicas siguiesen considerando como urbanizable todo suelo no protegido, debiendo así argumentar los gobiernos locales las razones de cualquier rechazo a la urbanización. Se facilitó de este modo la disgregación de los modelos urbanos y se redujo el protagonismo de los ayuntamientos a favor de los propietarios.

La figura del agente urbanizador, establecida en la Ley Valenciana de 1994, se fue introduciendo de forma gradual en la restante normativa autonómica. Con dicha figura se ha pretendido, entre otros objetivos, reducir el plazo de tramitación y conseguir una mayor participación del sector privado en las inversiones de infraestructura derivadas de los procesos de urbanización. En términos económicos, con la actuación del agente urbanizador se pretendió dotar de mayor elasticidad, a medio y largo plazo, a la curva de oferta-precio del suelo.

En la realidad, una parte sustancial de las plusvalías derivadas del desarrollo urbanístico, que en ausencia de la figura citada hubiesen ido a parar a los propietarios del suelo urbanizado, ha sido obtenida por los agentes urbanizadores. Es posible que con dicho instrumento se haya conseguido más rapidez en la gestión urbanística en algunos casos.

Sin embargo, dicha actuación no frenó las fuertes subidas de precios de la pasada etapa de auge y ocasionó, por el contrario, abundantes situaciones conflictivas. Destacan las recomendaciones críticas efectuadas desde el Parlamento Europeo sobre

la práctica urbanística en España, en especial en el caso de algunas de las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

La dependencia de los ayuntamientos respecto de los ingresos derivados del desarrollo urbanístico se acentuó sobre todo en el periodo de auge inmobiliario 1997-2007. Aunque el planeamiento en España tiene carácter vinculante, los agentes económicos saben que el planeamiento urbanístico se puede modificar. La maximización de los ingresos urbanísticos como objetivo final del urbanismo local supone realizar desarrollos que afectan a la base productiva de las ciudades y a la calidad de vida de las mismas. Dicha política conduce, en general, a una sobreutilización del suelo, que es un bien escaso y no renovable.

La eliminación de la “frontera urbanística” (todo el suelo es urbanizable) no es condición suficiente para estabilizar el coste del suelo. Este último se forma desde el centro a la periferia de las ciudades y depende profundamente de las expectativas de aumento de los precios de las viviendas. Una mayor calificación de suelo como urbanizable no estabiliza el precio del suelo. Este último tiene carácter virtual, dependiente de los precios esperados de las viviendas, de la edificabilidad del solar y de la localización. El suelo no es una variable exógena al proceso de construcción, sino que su precio depende de las condiciones del mercado inmobiliario.

En 2007 se aprobó en España una nueva norma estatal en materia de suelo. La por entonces nueva Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo, BOE de 29.5.2007) se recogió en un texto refundido posterior (RD legislativo 2/2008, de 20 de junio). Dicha norma supone un enfoque urbanístico diferente del que subyacía en la normativa hasta entonces vigente (Ley del Suelo 6/1998 y Ley de Reforma 10/2003).

La Ley estatal del suelo 8/2007 pretendió lograr una mayor racionalización en el proceso urbanizador, desde el limitado marco competencial del gobierno central en materia de urbanismo y gobierno del suelo. En la exposición de motivos, dicha Ley establece que el suelo es un recurso natural, escaso y no renovable y que el urbanismo debe de responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, entre otros aspectos.

En la racionalización que se pretendía con la nueva norma del proceso urbanizador, destacaban como hilos conductores los aspectos siguientes:

- El uso del suelo atenderá al interés general y al desarrollo sostenible (Art. 2.1).
- La legislación urbanística garantizará la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos (Art. 3.b).
- Se debe de “destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial” (Art. 10.b).
- El suelo destinado a uso residencial está al servicio del derecho a una vivienda digna (Art. 2.3).

- Se introduce la obligación de reservar, en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (autonomías y ayuntamientos), “una superficie de suelo que permita realizar un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista en viviendas protegidas o equivalentes” en el suelo a incluir en actuaciones de urbanización (Art. 10.b).
- El suelo pasa a clasificarse, según su función básica, en suelo rural y suelo urbanizado, que es el integrado en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (Art. 12).

La entrega a la administración, con destino a patrimonio público de suelo, de un porcentaje situado entre el 5% y el 15% de la edificabilidad media ponderada de la actuación, es uno de los elementos más destacados de la normativa de 2007 (Art. 16.1.b). Los bienes y recursos que integran tales patrimonios públicos deberán destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social (Art. 34.1).

La Ley comentada pretendía mejorar la transparencia en la práctica urbanística, al obligar a someter a información pública a todos los convenios urbanísticos antes de su aprobación (Art. 11.1), y exigía que dicha aprobación de los convenios de planeamiento se haga por el pleno del ayuntamiento (D.A. 9ª).

Es importante la modificación del sistema de valoración de los terrenos en caso de reparto de beneficios y de cargas, justiprecio en la expropiación y otros (Art. 20 a 27). Se prevé el empleo de métodos objetivos con dicho propósito, en lugar de apoyar dicha valoración en las expectativas de desarrollo urbanístico de los terrenos en cuestión. Se exigirá una nueva ordenación territorial y urbanística en el caso de que una actuación conlleve un incremento superior al 20% de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio (D.T. 4ª).

La Ley de 2007 venía a ser una ley básica y no una ley urbanística. Asimismo, las autonomías tenían que adaptar sus respectivas normativas de suelo al contenido de la nueva Ley, proceso que solo dio tiempo a aplicar en muy contados casos.

Tras el cambio de gobierno a partir de diciembre de 2011, se aprobó la ley 8/2013, de 26 de junio (BOE de 27.6.2013) de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, con la que se pretende potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana. Ello se realiza “eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible”, lo que es toda una declaración de principios llena de carga ideológica. La ley citada modificó, ente otros textos legales, el texto refundido de la Ley de Suelo (RDL 2/2008), la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011) y la Ley 49/1960, sobre propiedad horizontal.

La nueva ley unifica en un solo texto jurídico diferentes normativas sobre rehabilitación (Roger Fernández, 2015). Dicho texto legal reduce del 30% al 10% la reserva de suelo para vivienda de protección pública en suelo urbanizado. Sin embargo, establece la obligación de cesión de suelo público urbanizable para dicho tipo de viviendas si se destinan al alquiler en las actuaciones de nueva urbanización, aunque no fija un mínimo legal.

La nueva norma amplía el concepto de suelo urbanizado, al incluir en esta categoría al suelo urbano no consolidado, que puede incluir amplias superficies de suelo rústico colindantes a edificaciones preexistentes. Establece la posibilidad de privatizar áreas urbanas que pueden conformar comunidades cerradas. La nueva ley ha mantenido, pues, buena parte del contenido de la Ley de 2007 pero ha introducido modificaciones significativas, situadas en la línea de la Ley 6/1998.

Los ayuntamientos deben de contribuir a la solución de los problemas de acceso a la vivienda, para lo cual deben de emplear al planeamiento urbanístico como instrumento destacado. El alcance de la normativa estatal es limitado y depende, sobre todo, de la adaptación que las autonomías realicen de su ordenamiento al marco general establecido en la norma estatal. El planeamiento local es importante por su influencia en la oferta de vivienda y también trasciende sobre la composición de la oferta productiva de la economía local.

3.5. FINANCIACIÓN

La financiación crediticia es trascendente para el acceso a la vivienda en propiedad. El precio de una vivienda es muy superior a los ingresos familiares mensuales. Esto obliga a acudir a la financiación crediticia para acceder a la vivienda en propiedad. En la mayoría de los casos dicha financiación se realiza mediante créditos con garantía hipotecaria. Lo anterior implica que la accesibilidad a la vivienda depende en gran parte de las condiciones de los préstamos hipotecarios destinados a la compra de una vivienda.

En el caso de España dicha financiación se efectúa básicamente a través de las entidades de crédito, esto es, bancos y cooperativas de crédito (cajas rurales). Tras la práctica extinción de las cajas de ahorro acaecida con el ajuste derivado de la pasada crisis, un conjunto de catorce entidades significativas (13 son bancos y una es un grupo cooperativo) tienen una cuota superior al 90% de los activos bancarios y de la cartera de préstamos hipotecarios en España en 2016.

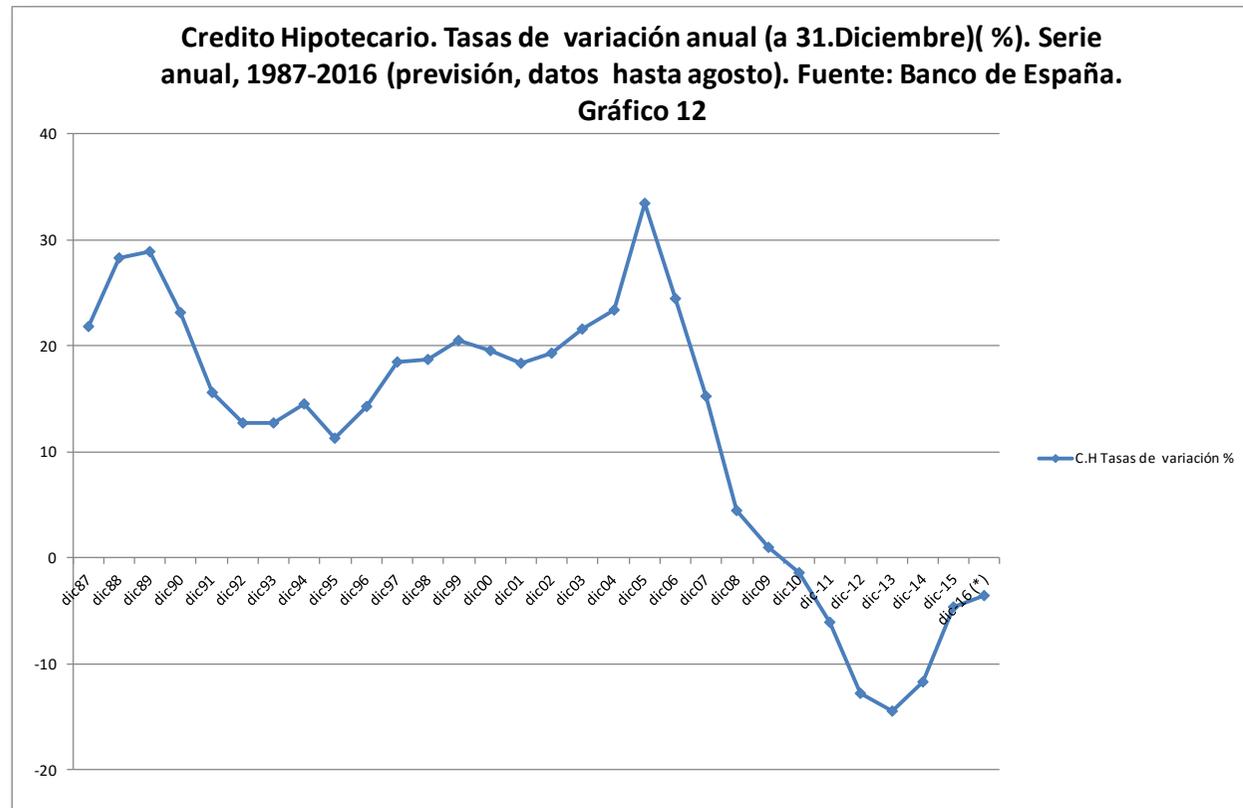
Desde los años noventa tuvo lugar en España un claro desplazamiento desde los préstamos a interés fijo hacia los préstamos a interés variable, proceso que recientemente parece haber tocado techo. El riesgo de tipos de interés se trasladó al prestatario, no siempre bien informado de los riesgos que asume con dicho tipo de financiación.

Las condiciones del crédito hipotecario para compra de vivienda (tipo de interés, plazo, relación préstamo/valor) resultan sobre todo relevantes en países como España, donde es elevada la proporción de viviendas en propiedad. En España resulta trascendente la distinción entre los préstamos a promotor y a comprador. En el crédito a promotor se produce una subrogación del comprador en las condiciones del préstamo inicial a promotor. Dicho tipo de créditos todavía tiene una elevada participación en la financiación de la vivienda de nueva construcción. El crédito directo a comprador se ha desarrollado sobre todo en el segmento del mercado de vivienda correspondiente a la vivienda de segunda mano.



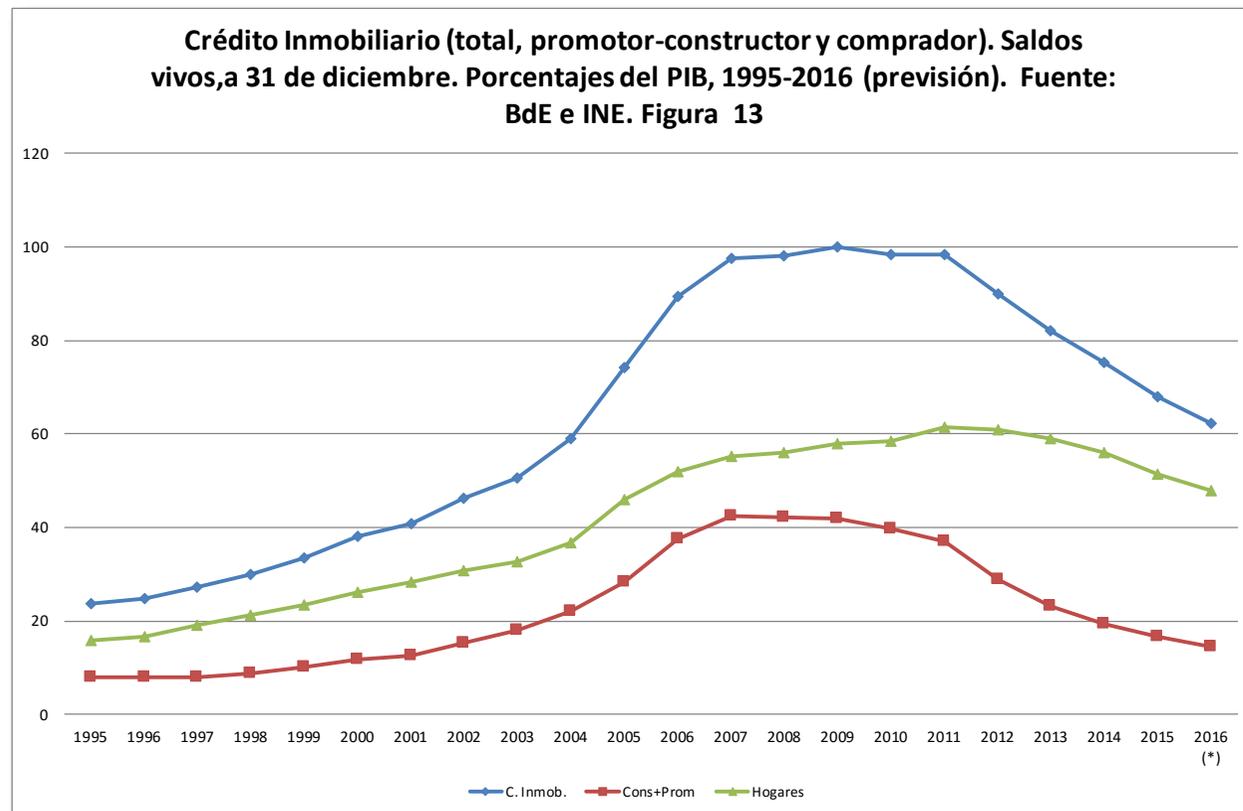
El saldo vivo de crédito hipotecario de España a 30.8.2016 ascendía a 665.219 millones de euros, equivalente al 59% del PIB previsto para este año. Las excepcionales condiciones de financiación vigentes desde la segunda mitad de la década de los años noventa (bajos tipos de interés, plazos más largos de los préstamos, alta relación préstamo/valor) unidas a una abundante disponibilidad de nueva financiación, fueron el principal factor explicativo del auge inmobiliario del periodo 1998-2007.

La restricción crediticia (“credit crunch”) derivada de la crisis financiera mundial de 2007-08 fue el factor decisivo del cambio cíclico a la baja registrado en el mercado de vivienda y que se prolongó hasta los primeros meses de 2014. Conforme fue avanzando la crisis la financiación crediticia al subsector inmobiliario empezó a perder fuerza, destacando las tasas negativas experimentadas por el conjunto del crédito hipotecario desde 2010, y que han persistido en 2016 ([Gráfico 12](#)).





El conjunto del crédito inmobiliario (promotor-constructory y comprador de vivienda) pasó de suponer el 27,2% del PIB a rozar el nivel del 100% en 2009, año este a partir del cual retrocedió hasta el 62,3% previsto para 2016 (Gráfico 13). Lo más destacable de esta evolución fue el comportamiento del crédito a promotor-constructory, que creció desde el 8% de 1997 hasta el 42,3% en 2007, retrocediendo hasta el 14,5% en 2016.

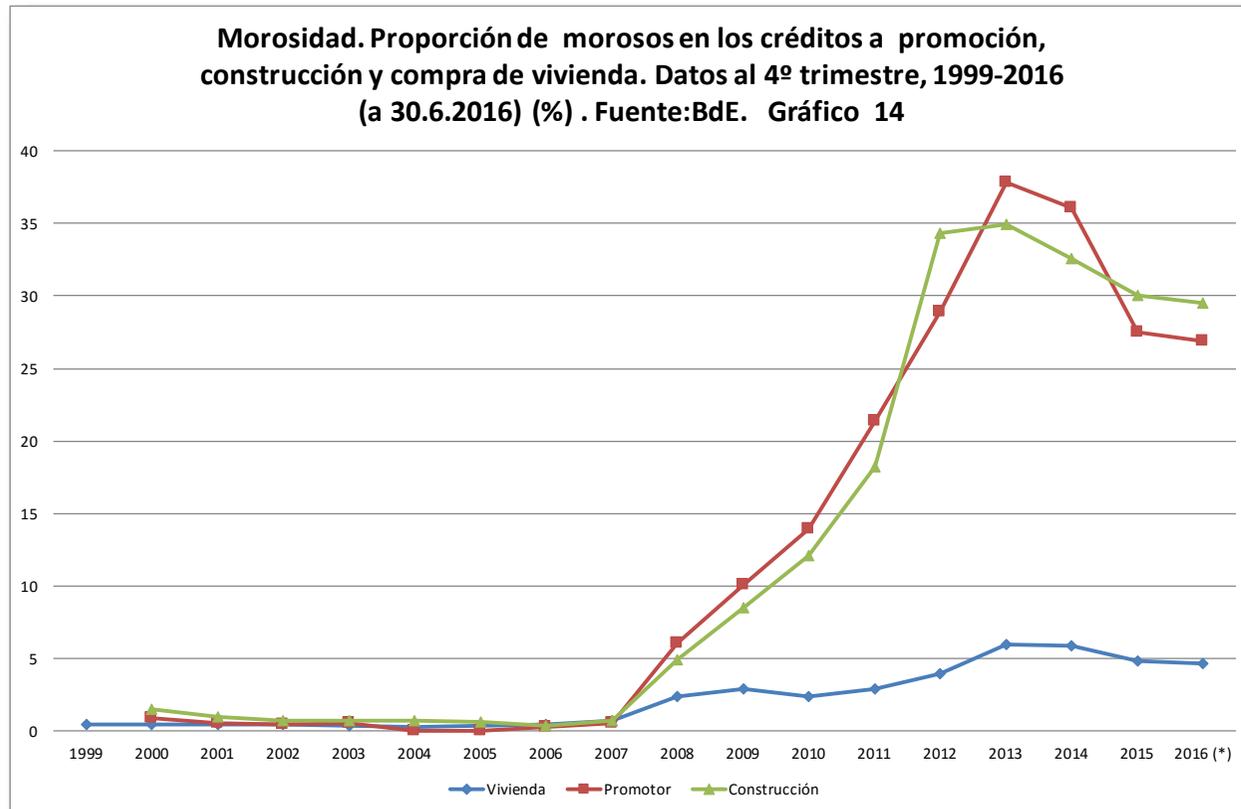


El menor aumento de los depósitos respecto de los créditos concedidos registrado en España en la fase madura del periodo expansivo citado obligó a las entidades de crédito a acudir a la financiación “de mercado”, procedente del resto del mundo. La apelación al ahorro externo se instrumentó sobre todo mediante la emisión de títulos, especialmente cedulas hipotecarias.



La fuerte dependencia del mercado hipotecario español respecto del ahorro externo hizo más dramático el cambio registrado en los mercados de capitales en 2008. Dicha fuente de financiación se redujo abruptamente desde el inicio de la crisis, lo que impulsó el proceso de restricción crediticia que ocasionó la fase cíclica de recesión del mercado de vivienda.

La crisis y la recesión provocaron un fuerte aumento de la morosidad de los créditos bancarios, destacando sobre todo el aumento producido en el caso de los préstamos a promotor. Esta evolución afectó a la estabilidad financiera y dio lugar a amplios cambios en la estructura del sistema bancario (Gráfico 14). La morosidad aumentó con menos intensidad en los préstamos a comprador de vivienda que en el caso de los préstamos a promotor-constructor, aunque la cifra absoluta alcanzada en el primer segmento antes citado del crédito inmobiliario llegó a alcanzar 36.182 millones de euros a fines de 2013, el 6% de la cartera de préstamos a comprador de vivienda.



El sistema bancario español ha experimentado un cambio profundo tras la crisis iniciada en 2007-08. La burbuja inmobiliaria desarrollada en el periodo 1997-2007 provocó importantes desequilibrios económicos. Destacaron, entre otros, el elevado endeudamiento exterior alcanzado, el amplio déficit de balanza de pagos por cuenta corriente y la reestructuración importante de la actividad económica en favor de la construcción, en especial de la residencial. La financiación exterior a las entidades de crédito se había realizado a plazos más cortos, por lo general, que los correspondientes a la financiación hipotecaria al subsector inmobiliario desarrollada con dichos recursos.

Las cajas de ahorros fueron el segmento del sistema financiero más afectado por las consecuencias para las entidades de crédito de los desequilibrios citados (Vegara, 2016). Las negativas consecuencias de la fuerte concentración de las carteras de crédito bancarias en la financiación inmobiliaria y la apelación al ahorro del resto del mundo afectaron sobre todo a dichas entidades.

La naturaleza de las cajas de ahorros como fundaciones privadas especializadas en el negocio bancario, con amplia representación política en sus órganos de gobierno, dificultó a dichas entidades la captación de capital en los mercados. De este modo dichas entidades se encontraron desde 2008 con serios problemas de liquidez y de solvencia, a la vez que dicha situación planteó problemas de inestabilidad financiera en España.

En junio de 2012 el gobierno español solicitó formalmente asistencia financiera externa en el Eurogrupo, en el contexto del proceso de reestructuración y recapitalización de su sector bancario. Dicho rescate lo aprobó el Eurogrupo en la Cumbre de Bruselas de 29.6.2012. Se solicitaron 100.000 millones de euros, de los que se utilizaron algo más de 41.000 millones.

La carga del ajuste ha descansado en los tenedores de deuda subordinada que emitieron los bancos que recibieron ayudas públicas, en la financiación del Eurogrupo (MEDE, 41.300 millones de euros), que se canalizó a los bancos a través del Frob y en la creación del “banco malo”, Sareb. A dicha entidad se le transfirieron 51.000 millones de activos “dañados” (básicamente inmobiliarios, en forma de suelo, créditos y activos reales de bancos españoles que habían recibido ayudas públicas). Sareb adquirió tales activos con un descuento superior al 50% de su valor contable.

El programa de apoyo del Eurogrupo terminó en enero de 2014. El gobierno adquirió entidades de crédito que suponían el 18% del crédito bancario. El sistema bancario español aparece ahora como bastante más concentrado que antes de la crisis. Existen dentro del mismo catorce entidades dominantes: dos grupos bancarios de dimensión internacional (Santander y BBVA), tres grupos privados de tamaño intermedio (Popular, Sabadell y Bankinter), siete grupos bancarios procedentes de las antiguas cajas de ahorros (Caixabank, Bankia-BFA-controlado por el gobierno a través del Frob-, Unicaja, Ibercaja, Kutxabank, Liberbank, Banco Mare Nostrum-también controlado por el Frob-), Abanca, resultante de la compra de las cajas de ahorros gallegas fusionadas, controlado por un grupo bancario venezolano y, por último, Cajamar, un grupo de cooperativas de crédito.

El tamaño del sistema bancario ha menguado después de la crisis. Después de 2010 ha disminuido en un 25% el número de sucursales bancarias y de empleados en el sistema bancario español. La desaparición de las cajas de ahorros como entidades de crédito ha supuesto la ausencia de una banca de proximidad que tenía fuertes raíces en España.

En junio de 2016 la cuantía media de los préstamos hipotecarios “vivos” en España era de 100.754 euros (111.728 en vivienda y 207.500 en los préstamos comerciales), el plazo medio de los préstamos era de 17,8 años y la relación préstamo/valor media ascendía al 60,8% (72,3% en el caso de los préstamos para compra de vivienda) (Asociación Hipotecaria Española, 2016).

El 72,3% de los préstamos hipotecarios tiene a una vivienda como garantía y el 27,7% restante corresponde a activos comerciales. Las viviendas principales suponían el 65% de la cartera de préstamos hipotecarios. El 95% de los créditos hipotecarios con garantía residencial son primeras hipotecas. El 67% de los préstamos se había formalizado con una cuantía inferior a los 200.000 euros.

El 94% de los préstamos hipotecarios son a interés variable con actualización anual, y en el 6% restante se revisan los tipos con periodicidad superior a la anual. Como puede apreciarse, la financiación a la vivienda tiene un peso más que elevado en la cartera de préstamos hipotecarios de las entidades de crédito españolas. La contratación de préstamos a tipo fijo o mixto ha crecido hasta el 60% en 2015, pero la mayoría del stock de hipotecas “vivas” esta referenciada a un índice que puede variar, por lo general el Euribor, casi siempre a doce meses.

Entre las condiciones de mercado de la nueva financiación destinada a la compra de vivienda destacan los aspectos correspondientes a los tipos de interés, cuyo nivel medio en septiembre de 2016 fue del 1,90% TAE. El índice de referencia más utilizado en la indiciación de dichos créditos a interés variables, el Euribor a doce meses, viene registrando valores negativos desde los primeros meses de 2016. El plazo medio de los nuevos préstamos formalizados fue de 23 años en el segundo trimestre de 2016.

La relación préstamo/precio de la vivienda tiene un tope legal máximo, el 80%, aunque los bancos han sido más flexibles en los préstamos concedidos a los compradores de viviendas en propiedad de dichas entidades, en los que dicha relación ha sido más elevada. El esfuerzo de acceso resulta bastante más alto en los casos de los salarios situados por debajo del nivel medio, superando el 50% de los ingresos en el caso de un hogar mileurista.

En la presente situación de recuperación del mercado de vivienda destaca la presencia de nuevos promotores, ligados a las Socimis (sociedades anónimas cotizadas de inversión inmobiliaria), tras las cuales están las sociedades de capital-riesgo y grandes inversores internacionales (Muñoz y Pellicer, 2016). Los nuevos promotores están entrando en el mercado de alquiler, en el que existe en España una situación de claro exceso de demanda. El nuevo tipo de promotor parece lejano de la promoción de viviendas sociales.

Desde la Comisión Europea se presiona a España a fin de que se reforme la ley hipotecaria en la presente legislatura. España está obligada a adaptar la normativa hipotecaria a la nueva Directiva Europea en materia hipotecaria, normativa que se estableció en marzo de 2016. Dicha Directiva establece un nuevo nivel de protección para los clientes bancarios, aumenta la protección de los consumidores y promueve la concesión responsable de créditos por las entidades financieras (Oliver Wyman y AHE, 2016).

3.6. DESAHUCIOS

Las insolvencias por impago de préstamos hipotecarios para compra de vivienda registraron un importante aumento en España desde el inicio de la crisis. La caída del empleo y el excesivo esfuerzo que suponía el acceso a la vivienda en una alta proporción de los préstamos concedidos hasta 2007 explicaron dicho aumento. El procedimiento legal de ejecución hipotecaria vigente hasta 2013 ha sido ineficiente y poco equitativo en España. A pesar de los cambios legales introducidos en los últimos años, todavía resultan necesarios cambios legislativos y estrategias políticas adicionales para atacar con más vigor un problema que mantiene una cierta trascendencia.

3.6.1. SOBREENDEUDAMIENTO Y DESEMPLEO. ORIGEN DEL PROBLEMA

En España, los precios de las viviendas aumentaron en casi un 200% entre 1997 y 2007. El precio medio de una vivienda de 90 metros cuadrados construidos creció desde los 4,3 salarios medios anuales de 1997 hasta alcanzar los nueve salarios anuales en 2007. El esfuerzo de acceso medio a una vivienda de dicha dimensión creció desde el 28,4% de los ingresos familiares en 1997 hasta el 51,3% en 2007. El importe medio de las hipotecas formalizadas sobre vivienda se triplicó desde los 50.800 euros de 1997 hasta los 148.200 euros en 2007. En el periodo 1998-2007 se formalizaron en España más de 8,5 millones de nuevas hipotecas destinadas a la compra de viviendas.

La crisis financiera de 2007 provocó primero un intenso racionamiento de crédito que frenó las compras de vivienda y el inicio de nuevas promociones. Los precios de las viviendas retrocedieron en España en casi un 40% entre el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2014. Las reformas del sistema financiero introducidas en 2012 aceleraron los descensos de precios en 2012 y 2013.

En la fase de recesión, el retroceso del empleo y el aumento del paro, el elevado endeudamiento de los hogares, el excesivo esfuerzo que suponía el acceso a la vivienda en una alta proporción de los nuevos préstamos concedidos hasta 2007 provocaron un importante aumento de las insolvencias familiares desde el inicio de la crisis.

El reducido peso del alquiler en España, forma de tenencia de la vivienda que se está recuperando desde el inicio de la crisis, impulsó a acudir a la vivienda en propiedad a hogares cuyos recursos hacían más racional el acceso a la vivienda

a través del alquiler. Este segmento de los adquirentes de viviendas ha sido el más expuesto a la morosidad después del cambio de ciclo sufrido por la economía española desde el segundo semestre de 2007.

3.6.2. ESTADÍSTICAS DE DESAHUCIOS

Desde 2007 destacó el aumento sufrido tanto por la morosidad de los préstamos como por las ejecuciones hipotecarias consiguientes a los impagos. La tasa de morosidad de los créditos a hogares para compra y rehabilitación de vivienda ha experimentado aumentos significativos, pasando desde el 0,43% de diciembre de 2006 hasta el 6,0% de diciembre de 2013, frente al 13,6% para todos los créditos al sector privado en la misma fecha.

En junio de 2016 la morosidad de los créditos a comprador de viviendas ha descendido hasta el 4,7%, mientras que la del conjunto de los créditos al sector privado fue del 9,5% en la misma fecha. El elevado saldo vivo de los créditos para compra de vivienda, unos 553.000 millones de euros a 30.6.2016, determina un importante volumen en el saldo de los créditos morosos de hogares por dicho concepto, 25.600 millones de euros en la última fecha citada.

Hasta abril de 2013 solo se dispuso en España estadísticas sobre ejecuciones hipotecarias procedentes del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), con periodicidad trimestral. Dicha estadística permite disponer de datos sobre el número de procedimientos de ejecución hipotecaria y sobre el número de lanzamientos practicados por los Tribunales Superiores de Justicia.

Entre 2008 y 2015 los totales acumulados han sido de casi 650.000 procedimientos de ejecución presentados y de 445.000 lanzamientos. La tendencia fue creciente hasta 2010, estabilizándose entre 2011 y 2013, para pasar a retroceder en 2015-2016.

En mayo de 2013 el Banco de España publicó los resultados de una encuesta entre entidades de crédito con más del 85% del crédito hipotecario vivo para compra de viviendas. El Banco obligó después a las entidades de crédito a remitir dicha información mediante la CBE 1/2013, de 24 de mayo. El Banco de España ha estimado las entregas de viviendas por personas físicas por procesos de ejecución entre 2012 y 2015. En dicho periodo cuatrienal hubo 133.004 (media anual de 33.240) entregas de vivienda habitual a las entidades de crédito y 59.800 daciones en pago (media anual de 14.947).

Los datos del Banco de España pueden implicar que casi un 49% de los lanzamientos hipotecarios publicados por el CGPJ para dichos años correspondieron a viviendas habituales. Si la proporción citada de entregas de viviendas habituales derivadas de procedimientos judiciales se aplica a todos los lanzamientos producidos en el periodo 2008-15, resultaría un total de casi 217.000 viviendas habituales entregadas a los bancos como consecuencia de los procedimientos de ejecución iniciados en dicho periodo.

Un sistema de ejecución tan severo como el vigente en España se ha aplicado a unos préstamos contraídos en una etapa de dinero fácil y de escaso rigor en la asunción de nuevos riesgos por parte de las entidades de crédito. En dicha década (1997-2007) el ahorro familiar se incentivó fiscalmente para la compra de vivienda habitual y las entidades financieras otorgaron préstamos hipotecarios a discreción a empresa y particulares.

3.6.3. UN INJUSTO PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN

El procedimiento de ejecución hipotecaria se apoya en la ley hipotecaria y en la ley de enjuiciamiento civil. Destaca el artículo 1911 del Código Civil, según el cual el acreedor se puede quedar con todo el patrimonio del deudor para recuperar el préstamo. El artículo 105 de la Ley Hipotecaria estableció la garantía personal e hipotecaria del deudor.

La Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 1/2010) establece que, si una vez producido el impago del préstamo, el bien se saca a subasta y esta queda desierta, el banco se puede quedar con la vivienda abonando solo el 70% del valor del valor por el que el bien hubiere salido a subasta (el 50% hasta julio de 2011). La entidades de crédito pueden reclamar al deudor la diferencia entre el importe de la deuda, aumentada en los intereses de demora, y el 70% citado, junto a las costas del procedimiento.

En el proceso de recuperación de la deuda la entidad de crédito puede embargar el salario del deudor, al que hasta el verano de 2011 se le reconocía un derecho inembargable equivalente al 110% del salario mínimo interprofesional (705 euros), cantidad que podía aumentar según el número de familiares a cargo del mismo.

“El sistema resulta ineficiente e injusto. A los promotores se les han aceptado daciones en pago (entrega del bien como pago de la deuda) por miles de millones de euros, posibilidad que ni se les plantea a los particulares. La reforma del procedimiento exigiría que el precio que obtenga el deudor sea el de mercado, que haya más publicidad en las subastas, y que se refuerce la presencia en las mismas de familias y de empresas” (Álvarez Royo-Villanova, 2011).

3.6.4. REFORMAS LEGALES

En todo caso, el sistema de ejecución resulta más difícil en España para el prestatario moroso que en los países del entorno. Cinco han sido los cambios normativos introducidos para mejorar la situación de los deudores tras el inicio de la crisis. El camino de las reformas legales se inició con el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio (BOE de 7.7.2011), que pretendía atender al problema de que la adjudicación del bien al acreedor no implica que la deuda quede saldada. El deudor se queda sin vivienda y permanece endeudado con el banco en una cuantía que puede ser trascendente.

Dicha norma elevó los ingresos inembargables de los deudores hasta el 150% del Salario Mínimo (SMI), que podrá incrementarse hasta el 30 por cien por persona dependiente del núcleo familiar y para pensionistas a su cargo cuyos ingresos familiares no alcancen al cómputo anual del SMI. Se incrementó desde el 50 al 60% del valor de tasación el límite mínimo para la adjudicación del bien. El depósito exigido a los postores para participar en la subasta, equivalente al 30% del valor del bien ejecutado, se redujo hasta el 20%.

Menos de un año después, con un nuevo gobierno, el RDL 6/2012 introdujo la figura del “Código de Buenas Prácticas”, al cual pueden adherirse voluntariamente las entidades de crédito. Con el RDL 6/2012, “de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos” (BOE de 10.3.2012), el gobierno del Partido Popular pretendió actuar sobre el problema creciente de los hogares incapaces de atender el pago de la cuota periódica de la hipoteca con la que se adquirió la vivienda.

El ámbito del Real Decreto es el de los préstamos o créditos de personas físicas garantizados con hipoteca para la compra de la vivienda habitual. El Real Decreto citado trata de proteger a los deudores sin recursos, esto es, a los que se encuentran en el llamado “umbral de exclusión” (Artículo 3.1).

Sin embargo, lo más relevante es que dichos hogares podrán beneficiarse de un procedimiento, regulado en un “Código de Buenas Prácticas”, que se aplicará solo a las entidades de crédito que se adhieran voluntariamente al mismo. Dicho procedimiento puede terminar con la dación en pago doce meses después de la solicitud de reestructuración.

El RDL 6/2012 incluye medidas fiscales para favorecer refinanciaciones y daciones en pago (exención de AJD en las novaciones, exención de ganancias patrimoniales en el IRPF en las daciones, el impuesto de plusvalía municipal corresponderá al adquirente). El número de hogares favorablemente afectados por la aplicación del Real Decreto Ley parece haber sido reducido. El limitado número de hogares que pueden entrar en el mencionado “umbral de exclusión”, las exigencias adicionales exigidas y los bajos precios de compra de las viviendas afectadas han sido los principales elementos reductores de dicho alcance.

El tercer cambio normativo, el RDL 27/2012 (BOE de 16 de noviembre), impuso una moratoria de dos años a los lanzamientos (desahucios) de las viviendas habituales ocupadas por deudores morosos con especial riesgo de exclusión. Se condicionó la moratoria al caso de que la entidad acreedora se hubiese adjudicado la vivienda. Se consideró como hogares con riesgo de exclusión a los que percibiesen unos ingresos no superiores a 3 IPREM (algo menos de 1.600 euros/mes), junto a unos requisitos adicionales que han limitado de forma significativa el alcance de la norma.

La deuda sigue creciendo durante los dos años de suspensión del lanzamiento. En enero de 2013, de acuerdo con la Disposición Adicional Única del citado Real Decreto (que establecía una cobertura para hogares desalojados a cambio de un

alquiler de entre 150 y 400 euros) se acordó entre gobierno y bancos la creación de un “Fondo Social de Viviendas” a partir de las viviendas que aportasen los bancos, unas 6.000, para alojar a personas desahuciadas por los mismos desde 2008.

En febrero de 2013 el Congreso de los Diputados aprobó la aceptación a trámite de la Iniciativa Legislativa Popular presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Esta iniciativa tenía el respaldo de más de 1,4 millones de firmas y se había presentado al Congreso en noviembre de 2011. El texto de la ILP tenía solo dos artículos y consideraba la dación en pago como la fórmula preferente para solucionar la cuestión de los impagos hipotecarios en el caso de la vivienda habitual.

Tras la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 12 de marzo de 2013, contraria al ordenamiento jurídico español del procedimiento de ejecución, dicho procedimiento debe de establecer la posibilidad de que el juez lo pueda paralizar, si existe alguna cláusula abusiva.

El RDL 27/2012 y el de la ILP sobre dación en pago se convirtieron, integrados, en la Ley 1/2013 (BOE de 15.5.2013), de 14 de mayo, “de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”.

Dicha ley tiene mantiene la suspensión por dos años de los desahucios de las familias en situación de especial riesgo de exclusión. El segundo capítulo modifica la normativa hipotecaria vigente en España. Así, limita los intereses de demora exigibles en la ejecución hipotecaria hasta tres veces el tipo de interés legal del dinero en caso de vivienda habitual, obliga a una mayor independencia de las tasadoras respecto de las entidades de crédito, en el procedimiento de ejecución hipotecaria (subasta).

Además, establece un tipo de salida de subasta no inferior al 75% del valor de tasación empleado en la concesión del préstamo y se eleva el porcentaje de adjudicación de subasta al 70% del valor por el que el bien hubiese salido a subasta, y amplía el colectivo situado en el umbral de exclusión en el Código de Buenas Prácticas.

El órgano judicial puede paralizar, pues, el procedimiento en caso de advertirse la presencia de cláusulas abusivas. Se podrá exigir la deuda total en caso de falta de pago de al menos tres meses. Se rebajan los requisitos a los licitadores. El órgano judicial podrá apreciar la existencia de cláusulas abusivas y decretar la improcedencia de la ejecución.

La Disposición Adicional primera de la ley 1/2013 establece que el gobierno fomentará la creación de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito destinadas a ofrecer cobertura a las personas desalojadas de su vivienda habitual por impago de préstamo hipotecario. Dichas personas podrán acceder a las viviendas del Fondo mediante contratos de arrendamiento con rentas de alquiler establecidas en función de los ingresos que perciben.

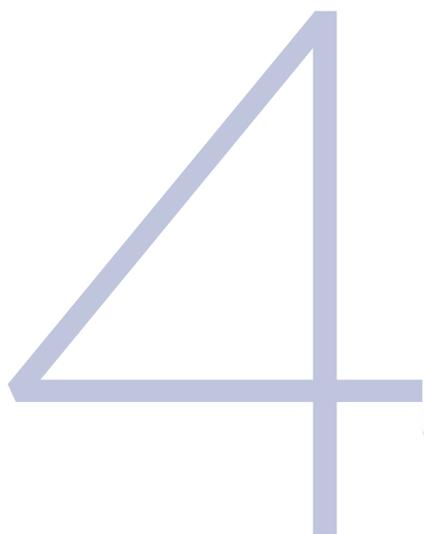
Un informe del Banco Central Europeo de 2013 supuso una cierta advertencia ante la ley 1/2013, considerándola insuficiente y subrayando las diferencias que supone respecto de las prácticas vigentes en otros países de la Unión Europea. Para el BCE la ejecución hipotecaria resulta costosa y genera menos ingresos que las ventas voluntarias. Los prestamistas garantizados deben de adaptar sus prácticas habituales en la gestión de morosos “a fin de evitar las ejecuciones hipotecarias”. La iniciativa de creación de un fondo social de viviendas debe de integrarse en una estrategia amplia e integrada de gestión de las dificultades relacionadas con las hipotecas.

Por último, el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, “de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social” (BOE de 28.2.2015) pretende, según la Exposición de Motivos, “que una persona física, a pesar de un fracaso económico empresarial o personal, tenga la posibilidad de encarrilar nuevamente su vida e incluso de arriesgarse a nuevas iniciativas, sin tener que arrastrar indefinidamente una losa de deuda que nunca podrá satisfacer”.

El Real Decreto-Ley citado se inspira en el modelo alemán, puesto que amplía ligeramente el acceso a la dación en pago aunque no establece un sistema universal para tratar la cuestión de la insolvencia particular en España.

No hay un procedimiento común en la Unión Europea, pues cada estado miembro tiene normas propias para la rehabilitación, la dación en pago, la reestructuración y los acuerdos extrajudiciales. La nueva norma se inspira en el derecho germánico, que se basa en la “responsabilidad moral” de la persona que contrae la deuda. La posible dación en pago y remisión de deuda está vinculada a una serie de “condicionantes” y “requisitos” que el legislador considera “merecedores” para negociar una reestructuración de deuda.

LÍNEAS DE ACCIÓN
PARA UNA POLÍTICA
INCLUSIVA DE VIVIENDA



4. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA UNA POLÍTICA INCLUSIVA DE VIVIENDA

El resumen realizado en los apartados precedentes sobre la situación del mercado y los principales componentes de la política de vivienda en España se completa aquí con un conjunto de propuestas y sugerencias respecto del marco actual de dicha política, alguna de las cuales ya estaba implícita en los apartados precedentes.

Desde la Comisión, a través de consulta con los responsables estatales de política de vivienda en la Unión Europea (Eurofound, 2016), se determinó que los tres objetivos más importantes de dicha política en el conjunto de estados miembros eran los relativos a la necesidad de mejorar la accesibilidad a viviendas asequibles, la provisión de viviendas accesibles a los grupos de población más vulnerables y con menos recursos y, por último, el de lograr la mayor sostenibilidad posible en las condiciones de las viviendas. Se incluyen en este apartado aspectos medioambientales, destacando en especial el de conseguir que las viviendas sean más eficientes desde el punto de vista energético.

En dicha consulta se encontró que los principales obstáculos para el acceso a viviendas asequibles fueron los relativos a los elevados precios de los alquileres, la escasez o insuficiencia en cuanto a viviendas sociales y las dificultades de acceso a financiación crediticia para la compra de vivienda o la falta de capacidad para hacer frente al servicio de la deuda derivada de dichos créditos.

En este sentido, a efectos de la política de vivienda en España, debe de destacarse que dicha política está compartida entre los tres niveles de administraciones públicas existentes (estatal, autonómica y local), aunque formalmente está transferida a las comunidades autónomas con carácter exclusivo. En general, desde el gobierno de España se debe de actuar para conseguir la mayor coherencia posible entre los objetivos y en las actuaciones desarrolladas por dichas administraciones.

A continuación se recogen algunas propuestas sin pretensión de exhaustividad (Rodríguez López, op. cit. e Inurrieta y otros, 2013). La política de vivienda no se debe de confundir con la construcción de nuevas viviendas a toda costa, pues dicho enfoque ha permitido reforzar la especulación.

- La política de vivienda debe de atender sobre todo al objetivo de facilitar el acceso a la vivienda con un esfuerzo razonable respecto de los niveles de ingresos familiares (no se debe destinar más de la tercera parte de los ingresos al acceso a la vivienda). Dicho objetivo puede lograrse con cualquiera de las formas básicas de acceso a la vivienda, propiedad y alquiler, y también mediante el uso para dicho fin de viviendas de nueva construcción y de viviendas usadas. La política pública de vivienda debe de basarse más en las ayudas directas que en las rebajas fiscales a los hogares beneficiarios.
- Es necesario realizar previsiones rigurosas de la demanda potencial de vivienda. Las actuales políticas de vivienda no suelen ir acompañadas de dicha previsión, por lo que no puede conocerse la precisión de los objetivos cuantitativos establecidos. Se suele aludir a la previsión de creación de nuevos hogares al establecerse los objetivos. Dicho enfoque es racional, pero se debe de tener

en cuenta que la creación de unidades familiares no es exógena con la evolución de la economía. El proceso de creación de nuevos hogares mantiene una estrecha conexión con la situación del mercado de trabajo, especialmente con la evolución del nivel de empleo, lo que implica que la previsión de demanda de vivienda, apoyada en la estimación de la creación de hogares, implica en el fondo una previsión acerca de la evolución de la economía.

- Resulta imprescindible conseguir una mejoría sustancial de las estadísticas de vivienda y de las correspondientes al seguimiento de la política de vivienda. Se trata de que los planes de vivienda estatales que se pongan en marcha sean objeto de un seguimiento continuo. Dicho seguimiento contribuiría a una mayor difusión y conocimiento de los instrumentos de política de vivienda entre todos los ciudadanos y posibles beneficiarios de tales planes. Se debe también de conocer el alcance y cumplimiento de las políticas que desarrollan las comunidades autónomas, que suelen efectuar políticas independientes de la administración central, pero con recursos transferidos desde la misma.

Destaca, sobre todo, la escasa información pública sobre la situación del mercado de alquiler en España, del que solo se dispone con periodicidad anual de los resultados de las encuestas (Encuesta de Condiciones de Vida y Encuesta Continua de Hogares) del INE. Se carece de información sobre las características de los nuevos contratos de alquiler (superficie, precio, localización) formalizados y también se adolece de un índice de precios de alquileres, necesidad que no satisface el componente “viviendas en alquiler” del Índice de Precios de Consumo. Se trata, pues, de una situación a superar.

- Políticas de vivienda estatal y de las comunidades autónomas: las políticas de ayuda directa al acceso a la vivienda deben de ser objeto de coordinación desde el gobierno de España. A la vista de las necesidades de viviendas de alquiler, de las condiciones de retribución y de estabilidad de los nuevos empleos, las ayudas procedentes de los Presupuestos Generales del Estado deben de concentrarse en el alquiler y en el fomento del aumento del parque de viviendas sociales destinadas al alquiler.

Si las autonomías quieren seguir fomentando la vivienda protegida en propiedad pueden establecer sus propios planes específicos, respetando las características básicas de tales viviendas (servir para residencia habitual y permanente del propietario o inquilino, contar con un precio máximo de venta o un alquiler máximo de referencia, disponer de una superficie máxima de 90 m², además de trastero y plaza de garaje) (D.A. 3ª del RD 233/2013, BOE de 10.4.2013, que regula el Plan 2013-2016).

La actuación estatal debe de encaminarse a la creación de un parque estable y suficiente de viviendas sociales en alquiler. Para conseguir dicho objetivo se emplearán las viviendas de nueva construcción sobre suelo público, con financiación crediticia, y las viviendas adquiridas a precios razonables de los bancos y de Sareb. El alquiler será objeto de fomento, asimismo, a través de las subvenciones a los inquilinos con ingresos no superiores a los 3 IPREM, que cubrirán una parte del alquiler y tendrán una duración máxima determinada.

- Los ayuntamientos deberán disponer de un registro de demandas de acceso a la vivienda por parte de los vecinos de cada ciudad. Para la creación y control de dicho registro será imprescindible la colaboración de las comunidades autónomas con los municipios.
- La normativa sobre vivienda protegida debe de actualizarse. Son abundantes las picarescas en este tipo de viviendas. Ejemplos de ello son las VPO construidas en primera línea de playa, no precisamente residencias habituales, la creación de viviendas de dimensión considerable a partir de la suma de varias VPO adquiridas por una misma familia a precios por debajo del mercado, la exigencia de un nivel elevado de ingresos de los adquirentes o arrendatarios (5,5 IPREM es el último tope establecido), así como un abundante clientelismo político en el reparto de las viviendas construidas, sobre todo cuando el precio resulta muy inferior al del mercado.

Una proporción significativa de VPO no se destina a hogares con ingresos reducidos, sino más bien a hogares de clases medias incluso elevadas. El sistema tiene un elevado componente de política de fomento de la construcción residencial, sobre todo en territorios en los que la actividad productiva está muy poco diversificada, y favorece con frecuencia a hogares que pueden acceder a una vivienda en el mercado. Para ser útil a los objetivos de una política social de vivienda el sistema requiere de una actualización y una radical puesta al día, tarea en la que el gobierno de España debe de tomar la iniciativa.

- La rigidez de los precios de venta de las viviendas protegidas ha desacreditado a dichas viviendas en la etapa de recesión reciente del mercado de vivienda. En dicho periodo los precios de mercado han estado con frecuencia muy por debajo de los precios oficiales de venta de las viviendas protegidas.
- Se debe de mantener la equiparación fiscal conseguida en los últimos años entre las viviendas en propiedad y de alquiler. Debe de persistir la desgravación en el IRPF a los propietarios de vivienda que alquilen, ante la situación presente de exceso de demanda en dicho mercado.
- Se debe de corregir la normativa reciente en materia de alquileres. La ley 4/2013 contempla el alquiler como una situación transitoria, no como una forma de tenencia estable y definitiva. Se debe de ampliar el plazo a partir del cual el arrendador puedan disponer de la vivienda. El arrendatario nunca debería de poder ser desahuciado de la vivienda en caso de cambio de propietario durante la vigencia del contrato.
- Fiscalidad de las viviendas vacías. Se mantendrá la posibilidad de reforzar el IBI a dicho tipo de viviendas por parte de los municipios, en especial en las zonas urbanas en las que resulte acuciante la necesidad de vivienda. Se debe de avanzar en conseguir una definición rigurosa y práctica del concepto de vivienda vacía.
- Urbanismo: debería de establecerse una mayor homogeneidad en toda España entre los sistemas seguidos para la concesión de licencias municipales de obras.

- Los ayuntamientos deben tener una mayor implicación tanto en la definición de la política de vivienda como en la cuantificación y programación de las mismas en su municipio. Una programación que deberá tener en cuenta no solo para qué grupos sociales se promueve las viviendas, sino en qué lugar se ubican. No hay política de vivienda sin una política de suelo y esta última debe ser responsabilidad de los ayuntamientos, que deben garantizar un suelo tasado políticamente de forma proporcional al coste previsto para la vivienda (Mangada, 2015).
- Se debe de reforzar la fiscalización de las transacciones realizadas con suelo mediante la elaboración de mapas de propietarios, cruzándose con Hacienda la información disponible, favoreciendo una mayor transparencia en las transacciones y reduciendo la especulación. Es necesario fomentar la creación de patrimonios municipales de suelo, manteniendo el sistema de cesiones de edificabilidad previsto en la actual normativa estatal de suelo.
- Se debe de evitar que ayuntamientos y autonomías acumulen viviendas vacías durante periodos prolongados de tiempo. La política local de viviendas debe de hacer un uso racional de los recursos aportados para favorecer el acceso a la vivienda de los hogares con menos recursos, manteniendo una tensión constante sobre el patrimonio municipal de viviendas en alquiler y asignando con rapidez entre los demandantes inscritos las viviendas construidas.
- Se debe de fomentar de manera decidida el subsector de la rehabilitación de viviendas. Se deben de elaborar planes de rehabilitación municipal, favoreciendo la participación de los agentes sociales. Se debe de garantizar la permanencia de los hogares de rentas medias y bajas en sus barrios para evitar la gentrificación.
- Se debe de elevar al 75% del precio de compra del bien sacado a subasta el porcentaje mínimo que debe de abonar el banco en caso de que no haya postores en la subasta.
- Tras los cambios introducidos en la normativa sobre el procedimiento de ejecución hipotecaria, se debe de avanzar hacia una efectiva “segunda oportunidad” para el deudor insolvente no doloso. Se debe de establecer un procedimiento equivalente al existente en países como Francia y Suecia, donde cabe la posibilidad de que el deudor de buena fe pueda mantener la vivienda, previo establecimiento por un juez de un plan financiero.
- Se debe de reforzar el gasto público estatal destinado a la política de vivienda, aunque la ejecución concreta de dicha política corresponda a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos. Serán sobre todo relevantes las ayudas destinadas a impulsar la formación de parques de viviendas sociales de alquiler, las ayudas directas a los inquilinos y las ayudas a la rehabilitación. En los Presupuestos Generales del Estado de 2016 la cifra de gasto publico destinada a financiar nuevas actuaciones es casi simbólica, situación que debe de superarse para contribuir a facilitar el acceso a la vivienda de amplios estratos de población.



REFERENCIAS

REFERENCIAS

- Álvarez Royo-Villanova, S., “Las ejecuciones hipotecarias en el contexto de la crisis”, *Notario*, mayo-junio, 2011.
- Asociación Hipotecaria Española, “Un análisis de la cartera hipotecaria española. Primer semestre 2016”, Asociación Hipotecaria Española, www.ahe.es, septiembre, 2016.
- Costas de Vicente, B., “Las 5 reformas legales de 2015 que afectan a los contratos de arrendamiento”, Blog.sepin.es, 2015.
- Cuerpo Caballero, C. y otros, “Institutional features and regulations of housing and mortgages markets”, *Quarterly Report on the Euro Area*, 2014.
- Eurofound, *Inadequate housing in Europe: Costs and consequences*, Publications of the European Union, Luxemburgo, 2016.
- Inurrieta, A., Irigoien, E., Murgui, N. y Naredo, J. M., *¿Qué hacemos por la vivienda?*, Akal, Madrid, 2013.
- Mangada, E., “Ciudad compacta, dispersa o difusa”, *Temas para el debate*, n.º 252, 2015.
- Muñoz, J. y Pellicer, L., “Los nuevos reyes del ladrillo español cambian el glamur por la discreción”, *El País*, 6 de noviembre de 2016.
- Oliver Wyman y Asociación Hipotecaria Española, “Perspectivas para el Mercado Hipotecario en España a 2020. Luz al final del túnel”, Madrid, julio de 2016.
- Pareja Eastaway, M. y Sánchez Martínez, T., “El alquiler privado como vivienda social en España”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 189, 2016.
- “El retorno del alquiler en España”, *Temas para el debate*, n.º 252, 2015.
- Rodríguez López, J., “Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta”. *Fundación Alternativas, Documento de trabajo*, n.º 155, 2009.
- Roger Fernández, G., “El cuestionado papel del urbanismo español”, *Temas para el debate*, noviembre, 2015.
- Trilla, C., “Taller XXX Jornada de Coordinación Defensores: la vivienda pública en España”, Defensor del Pueblo, 2015.
- United Nations, Economic Commission for Europe, *Social housing in the UNECE Region. Models, Trends and Challenges*, 2015.
- Vegara, D., *European banking supervision: the first 18 months. Spain*. www.bruegel.org, Bruegel, Bruselas, 2016.

• EL DERECHO A UNA **VIVIENDA DIGNA** •

Julio Rodríguez López



www.uah.es