

■ 3. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA, LA VPO Y LA LEY DE VIVIENDA

3.1. Planes de vivienda y políticas de vivienda

Aunque la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la Constitución es la de 2023, el Estado español ha canalizado sus políticas de vivienda a través de los planes de vivienda. Hasta 2008 en que explota la burbuja inmobiliaria española, se venía realizando una notable asignación de fondos públicos a la vivienda, a través de ayudas indirectas –beneficios fiscales en el IRPF del nuevo propietario que financia su compra– y de ayudas directas –la vivienda de protección oficial (VPO), fundamentalmente–. Estas ayudas han tenido una amplia repercusión sobre una población creciente a lo largo de las tres décadas que van de los años ochenta a los 2000.

Los planes de vivienda respondieron, tanto en su diseño como en su contenido, a la formulación de una política de vivienda basada en tres conceptos fundamentales:

- Fomento de la producción de un volumen creciente de viviendas.
- La ocupación de nuevos suelos, con el consiguiente crecimiento de las ciudades.
- Apuesta por la tenencia en propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda de los hogares.

Los tres estaban vinculados a un objetivo común: el de dinamizar, a través del sector inmobiliario, el crecimiento económico. Buscaban pues favorecer la contribución de la construcción y de la inversión en vivienda al crecimiento del PIB. Por supuesto, la equidad –apoyo a grupos sociales desfavorecidos– o la eficiencia son otras dos importantes razones que justificarían la intervención en el mercado de la vivienda³⁴.

Este enfoque contrastaba con lo que sucedía en otros países de Europa, aunque limitadamente. Es cierto que las políticas de vivienda se centraron tras la II Guerra Mundial en la creación de importantes parques de vivienda destinada al alquiler, de promoción pública y sobre suelos públicos. Su atención a los inquilinos, la gestión de cobros o la conservación física y el mantenimiento de han configurado en esos países como un servicio público a largo plazo, de provisión normalmente municipal y gestión público-privada. En contraste, la debilidad del Estado de bienestar, la fortaleza del sector inmobiliario privado y del sistema hipotecario y la relevancia de los apoyos intrafamiliares han sido siempre factores singulares que han marcado un rumbo distinto al de muchos países europeos.

La intervención en el mercado de la vivienda a través de instrumentos públicos se distingue, por una parte, entre ayudas directas o indirectas, y por otra, entre las orientadas a oferta o demanda. Otro de los instrumentos es el normativo. Entre las ayudas directas suelen incluirse las orientadas a la oferta, principalmente, las denominadas viviendas de protección oficial, tanto si se trata de subvenciones a la promoción privada de este tipo de viviendas, como por la propia promoción pública. Además, otras ayudas directas son las orientadas a la demanda, como las transferencias en especie. Entre las ayudas indirectas, los beneficios fiscales y las subvenciones a los tipos de interés de la hipoteca del comprador final son las principales. La regulación económica, con el control de los precios de los alquileres como principal instrumento, es otro de los instrumentos de política de vivienda.

³⁴ Pareja y Sánchez (2012) destacan otras razones que suelen señalarse para justificar la intervención directa o reguladora en el mercado de la vivienda: estabilidad y reducción de riesgos en el mercado; mejorar el funcionamiento del mercado mediante mayor transparencia y fiabilidad de la información; garantizar una intervención neutral respecto a la decisión de la demanda propiedad/alquiler; promover la innovación; contrarrestar shocks externos; coordinación horizontal con otras políticas, como el urbanismo, el medio ambiente o la renovación urbana; coordinación vertical entre distintos niveles de la administración.

La VPO ha sido el principal instrumento de la política pública de vivienda, sobre todos en los años ochenta y parte de los noventa. Del total de las viviendas construidas entre 1962 y 2020, el 31,5 % tuvieron calificación oficial de *protegidas* (VPO). Se trataba de unidades residenciales muy estandarizadas en calidades y dimensiones que eran objeto de un apoyo directo, a través de la asignación por los ayuntamientos de suelo exclusivo, con cargo a sus PMS. Además gozaban del apoyo público indirecto, vía los convenios de subvención de tipos de interés o vía régimen de desgravación fiscal en IRPF. En ese periodo, según el Ministerio de la Vivienda, las VPO acumularon 5,7 millones de viviendas terminadas, lo que significa que un 30 % del parque actual de viviendas principales fueron o son VPO. Puede decirse que las VPO fueron un instrumento clave para garantizar la satisfacción de la demanda de vivienda derivada del dinamismo de la creación de hogares.

La crítica más relevante que se ha realizado de este instrumento tiene relación con una cuestión de la legitimidad con que se asignaron mayoritariamente mediante la venta propiedad (con la hipoteca protegida correspondiente) y no en alquiler. Se promovieron al amparo de la marca VPO por aplicación de un régimen de protección pública determinado. En su mayoría y pese al importante esfuerzo público realizado en su apoyo financiero o fiscal, su promoción o, incluso en las de promoción pública, su construcción, han ido dejando de estar sujetas, en plazos relativamente cortos, a sus limitaciones iniciales a la venta o el alquiler. Esos 5,7 millones de viviendas que tenían originariamente la distinción VPO forman ya parte, en su inmensa mayoría, del parque de viviendas libres. De su origen no queda otra señal que la placa que, cada vez menos frecuentemente, se conserve aún en su portal exterior o descansen en el lejano recuerdo de sus compradores originarios.

Esto es importante si se tiene en cuenta la diferencia de precio entre el actual y el que tenían cuando se construyeron. La VPO puede criticarse, desde la perspectiva actual, por haber dilapidado sus posteriores plusvalías latentes a efectos de política pública, pero fue, en cualquier caso, una fuente de vivienda asequible en los ochenta y noventa muy relevante, por precio y por la subvención de su coste de financiación, antes del euro³⁵. Si su oferta hubiera podido mantenerse competitiva durante la burbuja quizá todo hubiera sido diferente.

■ 3.1.1. Franquismo y transición democrática

La transición democrática fue bastante continuista respecto a los instrumentos de la política de vivienda del franquismo. Ésta estaba marcada por la figura de la vivienda de protección oficial (VPO), creada en 1967 y que constituye un claro ejemplo de ayuda directa orientada a la oferta, a la promoción –junto a otras figuras–, y los dos planes de vivienda plurianuales que se desplegaron: el Plan 1956-1960 y el Plan 1961-1976. Los planes estimulaban la actividad inmobiliaria, para lo que

³⁵ Para una discusión en detalle sobre la VPO véase Trilla y Bosch (2018).

ofrecían facilidades crediticias en apoyo del objetivo de conseguir viviendas para amplias capas sociales.

Debe recordarse que el periodo de la transición democrática está marcado por fuertes flujos de migración interna, desde las áreas rurales hacia Madrid y Barcelona, así como hacia las ciudades emergentes que desplegaban sus polígonos industriales apoyados por el propio Estado. Los asentamientos espontáneos de baja calidad fueron formado poblados y barriadas suburbanas, en medio de un caos urbanístico generalizado, mientras la especulación inmobiliaria era el motor del crecimiento urbano y de las decisiones de edificación.

La VPO estaba orientada a la consecución de la propiedad para las familias, típicamente mediante el equivalente a alquileres a largo plazo con opción de compra que el inquilino terminaba por ejercer. Durante el régimen, la VPO no fue nunca, sin embargo, un instrumento masivo de acceso a la vivienda y la vivienda protegida fue perdiendo peso en el conjunto de la creación de vivienda. Tampoco el alquiler dio soluciones a las necesidades de vivienda que el dinamismo demográfico y las intensas migraciones interiores exigían. Durante el franquismo las viviendas alquiladas pasaron de un 54 % del parque en los años cincuenta a solo un 23 % a principios de los años ochenta³⁶. En paralelo, crecían los poblados de las denominadas *chabolas*, infraviviendas autoconstruidas por la inmigración interior en los márgenes y barriadas de las grandes ciudades generadoras de empleo, en condiciones de elevada precariedad, sin servicios ni equipamientos.

Tras la Constitución española, con los primeros gobiernos plenamente democráticos, la implantación del nuevo impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y el despliegue de las instituciones democráticas del nuevo Estado autonómico, las políticas de vivienda fueron revisadas, aunque mantuvieron su orientación al desarrollismo y la propiedad. En 1978 se unificaban en una sola categoría todas las modalidades de VPO que coexistían, pasándose a completar este instrumento de oferta con ayudas a la demanda.

■ 3.1.2. De 1981 a 2007: el auge y declive de la VPO

La oferta de vivienda protegida vivió un renacimiento en el inicio de los ochenta, de la mano de los gobiernos socialistas³⁷. El ejercicio de la capacidad de los ayuntamientos de ofrecer suelos a precios asequibles coherentes con los precios límite de la VPO, mediante sus intervenciones vía patrimonio municipal de suelo, junto al éxito de las subvenciones a los tipos de interés en una etapa caracterizada por

³⁶ Datos citados por Pareja (2012).

³⁷ El caso paradigmático de vivienda protegida de promoción pública fue el de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS), creada por Enrique Tierno Galván, el primer alcalde de la etapa democrática de Madrid, en 1981. Esta empresa pública promovía VPO para su venta a particulares.

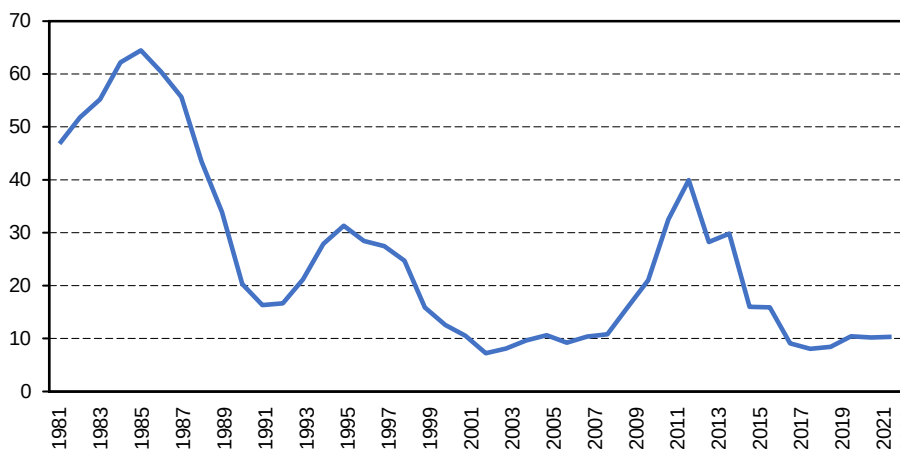
los muy altos tipos de interés de la peseta, garantizaron que la fuerte demanda de vivienda derivada del dinamismo demográfico y de las mejores perspectiva económicas que suponía la entrada de España en la entonces CEE, fuera cubierta de manera equilibrada entre VPO y mercado libre.

La importancia de VPO estuvo marcada por dos etapas claramente diferenciadas. En la primera, que abarcaría hasta la entrada la incorporación de España a la UEM de 1999, el mecanismo de subvención de los muy altos tipos de interés de la peseta era muy importante como apoyo a la demanda. Son los años de gran producción de vivienda protegida. En la segunda etapa, la sustitución de la peseta por el euro supuso un descenso de los tipos de interés de las hipotecas, mientras la brecha creciente entre precio tasado y libre en un contexto de recalificación masiva de suelos, fenómenos a los que ya nos hemos referido, originaron el declive relativo y absoluto de la VPO hasta 2007.

Un elemento a destacar en el periodo fue la difícil concurrencia de políticas de vivienda entre el Estado y las distintas comunidades autónomas. El TC clarificó el reparto de competencias en su Sentencia 152/1988, que dejaba al Estado la responsabilidad del diseño de las políticas –incluida la determinación del valor del módulo de la VPO– y la firma de los convenios con las entidades financieras y a las comunidades la ejecución y gestión, así como la posible firma de convenios complementarios.

Gráfico 42

PESO DE LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS 1981-2022
(Porcentaje sobre el total de viviendas terminadas)



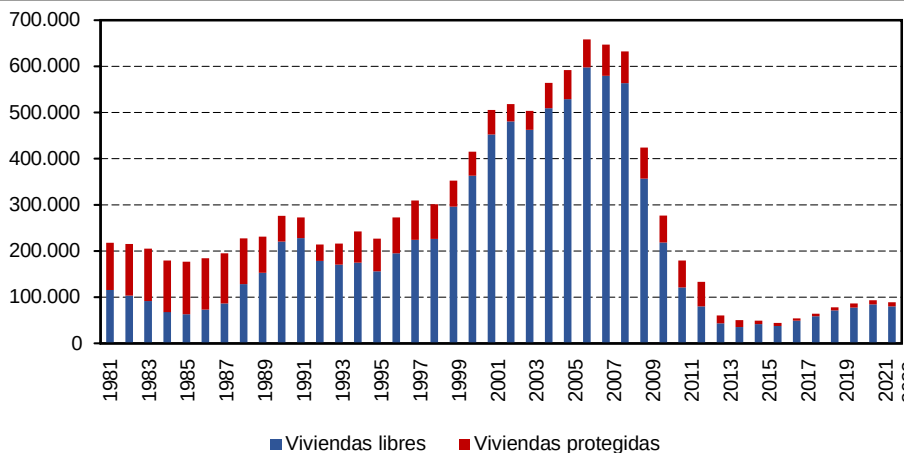
Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Las VPO eran edificadas fundamentalmente por promoción privada, pasaban a ser propiedad de sus beneficiarios bajo distintas fórmulas y quedaban liberadas de las restricciones a su venta o alquiler, bien en la práctica, por ausencia de controles suficientes, o bien oficialmente después de un plazo determinado, en función del modelo –con frecuencia a los diez años–.

Entre 1981 y 1989 en España se terminaron más viviendas de protección oficial que viviendas libres: 950.000 frente a 882.000 unidades. Al inicio de los años noventa se terminaban unas 44.000 unidades anuales de VPO, cifra que iría subiendo hasta un máximo de 97.000 en 1997. Después, durante la burbuja del mercado de la vivienda, la construcción de VPO –todavía significativa en unidades– comenzó a representar un peso mucho menos representativo en la producción total y cae hasta unas 68.000 unidades en 2008. A partir de ese año se convierte en marginal, también en términos absolutos, con unas 9.000 viviendas desde 2015. La comparación con el total de viviendas terminadas en el mercado libre es ilustrativa.

Gráfico 43

PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS TERMINADAS LIBRES Y PROTEGIDAS 1981-2022 (Número de viviendas)



Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Los planes implicaban la firma de **convenios para VPO** entre entidades de depósito –que eran el centro del proceso– y las administraciones autonómicas, que fijaban, según les correspondía, los volúmenes destinados a financiar los planes de construcción de viviendas, con préstamos a tipo de interés subsidiado, tanto al promotor como al comprador final, por los presupuestos generales del Estado (PGE). La financiación privilegiada en los años de elevada inflación y de tipos de interés reales muy altos –los previos al nacimiento del euro en 1998– era relevante

como apoyo financiero y reforzaba así el triángulo entre entidades, promotores y compradores.

Este esquema se reproduciría finalmente en el mundo de la vivienda libre, conforme descendían los tipos de interés del mercado –los del euro, en contraste con los históricos de la peseta, que todavía eran parte de la memoria histórica reciente de las familias–, mejoraba la capacidad financiera de los hogares –sobre todo, a partir de la incorporación de España a la entonces CEE en 1986– y ganaban relevancia las deducciones fiscales de carácter universal en el IRPF y del IVA (desde 1987). En los años noventa el peso de las VPO se fue haciendo cada vez más marginal.

Cabe preguntarse por qué fracasó la política de VPO a partir de 1998: en el contexto de burbuja de precios, la producción de viviendas fue cubierta por la oferta de vivienda libre. En primer lugar, hay que señalar que la diferencia entre el precio de la vivienda libre y el de la VPO fue ensanchándose con el ascenso del precio de las primeras durante la burbuja inmobiliaria (ver gráfico 44).

Esto desencadenó procesos contraproducentes en oferta y demanda:

- En la oferta, los promotores encontraban cada vez menos atractiva la producción de VPO mientras ocurría lo contrario en la vivienda libre. Conforme los precios del mercado libre se distanciaban al alza de los precios tasados de la VPO, los precios del suelo reservado por el planeamiento para la vivienda protegida siguieron más a los primeros que a los segundos. Los ayuntamientos realizaban, como hemos mencionado ya, subastas competitivas de suelos en las que el contagio de la inflación de precios de la burbuja era cada vez más evidente, aun cuando el suelo fuera finalista (PMS). Tener que comprar suelos cada vez más caros, sin poder repercutirlos en las viviendas finales, por su precio máximo (modulo), hacía a los promotores más difícil producir rentablemente, por lo que terminaban por abandonar esta actividad.
- En la demanda, la euforia irracional de la burbuja, con su promesa de precios indefinidamente al alza, generaba unas expectativas sesgadas, que alcanzaron también a las familias. Las amplias capacidades de financiación que estaba otorgando el sistema bancario y el atractivo de las desgravaciones fiscales constituyeron también un señuelo para muchas familias, que se lanzaban a compras en el mercado libre aun cuando su esfuerzo en relación con su renta rebasara los límites razonables de la asequibilidad.

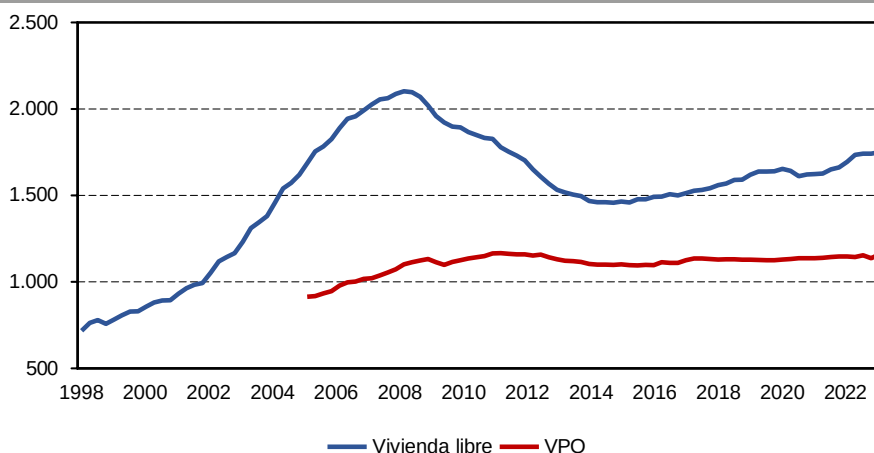
Estos procesos quizá estén detrás del doble salto de precio efectivo medio del acceso a la vivienda que se produce entre 1981 y 2023. En primer lugar, por el efecto de la menor proporción de VPO en las condiciones medias del acceso a la vivienda y por la propia elevación del precio de la vivienda libre. El precio medio de acceso para el total de la demanda de vivienda, que podríamos considerar como una media ponderada entre el precio tasado del que se beneficiaba la demanda

acogida a la VPO y el precio de mercado, ascendía conforme disminuía el peso de la oferta de VPO. El aumento exponencial del precio libre añadía un segundo escalón en el precio medio de acceso.

Solo unas condiciones en las que dominaba la euforia irracional pueden explicar que este doble salto no tuviera efectos visibles sobre la demanda de vivienda hasta que en 2008 cesara radicalmente la burbuja. En un contexto de superproducción privada, por mucho que los precios libres fueran en media inasequibles para la mayoría de los potenciales compradores o inquilinos, las políticas directas de VPO eran ya casi irrelevantes, mientras las indirectas, con las desgravaciones fiscales en el IRPF seguían alimentando la demanda.

Gráfico 44

EVOLUCIÓN DE PRECIOS POR M² DE VIVIENDA LIBRE Y VPO (En euros)



Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, periodos disponibles.

En segundo lugar, durante la burbuja crecía un cuestionamiento de la VPO como instrumento de política económica o social. Por una parte, porque aparentemente el mercado libre estaba *resolviendo* solventemente las necesidades de la demanda potencial de vivienda, como parecerían mostrar las extraordinarias cifras de producción libre. Por otra, no parece que las VPO estuvieran respaldadas por controles administrativos suficientemente estrictos como para asegurar su *legitimidad* social y política. El modelo seguido no estaba enfocado al alquiler³⁸ de una propiedad pública sino que se materializaba casi exclusivamente a la venta al bene-

³⁸ En media de 2005 a 2019 la VPO de alquiler han sido el 19,2 % del total. Ver Observatorio de Vivienda y Suelo (2020).

ficiario elegible, con independencia de si éste seguía o no cumpliendo los requisitos como beneficiario con posterioridad. Ello permitía, pasado un plazo legal, su transmisión libre. Es evidente que faltó con frecuencia una voluntad de hacer las teóricas restricciones a la compraventa más efectivas o incluso más estrictas. No era raro, sobre todo en algunos territorios, que en la práctica sus precios finales convergieran con las viviendas del mercado libre.

Dado que sus precios oficiales eran sustancialmente menores que los del mercado libre, en ausencia de un control estricto después de la entrega de llaves, se generaban expectativas de arbitraje en los beneficiados. Algunos terminaban por pagar un plus al precio oficial al margen de la legalidad, justificándose a veces en términos de “mejoras” constructivas del piso acogido al plan correspondiente a VPO.

Aun cuando se beneficiaban de subvenciones al coste de los intereses de la financiación (pre euro), a través de los convenios mencionados, las VPO no podían escapar de la euforia que guiaba la formación de los precios del mercado libre, ya fueran promovidas por el sector privado —la mayoría— o por el público —vía empresas municipales de vivienda— que, a la postre, era lo más relevante en términos coste de oportunidad. Las VPO no podían mantener su función de generar una oferta en condiciones asequibles si, en paralelo, sus promotores no podían acceder a suelos para VPO a precios compatibles con los precios máximos determinados administrativamente en los convenios y los planes de vivienda.

En general, cabe destacar que las políticas de vivienda directas estuvieron muy lejos de poder frenar la escalada de la burbuja, poniendo de manifiesto su incapacidad para incentivar una oferta que cubriera la demanda potencial mientras las condiciones del mercado de suelo finalista destinado a viviendas protegidas no estuvieran alineadas. Esto parece poner de manifiesto que no era el conjunto de factores condicionantes de la producción lo que guiaba sus diseños, sino el apoyar la producción y el crecimiento, suponiendo que los mecanismo de formación de precios de suelos se ajustarían a los de la viviendas protegidas, incluso en una burbuja inmobiliaria. Cuando la oferta dejó de estar interesada en ello, simplemente desapareció, y ni siquiera se fue capaz de mantener la protección para las capas sociales más vulnerables.

Pareja (2012) estima que el gasto presupuestario directo e indirecto destinado a las políticas de vivienda pasó del 1,08 % del PIB en 1997 al 0,85 % en 2010, con un gasto directo cayendo del 0,46 % del PIB al 0,40 %, en tanto que el indirecto fiscal se mantenía en 0,63 % hasta 2006 para bajar al 0,45 % en 2010, con el mercado ya en crisis. Cifras todas que contrastan con los pesos cercanos al 2 % del PIB que implicaron las ayudas a la vivienda entre 1990 y 1997³⁹.

³⁹ Estimación en García Montalvo y Más (2000).

■ 3.1.3. De 2007 a nuestros días

La crisis inmobiliaria de 2007 condujo gradualmente a un tímido giro de la orientación de la política de vivienda hacia la rehabilitación y el alquiler. Ya en 2006 se creaba la Sociedad Pública de Alquiler (SPA) para intermediar en un negocio que había sido poco desarrollado desde el sector privado, no solo desde las administraciones. Poco duraría esta iniciativa: en 2011 se suprimiría, al tiempo que se flexibilizaban los contratos de alquiler.

Así puede interpretarse también el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012⁴⁰, que obligaba a que el 40 % de las nuevas VPO fueran de alquiler, pero la VPO estaba ya marginalizada.

Los planes estatales apuntaron después a una confirmación de este cambio de diseño de los instrumentos de intervención pública en favor de la rehabilitación y el alquiler. Los planes de este periodo fueron los siguientes:

- El Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016⁴¹.
- El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021⁴².
- El Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025⁴³.

Los desafíos no son pocos. Hay que señalar que tras la crisis de 2008 los instrumentos públicos, quizá cuando más necesarios eran, entraron en una tendencia hacia la insignificancia. El repunte de precios de la vivienda que ha tenido lugar, con virulencia desigual, pero con un patrón común seguido a lo largo de todo el país desde 2014 ha dejado fuera, como hemos señalado a los jóvenes. Además de la marginalidad de la nueva construcción de VPO, el apoyo a la rehabilitación ha sido residual. El parque de vivienda está envejeciendo al ritmo de la población. Las viviendas necesitan renovación por sus propietarios y las ayudas de rehabilitación, instalación de ascensores, etc. son importantes, más por señalar el camino, que por su importe en sí. El hecho de que los parques públicos de vivienda en alquiler fueran insuficientes para atender la necesidad de personas y hogares vulnerables o con más dificultades para acceder al mercado por su edad se convirtió en un lastre.

El Observatorio de Vivienda y Suelo (2020), cuantifica que el parque de vivienda social, considerando, exclusivamente, la vivienda en alquiler de titularidad pública de comunidades autónomas y sus entes dependientes estaba en 2019 en 239.405 viviendas registradas. De ellas, unas 180.000 eran de alquiler, 41.000 estaban destinadas a la venta y en 7.600 el alquiler tenía opción de compra para el

⁴⁰ Regulado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

⁴¹ Regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.

⁴² Regulado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo.

⁴³ Regulado por Real Decreto 42/2022, de 18 de enero.

inquilino. Este parque apenas alcanza un 1,6 % de los 18,6 millones de hogares. El caso de Viena, por poner un ejemplo de políticas de vivienda activas en la UE, se sitúa precisamente en las antípodas de este perfil⁴⁴.

Por otra parte, según el censo 2011 de Eurostat y *Housing Europe*, que considera un concepto de vivienda pública algo más amplio, lo que nos permite la comparación internacional, el parque público era de 452.040 viviendas, que representaban un 2,5 % del parque total de viviendas principales. Esta cifra es realmente pequeña, en contraste con los porcentajes sensiblemente superiores al 15 % registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca, considerando el total del parque de vivienda social. La media de la UE-28 era del 9,3 %. Nuevamente son los países más desarrollados –los que más peso del PIB dedican a políticas de vivienda– los que han desarrollado los parques como fórmula de intervención en el mercado de la vivienda.

Según Eurostat el **gasto público en vivienda** en el periodo 2007-2017 se elevó en España al 0,15 % del PIB, mientras que en los países más desarrollados, como Alemania, donde fue del 0,6 % o en el Reino Unido del 1,3 % ha sido significativamente mayor. En media de la zona del euro era del 0,43 %, siendo en peso en la UE-28 del 0,55 %. El **gasto por habitante** se elevó en el mismo periodo a 35,4 euros, mientras las medias de la zona del euro y la UE-28 representaban respectivamente 127,3 euros y 148,2 euros por año⁴⁵. En ASPRIMA, 2023 se estima un ligero incremento del porcentaje dedicado a vivienda en los presupuestos de 2022 y sobre todo 2023, con un 0,2 %, sin incluir los fondos europeos.

■ 3.2. La ley de vivienda de 2023: ¿un cambio de política?

La primera ley de vivienda estatal, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, obedece a un cumplimiento por parte del Estado de la obligación que, en el marco de sus competencias constitucionales, le incumbe en la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute⁴⁶.

⁴⁴ Sobre la historia, situación actual e interacción con el mercado libre de la capital austriaca, ver Bloomberg: https://www.bloomberg.com/news/features/2023-11-08/the-design-history-of-vienna-s-world-famous-social-housing?utm_source=website&utm_medium=share&utm_campaign=copy

⁴⁵ Ver Observatorio de Vivienda en Suelo (2020), especial dedicado a la vivienda social.

⁴⁶ Asimismo, la aprobación de la ley cumplía con el hito establecido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, relativo a la reforma C02.R03 «Ley de Vivienda» recogido en el número 22 del anexo a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021, relativa a la entrada en vigor de una norma que incluye acciones de apoyo al aumento de la oferta de viviendas que cumplan los requisitos de los edificios de consumo de energía casi nulo, estrechamente vinculado a los objetivos que marca la propia definición de vivienda digna y adecuada a los que se orienta el conjunto de medidas adoptadas.

En el título II, se recogen los aspectos fundamentales de una nueva política de vivienda, que supone un giro importante de intenciones y se enumeran los principios vinculados a la ordenación territorial y urbanística.

Así, la ley articula las políticas públicas sobre dos ejes fundamentales: los controles de incremento de precios del alquiler, que recoge los límites establecidos durante la reciente etapa de inflación extraordinaria, sobre los que ya se había acumulado cierta experiencia en niveles autonómicos; y la vivienda protegida, con precios limitados administrativamente y, fundamentalmente, orientada al alquiler, en contraste con el modelo de VPO en propiedad del pasado.

Sobre el primero de estos ejes, los controles a los incrementos de renta de alquiler, no nos detendremos aquí. Interpretamos su diseño como coyuntural y presumiblemente poco eficaz⁴⁷. Pretendemos más bien adentrarnos en el campo, seguramente más prometedor, aunque no exento de cautelas, de los niveles de precio y no tanto de sus incrementos.

El segundo eje de la ley, la vivienda protegida, constituye realmente un cambio de la política de vivienda, así como un reto. Establece dos categorías: en primer lugar, las viviendas sociales o dotacionales públicas, que ocupan suelos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos, podrán gestionarse por las administraciones públicas, sus entidades dependientes o entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda y se orientan al acceso en situaciones de vulnerabilidad o en exclusión social. Su régimen es de alquiler y podrán estructurarse contractualmente como derecho de superficie u otras modalidades de tenencia temporal.

En segundo lugar, la vivienda de precio limitado está sujeta a limitaciones administrativas en los precios de venta y/o alquiler, por un plazo de tiempo determinado. La vivienda protegida de precio limitado estará destinada pues a diferentes regímenes de tenencia y su volumen y características en cuanto superficies y precios podrán a la demanda y necesidades de los hogares en su ámbito territorial.

También integrarán el parque público las viviendas sociales adquiridas por las administraciones públicas en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en casos de ejecución hipotecaria o dación en pago de vivienda habitual de colectivos en situación de vulnerabilidad o en exclusión social o cualquier otra vivienda social adquirida por las administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, o cedida a las mismas, que sea susceptible de destinarse a los fines del parque público de vivienda. La ley evita además enajenaciones del parque público de vivienda. Establece en definitiva un patrimonio separado en el que los ingresos

⁴⁷ Para una discusión crítica sobre los límites al precio de alquiler puede consultarse Arruñada (2022 y 2023).

obtenidos deberán destinarse siempre a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda⁴⁸.

Por otra parte, en la misma línea de reforzar las fuentes de la vivienda protegida, como hemos mencionado ya, la disposición final cuarta de la ley de Vivienda modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), incrementando el porcentaje de reserva de suelo destinado a vivienda protegida del 30 % al 40 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización, y del 10 % al 20 % en el caso de suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

■ 3.3. Retos para las políticas públicas

El mercado del alquiler surgió con fuerza tras 2012, con la oferta circunstancial alimentada por la acumulación de viviendas pendientes de vender o vacías después de la crisis de la burbuja. Este *stock* se ha reorientado al alquiler en estos últimos años, encontrando en los jóvenes una demanda que busca fórmulas de flexibilidad para compartir el coste. Aunque parte del excedente de vivienda ha ido destinándose al alquiler, el precio de éste ha reflejado las tensiones de la escasez de vivienda disponible, la competencia del turismo residencial y la ausencia de una industria de la vivienda para arrendar con capacidad para promover o comprar (*build to rent*). La tensión del precio del alquiler —mucha demanda y poca oferta— se ha transmitido al precio de mercado en propiedad. La continua caída del saldo vivo de crédito hipotecario desde 2008 muestra que el crédito nuevo —unas 110.000 nuevas hipotecas en 2022— es inferior a la amortización de los préstamos de las preexistentes. La vivienda es ahora un problema generacional: los jóvenes concentran las dificultades de asequibilidad, por los elevados precios en relación con su renta y acceden a duras penas a la vivienda por alquiler, ya no por propiedad, como hicieron mayoritariamente sus padres.

En definitiva, parece que el mercado se ha reactivado tras la pandemia, pero tiende a funcionar de manera imperfecta y muestra dificultades para guiarse por la asequibilidad de sus compradores potenciales. En este contexto, la política de vivienda es más necesaria que en otros periodos y debe profundizarse en su orientación con el fin de que pueda ser útil para resolver el problema del acceso a la vivienda de las capas sociales —con los jóvenes como grupo más afectado— que no pueden permitirse los precios actuales. El fortalecimiento de las ayudas a la demanda en el contexto actual de mayores tipos de interés, los incentivos a la gene-

⁴⁸ La ley establece que los ingresos procedentes de las sanciones que pudieran imponerse por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, así como los ingresos procedentes de la enajenación de los bienes patrimoniales del parque público de vivienda deberán tener como único destino el de sufragar las políticas públicas de vivienda.

ración de una mayor oferta de alquiler o la reconstrucción de una oferta de vivienda protegida, son elementos a discutir que sobrepasan los objetivos de este trabajo.

Parece claro que la principal novedad de la reciente ley de vivienda es el refuerzo y actualización de la vivienda protegida. Ya hemos señalado el papel jugado por la VPO en España en las décadas pasadas, roto a partir de la burbuja. Del total de las viviendas construidas entre 1962 y 2020, el 31,5 % fueron protegidas, es decir, objeto de un apoyo presupuestario directo o indirecto de las administraciones españolas. Alcanzaron unos 5,7 millones. El desafío de las políticas de vivienda es, en primer lugar, aumentar su peso presupuestario. En segundo lugar, añadir a las políticas de apoyo a la demanda de vivienda instrumentos de oferta, que completen el mercado mediante una intervención pública inteligente, en la que una VPO revisitada parece llamada a jugar un papel relevante.