

A POLÍTICA DE VIVENDA EN ESPAÑA: LECCIÓN APRENDIDAS E RETOS DE FUTURO

MONTSERRAT PAREJA EASTAWAY* / MARÍA TERESA SÁNCHEZ MARTÍNEZ**

*Universidade de Barcelona / **Universidade de Granada

Recibido: 30 de maio de 2012

Aceptado: 31 de xullo de 2012

Resumo: A traxectoria da política de vivenda española configura o sistema de vivenda actual mostrando a súa non neutralidade en canto aos seus efectos sobre a posesión ou sobre a redistribución de riqueza. En España, a intervención en cuestións de vivenda dista da practicada polos seus veciños europeos debido, posiblemente, a unha conceptualización distinta no referente ás responsabilidades asumidas polo estado do benestar; a política de vivenda tendeu a estimular a nova construción cun dobre obxectivo: favorecer a propiedade como forma prioritaria de posesión e axudar ao sector inmobiliario como dinamizador do crecemento económico. Non foi así en Europa, onde o concepto de vivenda social, pública e accesible arraigou con forza nos esquemas de provisión de vivenda. Este artigo ten un dobre obxectivo: por un lado, tendo caracterizado o estado do benestar en España e identificado os principais instrumentos de política de vivenda utilizados ao longo da historia, determinar os efectos tanto negativos como positivos que xerou no sistema de vivenda español a política levada a cabo desde os anos cincuenta; e, por outro lado, sinalar os retos que aínda quedan por cumprir, ofrecendo un posible camiño alternativo para conseguilos.

Palabras clave: Política de vivenda / Tenza / Vivenda social / Gasto público.

HOUSING POLICY IN SPAIN: LESSONS LEARNED AND FUTURE CHALLENGES

Abstract: The trajectory of the Spanish housing policy has shaped the current housing system and it shows its non-neutrality in its effects on tenure or on the redistribution of wealth. In Spain, the usual scheme of housing intervention is far from those policies implemented by its European neighbours, possibly due to a different conceptualization regarding the responsibilities assumed by the welfare state. Spanish housing policy has tended to stimulate new construction with a double objective, to promote homeownership as a priority form of tenure and to stimulate the real estate sector as a catalyst for economic growth. This strategy has not happened in Europe where the concept of social housing, public and affordable, has become firmly established in the housing schemes. The aim of this article is two-folded: on the one hand, once the Spanish Welfare State is characterised and having identified the main tools of housing policy in Spain over the years, the paper aims to determine both negative and positive effects of the implementation of housing policy in the Spanish housing system. On the other, the paper will point out the remaining challenges in this field providing an alternative path to achieve them.

Keywords: Housing policy / Tenure / Social housing / Public expenditure.

1. INTRODUCCIÓN

As diferentes tendencias dos sistemas europeos de vivenda desenvolven un papel clave na análise contemporánea do deseño e da efectividade das políticas de vivenda desenvolvidas en cada país. As características específicas da oferta e da demanda de vivenda, xunto coas tendencias históricas nas políticas de provisión e regulación do mercado, determinan as problemáticas específicas na actualidade ás que hai que facer fronte co establecemento de certas prioridades de intervención.

En Europa, o obxectivo de facilitarlle o acceso á vivenda a familias de rendas baixas ou a certos grupos vulnerables deu lugar a unha particular combinación da intervención pública e do mercado, dando forma a un stock de vivendas sociais con

diferenzas considerables entre cada un dos países, reflectindo sobre todo conceptualizacións diferentes sobre o significado da vivenda social (Whitehead e Scalon, 2007). As orientacións da política de vivenda en España capacitaron o acceso á propiedade a unha ampla capa de poboación, reforzando o sector inmobiliario sen primar a xeración dun parque de vivenda social dispoñible para atender as necesidades de vivenda dalgúns colectivos.

Moitos autores describiron a evolución dos sistemas europeos da vivenda a través da análise comparativa e da selección de estudos de casos representativos (Oxley e Smith, 1996; McCrone e Stephens, 1995; Harloe, 1985; Kemeny, 1995; Kleinman, 1996; Balchin, 1996; Boelhouwer e Van der Heijden, 1992; Clapham, 2006; Haffner *et al.*, 2008). Na maioría dos países europeos, a construción masiva de vivendas sociais, principalmente de aluguer público, levouse a cabo despois da Segunda Guerra Mundial co fin de proporcionarlles aloxamento a familias de baixos ingresos. Desde ese período, os sistemas de vivenda foron desenvolvidos e transformados por cada país de acordo coa súa propia traxectoria sociopolítica, coas peculiaridades de promotores e construtores de vivenda, coas características das familias ou dos grupos sociais e coas súas prioridades de política de vivenda. A pesar desta diversidade, poden identificarse algunhas tendencias comúns:

- *Aumento da vivenda en propiedade.* A porcentaxe de vivenda en propiedade incrementouse a principios do ano 2000 na maioría dos países europeos en comparación coa situación de principios dos anos oitenta. En termos xerais, detéctase en toda Europa unha caída en relación co tamaño e coa calidade das vivendas de aluguer.
- *Cambios na titularidade da vivenda en aluguer.* A vivenda en aluguer perdeu importancia relativa, cambiando a súa forma predominante: mentres que despois da Segunda Guerra Mundial a principal forma de prestación de aluguer era o aluguer social, os mercados de aluguer privado adquiriron unha crecente importancia en Europa desde a década de 1980 en detrimento do aluguer público.
- *Aumento do prezo do aluguer.* En termos relativos, as rendas do aluguer aumentaron maioritariamente (agás nos casos de Portugal e de Dinamarca) no longo prazo debido, principalmente, ao aumento no custo da terra para a construción, ao custo dos servizos de vivenda e ao desenvolvemento de melloras de calidade, sendo a renda real menos cíclica que o prezo da vivenda, xa que as flutuacións soen estar vinculadas ás reformas normativas e son menos sensibles á especulación ou aos ciclos macroeconómicos.
- *Redución de programas para facilitar o acceso á vivenda de modo xeral.* Na maioría dos países produciuse unha diminución nos programas sociais dirixidos a facilitar o acceso á vivenda: o sector do aluguer privado xurdiu como unha alternativa á vivenda social. As axudas xeneralistas ao acceso á vivenda transformáronse en programas moito máis dirixidos a certos colectivos considerados prioritarios como, por exemplo, os novos, as familias de rendas baixas ou os inmigrantes.

Paradoxalmente, unha boa parte das tendencias que se detectan en materia de vivenda en Europa foron trazos distintivos de países mediterráneos como España desde a metade do século pasado. Sen lugar a dúbidas, a existencia dun débil estado do benestar contrarrestado con importantes apoios familiares, xunto cun potente sector inmobiliario xerador dun notable efecto de arrastre no resto da economía, contribúen en gran medida a explicar tanto o predominio da propiedade como o case inexistente sector de vivenda social, e a necesidade dun cambio de tendencia na acción pública asociada á vivenda en España.

En Europa, a redución do número de vivendas sociais explícase tanto polo aumento do nivel de vida relativo dos cidadáns (McCrone e Stephens, 1995) como pola diminución da forza do estado do benestar desde a década de 1980, así como pola falta de políticas públicas substantivas na vida contemporánea (Kemeny, 2005; Navarro, 2004). A conxuntura económica tamén afectou directamente ao deseño das políticas de vivenda, particularmente á evolución dos mercados financeiros, ás reducións paulatinas nos tipos de xuros hipotecarios, ao tratamento fiscal á vivenda, ao aumento de expectativas de ganancias de capital polo incremento dos prezos da vivenda ata o ano 2007, e ás actuais políticas de contención de gasto.

Ante o panorama europeo, España e a súa traxectoria polo que respecta ao seu particular sistema de vivenda presenta trazos distintivos e problemáticas intrínsecas que foron abordadas de maneira específica e con maior ou menor éxito a través do deseño das políticas de vivenda e regulacións paralelas.

En resumo, a evolución diversa dos sistemas europeos de vivenda levou a escenarios moi diferentes para deseñar e implementar as actuais políticas de vivenda. Os cambios nas normas vixentes cobren un amplo espectro desde a estrita regulación á aberta liberalización, pero en que medida estes cambios son capaces de contrarrestar a tendencia do mercado?, ata que punto se pode aprender dos erros cometidos no pasado?, cal é a verdadeira marxe de manobra da política pública de vivenda?

Este artigo estrutúrase da seguinte maneira. Na sección 2 realízase unha revisión dos principais instrumentos de política de vivenda, dos argumentos teóricos a favor e en contra da súa utilización, así como da súa incidencia sobre a oferta e a demanda de vivenda. A continuación farase fincapé na débil configuración do estado do benestar en España e os seus vínculos coa política de vivenda. A sección 3 explora as grandes tendencias da política de vivenda en España desde a Guerra Civil formulando un punto de inflexión nos parámetros utilizados a partir da chegada da democracia. O mercado do aluguer e a súa regulación, xunto cunha análise da contía de recursos públicos que se destinan a financiar a política de vivenda, constitúen as seguintes seccións. Finalmente, o artigo pretende identificar as leccións aprendidas do pasado e a necesidade de establecer novos obxectivos e instrumentos de política co ánimo de resolver o –non por persistente menos importante– problema de acceso á vivenda en España.

2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVENDA: OBXECTIVOS E RESULTADOS ESPERADOS

Na maioría dos países desenvolvidos, a vivenda configúrase como un dos mercados nos que a intervención pública é máis importante. Esta intervención defínese a través dun conxunto de regulacións e de medidas, moitas delas con reflexo orzamentario, que poden englobarse en dous grandes bloques: as que xeran gasto público directo e as de carácter fiscal. Así mesmo, estas intervencións poden, á súa vez, estar orientadas a incentivar ou a favorecer a oferta ou a demanda. Habitualmente se adoita xustificar a intervención pública con base en criterios de eficiencia, equidade e estabilización do ciclo económico, e a política de vivenda encaixa perfectamente neste marco de análise (Sánchez Martínez, 2002).

Formulada desde o prisma da *eficiencia*, a intervención pública tería que limitarse a garantir as condicións de competencia perfecta e a cobertura dalgúns fallos de mercado. Unha boa parte das externalidades potenciais asociadas á vivenda poden corrixiarse mediante a regulación, distribuída nos distintos niveis de goberno, abrangendo aspectos como condicións mínimas de seguridade e de saúde pública das vivendas, planeamento urbanístico, cualificación de usos que se lle poden dar ao solo, conservación e rehabilitación de edificios por razóns históricas ou de patrimonio urbano, renovación urbana, control de alugueiros, intervencións no mercado de crédito para aumentar o fluxo de crédito á vivenda, etc. Porén, son os argumentos de *equidade* os que máis explican a presenza do sector público neste mercado da vivenda, e sobre os que nos imos centrar. Esta intervención realízase maioritariamente mediante políticas orzamentarias a través do gasto público e dos beneficios fiscais. Os principais beneficiarios adoitan ser as familias con menores recursos económicos, sen apenas capacidade de aforro, polo que non teñen fácil o acceso aos mercados de capitais e de vivenda.

Xunto ás razóns de equidade e de eficiencia aínda existe un terceiro fundamento para a intervención nos mercados de vivenda: a súa contribución á *política de estabilización e crecemento*. A importancia das actividades de construción, sobre todo a residencial, en canto a formación de capital e creación de emprego, ademais dos seus coñecidos efectos de arrastre sobre o resto do sistema produtivo, convérteo nun sector clave do crecemento económico. En conxunturas de baixo crecemento é frecuente que os gobernos se apoiaran na política de vivenda como instrumento anticíclico, desenvolvendo nestes casos actuacións de estímulo á construción.

Máis alá destes razoamentos, e utilizando a perspectiva histórica, a maior parte dos instrumentos de política de vivenda en Europa desenvólvense despois da Segunda Guerra Mundial co ánimo de combater o grave déficit de vivendas no momento. Tal e como afirma Priemus (2001), a pesar de que puidese parecer que quedan poucas razóns para a intervención pública unha vez que desaparece o déficit habitacional xerado despois da guerra, existen razóns suficientes para xustificar a intervención pública en situacións de excedente de vivenda ou de superávit. Entre outras, sinálanse as seguintes: exercer o control do bo funcionamento dos mercados

asegurando a transparencia e a fiabilidade da información; reforzar o lado da demanda, garantindo unha intervención neutral en canto á decisión con respecto á tenza; promover a innovación e as dinámicas de vivenda ao longo do ciclo vital das familias; reducir o risco e a promoción da estabilidade no mercado; contrarrestar os efectos externos; promover a coordinación horizontal da política de vivenda con outras políticas como, por exemplo, o urbanismo, a política ambiental ou a renovación urbana; promover a coordinación vertical entre os diferentes responsables de vivenda, desde a Unión Europea aos gobernos locais; e redistribuír riqueza a través da política de vivenda particularmente apoiando a demanda dos grupos máis vulnerables.

2.1. EFECTOS DAS AXUDAS DIRECTAS

O uso de determinados instrumentos de política de vivenda, segundo representen gasto directo ou indirecto e estean orientados cara á demanda ou á oferta, teñen un conxunto de efectos. As axudas directas baséanse sobre todo na produción pública de vivenda ou na provisión pública con produción privada, cuns prezos de aluguer ou de venda por baixo dos do mercado, e van destinadas a aqueles fogares con menores recursos. As axudas e subsidios á construción –e indirectamente ao acceso á vivenda– absorben unha gran parte do gasto público destinado á vivenda, e son considerados instrumentos desde o lado da oferta. Á hora de aplicar este tipo de política preséntanse as seguintes cuestións para debater: é preferible (máis eficiente) que a promoción destas vivendas sociais sexa realizada polo sector público ou polo privado?; cumpre criterios de equidade, sobre todo horizontal, a distribución dos programas de vivendas sociais ou protexidas?; as vivendas con protección pública, deben destinarse á venda ou ao aluguer?

Existen, ademais, outros instrumentos, máis orientados desde o lado da demanda, como as transferencias en especie. Son subsidios ou subvencións directas que se lles conceden ás familias para financiar a compra ou o aluguer dunha vivenda existente no sector privado. Desta forma, rómpese o vínculo coa produción pública. Normalmente, estas axudas que se lles conceden ás familias consisten nunha especie de *voucher* ou “vale-cupón” que se pode utilizar segundo a súa vontade (cadro 1). Os destinatarios destas axudas serían familias de rendas baixas, que reciben as subvencións condicionadas para acceder á vivenda e que han de cumprir os requisitos impostos no programa¹. Así, favorecese unha maior integración social. Algunhas obxeccións a este tipo de programas veñen dadas ante a posibilidade de que provocasen aumentos dos prezos, e que estes programas son demasiado custosos, aínda que probablemente non superiores a un programa público de vivenda.

Finalmente, existen detractores que avogan en contra tanto da promoción de vivendas públicas como das axudas en especie cara á demanda, centrados na suposta

¹ Para un estudo comparativo entre os cupóns e os subsidios á vivenda en EE.UU., Reino Unido e Holanda, véxase Priemus, Kemp e Varady (2005).

inferioridade das transferencias en especie fronte ás transferencias en efectivo como mecanismo para redistribuír renda, en canto que os primeiros pechan dun excesivo paternalismo e distorsionan as pautas de consumo dos seus beneficiarios (Weicher, 1979; Schreiber e Clemmer, 1982; Olsen, 1983, 2001; Rosen, 1985). Con todo, é coñecido que na provisión de bens preferentes, como é a vivenda, funciona unha actitude de paternalismo do sector público, que intenta asegurar o acceso a certos niveis mínimos (equidade categórica) e que responde ás preferencias dos políticos e tamén dos contribuíntes, que desexan ver como os seus impostos se destinan a resolver determinados problemas sociais como as necesidades de vivenda, a calidade da educación ou un deficiente sistema de saúde.

Cadro 1.- Os voucher ou cupóns de vivenda e as *housing allowances*

Un *voucher* ou cupón de vivenda defínese como un subsidio cun límite máximo ou con algunha outra restrición que lle transfira poder adquisitivo a un individuo ou familia xunto cunha certa liberdade para decidir como se gasta ese subsidio. A liberdade concerne principalmente a que tipo de vivenda escollerá. Este subsidio pode ter a forma dun subsidio directo ou ben dunha exención impositiva.

Os cidadáns beneficiarios de *vouchers* deben facer a súa elección de vivenda independentemente de que o provedor sexa público ou privado, competindo ambos os dous en igualdade de condicións. Deben, iso si, gastar o seu *voucher* en vivenda e non noutro tipo de ben.

Os *vouchers* evidencian un certo paternalismo por parte do sector público, asegurándose o consumo dun ben, neste caso de vivenda, ao nivel dun certo estándar. Introducen unha maior competencia entre os provedores do ben e aseguran a eficiencia social dos impostos.

Este mecanismo de política de vivenda non se utilizou nunca en España, aínda que si en Estados Unidos e nalgúns países europeos.

As *housing allowances* difíren dos *vouchers* en canto que se vinculan directamente ao aluguer que realmente paga o inquilino e non a unha renda do aluguer potencial.

2.2. EFECTOS DAS AXUDAS INDIRECTAS

A discusión académica en torno á fiscalidade da vivenda susténtase nos seus efectos económicos: por un lado, destacan os efectos microeconómicos sobre a distribución da renda e a eficiencia na utilización dos recursos e, por outro lado, os efectos macroeconómicos sobre o desenvolvemento económico, o emprego e os prezos (Englund, 2003). Malia todo, considérase por parte dos cidadáns que o sistema fiscal debe contribuír a facilitar o acceso á vivenda, subsidiándoa para reducir o seu custo, e é contemplado como unha das preferencias fiscais case “intocable” entre a opinión pública e con maior apoio por parte desta.

En xeral, sexa como sexa o sistema de axudas fiscais que se aplique en cada país, normalmente se require a adquisición previa da vivenda, polo que desde un principio xa se está imprimindo un cariz distorsionador por parte da política de vivenda, que incide no mercado da vivenda e na economía en xeral. Este tipo de estímulo á adquisición sempre focalizou fortes críticas, e foi considerado regresivo por moitos economistas, tanto se se trata de equidade horizontal, ao favorecer máis o acceso á propiedade que ao aluguer, como de equidade vertical, pois se axuda máis ás familias con rendas máis altas (Sánchez Martínez, 2002; Onrubia *et al.*, 2009).

Así mesmo, os incentivos fiscais son analizados polos seus efectos sobre a distribución e a neutralidade da carga impositiva, e sobre o denominado efecto capitalización da dedución, que implica que os beneficios fiscais acaben repercutindo sobre o promotor e non no adquirente (Asberg e Asbrink, 1994; Capozza *et al.*, 1997; Hort, 1998; Bourassa e Grigsby, 2000).

Finalmente, outra das distorsións que se producen ao intentar mesturar obxectivos redistributivos que desexan corrir desigualdades sociais cos de eficiencia para emendar fallos do mercado e cos tipicamente estabilizadores é o efecto de sobreinvestimento e de concentración da riqueza en capital inmobiliario no longo prazo, fronte a outras formas de capital produtivo como o investimento en plantas industriais, o equipamento xeral ou a nova tecnoloxía, de moita maior importancia para os efectos produtivos, creándose, polo tanto, distorsións no equilibrio conxunto da economía (Hendershot e Hu, 1981)². En conxunto, todas estas consideracións levaron a numerosos analistas a propoñer a supresión total destas desgravacións fiscais ou a propoñer que se estudase unha retirada gradual destas desgravacións, limitándolas a niveis menores de ingresos e, en todo caso, a estudar unha maior equiparación con axudas aos fogares que acceden á vivenda a través do aluguer. Esta última medida é necesaria nun país cunha proporción de vivendas en aluguer tan extraordinariamente baixa para os estándares de calquera país desenvolvido.

2.3. EFECTOS DA REGULACIÓN ECONÓMICA

Por último, unha das intervencións públicas máis importantes no ámbito da regulación é o control de alugueres, un instrumento principal de intervención no mercado da vivenda en alugueiro. Este utilizouse como medida de política económica nas lexislacións de numerosos países de economía de mercado. A súa introdución perseguíu obxectivos que soen ir máis alá da consecución de fins específicos de política de vivenda; trataríase de obxectivos máis xerais (ECB, 2003; Pareja Eastaway e Sánchez Martínez, 2010): a) unha mellor distribución da renda, posto que o control de alugueres entraña unha transferencia de ingresos dos arrendadores aos arrendatarios, e dado que os seus efectos son análogos aos dunha política estatal que consiste en aumentar os impostos que gravan aos arrendadores e subvencionar aos arrendatarios; b) estabilidade dos prezos, porque a finalidade fundamental da lexislación sobre alugueres é que estes se fixen en niveis equitativos e estables para arrendadores e arrendatarios; e c) aumentar a seguridade dos inquilinos.

Con todo, o control de alugueres produce importantes efectos tanto no ámbito de asignación de recursos como de distribución do benestar (Arnott, 2003). Polo lado da oferta prodúcese, en primeiro lugar, unha redución do volume de oferta,

² A título de exemplo, o mercado da vivenda en España atópase na actualidade nun importante proceso de reestruturación despois de atravesar un dos *booms* inmobiliarios máis longos da súa historia. No período 1998-2007, España produciu o 40% das vivendas construídas na Unión Europea e soportou unha media anual de suba de prezos próxima ao 15% (Sánchez Martínez, 2008), estimándose unha burbulla nos prezos da vivenda de entre o 20% e o 50% (Ayuso e Restoy, 2006; IMF, 2006; ECB, 2006).

pois diminúen os incentivos para a construción de vivendas destinadas ao aluguer pola súa escasa rendibilidade; en segundo lugar, unha deterioración do parque de vivendas en aluguer, porque os controis fan que os propietarios non manteñan nin melloren a súa propiedade, ao reducirse a rendibilidade dos investimentos, co que diminúe a calidade do stock de vivenda de aluguer que vai orixinar unha rápida deterioración destas; en terceiro lugar, pode conducir a unha selección dos inquilinos xa que o propietario, que obtén beneficios durante os primeiros anos dun contrato de arrendamento e perdas durante os últimos anos, ten un incentivo para elixir aqueles inquilinos que, sobre a base dos seus ingresos e características demográficas, sexa probable que permanezan pouco tempo na vivenda alugada; e por último, a desaparición dos operadores especializados en arrendamentos.

Polo lado da demanda, os controis conducen a un exceso de demanda que, mesmo, poden favorecer a aparición dun mercado negro, en tanto en canto existan inquilinos dispostos a pagar algo máis para acceder a unha vivenda en aluguer. Así mesmo, frea a mobilidade das familias no mercado da vivenda, xa que poden rexeitar empregos por implicar un traslado de vivenda, podendo producirse tamén unha infrautilización do espazo construído.

A modo de síntese, a caracterización do sistema de vivenda, a súa traxectoria político-institucional no deseño da política, os seus déficits en canto á oferta e a súa problemática con respecto ao acceso á vivenda das familias son, entre outras, as bases en que se asenta o deseño e a configuración da política de vivenda de cada país. Non se pode entender o presente sen reinterpretar o pasado e a súa pegada de futuro. Tal e como apunta Leal Maldonado (2005), a diversidade dos obxectivos por alcanzar coa intervención en materia de vivenda –sociais, urbanísticos e macroeconómicos–, xunto coas relativas contradicións entre as medidas adoptadas para conseguir cada un deles, fai da política de vivenda un instrumento altamente susceptible á sensibilidade política de quen diseña e executa esa política.

3. POLÍTICA DE VIVENDA E ESTADO DE BENESTAR EN ESPAÑA E EN EUROPA

A vivenda representa un dos eixes máis importantes de desenvolvemento persoal e familiar, así como un elemento decisivo na integración e na cohesión social dos barrios e das cidades. Malia a relevancia da vivenda nestes ámbitos, en España non foi considerada tradicionalmente como peza de encaixe nas políticas sociais, senón como elemento vertebrador de políticas de fomento económico (Trilla, 2003).

O sistema de vivenda en España é significativamente diferente do doutros países europeos, xa que o estado de benestar e en particular as políticas de vivenda seguiron un camiño moi diferente e crearon un marco de referencia distinto para a elaboración das políticas públicas. Estas diferenzas políticas e económicas tamén contribúen a que España conte cuns trazos específicos en relación co seu sistema

de vivenda: o desequilibrio no que respecta á tenza, a case inexistencia de vivenda pública ou un sector inmobiliario do que depende o crecemento do total da economía, entre outras.

A traxectoria política de España é moi distinta á doutros países europeos. O letargo e a falta de dinamismo do sector público que se configura ao longo das catro décadas de ditadura que seguiron á Guerra Civil (1936-1939) deixou un país remiso a levar a cabo profundos cambios e iniciar un xiro rotundo no modelo de políticas públicas adoptado, a pesar da necesidade de realizar reformas substanciais en moitas áreas: desde o seu obsoleto sistema económico produtivo ao conxunto de actitudes, hábitos e comportamentos da poboación española. Así e todo, a chegada da democracia no ano 1975 e a promulgación da Constitución de 1978 formulan un novo escenario para lles facer fronte aos desafíos sociais.

A partir deste momento xurdiu unha boa parte do contexto socio-institucional que tivo un impacto directo no deseño e na execución da política de vivenda de España. En comparación co resto de Europa, o carácter distintivo de España é evidente no seu estado do benestar singular, na descentralización en curso das responsabilidades públicas e no peso extraordinario do sector inmobiliario que a miúdo é o condutor da economía no seu conxunto.

O apoio familiar ou as redes sociais familiares ou de coñecidos xorden habitualmente como substituto dun estado do benestar pouco ambicioso e cun peso reducido no conxunto das políticas públicas. A cobertura social que proporciona a familia a través das axudas inter-xeracionais tanto en especie coma en efectivo compensa a falta dunha acción pública que garanta un determinado nivel de vida. Isto é particularmente certo cando se analiza a vivenda en determinados países do sur de Europa.

De acordo con Leibfried (1992), quen estendeu a tipoloxía dos posibles estados de benestar de Esping-Andersen (1990), España atópase na categoría propia dos países mediterráneos ou do que se deu en chamar un réxime “rudimentario” de estado do benestar, que se caracteriza por un sistema de Seguridade Social relativamente débil, entendido como a ampla cobertura pública dos cidadáns en situacións especiais –viuvez, nais solteiras, desemprego, enfermidade, etc.– e tamén por un mercado laboral segmentado, no que coexiste un sector formal moi protexido cun relevante segmento case informal. Esta configuración favorece a aparición do clientelismo e do *familiarismo* como substitutos da débil redistribución da renda proporcionada polo Estado (Allen *et al.*, 2004).

Con todo, nas últimas décadas e na maioría dos países europeos e en Estados Unidos puxéronse en marcha políticas tendentes a fomentar o acceso á propiedade das clases con menores ingresos en detrimento do sector do aluguer. As axudas estatais directas para o aluguer están reducíndose, mentres que as axudas para o acceso á propiedade se incrementan. Motivacións diversas, tales como a necesidade de controlar o gasto público, os problemas sociais e de planificación urbana que emerxen das primeiras iniciativas públicas sobre a vivenda nos anos sesenta e setenta, baseadas na estandarización e en edificios intensivos (de grandes bloques de

vivendas) a grande escala, que produciron veciñanzas segregadas e conflitos urbanos, incentivar o acceso á propiedade para estimular a autosuficiencia e a acumulación de riqueza como rede de seguridade, ou as supostas externalidades positivas que a propiedade implica, conduciron a unha gran parte dos actuais sistemas políticos a unha perda de interese cara ás vivendas sociais de aluguer (Stephens, Elsinga y Knorr-Siedow, 2008; Green e White, 1997; Rossi e Weber, 1996).

Actualmente existe un gran debate en torno ao papel da vivenda dentro do moderno estado do benestar. Un gran número de expertos (Malpass, 2008; Doling e Ford, 2007; Whitehead e Scanlon, 2007) analizan as implicacións da residualización da vivenda social e da idea do sistema de benestar baseado na vivenda en propiedade. Consideran que o aumento da propiedade non só está promovendo o declive da vivenda social, senón que se pode converter nun cabalo de Troia dentro do conxunto do estado do benestar. Altos niveis de propiedade posibilitan que os gobernos recorten o gasto público e redistribúan a responsabilidade do benestar do individuo e da familia (Malpass, 2006). Isto suxire que se se prosegue con este proceso se observarán graves implicacións na vivenda social no futuro. O notable descenso nas políticas sociais destinadas a garantir o acceso á vivenda podería ter significado menos incentivos para estimular o sector (público) de aluguer no sistema de vivenda.

As diferenzas máis importantes entre España e outros países europeos con tradición socialdemócrata recentemente convertidos ao liberalismo é o punto de partida. Estes países tiveron durante anos a oportunidade de dotar o seu sistema de vivenda de unidades protexidas ou sociais, creando un stock considerable para ser usado de modo selectivo naquelas situacións de difícil acceso baixo as condicións existentes de mercado. España carece desta bolsa de vivenda social e, polo tanto, presenta graves deficiencias na atención a aqueles en situación vulnerable. De feito, tal e como afirma Trilla (2003), o sistema de vivenda español foi liberal en toda a súa traxectoria desde a metade do século XX, sen ningunha posibilidade para, con base en criterios máis solidarios, crear unha estratexia de continuidade na cobertura pública de acceso á vivenda.

En Europa, malia a súa diversa composición de tenza, os últimos datos sobre a accesibilidade da vivenda mostran que nin os países que tradicionalmente tenderon a favorecer o sector do aluguer (Europa central e occidental), nin os países que decidiron establecer mecanismos para facilitar o acceso á vivenda propia (os países mediterráneos) atoparon unha solución adecuada para satisfacer as necesidades de vivenda actuais. En consecuencia, mentres que moitos países están facendo un esforzo para alentar a vivenda en propiedade a través da privatización de parte do seu patrimonio de vivendas públicas, outros, como España, intentan promover o seu limitado mercado de aluguer (Trilla, 2001). Unha cuestión clave neste debate, e en termos das posibles estratexias que deben ser adoptadas por todos os países, é a necesidade de reconsiderar a provisión de vivenda pública mellorando a súa eficiencia, sen descoidar os obxectivos sociais (Pareja Eastaway e Sánchez Martínez, 2010).

4. GRANDES TENDENCIAS DA POLÍTICA DE VIVENDA EN ESPAÑA

A complexidade do sistema de vivenda en España no século XXI responde en boa parte á configuración da política de vivenda e á súa evolución desde o final da Guerra Civil (1936-1939). Desde as primeiras intervencións realizadas ao acabar a contenda, basicamente orientadas a paliar o déficit e a baixa calidade de vivenda para as familias españolas, ata as relativamente sofisticadas desgravacións fiscais e subsidios directos ás familias, a política de vivenda en España avanzou baseándose en dúas grandes tendencias: por un lado, a axuda “á pedra” ou claramente dirixida á oferta e, por outro lado, as axudas directas ás familias en función de certos criterios como, por exemplo, a emancipación ou o acceso por primeira vez á vivenda en propiedade.

A grandes trazos poden distinguirse catro grandes períodos no desenvolvemento da política de vivenda en España.

4.1. ATA O ANO 1975: A POLÍTICA DE VIVENDA INSPIRADA POLO FRANQUISMO

Despois da Guerra Civil, España dispoñía dun parque de vivendas insuficiente e de mala calidade. Este feito, agravado polo crecemento da poboación, pola falta de construción durante a contenda e pola escasa actividade construtora nos seguintes anos da posguerra, fan que o Estado trate de fomentar a construción de vivendas mediante a concesión dun amplo abano de axudas a través dunha variada lexislación para construír vivendas que eran denominadas de diferentes formas (cadro 2): *vivendas protexidas*, *vivendas bonificables*, *vivendas de clases medias*, *vivendas de renda limitada*, *vivendas subvencionadas*, *vivendas de tipo social*, etc. Todos estes réximes de vivendas, que se sucederán ata mediados dos anos setenta, gozaban, entre outros, de considerables axudas financeiras, de préstamos cualificados e de facilidades de subministración de materiais da construción, co obxectivo de facer accesible a compra de vivenda ás diferentes capas de poboación durante todo este período (Sánchez Martínez, 2002). Dous plans –o Plan 1956-1960 e o Plan 1961-1976– foron os principais impulsores da política de vivenda co obxectivo de cubrir o déficit de vivenda calculado en case catro millóns de unidades.

O estímulo do sector inmobiliario foi promovido directamente pola política de vivenda. Os plans de vivenda ían acompañados dunhas facilidades crediticias que tiñan por obxecto converter cada traballador en propietario, aparecendo unha nova clase obreira e unha segmentación espacial e social das cidades. Despois da construción de boa parte dos polígonos de vivenda habitualmente de aluguer público, localizados na periferia das grandes cidades receptoras de inmigración, tivo lugar un proceso de privatización destes, coa conseguinte redución de vivenda eminentemente pública dirixida a familias con escasos recursos.

A diferenza doutros países europeos, España non apostou naqueles momentos pola creación de parques de aluguer social para cubrir as demandas de vivenda máis urxentes, nin sequera por fomentar un mercado amplo de aluguer privado que

posibilitara unha maior liberdade de elección polo que respecta ás distintas formas de acceso á vivenda, facilitando que estas decisións fosen racionais.

Cadro 2.- A vivenda de protección oficial

En comparación co resto de Europa, a figura da vivenda de protección oficial (VPO) en España articula unha boa parte das iniciativas públicas orientadas á mellora do acceso á vivenda por parte das familias españolas. A VPO regúlase por primeira vez no ano 1963, sendo un claro exemplo de axuda á promoción de vivenda (“á oferta” ou “á pedra”), distinguindo entre as pertencentes a un primeiro e segundo grupo, segundo certos requisitos polo que respecta ao espazo e ao custo de cara a prover dun mellor financiamento ou axuda. Unha vivenda considérase VPO no momento da súa promoción ou construción ao cumprir as exixencias establecidas pola lei, non despois.

Nesta regulación, o réxime legal das VPO esténdese durante cincuenta anos desde o momento no que se outorga a cualificación definitiva. Máis adiante redúcese este período de cualificación.

A VPO podía ser destinada a “uso propio, arrendamento, venda ao contado ou con prezo aprazado, acceso diferido á propiedade ou cesión dela”. Mentres que nos seus inicios a regulación da VPO non prevé as características dos fogares que van ocupar estas vivendas, en principio toda a sociedade española é susceptible de comprar ou de alugar unha VPO, aínda que máis adiante se introducen criterios de elixibilidade con respecto a máximos de renda dos fogares.

4.2. O PERÍODO 1975-1981: A TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

A intervención pública descrita ata agora caracterizouse por un fomento indiscriminado da construción, dirixido a aumentar o parque de vivendas destinadas á venda e, na maioría das veces, sen ter en conta se estas novas edificacións cumprían os estándares adecuados de calidade, nin se os destinatarios eran realmente aquel segmento da poboación máis necesitado e con menor capacidade adquisitiva. Así, configúrase unha demanda potencial de vivendas cunha incapacidade económica e financeira que dificilmente podía chegar a ser demanda efectiva, consolidándose un exclusivo intervencionismo estatal directo á construción de vivendas, moi diferente ás tendencias observadas no resto dos países de economía de mercado onde cada vez máis se destinaban as axudas públicas a facilitar o acceso á vivenda, sobre todo destinadas ao aluguer.

Ademais de melloras no sistema de financiamento da vivenda (cadro 3), a adquisición da vivenda comeza ser obxecto dun tratamento fiscal favorable a través da redución do seu custo para os adquirentes, é dicir, potenciando a demanda mediante a dedución dos xuros e da cota do préstamo hipotecario, e coa exención de incrementos patrimoniais, todos eles no imposto sobre a renda, aumentando así a renda dispoñible dos contribuíntes que adquiren unha vivenda.

Por outro lado, son xa evidentes os efectos negativos do control de alugueres sobre o sector de aluguer, tanto en termos de oferta como de demanda, tal e como se sinala na sección 5.

Dada a situación exposta, chegara o momento de formularse un cambio na política de vivenda, pasando do sistema de apoio “á pedra” a un sistema de apoio á persoa, á vez que se facía necesario volver a vista cara ao mercado do aluguer, xa que desde a década dos anos cincuenta se pasara dun 54% do parque de vivendas en aluguer a un 23% a principios dos anos oitenta.

Cadro 3.- O financiamento da vivenda social

Ata a metade dos anos setenta, o sistema financeiro en España estivo completamente regulado polo Banco de España, e a política de vivenda se desenvolveu nun contexto de escaseza de recursos financeiros a través de financiamento privilexiado. O financiamento hipotecario estaba baixo a responsabilidade do Banco Hipotecario e das caixas de aforro, estando estas últimas comprometidas con importantes cotas de investimento obrigatorio no sector. A banca privada non estivo excluída, pero dedicouse maioritariamente ao financiamento no curto prazo (Alberdi e Levenfeld, 1996).

A liberalización do sistema financeiro a través da Lei 2/81 posibilitou a participación de bancos comerciais e caixas de aforro no financiamento do sector inmobiliario. O refinanciamento das hipotecas a través de bonos ou cédulas hipotecarias con importantes desgravacións fiscais foi posible, ata a súa desaparición a principios dos anos noventa, debido á eliminación das ditas vantaxes (Pareja Eastaway e San Martín, 1999).

A participación dos bancos nas políticas de provisión de vivenda foi en aumento xa que, a partir dos anos noventa, unha boa parte destas políticas se fundamenta en acordos financeiros entre bancos, caixas de aforro e Estado para a provisión de financiamento hipotecario a tipos de xuro por baixo do de mercado (Jiménez e Sánchez, 2003).

Prodúcese a unificación nunha soa categoría do concepto de vivenda de protección oficial –co Real Decreto 31/78 sobre nova política de vivenda–, derrogando todo o anterior sistema, de cuxa lexislación se confirma a necesidade de potenciar a demanda sen por iso esquecer a oferta. Coa nova lexislación de vivenda de protección oficial regúlanse as condicións sobre o tamaño, a calidade e os prezos da vivenda con axuda pública, e concédense as axudas en función da situación económica das familias. Continúan elaborándose os plans de vivenda plurianuais e os seus obxectivos centranse na construción duns determinados volumes de vivendas protexidas e cuxo destino seguirá potenciando a adquisición de vivendas.

Outro fito importante na política de vivenda nestes momentos son os cambios que se producen na Administración e, polo tanto, na asignación de competencias. As comunidades autónomas van asumindo de forma paulatina competencias plenas en materia de ordenación do territorio, urbanismo e vivenda, aínda que o Estado seguirá intervindo en materia de vivenda marcando as directrices dos plans estatais de vivenda.

4.3. O PERÍODO 1981-2007: OS PLANS DE VIVENDA E A IMPORTANCIA DO CICLO ECONÓMICO

Desde a chegada da democracia, a política de vivenda caracterízase polo continuísmo no desenvolvemento de sucesivos “plans de vivenda” arredor de dous eixes principais: 1) as particulares condicións de financiamento da adquisición e/ou construción de vivenda; e 2) a posible temporalidade da condición de “vivenda protexida”, desperdiciando a posibilidade de crear unha bolsa de vivenda “social” orientada a cubrir as necesidades de vivenda a aqueles máis necesitados.

Polo que respecta ás condicións de financiamento da vivenda tanto desde a demanda (adquisición) como desde a oferta (construción de vivenda en propiedade e/ou aluguer), estas apóianse en dous grandes eixes: por unha parte, o establecemento de *convenios* entre entidades financeiras e Administración en canto a volume destinado a financiar os plans de vivenda e, por outra parte, o *subsidio* a cargo

dos orzamentos xerais do Estado do tipo de xuro dos préstamos (Fernández Carvajal, 2004). Así mesmo, incorpóranse por primeira vez requisitos relacionados co nivel de renda das familias solicitantes de axuda.

A etapa de recuperación económica que vive España pouco tempo despois da súa incorporación á Comunidade Europea (1986) actúa en detrimento das actuacións do sector inmobiliario con respecto á vivenda protexida. A mellora nas rendas das familias, xunto con outros aspectos conxunturais como a emancipación da xeración do *baby boom* ou as facilidades crediticias, contribúen a un desprazamento progresivo da demanda con consecuencias relevantes en relación coa alza dos prezos e, polo tanto, cun sector inmobiliario en progresión que xa non require de axuda pública para a súa continuidade. Así, as condicións macroeconómicas favorecen que a política de vivenda se oriente cara a aqueles segmentos de demanda máis vulnerables e onde se detectan graves problemas de accesibilidade³.

Nos anos noventa a política de vivenda vai perdendo peso, residualizándose naqueles colectivos máis desfavorecidos. Porén, mesmo para estes a oferta de VPO é insuficiente (gráfica 1) para cubrir as súas necesidades, quedando expostos a un mercado da vivenda suxeito ás forzas do mercado, ao igual que unha gran parte da poboación –sobre todo as clases media e baixa–, con oscilacións de prezos á alza da vivenda desorbitados (o *boom* de finais dos anos oitenta e o último *boom* do período 1997-2007), sen outra opción que a adquisición de vivenda, ao non favorecer un adecuado mercado de alugueres libre, e sen a existencia dun mercado de alugueres social. Iso si, facilitándolles un financiamento accesible que se converteu nunha trampa mortal para moitos fogares. A política de vivenda, entendida como política social (non con obxectivos económicos de crecemento e de creación de emprego), foi contra-cíclica; nos momentos de máis necesidade por parte da poboación é cando menos VPO se iniciaron.

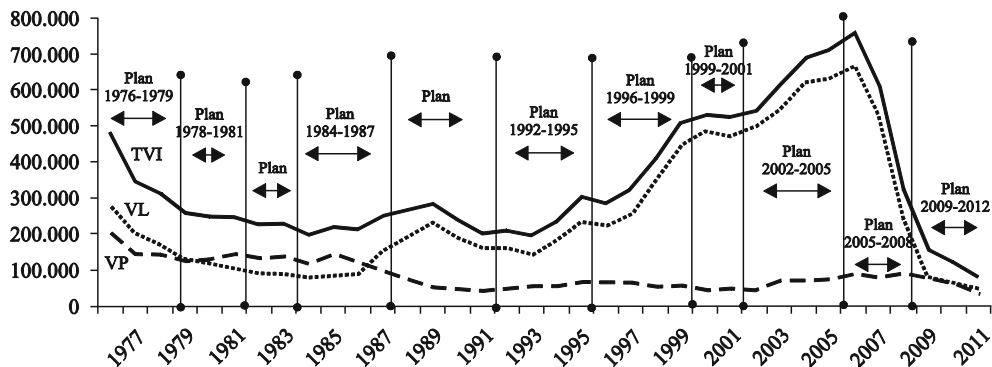
O crecemento dos prezos a partir da primeira década do século XXI establece un novo marco de referencia na política de vivenda. As expectativas de beneficios para os promotores inmobiliarios xeradas no mercado libre contribúen á case desaparición da vivenda protexida en España, mentres que as necesidades de vivenda seguen aumentando, pois cada vez hai máis colectivos necesitados que non só se concentran en determinados grupos vulnerables como as familias de renda baixa, a xente maior, as familias monoparentais, os novos e os inmigrantes (Leal, 2010). No ano 2004 créase un novo Ministerio de Vivenda para dinamizar a intervención no mercado, orientando a súa actuación en particular cara aos segmentos de demanda máis desprotexidos; con todo, o financiamento para seguir construíndo vivendas protexidas vai en importante retroceso.

Tal e como mostra a gráfica 2, a principios do ano 1997, coincidindo coa etapa de auge inmobiliario, o financiamento privilexiado foi perdendo peso con respecto ao financiamento total, coincidindo cun empeoramento nas condicións de accesibi-

³ Neste momento aparece a nova distinción entre a VPO de réxime xeral e a VPO de réxime especial, claramente orientada a aqueles con baixos ingresos.

lidade dos fogares españois, medida esa accesibilidade en termos de porcentaxe de endebedamento –ratio de esforzo dos fogares⁴– ou ben por outro indicador de esforzo –ratio do prezo da vivenda sobre os ingresos anuais⁵–, continuando coa mesma tendencia e sen visos de cambiar nos próximos anos dados os fortes recortes orzamentarios realizados para conter o déficit das Administracións Públicas.

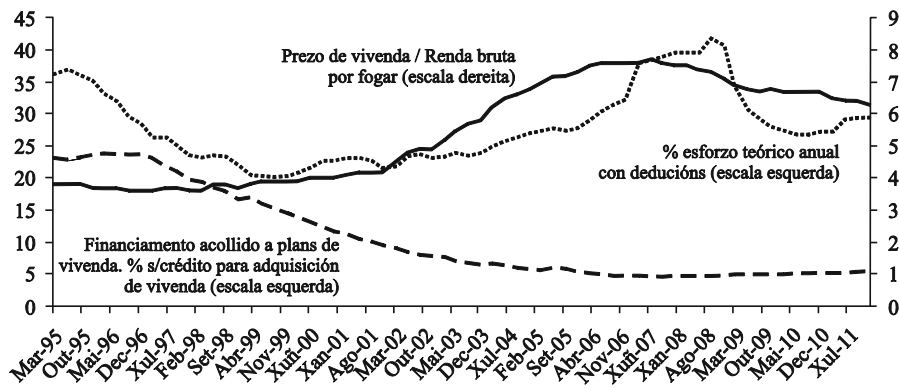
Gráfica 1.- Vivenda libre, vivenda protexida e plans de vivenda en España (vivendas iniciadas por ano)



NOTA: VL: Vivienda libre, VP: Vivienda protegida; TVI: Total viviendas iniciadas.

FONTE: Ministerio de Fomento.

Gráfica 2.- Financiamento privilegiado e accesibilidade á vivenda



FONTE: Banco de España.

⁴ Este é un dos principais indicadores utilizados polos bancos na valoración do risco dunha operación de crédito hipotecario, dado que mide a capacidade de pagamento do cliente, que consiste en establecer a porcentaxe entre os pagamentos do préstamo hipotecario que deberá realizar unha familia e os seus ingresos ou renda percibida, neste caso antes de aplicar as deducións fiscais. A prudencia bancaria esixe que non supere o 30%.

⁵ Denominado na literatura como ratio de solvencia, serve para estimar o período de tempo (en anos) que han transcorrer ata que a vivenda estea pagada no caso de destinar todas as nosas rendas a este propósito.

4.4. DESDE O ANO 2007 ATA A ACTUALIDADE: INCERTEZA E NECESIDADE DUNHA REFORMULACIÓN

Ante a grave crise económica e financeira iniciada en Estados Unidos e con fortes repercusións en España, a política de vivenda adquire unha maior relevancia como principal mecanismo para resolver problemas históricos de acceso á vivenda, pero tamén aparecen novas situacións de emerxencia en boa parte da sociedade española como, por exemplo, a xeneralización de non pagamentos hipotecarios e desafiuzamentos.

Entre outras limitacións, cómpre destacar a limitación temporal de cualificación protexida á VPO (con tendencia a alongar o período segundo cada comunidade autónoma), a instauración de medidas innovadoras no contexto español como a renda de emancipación (2008) e a creación dun rexistro de vivendas protexidas (VPO) e de posibles demandantes para evitar a fraude nas operacións de compravenda destas.

A vivenda en aluguer convértese no principal obxectivo que é necesario estimular desde a intervención pública, xunto coas políticas de rehabilitación do stock construído. Así mesmo, temas pendentes como a inseguridade xurídica dos propietarios ou as dificultades no desafiuzamento pasan a ser prioritarias ante a nova situación.

Un dos problemas urxentes ao longo da crise inmobiliaria é o aumento do número de vivendas baleiras (de segunda man, novas e en construción) en España. Tanto a creación da *Sociedad Pública de Alquiler* no ano 2006 como outras iniciativas de mediación promovidas polas comunidades autónomas buscan decididamente a flexibilización e a dinamización do mercado do aluguer, poñendo en contacto propietarios e inquilinos e ofrecendo garantías públicas ante situacións de incumprimento do contrato (Pareja Eastaway, 2010). A pesar dos recursos implicados, estas medidas non conseguiron aumentar de forma notoria as vivendas en réxime de aluguer.

O Plan de Vivenda 2009-2012 incide na necesidade de aumentar o parque en aluguer a través da obriga de dedicar un 40% das novas promocións de VPO ao aluguer, de aumentar os recursos dedicados á rehabilitación de vivendas e de ofrecer a posibilidade de conversión das vivendas vacantes –orientadas nun primeiro momento á propiedade– en vivendas de aluguer.

O cambio de Goberno que tivo lugar no ano 2011 e a persistencia da crise económica en España reformularon o uso de medidas de política de vivenda. Entre outras, as intervencións anunciadas foron a introdución de novos incentivos fiscais á compra de vivenda (con efectos retroactivos para o ano 2011); o mantemento do IVE reducido (4%) para todas as transaccións; a eliminación das axudas directas para os inquilinos con posibilidade de transformalas en axudas á mobilidade; e a supresión da *Sociedad Pública de Alquiler* e o aumento da flexibilidade de contratos de aluguer cun acompañamento de medidas para a rapidez nos desafiuzamentos.

5. PROVISIÓN DE VIVENDA EN ALUGUER: REGULACIÓN E RESULTADOS

Nesta sección vaise incidir de forma especial na situación da vivenda en aluguer en España, por considerar que este mercado non foi tratado adecuadamente pola política de vivenda española, tanto se falamos de alugueiro social como de alugueiro privado, e por considerar, ademais, que o seu desenvolvemento será moi importante na situación actual na que se atopa a economía. A denominada “cultura da propiedade” ou, dito doutro modo, a insistente estratexia de apoiar politicamente a vivenda en propiedade (Jurado, 2006), xerou un desequilibrio de réximes de tenza que na actualidade representa un dos maiores retos aos instrumentos e ás estratexias de política de vivenda en España.

Con respecto ao *mercado de aluguer privado*, a súa regulación despois da Guerra Civil puxo en marcha unha política de conxelación de alugamentos, coa Lei de arrendamentos urbanos (LAU) do ano 1946, na que se intentaba protexer o inquilino das fortes subas das rendas que un mercado con escaseza de oferta estaba provocando, dado que o aluguer era o réxime de tenza maioritario nestes momentos, sobre todo nas cidades. Esta medida respondía á necesidade de regular unha situación de escaseza de vivendas posterior a unha guerra, ao igual que sucedeu co resto dos países europeos uns anos despois, tras a Segunda Guerra Mundial. Esta Lei e as posteriores –a LAU do ano 1956 (etapa autárquica) e a LAU do ano 1964 (etapa de desenvolvemento)– foron sumamente rixidas polo que respecta á conxelación de alugueiros e á prórroga indefinida dos contratos. As limitadas posibilidades de actualización das rendas que este tipo de lexislación concedía foi un dos factores máis importantes do reducido, obsoleto e deteriorado parque de vivendas en aluguer proveniente deste período en España.

A promulgación do Real decreto-lei 2/1985, de 30 de abril de 1985, de medidas de política económica, supuxo un cambio radical no tratamento do réxime de arrendamentos. Intentou relanzar o mercado de aluguer, liberalizándoo despois de longas décadas de control. As características máis importantes destes cambios en materia de arrendamentos son os seguintes: liberalización dos alugamentos ao permitir fixar libremente a contía do alugueiro e a supresión da prórroga forzosa, así como a posibilidade de pactar o período de duración do contrato con vixencia anual, sen salvagarda do prezo de renovación. Porén, con esta lexislación produciuse unha maior inestabilidade no mercado de alugueres, creando unha gran distorsión no sector que se traduciu nuns prezos inaccesibles no caso dos novos alugueiros, sobre todo nas grandes cidades, xunto co mantemento de alugueiros baixísimos pertencentes aos contratos anteriores ao ano 1985, os chamados alugueres de “renda antiga”.

A actual Lei de arrendamentos urbanos (LAU), que está vixente desde o ano 1994, ten como último obxectivo o estímulo ao sector do aluguer a través dun marco regulador algo máis restrinxido que o anterior, pero dándolle prioridade á liberdade de acordo entre as partes. Establece que a duración do contrato será como mí-

nimo dun ano, prorrogable automaticamente ata cinco anos. A renda inicial fíxase entre as partes, e transcorrido o primeiro ano actualízase segundo o IPC. Cando vencen os cinco anos, o arrendador pode pactar a nova renda que desexe, a diferenza doutros países europeos, que teñen que demostrar que esta contía non excede da dos inmobles máis próximos.

O principal problema co que se atopa este mercado é a atomización do sector, pois a maioría dos arrendadores son particulares⁶ que xestionan os seus propios alugueiros. Esta falta de profesionalidade é a causa da maior parte dos conflitos do mercado de aluguer privado en España, sobre todo na forma de solucionar os casos de morosidade dos inquilinos e nas dificultades por parte do lexislador para pór no mercado o importante número de vivendas baleiras que existen.

Nos últimos anos fíxose un importante esforzo por crear axencias públicas de aluguer por parte das distintas Administracións –local, rexional e estatal–, que intermedian entre os particulares que posúen un inmovible e os inquilinos co obxectivo de mellorar a seguridade xurídica entrambos os dous, a calidade do parque de vivendas en aluguer e conseguir que este mercado polo miúdo sexa o máis profesional posible. No entanto, estes esforzos non están logrando os resultados desexados, dado que ás veces se solapan entre as distintas axencias e, precisamente, a máis importante delas –a Sociedad Pública de Alquiler Estatal (SPA), creada no ano 2005– está actualmente en proceso de liquidación. Os litixios ou denuncias máis frecuentes débense ao non pagamento ou á mala utilización do inmovible, que se levan aos xulgados e onde adoita tardar como mínimo un ano, aínda que depende do volume de asuntos que teña acumulados cada xulgado.

Co propósito de mellorar e de axilizar os procesos de desafuzamento, de reducir os prazos e de eliminar trámites, púxose en marcha unha nova lei que modifica a LAU e a Lei de axuizamento civil, coñecida coloquialmente como “lei de desafuzamento expreso” (Lei 19/2009). O seu principal obxectivo é fomentar o incremento da oferta no mercado do aluguer e fortalecer a seguridade xurídica das partes debido ao atraso endémico que existe neste sector e que retrae a moitos propietarios a pór as súas propiedades no mercado de aluguer nin tampouco a investir neste sector. Actualmente está en estudo unha reforma da LAU, que reducirá a duración do contrato a tres anos e que propondrá novas medidas para seguir no proceso de axilización dos litixios entre as partes.

Outra das medidas máis relevantes desenvolvidas pola política de vivenda estatal para fomentar o aluguer privado oriéntase tanto ao inquilino como ao propietario. Desde a perspectiva da demanda, atópase a renda de emancipación e a volta da desgravación por aluguer da vivenda habitual no imposto sobre a renda a nivel xeral, que xa estivo presente entre no período 1992-1998, aínda que algunhas comunidades autónomas xa viñan realizando esta desgravación na parte autonómica do

⁶ De acordo cos datos da *Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España*, realizada no ano 2006, preto do 86% da vivenda en aluguer está xestionado polos propietarios individuais, seguido polo sector público (7,2% da poboación) e polas sociedades privadas (6,7%). Esta división confirma a atomizada oferta da vivenda en aluguer en España.

imposto sobre a renda. Aínda que, iso si, seguen sen equipararse ás desgravacións á compra de vivenda, a cal pode ser deducida por todos os contribuíntes que adquiren a súa vivenda, independentemente do nivel de renda, pero non así para os contribuíntes que viven de aluguer, que quedan limitados a uns ingresos anuais de 24.020 euros.

Con respecto ao *aluguer social*, por varios motivos parece razoable pensar que o mellor sería destinar as vivendas públicas ao aluguer e non só á propiedade. Un deses motivos é evitar que as persoas que accedan a elas obteñan posteriormente ganancias de capital coa súa venda –ás veces esas ganancias non son nada desprezables– cando melloran a súa situación económica. Outra razón é que o aluguer garantiría que o sector público dispuxese permanentemente dun parque de vivendas propio para atender as necesidades da poboación menos favorecida. A potenciación do alugamento social será, polo tanto, unha liña de actuación preferente nos plans de vivenda a partir destes momentos.

Actualmente só unha pequena porcentaxe das vivendas protexidas construídas se destina ao aluguer. Na táboa 1 pode observarse que no período 2005-2010 se iniciaron unha media dun 19% de vivendas protexidas en aluguer sobre o total de vivenda protexida promovida nos plans de vivendas nacionais e autonómicos. Desde a década de 1980, a maioría de gobernos autonómicos e dos municipios crearon as súas propias empresas de vivenda pública⁷.

Táboa 1.- Vivendas protexidas promovidas nos plans nacionais e autonómicos

ANOS	TOTAL	PROPIEDAD (en %)	ALUGUER (en %)	AUTOPROMOCIÓN (en %)
2005	80.427	75,9	22,7	1,5
2006	95.255	79,1	19,6	1,4
2007	83.859	73,7	23,1	3,2
2008	90.531	78,7	18,0	3,3
2009	79.056	79,3	19,3	1,4
2010	60.526	82,3	12,2	5,5

FONTE: Ministerio de Fomento.

Así e todo, todas estas normativas e medidas propostas seguen sen conseguir un dos seus obxectivos: a reactivación do aluguer en España. A expectativa dun cambio de rumbo na traxectoria descendente das unidades no mercado do aluguer non se viu confirmada pola realidade. Este segue a ser un obxectivo incumprido ata o momento, tanto polo que respecta ao aluguer de carácter social –o 1% do parque de vivendas principais– como ao aluguer privado, que continuou descendendo ata situarse nun 11% dese parque, segundo o *Censo de Vivendas* do ano 2001. Pode di-

⁷ No ano 1988 fundouse a *Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo* (AVS), que xestionan máis do 50% do volume total de vivendas sociais de aluguer. A *Confederación de Cooperativas de Viviendas de España* (CONCOVI) representa outro grupo de presión dentro do sector da vivenda social cooperativa. Ambas as dúas pertencen ao *Comité Europeo de Coordinación del Hábitat Social* (CECODHAS).

circunstanza que nin a liberalización completa, nin a regulación estrita, nin a consolidación da vivenda protexida en alugueiro, como liñas de actuación prioritarias nos últimos plans de vivenda, conseguiron aumentar a participación do sector de alugamento no mercado inmobiliario español (Pareja Eastaway e Sánchez Martínez, 2010).

6. POLÍTICAS DE VIVENDA E GASTO PÚBLICO: DOS PLANS DE VIVENDA ÁS DESGRAVACIÓNS FISCAIS

A política de vivenda en España fundaméntase tanto en axudas directas (construción de vivenda protexida pública, subvencións, etc.) como en axudas indirectas (desgravacións fiscais, subsidios hipotecarios, etc.) a promotores e a familias. Tal e como xa se expuxo, a promoción de vivendas públicas ou sociais a través dos sucesivos plans de vivenda en España evita os efectos de capitalización das axudas, asegurándose uns niveis mínimos de calidade. Ademais, estas axudas directas baséanse na necesidade de que os solicitantes reúnan unha serie de requisitos, en termos de ingresos e doutras circunstancias persoais, para poder acceder a elas, polo que en principio soen presentar unha maior progresividade. Son consideradas, polo tanto, xeradoras de efectos redistributivos, aínda que na súa maioría estean destinadas á venda e non ao aluguer (Sánchez Martínez, 2005).

Porén, as axudas fiscais adoitan ser máis xeneralistas, aplicándose en España con carácter xeral a toda a poboación no mesmo momento en que invisten en vivenda, sen ter en conta, por exemplo, os seus niveis de ingresos. A falta de progresividade desta medida é unha das razóns polas que estes instrumentos reciben fortes críticas, ademais de inducir á elevación dos prezos da vivenda, de potenciar o réxime de propiedade fronte ao aluguer e de xerar un potencial sobreinvestimento inmobiliario en detrimento doutras opcións investidoras máis produtivas para a economía.

A continuación, realízase unha cuantificación do gasto público destinado á vivenda en España para o período 1997-2010, considerando tanto aquelas cantidades que os gobernos (central e autonómicos) destinan ás distintas actuacións protexidas de vivendas e solo, mediante partidas orzamentarias –o denominado “gasto directo”–, como as cantidades que deixa de percibir o Estado con motivo das desgravacións fiscais sobre a vivenda –o denominado “gasto fiscal”–.

6.1. CUANTIFICACIÓN DO GASTO PÚBLICO DIRECTO

As axudas directas en España leváronse a cabo a través dos programas e plans de vivenda. Ademais dos plans estatais, as comunidades autónomas elaboran os seus propios plans. Como consecuencia do proceso de descentralización e de asunción de competencias en materia de vivenda e urbanismo por parte das comunidades autónomas, a importancia do investimento público orzamentado por estas en vivenda vai tomando cada vez máis peso con respecto ao estatal.

Tal e como mostra a táboa 2, o aumento progresivo da porcentaxe no total do gasto público directo das autonomías desde o ano 1978 chegou a alcanzar o 75% no ano 2004. Porén, desde que estalou a crise inmobiliaria, esta participación foi diminuíndo ata chegar ao 64,5% no ano 2010. Tamén pode verse a perda paulatina do peso que o total desas partidas orzamentarias –estatais e autonómicas– representan sobre o PIB, onde se pasou dun 0,46% no ano 1997 a un 0,40% no ano 2010, chegando a cifras moi inferiores durante este período (un 0,28% no ano 2003).

Táboa 2.- Gasto público directo en vivenda e urbanismo (en millóns de euros)

ANOS	ESTADO	% TOTAL	CC.AA.	% TOTAL	G.P. DIRECTO	% PIB
1997	679,0	29,6	1.615,6	70,4	2.294,6	0,46
1998	684,0	29,7	1.618,5	70,3	2.302,5	0,43
1999	677,0	28,3	1.713,3	71,7	2.390,3	0,41
2000	658,0	27,6	1.723,5	72,4	2.381,5	0,38
2001	661,0	30,0	1.544,3	70,0	2.205,3	0,32
2002	657,0	30,3	1.513,2	69,7	2.170,2	0,30
2003	653,0	30,3	1.503,3	69,7	2.156,3	0,28
2004	663,0	24,8	2.009,5	75,2	2.672,5	0,32
2005	878,0	27,5	2.310,7	72,5	3.188,7	0,35
2006	1.059,0	28,8	2.616,1	71,2	3.675,1	0,37
2007	1.247,6	30,5	2.847,4	69,5	4.094,9	0,39
2008	1.378,4	31,1	3.058,7	68,9	4.437,1	0,41
2009	1.615,9	34,4	3.082,6	65,6	4.698,5	0,45
2010	1.498,1	35,5	2.722,5	64,5	4.220,6	0,40

NOTA: Ata o ano 2003 son cifras de orzamentos liquidados para as comunidades autónomas.

FONTE: Orzamentos xerais do Estado e orzamentos das comunidades autónomas e elaboración propia.

Estas porcentaxes poñen de manifesto a cada vez máis preocupante diminución do inicio de vivendas protexidas nos períodos de auge inmobiliario en comparación coa vivenda libre e, en definitiva, a perda de peso da política de vivenda, exposta en apartados anteriores e agora corroborada cos datos orzamentarios. Ademais, na táboa 2 obsérvase outra tendencia importante que se debe destacar: as actuacións de política de vivenda actúan de forma contra-cíclica, prodúcese menos vivenda protexida nos períodos en que o mercado presenta maiores problemas de accesibilidade á vivenda para aqueles fogares novos de nova creación e para aqueles colectivos cun menor nivel de recursos (Taltavull, 2003). Mentres o mercado se atopa nun proceso expansivo, a construción de vivenda libre dispárase, ao igual que os seus prezos, e a vivenda protexida deixa de ser rendible e atractiva para os promotores. Unha vez finalizado o período de auge, a caída do inicio de vivendas libres empeza a compensarse coa produción de VPO.

6.2. CUANTIFICACIÓN DO GASTO PÚBLICO INDIRECTO OU FISCAL

A Administración Central soporta practicamente a totalidade da perda recadatoria a través dos beneficios fiscais que afectan á vivenda. Para a súa cuantifi-

cación van considerarse os beneficios fiscais á vivenda recollidos no imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF). Estas deducións por adquisición de vivenda son os beneficios fiscais máis importantes e con maior interese económico e social en España. O tratamento favorable concedido á vivenda habitada polo seu propietario no IRPF constitúe, sen dúbida ningunha, unha das preferencias fiscais con máis apoio cidadán. De feito, o imposto sobre a renda persoal incorporou, desde a súa implantación no ano 1978, disposicións específicas dirixidas á vivenda, e desde aquela sempre estiveron presentes, aínda que con sucesivas reformas.

Algunhas destas reformas tiveron importantes implicacións, como a introducida na Lei 48/1985, de reforma parcial do IRPF, onde se aumentaron considerablemente os beneficios fiscais á vivenda entre os anos 1985 e 1990, nos que se podían desgravar non só a compra da vivenda habitual, senón tamén a compra de segundas ou de posteriores vivendas, sempre que fosen de nova adquisición, e cuxo obxectivo era a reactivación económica a través de potenciar o sector da construción. Outra reforma de calado foi a introducida pola Lei 40/1998, de reforma do IRPF, pois neste caso produciuse un cambio nos límites de dedución, pasando dun límite porcentual, que era do 30% da base imponible, a unha contía fixa de 9.015 euros, e cuxo obxectivo era frear en parte a regresividade deste incentivo (López García, 1999, 2004; Onrubia e Sanz, 1999).

No caso das deducións fiscais para o aluguer, só se permitiu a súa desgravación durante o período 1991-1998, e a partir do ano 2008. Porén, cuestionouse a escasa calidade técnica deste incentivo desde o momento en que se establece un límite sobre a base imponible de carácter excluínte, sobre todo cando a maioría dos contribuíntes están situados en niveis de renda baixos e cunhas condicións e límites que non se esixen para os adquirentes de vivenda (González Páramo e Onrubia, 1992). Igual sucede na actualidade, onde se limita a dedución para o aluguer aos contribuíntes que non superen uns ingresos de 24.020 euros, mentres que os adquirentes de vivendas poden beneficiarse da dedución independentemente do seu nivel de renda e cunhas porcentaxes maiores.

Na táboa 3 aparecen as principais partidas de gasto fiscal no IRPF obtidas das memorias da Administración Tributaria para os exercicios dos anos 1997 a 2010⁸. Compróbase que estas axudas á vivenda supoñen de media entre un 0,60% e un 0,62% do PIB, aínda que nos últimos exercicios dispoñibles nas memorias da Administración Tributaria se produciu unha redución do peso do gasto fiscal con respecto ao PIB, sobre todo a partir do ano 2007⁹. Para os anos 2009 e 2010 só se dispón de previsións de gasto fiscal en vivenda obtidas dos Orzamentos de Beneficios Fiscais, que se calculan moi á baixa, quizás previndo os efectos que a crise está exercendo en miles de contribuíntes. Entre as principais causas podería estar o feito

⁸ Os beneficios fiscais derivados dos incrementos de patrimonio exentos deberían incluírse, pero non existe información estatística dispoñible sobre este incentivo.

⁹ Prodúcese un cambio na normativa polo que se suprimían as porcentaxes incrementadas de dedución, quedando no 15% das cantidades investidas na adquisición da vivenda habitual.

de que un considerable número de fogares deixaron de obter ingresos, engrosando a poboación en paro e, polo tanto, deixan de ser contribuíntes con dereito a desgravación en vivenda. Esta perda de ingresos por situacións de desemprego está aumentando de forma considerable o non pagamento das obrigas hipotecarias de moitos fogares españois. As taxas de morosidade do crédito inmobiliario nos fogares pasou dun 0,4% no ano 2006 a un 2,7% no ano 2011, segundo os datos do Banco de España. Por outro lado, entre os anos 2007 e 2011 as execucións hipotecarias creceron a ritmos alarmantes –preto dun 200%–, producíndose un total de 349.438 actuacións, segundo os datos do Consello Xeral do Poder xudicial. A actual crise está provocando unha considerable perda recadato ría para a Facenda Pública e, polo tanto, tamén unha redución de beneficios fiscais¹⁰.

Táboa 3.- Gasto público indirecto ou fiscal en vivenda (en millóns de euros)

ANOS	XUROS HIPOTECARIOS	ADQUISICIÓN OU REHABILITACIÓN DE VIVENDA HABITUAL	DEPÓSITOS EN CONTAS DE AFORRO VIVENDA	SEGUNDAS VIVENDAS (antes do ano 1990)	DEDUCCIÓN ALUGUER	TOTAL GASTOS FISCAIS	% PIB
1997	1.344,4	1.346,32	209,4	14,7	243,4	3.158,17	0,63
1998	1.179,2	1.574,21	222,6	12,1	244,2	3.232,24	0,60
1999		3.268,91	219,7			3.488,61	0,60
2000		3.657,00	230,3			3.887,32	0,62
2001		4.142,82	259,6			4.402,42	0,65
2002		4.431,00	268,4			4.699,40	0,64
2003		4.725,46	251,4			4.976,86	0,64
2004		5.014,60	238,7			5.253,30	0,62
2005		5.471,00	225,0			5.696,00	0,63
2006		6.102,90	207,7			6.310,60	0,64
2007		5.810,30	190,3			6.001,10	0,57
2008		5.952,50	188,4			6.140,90	0,56
2009*		4.268,10			350,0	4.618,10	0,44
2010*		4.415,40			350,0	4.765,40	0,45

*Para os anos 2008 e 2009 os datos son previsións dos Orzamentos de Beneficios Fiscais.

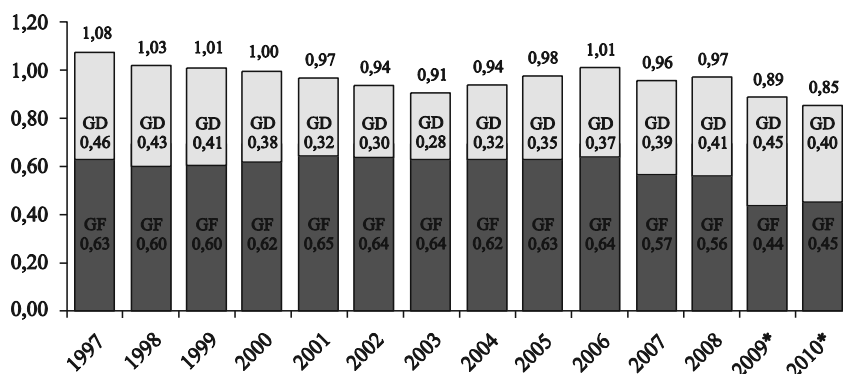
FONTE: Memorias da Administración Tributaria.

Na gráfica 3 móstrase a estrutura porcentual dos gastos destinados a vivenda considerados ata o momento, xuntando tanto o gasto directo coma o fiscal. O importe total está próximo ao 1% do PIB, unha cifra non demasiado elevada para un ben preferente tan importante como a vivenda, e que está por baixo das cifras doutros países da nosa contorna (Sánchez Martínez, 2010). A partida principal compónena os gastos fiscais, que absorben aproximadamente as dúas terceiras partes do gasto total destinado a vivenda, fronte aos gastos directos. Hai que sinalar que, aín-

¹⁰ Esta análise non recolle algunhas partidas que tamén se encadran dentro do considerado gasto fiscal, como é a aplicación de tipos reducidos no imposto sobre o valor engadido (IVE), as primeiras transmisións de vivenda ou as exencións por parte das comunidades autónomas no imposto de actos xurídicos documentados e doutras bonificacións fiscais realizadas polas corporacións fiscais para as vivendas protexidas, debido á dificultade de obter información estatística para estes conceptos.

da que se observa un punto de inflexión a partir do ano 2007, en que os gastos fiscais se reducen e se empezan a igualar aos gastos directos, será preciso observar no futuro esta tendencia.

Gráfica 3.- Gasto público en vivenda, 1997-2010 (en % PIB)



NOTAS: GD: Gasto directo; GF: Gasto fiscal. *Para os anos 2008 e 2009 os datos son previsións dos Orzamentos de Beneficios Fiscais.

FONTES: Orzamentos xerais do Estado e das comunidades autónomas, memorias da Administración Tributaria e elaboración propia

7. A MODO DE CONCLUSIÓN: LUCES E SOMBRAS DA POLÍTICA DE VIVENDA EN ESPAÑA

A intervención en materia de vivenda en España non seguiu as pautas, prioridades e instrumentos marcados por outros países europeos. A súa unicidade tivo repercusións distintas no mercado de vivenda, creándose na actualidade un escenario distinto ao que se afrontan no resto de Europa.

A principal característica da política de vivenda en España foi o acceso ao réxime de propiedade para unha ampla capa de poboación, independentemente do seu nivel de renda. Isto non está illado da utilización das axudas públicas para dinamizar o sector da construción, entendido como motor de arrastre de boa parte da economía española. Este reiterado apoio á vivenda en propiedade provocou un déficit endémico no sector do aluguer tanto público como privado, menoscabando as posibilidades de utilizar a provisión de vivenda como eixe fundamental dun débil e limitado estado do benestar en España.

Actualmente, a adaptabilidade dos sistemas de vivenda á nova situación de crise financeira e económica xeneralizada desde o ano 2007 non é idéntica e resulta conveniente ter en conta este feito de cara ao futuro. Tal e como afirma Priemus (2011), a igualdade de condicións, os sistemas de vivenda máis adaptables son habitualmente aqueles cun menor número de fogares en réxime de propiedade: cando, como resultado da crise, a demanda se despraza do sector da propiedade ao sector

do aluguer, é conveniente dispor dun sector do aluguer de dimensión óptima e calidades diferenciadas con capacidade para absorber unha demanda crecente. Así, sistemas de vivenda coma o holandés, o suízo ou o alemán reaccionan moito mellor que o inglés, o americano ou o español.

A falta dunha provisión de vivenda social para aqueles segmentos de demanda máis vulnerables require dunha solución alternativa que pasa basicamente polo estímulo ao sector do aluguer, e en particular a través da súa provisión pública –subsidiada ou total–. Son moitos os autores que consideran razoable destinar as vivendas públicas ao aluguer (Burón Cuadrado, 2008; García Montalvo, 2007; Rodríguez López, 2010; Pareja Eastaway e Sánchez Martínez, 2011): unha vivenda protexida en aluguer supón unha forma de acceso á vivenda máis favorable para as rendas baixas. Os compradores destas vivendas teñen que desembolsar cantidades maiores que os inquilinos, e reunir condicións de ingresos e de estabilidade no mercado laboral máis esixentes para obter o financiamento hipotecario.

Por outro lado, as vivendas protexidas en propiedade poden estar baleiras, mentres que os alugueres públicos soen estar case sempre ocupados. Unha vivenda protexida de aluguer satisfai as necesidades residenciais sen incrementos patrimoniais privados á conta do erario público, e por iso adoita servir para diferenciar a verdadeira necesidade e demanda de vivenda pública das apetencias patrimonialistas e especulativas dalgúns demandantes de vivenda protexida en propiedade. A historia indícanos que é difícil garantir que as vivendas subsidiadas que se inician baixo algún tipo de protección permanezan no longo prazo dentro deste subsector protexido, pois un bo número destas conseguen ser privatizadas, ben porque se extingue o período legal do réxime protexido ou antes, mesmo, a cambio da devolución por parte do beneficiario das axudas públicas percibidas. Isto pode ser moi vantaxoso en épocas de inflación inmobiliaria, onde a obtención de plusvalías –diferenza entre o prezo de venda como vivenda libre e o prezo de adquisición como vivenda pública– é importante.

A xestión dos parques sociais de aluguer presenta importantes dificultades, como son os altos custos de administración que xera o mantemento deste stock. Nalgúns casos poden dexenerar nas chamadas *trampas de pobreza*, situación que xorde cando os fogares están disuadidos de tratar de obter maiores ingresos para seguir tendo dereito ao goce da vivenda, freando a mobilidade laboral e favorecendo a exclusión social, cunha forte e crecente concentración dos colectivos máis desfavorecidos nestas vivendas. Todas estas razóns provocaron que moitos países europeos, como Reino Unido, Holanda, Dinamarca e outros, con importantes parques de vivendas sociais en aluguer, estean privatizándoos, favorecendo a súa adquisición polos propios arrendatarios. España carece dun sector profesional que se encargue da xestión deste tipo de vivenda, dada a súa case inexistencia.

Resulta importante convencerse de que un parque de aluguer público pode xestionarse durante décadas a favor do interese xeral, fronte á perda de control que supón a venda de vivenda protexida. O volume anual de descualificacións de vivendas protexidas representa unha porcentaxe significativa do número de vivendas pú-

blicas iniciadas. Mesmo é complicado conseguir que se cumpra a normativa existente a este respecto, e son considerables os problemas relacionados coa fraude na venda de vivendas protexidas a prezos superiores aos fixados pola lexislación, ou o desvío destas cara a segundas residencias. Ademais, desde unha perspectiva ambiental, un parque de vivenda pública de aluguer non supón continuas esixencias de solo para garantir novas vivendas protexidas. No aluguer social unha mesma vivenda pode ser para varios usuarios ao longo dos anos.

O sector inmobiliario en España non só guiou o crecemento económico en moitas ocasións durante as últimas décadas, senón que se consolidou como un sector forte na economía do país. O panorama no sector da vivenda na España do século XXI esixe capacidade de reinversión e de innovación, e pór a disposición de novos sectores –como o da rehabilitación e da rexeneración urbana– o seu alto nivel de coñecemento. Así, a progresiva separación entre a supervivencia do sector e as axudas públicas podería enderezar a situación, eliminando novos riscos de futuro.

Á luz dos datos, máis alá da necesidade de incrementar os recursos destinados a facilitar o acceso á vivenda, algo que nestes momentos de forte restrición orzamentaria é difícil de conseguir, o debate reside nas reformas que se deberían producir dentro do marco da política de vivenda para corrixir os fortes desequilibrios do mercado inmobiliario. A principal cuestión que se formula é en que gastos se debe pór máis énfase para cumprir co obxectivo de facilitar o acceso á vivenda. Se se ten en conta a estrutura do gasto total que absorbe a vivenda en España, a partida principal compónena os gastos fiscais. Informes elaborados por organismos internacionais, así como opinións de expertos xa citados neste traballo, avogan por reducir de forma paulatina estes incentivos, por canto inducen a un desequilibrio na tenza, son regresivos e provocan una super-incentivación no sector da construción. Porén, os gastos directos soen ser máis personalizados, están orientados a aqueles colectivos máis necesitados de axudas ao acceso á vivenda e que son aos que debe ir dirixida a política de vivenda, aínda que tamén é cuestionable que a maior parte deste custo directo fose enfocado cara á propiedade en vez de promover o aluguer social, entendendo que este cumpre dunha forma máis adecuada a función social de favorecer o acceso á vivenda.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, B.; LEVENFELD, G. (1996): “Spain”, en P. Balchin [ed.]: *Housing Policy in Europe*, pp. 170-187. London: Routledge.
- ALLEN, A.; BARLOW, J.; LEAL, J.; MALOUTAS, T.; PADOVANI, L. (2004): *Housing & Welfare in Southern Europe*. Blackwell Publishing.
- ARNOTT, R. (2003): “Tenancy Rent Control”, *Swedish Economic Policy Review*, 10, pp. 89-121.
- ASBERG, P.; ASBRINK, S. (1994): *Capitalisation Effects in the Market for Owner-Occupied Housing: A Dynamic Approach*. University of Uppsala.
- AYUSO, J.; RESTOY, F. (2006): “House Prices and Rents: An Equilibrium Asset Pricing Approach”, *Journal of Empirical Finance*, 13 (3), pp. 371-388.

- BALCHIN, P. (1996): *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.
- BANCO DE ESPAÑA. *Indicadores del mercado de vivienda. Series temporales* (varios años). <<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/sindi.html>>. Madrid: Banco de España.
- BOELHOUWER, P.; VAN DER HEIJDEN, H. (1992): *Housing Systems in Europe: A Comparative Study of Housing Policy*. Delft: Delft University Press.
- BOURASSA, S.C.; GRIGSBY, W.G. (2000): "Income Tax Concessions for Owner-Occupied Housing", *Housing Policy Debate*, 11 (3), pp. 521-546.
- BURÓN CUADRADO, J. (2008): "Una política de vivienda alternativa", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XL (155), pp. 9-40.
- CAPOZZA, D.R.; GREEN, R.K.; HENDERSHOTT, P.H. (1997): *Taxes and House Prices*. (Working Paper Series, 97-16). Columbus, OH: Ohio State University, Charles A. Dice Center for Research in Financial Economics.
- CLAPHAM, D. (2006): "Housing Policy and the Discourse of Globalization", *International Journal of Housing Policy*, 6 (1), pp. 55-76.
- DOLING, J.; FORD, J. (2007): "A Union of Home Owners", *International Journal of Housing Policy*, 7 (2), pp. 113-127.
- ECB (2003): *Structural Factors in EU Housing Markets*. Frankfurt: European Central Bank (ECB).
- ECB (2006): "Assessing House Price Development in the Euro Area", *ECB Monthly Bulletin*, (February), pp. 55-70. Frankfurt: European Central Bank (ECB).
- ENGLUND, P. (2003): "Taxing Residential Housing Capital", *Urban Studies*, 40 (5-6), pp. 937-952.
- ESPAÑA (1956): Texto articulado de la Ley de Arrendamientos Urbanos. *Boletín Oficial del Estado*, de 21/04/56.
- ESPAÑA (1964): Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos. *Boletín Oficial del Estado*, nº 312, de 29/12/64.
- ESPAÑA (1964): Ley 29/1964, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. *Boletín Oficial del Estado*, nº 282, de 25/11/94.
- ESPAÑA (1978): Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial. *Boletín Oficial del Estado*, nº 267, de 08/11/78.
- ESPAÑA (1981): Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario. *Boletín Oficial del Estado*, nº 90, de 15/04/81.
- ESPAÑA (1985a): Ley 48/1985, de 27 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. *Boletín Oficial del Estado*, nº 312, de 30/12/85.
- ESPAÑA (1985b): Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril de 1985, de Medidas de Política Económica. *Boletín Oficial del Estado*, nº 111, de 09/05/85.
- ESPAÑA (1998): Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias. *Boletín Oficial del Estado*, nº 295, de 10/12/98.
- ESPAÑA (2009): Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios. *Boletín Oficial del Estado*, nº 283, de 24/11/09.
- ESPAÑA. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. (2011): *Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales: cuarto trimestre de 2011*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), Sección de Estadística Judicial.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1997-2010): *Memorias de la Administración Tributaria, 1997-2010*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (2007): *Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España (2006)*. <<http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/4292576A-5E18-4A3C-B74B-0EE1F6A0D8F6/99206/alq06.pdf>>. Madrid: Ministerio de Fomento.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO. *Estadísticas del Mercado de Vivienda* (varios años). <http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/estadisticas_y_publicaciones/informacion_estadistica/vivienda/estadisticas/>. Madrid: Ministerio de Fomento.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Memorias de la Administración Tributaria* (varios años). Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- ESPING ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- FERNÁNDEZ CARBAJAL, A. (2004): “Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001): una visión panorámica”, *Información Comercial Española*, 816, pp. 145-161.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2007): “Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España”, *Papeles de Economía Española*, 113, pp.138-153.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M.; ONRUBIA, J. (1992): “El gasto público en vivienda en España”, *Hacienda Pública Española*, 120-121, pp. 189-217.
- GREEN, R.; WHITE, M. (1997): “Measuring the Benefits of Homeownership: Effects on Children”, *Journal Urban Economics*, 41, pp. 441-461.
- HAFFNER, M.; ELSINGA, M.; HOEKSTRA, J. (2008): “Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries”, *International Journal of Housing Policy*, 8 (2), pp. 217-233.
- HARLOE, M. (1995): *The People's Home? Social Rented Housing in Europe & America*. Oxford: Blackwell.
- HENDERSHOTT, P.; HU, S. (1981): *Inflation and Extraordinary Returns on Owner-Occupied Housing: Some Implications for Economic Stability and Efficiency*. (NBER Working Paper, 389). New York, NY: National Bureau of Economic Research (NBER).
- HORT, K. (1998): “The Determinants of Urban House Price Fluctuations in Sweden 1968-1994”, *Journal of Housing Economics*, 7 (2), (June), pp. 93-120.
- IMF (2006): *Spain: Financial Sector Assessment Program (Technical Note) Housing Prices, Household Debt, and Financial Stability*. (IMF Country Report, 06/210). Washington DC, WA: International Monetary Fund (IMF).
- INE (2001): *Censo de Población y Viviendas*. <http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifras_pob.htm>. Madrid: Instituto Nacional de Estadística (INE).
- JIMÉNEZ AGUILERA, J.D.; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2003): “Mercado hipotecario y financiación a la vivienda. Veinte años de funcionamiento de la ley del mercado hipotecario”, *Papeles de Economía Española*, 94, pp. 109-121.
- JURADO GUERRERO, T. (2006): “El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español”, *Cuadernos de Información Económica*, 193, pp. 117-126.
- KEMENY, J. (1995): *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- KEMENY, J. (2005): “The Really Big Trade-Off between Home Ownership and Welfare: Castles Evaluation of the 1980 Thesis and a Reformulation, 25 Years”, *Housing, Theory & Society*, 22 (2), pp. 59-75.
- KLEINMAN, M. (1996): *Housing, Welfare, and the State in Europe: A Comparative Analysis of Britain, France, and Germany*. Cheltenham: Elgar.

- LEAL MALDONADO, J. (2005): “Desigualdad residencial y sistema de bienestar en España”, en J. Ruiz Huerta [ed.]: *Políticas públicas y distribución de la renta*, pp. 291-436. Madrid: Fundación BBVA.
- LEAL MALDONADO, J. (2010): “La formación de las necesidades de vivienda en la España actual”, en J. Leal Maldonado [coord.]: *La política de vivienda en España*, pp. 15-50. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- LEIBFRIED, S. (1992): “Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community”, en Z. Ferge e J.E. Kolberg [ed.]: *Social Policy in a Changing Europe*, pp. 245-280. Frankfurt: Campus Verlag.
- LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1999): “Efectos de la reforma del IRPF sobre la vivienda”, *Revista de Economía Aplicada*, 7, pp. 95-120.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A. (2004): “Housing, Prices and Tax Policy in Spain”, *Spanish Economic Review*, 6 (1), pp. 29-52.
- MALPASS, P. (2006): “Housing Policy in an *Opportunity Society*: Home Ownership and their Amplification of Inequality”, en J. Doling e A. Elsinga [ed.]: *Home Ownership: Getting in, Getting from, Getting Out*, part II, pp. 109-126. IOS Press.
- MALPASS, P. (2008): “Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?”, *Housing Studies*, 23 (1), pp. 1-19.
- MCCRONE, G.; STEPHENS, M. (1995): *Housing Policy in Britain and Europe*. London: UCL Press.
- NAVARRO, V. (2004): *El estado del bienestar en España*. Barcelona: Tecnos.
- OLSEN, E.O. (1983): “The Role of Government in the Housing Sector”, en H. Giersch [ed.]: *Reassessing The Role of Government in the Mixed Economy*, pp. 199-204. Tübingen: Mohr.
- OLSEN, E.O. (2001): *Housing Programs for Low-Income Households*. (NBER Working Paper, 8208). New York, NY: National Bureau of Economic Research (NBER).
- ONRUBIA J.; RODADO, M.C.; AYALA, L. (2009): “How do Services of Owner-Occupied Housing Affect Income Inequality and Redistribution?”, *Journal of Housing Economics*, 18, pp. 224-232.
- ONRUBIA, J.; SANZ, J.F. (1999): “Análisis de los incentivos a la adquisición de vivienda habitual en el nuevo IRPF a través del concepto de ahorro fiscal marginal”, *Hacienda Pública Española*, 148, pp. 227-244.
- OXLEY, M.; SMITH, J. (1996): *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E&FN Spon (Chapman Hall).
- PAREJA EASTAWAY, M. (2010): “El régimen de tenencia de la vivienda en España”, en J. Leal Maldonado [coord.]: *La política de vivienda en España*, pp. 101-128. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- PAREJA EASTAWAY, M.; SAN MARTÍN, I. (1999): “General Trends in Financing Social Housing in Spain”, *Urban Studies*, 36, pp. 699-714.
- PAREJA EASTAWAY, M.; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2010): “European Rental Markets: Regulation or Liberalization? The Spanish Case”, en P. Arestis, P. Mooslechner e K. Wagner: *Market Challenges in Europe and the United States - Any Solutions Available*, Chapter 7, pp. 131-157. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- PAREJA EASTAWAY, M.; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2011): “El alquiler: una asignatura pendiente de la política de vivienda en España”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 167, pp. 53-70.

- PRIEMUS, H. (2001): "A New Housing Policy for the Netherlands (2000–2010): A Mixed Bag", *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, pp. 319-332.
- PRIEMUS, H. (2011): "Renting in the United States: A Dutch Perspective", *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 13 (2), pp. 159-161.
- PRIEMUS, H.; KEMP P.; VARADY, D.P. (2005): "Housing Vouchers in the United States, Great Britain and the Netherlands: Current Issues and Future Perspectives", *Housing Policy Debate*, 16 (3-4), pp. 575-609.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2010): "La oferta de vivienda en España", en J. Leal Maldonado [coord.]: *La política de vivienda en España*, pp. 75-100. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- ROSEN, H.S. (1985): "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity", en A.J. Auerbach e M. Feldstein [ed.]: *Handbook of Public Economics*, vol. 1, pp. 375- 420. Amsterdam: North Holland.
- ROSEN, K.T. (1989): *The Mortgage Interest Tax Deduction and Homeownership*. (Working Paper, 89-159). Berkeley, CA: University of California, Center for Real Estate and Urban Economics.
- ROSSI, P.; WEBER, E. (1996): "The Social Benefits of Homeownership: Empirical Evidence from National Surveys", *Housing Policy Debate*, 7, pp. 1-15.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. Granada: Universidad de Granada.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2005): "Distributive Aspects of Public Expenditure on Housing in Spain", *International Journal of Housing Policy*, 5 (3), pp. 237-253.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2008): "The Spanish Financial System: Facing up to the Real Estate Crisis and Credit Crunch", *International Journal of Housing Policy*, 8 (2), pp. 181-196.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2010): "El coste de la política de vivienda en España", en J. Leal Maldonado [coord.]: *La política de vivienda en España*, pp. 299-346. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- SCHREIBER, A.F.; CLEMMER, R.B. (1982): *Economics of Urban Problems. An Introduction*. 3ª ed. Boston, MA: Houghton.
- STEPHENS, M.; ELSINGA, M.; KNORR-SIEDOW, T. (2008): "The Privatization of Social Housing: Three Different Pathways", en K. Scanlon e C. Whitehead [ed.]: *Social Housing in Europe II. A Review of Policies and Outcomes*, pp. 105-129. London: LSE.
- TALTAVULL, P. (2003): "La política de vivienda en España", en: *El gasto público en la democracia. Estudios en el XXV aniversario de la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. (Colección Estudios Sociales). Barcelona. Fundación La Caixa.
- TRILLA, C. (2003): "L'estat del benestar i la família. L'habitatge per als joves", en Diputació de Barcelona: *L'estat del benestar a Catalunya*, pp. 263-282. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- WEICHER, J.C. (1979): "Urban Housing Policy, Current Issues in Urban Economics", en P. Mieszkowski e M. Straszheim [ed.]: *Current Issues in Urban Economics*, pp. 469-508. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- WHITEHEAD, C.; SCALON, K. (2007): *Social Housing in Europe*. London: London School of Economics.