

SEPTIEMBRE 2024

ESPAÑA MEJOR




Una Política de Vivienda Realista





ÍNDICE

¿POR QUÉ TENEMOS EN ESPAÑA UN GRAVE PROBLEMA CON LA VIVIENDA?	3
RESUMEN	5
1 . UN DIAGNÓSTICO REALISTA	9
2 . ALQUILER SOCIAL ASEQUIBLE Y COLABORACIÓN PÚBLICO- PRIVADA	15
2.1. La vivienda para personas en riesgo de exclusión social	18
3 . ACTUACIONES SOBRE EL MERCADO EN GENERAL	20
3.1. Movilización de viviendas hoy fuera del mercado	21
3.2. Rehabilitación	23
3.3. Cambios de uso	24
4 . PACTOS A LARGO PLAZO E INFORMACIÓN	26





¿Por qué tenemos en España un grave problema de acceso a la vivienda? ¿Se debe a imprevisibles motivos exógenos o es el resultado de malas políticas? ¿Y cómo solucionarlo?

Según los expertos, en España harían falta un millón más de viviendas, y es eso lo que provoca un encarecimiento que supera la capacidad económica de los nuevos demandantes, especialmente jóvenes e inmigrantes. Otros países resuelven el problema con un gran parque de vivienda en alquiler social, pero ese parque en España es muy inferior porque nuestros gobernantes de distinto signo, durante muchos años, lo despreciaron. Nuestro parque de viviendas es un tercio de la media europea y es consecuencia de malas políticas presentes y pasadas.

¿Cómo ponernos al día? Necesitamos nuevas viviendas de todo tipo y movilizar las vacías. Pero, primordialmente, hay que dar una solución de vivienda a los más vulnerables, por lo que la prioridad es que una mayoría de esas viviendas sean de alquiler social o asequible, en un orden de magnitud muy superior al de los raquíticos planes públicos anunciados. Hay que multiplicarlos por tres o cuatro. Esto no se arregla con anuncios políticos efectistas ni con maniqueísmos, sino construyendo, rehabilitando o movilizándolo muchas más viviendas. Los grandes grupos políticos son reacios a reconocer este problema estructural, y lo instrumentalizan desviando la atención hacia asuntos menores.

La sociedad española tiene potencial para conseguir atajar este problema, porque tenemos (1) entidades del tercer sector dispuestas a extender su labor en el alquiler a vulnerables, (2) propietarios de viviendas vacías dispuestos a arrendar si se garantizan sus derechos o si se les facilita rehabilitar o dividir, (3) empresarios e inversores dispuestos a construir para alquilar a precios asequibles, si se mejora la seguridad jurídica atacando la burocracia urbanística y se modera la fiscalidad de la construcción, (4) rehabilitadores dispuestos a trabajar si se da un marco normativo que incentive y dé seguridad a las dos partes, (5) personas sin empleo que encontrarán trabajo si todo se moviliza, aunque convendría mejorar cierta formación específica, (6) ayuntamientos esperando una modificación de la ley del suelo para desarrollar planes que no dejan de ser respetuosos con las normas y, también, (7) una gran riqueza patrimonial de inmuebles públicos y privados en desuso, movilizable con nuevas regulaciones.

A estas alturas, no falta sensibilidad, sino recursos. La débil situación de las finanzas públicas (heredada también de gobiernos de distinto signo, y, por ello, poco reconocida) impide invertir más. De hecho, la VPO casi ha desaparecido y toda la inversión pública en general está en mínimos. Además, el Estado tampoco tiene capacidad para gestionar un aumento tan acelerado del parque público. No tiene recursos técnicos ni humanos. Por no hablar de la supervisión.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

La solución es que el Estado, reconociendo sus limitaciones, se encargue de movilizar al conjunto de la sociedad, para que todos hagan su aportación, con el fin de aumentar la oferta de alquiler, tanto social como en general. El papel de los distintos niveles del Estado es fundamental para este plan, y así debe ser exigido a nuestros dirigentes.

España Mejor presenta esta propuesta, desde la convicción de que se trata de un plan factible y realista, elaborado con la colaboración de sus grupos de trabajo y expertos del sector, y tras haber escuchado a los propios ciudadanos que sufren este verdadero drama.



RESUMEN

El problema de acceso a la vivienda

En España faltan viviendas, y las disponibles son muy caras (tanto en compra como en alquiler) para la capacidad económica de los demandantes.

Hay un desajuste entre oferta y demanda que origina la carestía. La oferta se ha estancado porque la nueva construcción se ha reducido muy notablemente, el stock público nunca ha sido relevante y, en el privado, hay muchas viviendas en mal estado y también propietarios que ven desincentivos para el alquiler. Sin embargo, la demanda mantiene su desarrollo normal, y los habituales nuevos demandantes, esto es, jóvenes e inmigrantes, que sufren la actual precariedad laboral, muestran además una capacidad de ahorro y de compra inferior a la de generaciones anteriores.

La consecuencia es un gran problema de acceso a la vivienda que, aun sin afectar a todo el país, y concentrándose en grandes ciudades, resulta crítico donde ocurre, y así es socialmente valorado, además de provocar un efecto recesivo sobre la economía al impedir la formación de nuevos hogares y drenar recursos de otros consumos.

El Banco de España ha advertido recientemente el problema de acceso a la vivienda originado por ese desajuste de oferta y demanda, calculando que faltan unas 600.000 viviendas para atender la demanda actual y de corto plazo. A medio plazo, se prevé que ese déficit aumente, y desde el propio Gobierno se habla de la necesidad de un millón de viviendas más. Asimismo advierte el Banco de España que nuestro stock de viviendas para alquiler social es inferior a la media europea (faltarían 1,5 millones para igualar esa media), algo denunciado también por la Comisión Europea.

Frente a esta grave situación, reconocida por todas las instituciones, faltan sin embargo políticas públicas que atiendan al origen de los problemas, en lugar de limitarse a aliviar los síntomas con medidas que pueden ser incluso contraproducentes. La prioridad ha de estar en revitalizar la oferta, y no en ayudas populistas a la demanda de alcance siempre limitado que, si no se acompañan de nueva oferta, solo servirán para aumentar los precios perjudicando aún más a quienes, sufriendo la falta de vivienda, no sean beneficiarios directos de la ayuda, pese a tener quizás una vulnerabilidad aún mayor, como ha advertido también el Banco de España.

No es posible una solución inmediata, pero sí es exigible adoptar inmediatamente medidas que encaucen el problema de manera realista y efectiva. Además, las medidas que cambian las expectativas pueden surtir algunos efectos aun antes de completarse su implantación.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

La falta de acceso a vivienda afecta a un amplio sector de la población de manera transversal, pero afecta de forma particularmente aguda a aquellos con menor capacidad económica, como jóvenes y población en situación vulnerable. Por ello, dentro de todas las medidas que se pueden adoptar, la prioridad ha de ser el alquiler, como fórmula más viable y de más rápido impacto para estos sectores. De hecho, en el entorno europeo, es habitual que estos sectores acudan al alquiler, pero es eso lo que falla en España por falta de oferta, especialmente en alquiler regulado o social.

Esta propuesta, por tanto, se centrará en el alquiler, especialmente en el alquiler asequible o social, junto con medidas de acompañamiento para favorecer la oferta de alquiler en general. Así, proponemos tres líneas de actuación: (1) iniciar programas de construcción de 700.000 viviendas para alquiler a precio regulado, (2) medidas legislativas de aprobación inmediata que sienten las bases para mejorar la oferta de vivienda, tanto para ese alquiler asequible como en el mercado libre, y (3) medidas diversas de política económica o sectoriales, con visión a largo plazo.

Nuestras propuestas, en tres grandes líneas de actuación.

Es posible aliviar a corto plazo el problema de la vivienda e incluso, a largo plazo, resolverlo, si se adoptan desde ahora las medidas adecuadas, y si la política de vivienda deja de ser instrumentalizada como motivo de confrontación, permitiendo que todos los sectores sociales aporten lo que mejor pueden hacer. Con el objetivo de aumentar el parque de vivienda social y revitalizar el mercado de vivienda libre, proponemos tres líneas de actuación.

a) Programar la construcción de 700.000 nuevas viviendas de alquiler a precio regulado

Necesitamos más viviendas y, sin perjuicio del mercado libre, conviene ligar ese aumento a una mayor oferta de alquiler social o a precio regulado “asequible”. Fijemos el objetivo de construir (o rehabilitar) 700.000 nuevas viviendas para alquiler asequible, iniciando a corto plazo el proceso para poder completarlo en un horizonte de 3 a 8 años. Es un objetivo mucho más ambicioso que el planteado por nuestras actuales administraciones.

Las administraciones públicas no tienen ni recursos financieros ni capacidad de gestión para ese objetivo. Por ello, es imprescindible potenciar más las fórmulas de colaboración público-privada para obra nueva de vivienda en alquiler asequible, donde el Estado aporte suelo y/o financiación parcial, y los agentes privados, su propia financiación parcial y su capacidad de gestión. Ello permitiría además que las administraciones centraran sus recursos en atender a los grupos en riesgo de exclusión social (sin capacidad para pagar un alquiler asequible). En estas fórmulas de colaboración, bajo la condición de su destino a construcción para alquiler asequible durante un plazo de unos 50 años, el Estado hace cesión temporal por ese plazo de suelo público (mediante derecho de superficie o concesión administrativa), o bien aporta financiación parcial (crédito o aval). Si hay cesión de suelo público (o de inmuebles en desuso), la vivienda revierte al Estado al final del plazo, incrementándose así a largo plazo el patrimonio público.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Aunque poner planes públicos de vivienda en manos privadas pueda parecer disruptivo, es hoy para España la mejor (y casi la única) solución posible. El Estado carece de capacidad para gestionar un proceso acelerado que compense un retraso de muchas décadas (motivado por políticas erróneas), y los agentes privados están dispuestos a comprometerse con precios limitados siempre que dispongan de seguridad jurídica, costes fiscales proporcionados y una cierta garantía frente a la burocracia urbanística. De hecho, estas fórmulas ya son parte sustancial de los actuales planes públicos, pero es necesario multiplicar su desarrollo con cambios normativos que reduzcan costes y otorguen seguridad jurídica, y con una nueva actitud de colaboración entre todas las partes implicadas.

Asimismo, si el desarrollo de estos programas es tan masivo como se requiere, corresponderá también al Estado adoptar nuevas medidas para asegurar el efectivo cumplimiento de los requisitos exigidos a los beneficiarios.

b) Medidas legislativas de adopción inmediata

Para apoyar los programas de alquiler asequible y revitalizar el mercado libre, proponemos aprobar un paquete legislativo de medidas de diverso ámbito:

- Medidas fiscales como (1) reducción del coste de IVA en la construcción nueva (o rehabilitación integral) de viviendas para alquilar a precio regulado, (2) reducción del impuesto a la compra de viviendas usadas, y (3) asimilación fiscal del alquiler residencial turístico a la actividad hotelera.
- Medidas que afecten a la legislación de arrendamientos para conseguir mayor seguridad jurídica como: (1) revertir (o no prorrogar) las medidas aprobadas desde 2020 sobre prórrogas obligatorias para el arrendador y limitaciones a los desahucios por impagos (ello acompañado de una mejor gestión pública para los más vulnerables), (2) inclusión en la LAU de una nueva figura de arrendamiento a medio plazo, con un régimen de garantías más flexible, y (3) tipificación específica como delito de estafa en el Código Penal del arrendamiento suscrito con intención inicial de incumplir y del realquiler por inquilinos sin contrato en regla.
- Medidas urbanísticas como: (1) modificación de la Ley del Suelo que permita agilizar la subsanación de defectos que bloquean muchos PGOU, (2) vetar las vías de privatización de suelo público, destinando el suelo público en general y las reservas de suelo prioritariamente a viviendas en alquiler social, y no a venta de vivienda protegida, y restringiendo más las ventas de suelo de los ayuntamientos, (3) mayor flexibilización de los cambios de uso hacia el destino de alquiler social, especialmente desde suelo dotacional, (4) regulación no restrictiva del cohousing, urbanística, contractual y de régimen interno, eliminando incertidumbres, o (5) flexibilización de la división de viviendas.
- Medidas legales que aporten seguridad jurídica a los inversores en alquiler asequible, como (1) blindaje a largo plazo en las condiciones reguladas para los alquileres, (2) regulación del silencio administrativo en trámites ante las distintas instancias públicas, y (3) posibilidad de renuncia del inversor sin penalización cuando el proceso urbanístico del suelo exceda un cierto plazo.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

c) Medidas sectoriales y de política económica, de amplio alcance

Entre otras diversas, algunas concretas como:

- Potenciar los instrumentos públicos, o de colaboración con entidades del tercer sector, que agilicen las soluciones (o realojos) para personas vulnerables en riesgo de exclusión social.
- Estimular la rehabilitación de viviendas mediante la tutela pública de acuerdos de cesión temporal de usufructo en favor de las empresas rehabilitadoras, con mayores incentivos si se destina a un alquiler de vivienda habitual con precio regulado, todo unido a una gestión pública más proactiva para la recuperación de edificios en desuso.
- Ayudar al desarrollo del mercado de alquiler de particulares con medidas como la promoción y supervisión pública de las fórmulas de cobertura del riesgo de impago por entidades privadas, mediante certificados de calidad.
- Potenciar la formación profesional ligada a la construcción, para corregir el actual déficit de personal especializado.
- Impulsar la reutilización para uso residencial, especialmente para alquiler social, del suelo público urbano hoy en desuso, con especial atención al del Ministerio de Defensa.

Por último, para todas estas medidas, así como para las otras que están poniendo en marcha las diversas administraciones, es exigible un compromiso de que las políticas a seguir se fundamenten en información pública de calidad y sean después objeto de evaluación con transparencia.



1. Un diagnóstico realista

El mercado de la vivienda en España muestra hoy un severo desajuste entre oferta y demanda, especialmente en lugares como las grandes ciudades, donde los precios (de compra o de alquiler) no se corresponden con la capacidad de los ciudadanos. De ello se deriva una gran dificultad de acceso a la vivienda para los nuevos demandantes y, también, un sobreesfuerzo para quienes al menos disponen de ella. Especialmente grave es el impacto en la emancipación de los jóvenes.

Distintas instituciones y expertos han advertido la existencia de un problema de escasez de oferta, como principal motivo de la carestía. El Banco de España ha cuantificado en 600.000 el número de viviendas nuevas necesarias para atender la demanda actual y de corto plazo. Pero, según los expertos, ese déficit seguirá aumentando a razón de unas 100.000 viviendas anuales. Fuentes públicas han hablado de la necesidad de un millón de viviendas más para enfriar los precios.

Hay diversos motivos estructurales para esa escasez que requieren un análisis más allá de la dialéctica política. De entrada, la construcción de obra nueva ha disminuido notablemente en los últimos diez años. Los costes de construcción (laborales, y de materiales) han crecido hasta encarecer el producto final por encima de la capacidad de los demandantes (un 22% en los últimos cuatro años). La falta de personal especializado en construcción presiona los costes e incluso dificulta los trabajos. Los demandantes de empleo no parecen inclinados a esta actividad, por falta de formación, o de interés, y ya no es posible atraerlos con los sueldos de la burbuja inmobiliaria. Los materiales se encarecen también por coyunturas internacionales.

Ello se une a una insuficiente movilización del stock de vivienda usada. Muchas viviendas necesitarían una rehabilitación que el pequeño propietario no asume por sus elevados costes, tanto del constructor (por lo ya indicado) como incluso fiscales, además de trámites administrativos.

Otros propietarios prefieren tener sus pisos vacíos, para soslayar una legislación de alquileres que debilita su posición.

Por su parte, la demanda no deja de subir, no solo por crecimiento poblacional, sino por nuevas unidades de convivencia, y lo hace especialmente en grandes ciudades (por motivos sociológicos, o laborales), lo que encarece aún más esos lugares. Pero los nuevos demandantes, como jóvenes e inmigrantes, que sufren la actual precariedad laboral, tienen una capacidad de ahorro muy inferior a la de los nuevos demandantes de décadas anteriores, según ha sido también advertido por estudios del Banco de España. Además, se conceden menos hipotecas porque, tras la quiebra de muchas cajas de ahorro (quienes más las concedían), los bancos son más conservadores, aunque muchos celebren esta prudencia y pocos quieran recordar aquella vergonzosa crisis.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Asimismo, la incapacidad de los nuevos demandantes para acceder a la compra ocasiona mayor demanda de alquiler, haciendo subir los precios de este.

Hay, por tanto, una gran brecha estructural entre costes y capacidades, que no se cubre con pequeñas ayudas como los avales parciales sobre hipotecas.

La solución lógica a este problema, como se ha hecho en otros países, pasaría por disponer de un sistema de alquiler social potente, pero España carece de él. Según el Banco de España, con los ratios medios europeos faltarían en España 1,5 millones de viviendas en alquiler social.

La Comisión Europea ha advertido que el parque de vivienda social de España es apenas un tercio de la media europea y lo ha vinculado a valoraciones negativas en datos de sinhogarismo y pobreza energética. De hecho, la Comisión identifica este problema como prioritario, y muestra su determinación con la reciente aprobación del Plan de Vivienda Asequible anunciado por su Presidenta, la creación de una nueva comisaría de vivienda, y la aportación de fondos a Estados como el español. Cabría copiar al menos esa determinación, agilizando el uso de esos fondos.

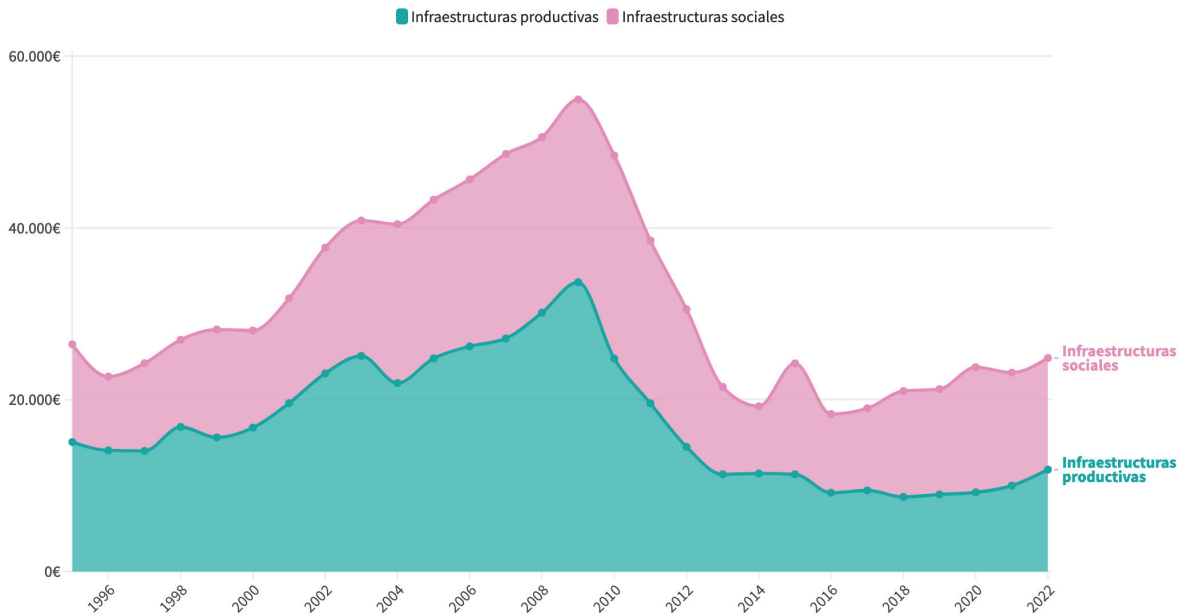
Tal vez no necesitemos esas 1,5 millones de viviendas, porque España tiene un mejor ratio de vivienda en propiedad, pero sí sería deseable que del millón global de falta de viviendas, una mayoría se cubriera con alquiler social o asequible.

Pero no es fácil recortar en breve plazo una brecha generada en muchas décadas. La falta de un stock relevante de vivienda pública se corresponde con una insuficiente dedicación de recursos, evidenciada en porcentajes destinados a vivienda en los presupuestos públicos españoles muy inferiores a los de otros países europeos. Ese presupuesto se ha reducido incluso en tiempos recientes y solo se ha recuperado en estos últimos años al disponer de fondos europeos. Entre 2013 y 2021 el presupuesto público ha sido inferior al 0,1% del PIB, mientras la media europea estaba entre el 0,3% y el 0,4%.

La construcción de 700.000 viviendas para alquiler social o asequible costaría (sin contar suelo) en torno a un 5% del PIB. Aun repartiéndolo en varios años, es una magnitud no solo disruptiva, sino, de hecho, inasumible para la situación de nuestras finanzas públicas. El déficit y la deuda pública están en el límite de lo tolerado por las instituciones europeas que respaldan nuestra solvencia. Prueba de ello es lo que ya está ocurriendo, no solo con la misma inversión pública en vivienda, sino con el conjunto de la inversión pública (incluyendo infraestructuras) que desde la crisis financiera de 2010 se ha visto más que reducida (y sería mínima sin la financiación europea de los últimos años), como vemos en los siguientes gráficos, en términos absolutos, y en proporción al PIB, comparado con la evolución del déficit:

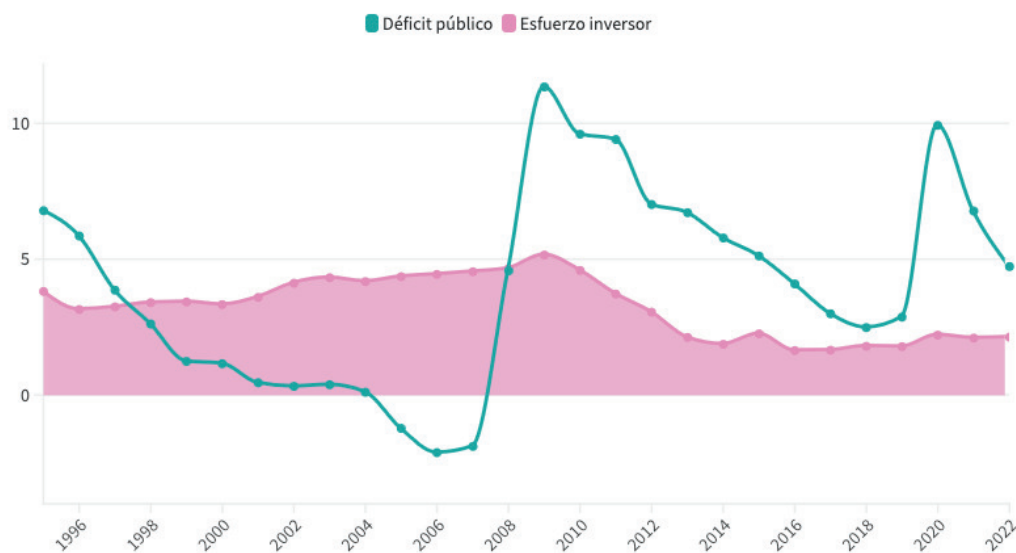


Inversión pública. España, 1995-2022 (millones de euros de 2015)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie e INE • Nota: La inversión pública incluye las inversiones en infraestructuras de uso público llevadas a cabo por otros agentes (ADIF, AENA, Puertos del Estado, etc.).

Esfuerzo inversor público (inversión/PIB) y déficit público. España, 1995-2022 (porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie, IGAE e INE • Nota: La inversión pública incluye las inversiones en infraestructuras de uso público llevadas a cabo por otros agentes (ADIF, AENA, Puertos del Estado, etc.). El déficit público es neto de ayudas a las instituciones financieras y se ha representado en el gráfico con el signo opuesto.



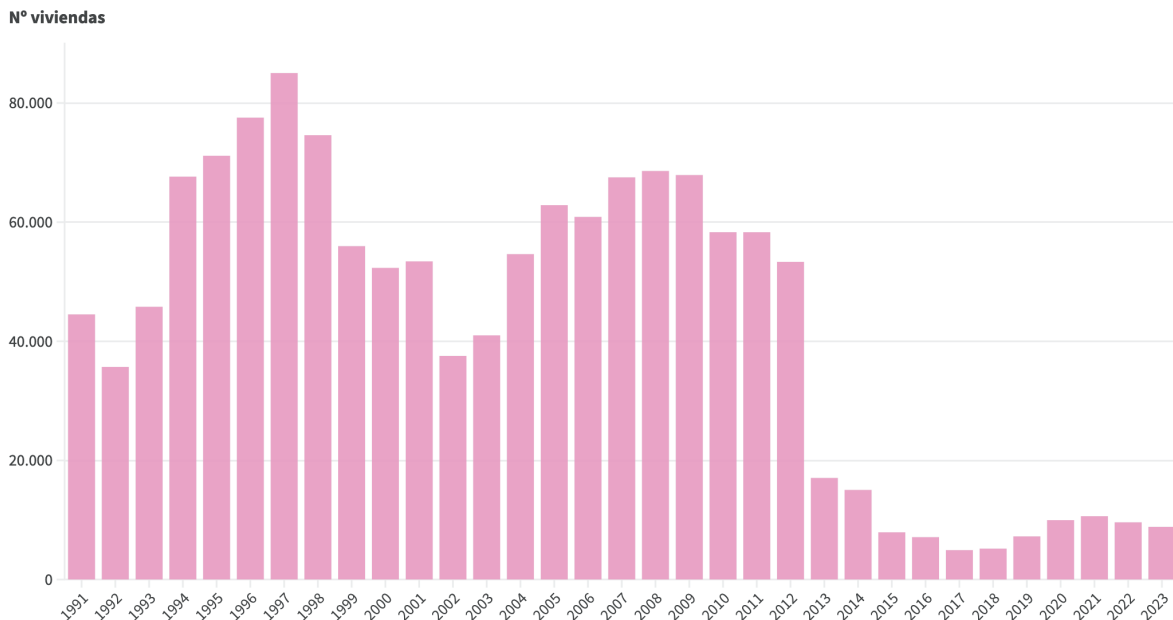
UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Además, los escasos recursos públicos dedicados, incluso en décadas más propicias, se han fragmentado en políticas poco efectivas, y demasiado centradas en favorecer la compra en propiedad de la vivienda. Ciertamente la vivienda en propiedad es un elemento de bienestar y estabilidad social, y esas políticas ayudaron a muchas personas, pero una política tan orientada a ello ha detraído recursos en detrimento de una buena oferta de vivienda pública en alquiler, y ha provocado una cierta descapitalización del patrimonio inmobiliario público, además de influir en la subida de precios y contribuir a esa cultura de la vivienda como instrumento de ahorro, incluso especulativo, propiciando el mantenimiento de viviendas vacías como inversión. Todo ello ha terminado perjudicando a otras generaciones y especialmente a los más vulnerables.

En todo caso, no puede ser equitativo pretender ayudar a la adquisición en propiedad si no hay recursos para ayudar a todos, máxime cuando los más vulnerables carecen de los recursos necesarios para participar en los programas; y tampoco lo es resolver la cuestión mediante sorteos. Además, nada garantiza que la adjudicación se corresponda con una necesidad real de uso a largo plazo, dado que, al ser los términos ventajosos, muchos adquirentes lo enfocan como inversión, algo de lo cual nunca ha existido un control o evaluación posterior suficiente.

De hecho, aunque el modelo tradicional de VPO requiera modificación, lo grave es que ha desaparecido prácticamente de España sin haber sido reemplazado por otras alternativas, como vemos en el siguiente cuadro de evolución de la VPO, lo cual evidencia el problema estructural de falta de recursos para inversión pública:

Número de calificaciones de VPO en planes estatales y autonómicos (1991-2023)



Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Con todo, en el modelo “tradicional” es particularmente reprochable que, con la adquisición por propietarios privados de vivienda construida sobre suelo originalmente público, se haya permitido la apropiación privada de plusvalías ligadas a la revalorización de ese suelo. De hecho, los ayuntamientos han sido también proclives a la monetización de esas plusvalías, como modo de cuadrar sus presupuestos, en detrimento del mantenimiento de un patrimonio público utilizable a largo plazo en favor de quienes más lo van a necesitar. Lo que se construye sobre suelo público debería ser siempre público (sin perjuicio de cesiones temporales equilibradas), y los ayuntamientos deberían cuadrar sus cuentas de otro modo, en vez de entregar patrimonio público justificándolo como medida supuestamente social; deben limitarse sus ventas de suelo a las necesarias para desarrollar programas de alquiler asequible, al menos mientras no se haya encauzado el actual problema de acceso a la vivienda.

Ciertamente, viendo los datos de la realidad, resulta notorio que España tiene un gran agujero en vivienda de alquiler social o regulado debido a las decisiones de diversos grupos políticos cuya actuación ha incubado el problema. Sería deseable por tanto que, en lugar de sobrevalorar los realmente modestos planes actuales, o de echar la culpa a terceros, se reconocieran los errores del pasado y al menos se asumiera la necesidad de hacer algo diferente.

En definitiva, es necesario mejorar la aportación de recursos en lo posible, pero lo es también elegir muy selectivamente las políticas a desarrollar, que han de centrarse en resolver el desajuste de oferta y demanda con métodos que mejoren la oferta de alquiler, especialmente la del parque público o la de programas público-privados de alquileres limitados. Considerando los precios actuales, la necesidad de obtener pronto frutos, y las referencias europeas, es preciso, pues, reorientar la prioridad regulatoria y los recursos públicos dedicados a la vivienda en propiedad hacia la vivienda en alquiler a precios asequibles o al alquiler social, como destino más eficiente bajo un criterio de equidad. Una buena oferta de alquiler público o regulado no sólo ayuda a un número de personas muy superior al de las políticas de propiedad, sino que también puede provocar un efecto a la baja en los precios del mercado libre, tanto de alquiler como de venta.

Estas políticas se deberían concretar en: (a) un compromiso de conseguir un número relevante de nuevas viviendas en alquiler asequible en un plazo razonable, (b) la inmediata aprobación de un paquete legislativo con medidas de diversa naturaleza, tendente a apoyar ese programa y también a revitalizar el mercado libre y (c) una serie de medidas de política sectorial, en distintas áreas, orientadas especialmente a un aumento a largo plazo de la oferta.

Por el contrario, las políticas existentes de ayudas directas a la demanda de alquiler no son un destino eficiente de los recursos públicos¹. Los programas de subvenciones o bonos de alquiler, siempre limitados por restricciones presupuestarias, no provocan un impacto social suficiente por llegar a pocas personas, y ni siquiera a las más necesitadas; y el impacto en el mercado es más bien negativo, dado que las ayudas del lado de la demanda hacen subir los precios y eso sí afecta a todos. Las transferencias directas deben llegar a quien realmente lo requiere, y no es fácil la valoración ni el control, máxime si los programas son tan masivos como exigiría la equidad.

¹ Cabría excepcionar medidas muy selectivas, y de gestión sencilla, orientadas a los realmente más necesitados, como las deducciones fiscales en IRPF para inquilinos jóvenes.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

En todo caso, es necesario también actuar sobre el mercado libre, pero con el mismo objetivo principal de conseguir un aumento de la oferta. Además de medidas específicas de reducción de costes fiscales o de revisión de la LAU, hay que ayudar a que el mercado adapte también el parque privado a las necesidades actuales, lo cual requiere cambios normativos (rehabilitación, cambios de uso, nuevos modelos), hoy poco visibilizados como políticas públicas necesarias. Asimismo, la experiencia desaconseja limitar precios en este mercado (a diferencia de los proyectos público-privados, donde sí se limitan), una política poco eficaz, por centrarse en los síntomas y no en las causas del problema.

Por último, una nueva política de vivienda requiere también una mayor voluntad de transparencia. Para atajar un problema tan complejo es fundamental que las políticas se basen en información pública de calidad sobre la situación del parque existente y las necesidades reales de vivienda a nivel local (no en juicios previos), y ser después objeto de permanente evaluación.



2. Alquiler social asequible y colaboración público-privada

Promover vivienda social para alquiler es, en gran medida, una cuestión de financiación; y hacerlo de manera masiva lo es también de capacidad de gestionar tanto el proceso de construcción como el correcto uso de las viviendas.

No es fácil disponer de recursos públicos suficientes para conseguir un aumento significativo del parque de vivienda social o asequible en alquiler, dada la débil situación de las finanzas públicas. El problema no se puede manejar desde la simple dinámica de guerra de cifras sobre promesas de construcción de viviendas a corto o medio plazo, que se solapan con planes anteriores aún no cumplidos. Lo operativo es promover los mecanismos necesarios para mantener un ritmo sostenido de crecimiento del parque de viviendas en alquiler asequible a lo largo de los años, con planes a largo plazo, no ligados a coyunturas políticas o a financiación europea.

Los poderes públicos deberían destinar prioritariamente a este fin sus recursos, pero no bastará con ello para financiar un plan a largo plazo con impacto global. Pensemos que las cifras de inversión planteadas en el plan estatal de vivienda 2022-2025 no son extrapolables a futuro, dado que cuentan con subvenciones europeas; y pensemos también que beneficiar a unos pocos no es resolver el problema, sino, al contrario, generar injusticias comparativas.

Por otra parte, los actuales poderes públicos carecen de capacidad para gestionar tanto la construcción de un parque de alquiler asequible de la dimensión requerida, en tiempo razonable, como, aun menos, su utilización posterior. Faltaría tanto personal gestor, como equipos directivos, además de herramientas fiables de control y supervisión. Sin embargo, el Estado sí dispone, además de su capacidad reguladora, de suelo público y de edificios en desuso.

Con todo ello, las distintas administraciones del Estado deberían apostar más, de manera sistemática y con planificación a largo plazo, por fórmulas ya existentes de colaboración público-privada para obra nueva de vivienda en alquiler asequible (o rehabilitación), donde el Estado aporta suelo y/o financiación parcial, y los agentes privados promueven y gestionan las viviendas aportando su propia financiación parcial y su capacidad de gestión. En concreto, el Estado aporta financiación parcial (o aval) en condiciones mejores a las del mercado, o bien hace cesión temporal por ese plazo de suelo público (mediante derecho de superficie o concesión administrativa), bajo la condición de su destino a construcción para alquiler asequible (precio máximo regulado) durante un plazo de unos 50 años, y ciertas pautas en el perfil de los inquilinos.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Estos instrumentos, de hecho ya utilizados, ofrecen mayor potencial siempre que sean objeto de algunos cambios normativos y un mayor impulso político. Adviértase también que empresas públicas o mixtas pueden actuar en este mismo esquema, como las privadas².

En el modelo de aportación de suelo público, que también podría ser de edificios públicos en desuso, la cesión temporal lleva aparejada, al final del plazo, la entrega del pleno dominio de la construcción al Estado, quien seguiría explotando en alquiler los edificios, por lo cual se trata de una privatización muy relativa. Es un marco ya previsto en el actual Plan de Vivienda en Alquiler Asequible, y desarrollado por algunas comunidades, pero que más allá de programas específicos para aprovechar un cierto stock actual o desarrollos urbanísticos concretos (como, de momento, se plantea), debería ser utilizado de manera generalizada, con programas permanentes de identificación de nuevos suelos o edificios, apoyados en unos procesos urbanísticos más ágiles.

Por su parte, en el modelo de financiación pública el Estado se limita a ofrecer financiación en condiciones mejores a las del mercado (y, en algunos casos, un aval), con o sin la intermediación de entidades privadas de crédito, para que sea destinada a la promoción de vivienda que habrá de destinarse a alquiler asequible a precio regulado, durante plazos de hasta 50 años. En estos casos el suelo es adquirido por el promotor y no se produce, por tanto, la reversión final al Estado³.

Ambos instrumentos, y muy especialmente el de aportación de suelo público, requieren cambios normativos que aporten al inversor toda la seguridad jurídica que le permita formular las condiciones socialmente más ventajosas y garanticen en los concursos la máxima competencia entre agentes privados, adjudicando con transparencia la operación a quien, aportando garantías de solvencia y experiencia, ofrezca mejores condiciones económicas tanto para el arrendatario como para la administración pública⁴.

Es necesario avanzar en la regulación y la extensión de este tipo de instrumentos, mediante un paquete de cambios legislativos de adopción urgente, y una nueva actitud de colaboración entre todas las partes implicadas que se plasme en la adopción de compromisos concretos conjuntos.

² La colaboración público-privada puede instrumentarse también mediante sociedades mixtas que operen al margen de los concursos públicos de alquiler asequible, figura prevista en el Plan Estatal de Vivienda pero poco utilizada. Aun siendo una fórmula de interés, los concursos abiertos han mostrado un mayor potencial.

³ Este es el modelo seguido en el plan anunciado por el Gobierno en julio de 2024, con el acuerdo entre ICO y el MVAU para financiar 43.000 viviendas en alquiler asequible, donde la aportación pública se limita a una financiación parcial (de hecho, se traslada financiación europea). Realmente, presentar como gran proyecto público una fórmula donde solo se aporta financiación es asumir la mayor capacidad de gestión privada.

⁴ En este sentido, es aconsejable descartar cánones administrativos que lastren esa eficiencia. Al contrario, la reversión final de la vivienda al Estado puede justificar incluso una pequeña subvención parcial a fondo perdido al constructor, si ello ayuda a reducir el precio del alquiler, como se ha hecho ya en algunos programas. Es un modo más eficiente de gastar el presupuesto en vivienda que las ayudas a la demanda.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

En particular, para evitar retrasos en la gestión urbanística del suelo en los programas de alquiler asequible, proponemos crear en las consejerías de vivienda departamentos dedicados a la agilización del desarrollo del suelo que, sin implicar un nuevo procedimiento administrativo, intervengan para acelerar los procesos de autorización de distintos organismos públicos (carreteras, aguas, medio ambiente...); y asimismo cambios normativos como (a) legislar un silencio administrativo positivo de tres meses (más el tiempo consumido en subsanaciones) para cualquier autorización del proceso, (b) incentivar a los ayuntamientos que agilicen los concursos con subvenciones a sus costes de gestión, (c) posibilitar legalmente la renuncia del inversor sin penalización disuasoria, cuando el proceso urbanístico del suelo exceda un cierto plazo y (d) regular el blindaje de las condiciones aplicables al contrato de arrendamiento final y la posibilidad de adaptación de los parámetros exigidos al promotor en función de hechos sobrevenidos relevantes como la evolución de los costes o los tipos de interés.

Asimismo, deberían aprobarse destinos preferentes al alquiler asequible, en detrimento de la propiedad, en la reserva de suelo residencial para vivienda de protección pública.

Los cambios normativos deben ser también fiscales. Es preciso ayudar a inversores y promotores a afrontar el problema de incremento de los costes de construcción (que bloquea hoy muchos proyectos) renunciando el Estado a una parte de la cuantiosa recaudación fiscal a obtener. En particular, proponemos ampliar a todos los programas de colaboración público-privada de alquiler asequible el tipo superreducido de IVA del 4% hoy solo aplicable a figuras protegidas y públicas muy específicas.

Por otra parte, es necesario adoptar mayores cautelas en la normativa o en las bases de adjudicación para asegurar que estas viviendas lleguen a quienes se pretende.

En tal sentido, proponemos aprobar medidas contra el fraude en la declaración de ingresos del inquilino, considerando el fraude fiscal existente en España que, de hecho, se verá incentivado si se extiende el alquiler asequible. Así, además de la obligación para los inquilinos de presentar una declaración de IRPF justificando una renta suficiente en relación con el alquiler, se debería (a) desarrollar por la AEAT planes de comprobación de los inquilinos, cruzando toda la información hoy disponible, incluyendo las de consumo de productos, que podrán dar lugar no sólo a perder el alquiler sino también a una regularización fiscal, (b) establecer fórmulas efectivas y flexibles para los supuestos de subida de ingresos, (c) evitar formular precios en función de la renta declarada del inquilino⁵ y (d) ejercer un control efectivo de que la vivienda es residencia habitual, sin subarriendos.

En definitiva, establecer fórmulas de colaboración pública con inversores privados para edificios nuevos o rehabilitados, vinculados a unos topes de alquiler, es muy aconsejable en un escenario de limitación de recursos públicos, y, al contrario que limitar alquileres a propietarios privados de viviendas ya existentes, sí agiliza el mercado.

⁵ Es lógico que el programa estipule unos ingresos declarados máximos, y también conveniente exigir unos mínimos (en términos absolutos o proporcionales al alquiler) para garantizar solvencia. Pero debe evitarse formular el alquiler en función de los ingresos, atendiendo al esfuerzo individual, porque complica la gestión e incentiva el fraude. Cosa distinta es que se formule en función de ingresos medios del lugar.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Por último, se requiere mayor consideración sobre las características de las viviendas públicas o para alquiler asequible, de nueva construcción o gran rehabilitación. Es aconsejable una mayor apuesta por las viviendas de reducido tamaño, donde existe más demanda no satisfecha (por el perfil de los demandantes y las nuevas unidades de convivencia), e incluso por la promoción de edificios completos en régimen de cohousing, entendido como viviendas con espacios compartidos, donde el espacio privativo es menor al normativamente exigido para la vivienda (aunque con un cierto mínimo, de 25/30 m²), asumiendo una cierta intención de arraigo. Existe ya un programa específico de cohousing para alquiler en el plan estatal de vivienda 2022-2025 (con un ámbito restrictivo) y debería extenderse, e incluso favorecerse con una nueva regulación específica aplicable tanto en el alquiler asequible como en el mercado libre (ver después)⁶.

2.1. La vivienda para personas en riesgo de exclusión social

Es preciso diferenciar en los programas públicos de vivienda social y sus instrumentos legales, evitando la ambigüedad, los programas de alquiler social asequible (renta inferior a mercado) que proponemos extender masivamente (para igualarnos a Europa, y con la colaboración privada), y la regulación del alquiler, o la simple provisión de vivienda, a personas en riesgo de exclusión social, como son quienes han perdido su vivienda anterior y/o sufren una especial vulnerabilidad por un nivel de ingresos muy reducido y tener cargas familiares o sufrir discapacidad⁷.

Ambos objetivos deben estar separados tanto por principio como para no dificultar su propio cumplimiento. La problemática de exclusión social es competencia del Estado. Y además tiene peor encaje en las fórmulas de colaboración público-privada, donde el inversor busca certidumbre. Esa situación debe atenderse mediante el parque de vivienda puramente pública o el uso incentivado de vivienda privada preexistente.

Lo cierto es que los programas públicos, de las distintas administraciones, para promover nuevas viviendas se centran hoy en el alquiler social asequible, lo cual tiene sentido considerando la naturaleza del problema en España, pero resulta cuestionable que las políticas de vivienda orientadas a los más vulnerables se desarrollen a un perfil bajo, o se carguen a cuenta de los arrendadores, de quienes se espera que cumplan la función social que correspondería al Estado.

Es preciso, por tanto, mejorar también en la oferta de alquiler o la provisión de vivienda a las personas en riesgo de exclusión social. De hecho, recabar la participación privada en los proyectos de alquiler asequible, permitirá a los poderes públicos centrar sus recursos económicos y de gestión en la minoría más vulnerable. Deben potenciarse los instrumentos hoy existentes, como el Fondo Social de Vivienda, cuyo parque debe aumentarse, o la participación de entidades del tercer sector como intermediarios entre propietarios privados e inquilinos vulnerables, instrumentos que pueden ser incluso preferibles a la cesión directa de vivienda pública gestionada por la propia Administración.

⁶ En cuanto al coliving (vivienda aún más pequeña y temporal, normalmente para jóvenes), tiene más difícil cabida en el alquiler asequible, sin perjuicio de no limitar su desarrollo en el mercado libre.

⁷ Vendrían a ser los términos reconocidos en las bases de creación del Fondo Social de Vivienda.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Las entidades sin ánimo de lucro, actuando siempre con tutela y apoyo públicos, pueden gestionar esta operativa de modo más personalizado y eficiente que la Administración, asegurando mayor rapidez para adoptar soluciones habitacionales urgentes y un mejor trato con las partes implicadas (con ayuda en los trámites). Cabe potenciar su actuación con la vivienda privada de propietarios que aceptan ese uso cuando la Administración que tutela el programa les garantiza el cobro de un alquiler razonable algo inferior al de mercado (según características de la vivienda), unido ello a bonificaciones fiscales⁸. En este marco, estas entidades pueden incluso movilizar a arrendadores reacios o viviendas en situaciones singulares. Es una operativa que además evita la concentración de personas realojadas en espacios específicos (efecto “gueto”).

Potenciar las entidades del tercer sector pasa por aprobar una regulación más precisa sobre su actividad, que las diferencie claramente de otros intermediarios, y perfile su función semipública, diferenciando las actuaciones orientadas a inquilinos de bajas rentas y las de inquilinos en emergencia social (pueden desarrollar ambas), y definiendo políticas de precios y fórmulas estables de subvención, que posibiliten recursos de gestión y jurídicos suficientes para aplicar el control exigible a cualquier plan público. Con esa configuración más precisa, cabría aprobar medidas fiscales específicas para evitar a estas entidades costes fiscales operativos excesivos.

⁸ Aunque ya existe en el IRPF una muy elevada bonificación especial para quienes arrienden a través de entidades del tercer sector, sería conveniente aclarar, en un sentido amplio, el alcance de esta bonificación.



3. Actuaciones sobre el mercado en general

Los poderes públicos deben actuar sobre el mercado libre de vivienda con cambios normativos y medidas sectoriales que provoquen un aumento de la oferta, especialmente de alquiler, que, además de atender a sus usuarios directos, habrá de conducir a una reducción de los precios de mercado. De hecho, son medidas que también pueden afectar positivamente, a los programas de alquiler asequible. Sus efectos no serán inmediatos, pero sí será exigible que los cambios normativos se adopten de manera inmediata y que las medidas sectoriales comiencen su desarrollo en el corto plazo. Los limitados recursos públicos no deben orientarse a este mercado libre, pero la regulación debe procurar, al menos, no entorpecer su desarrollo.

Cambios normativos y medidas sectoriales orientadas a hacer crecer la oferta en el mercado libre deben mejorar la seguridad jurídica y establecer incentivos (o eliminar desincentivos) para quien pone en juego su inversión o propiedad. Las medidas aquí propuestas afectan tanto a la movilización de las viviendas existentes como a la promoción de nuevas, y tanto al mercado de compra como al de alquiler, pero se centran especialmente en la movilización del stock existente, y en el alquiler, por ser los ámbitos de mayor potencial. De ese modo, abordaremos tres asuntos especialmente relevantes, como son la movilización de viviendas vacías, la rehabilitación y los cambios de uso.

En todo caso, y al margen del stock existente, mención especial merece también la necesidad de acometer ya la reforma de la ley del suelo que permita desarrollar la planificación urbanística de muchos municipios, hoy bloqueada, un problema que lastra hoy en muchos lugares la promoción de nuevas viviendas, tanto del mercado libre como de alquiler asequible.

Antes de desglosar las propuestas, recordemos también las que deberían descartarse. En particular, es contraproducente debilitar la posición del arrendador con normas en continuo cambio, que perjudiquen en exceso su posición o le impidan pactar con el inquilino condiciones equitativas que éste aceptaría; y asimismo no es aconsejable actuar en el lado de la demanda (con ayudas al inquilino) porque beneficia sólo a los perceptores concretos de la ayuda y, sin embargo, si no se acompañan de una mayor oferta, provoca subidas de precios que afectan a todos.

De hecho, el problema de inseguridad jurídica para el arrendador afecta tanto a los potenciales nuevos inversores (que proyectan construir para alquilar), como a los propietarios del actual stock, en su gran mayoría particulares. Aunque nos detendremos más en los segundos, por su mayor peso, el objetivo de proteger la seguridad jurídica es común a todos.



3.1. Movilización de viviendas hoy fuera del mercado

Aunque no exista información de calidad sobre los motivos de las viviendas vacías, sí sabemos que la gran mayoría está en manos de propietarios particulares, que carecen de recursos para abogados y obras y de la capacidad de gestión de los grandes inversores. En todo caso, sería necesario, para abordar este problema de manera operativa, conocer detalles de su existencia en ámbitos concretos, dada la gran diversidad de situaciones, y, en particular, disponer de información, hoy no ofrecida, sobre viviendas públicas vacías.

La necesidad de proteger la seguridad jurídica del arrendador para aumentar la oferta es algo ya casi unánimemente aceptado, pero sigue sin trasladarse a las normas. La justificación de las medidas que debilitan la posición jurídica del arrendador radica en la protección de los vulnerables, pero lo cierto es que no todos los inquilinos son vulnerables y, sin embargo, esa previsión legal contamina en la práctica todos los contratos aunque algunas reglas se dirijan nominalmente solo a esos colectivos, dada la imprecisión legal de esa condición, su imprevisibilidad, y la configuración de la carga de la prueba. Al problema de los impagos con limitaciones al desahucio por circunstancias de vulnerabilidad o de otro tipo, se añaden el de las prórrogas obligatorias y el de las limitaciones cambiantes de precios.

A este respecto, es necesario, cuando menos, revertir (o no prorrogar más allá de su ámbito temporal limitado) las modificaciones de la legislación sobre arrendamientos urbanos incorporadas desde 2020 que han generado perjuicios excesivos al arrendador. En su lugar, el Estado debe asumir su obligación social de ofrecer otra solución habitacional a quien no pueda cumplir su contrato, desarrollando los instrumentos que permitan hacerlo más ágilmente.

Asimismo, para reducir reticencias del arrendador, cabría aprobar dentro de la propia LAU una modalidad específica de arrendamiento a medio plazo (dos a tres años), siempre opcional por acuerdo entre las partes, limitada a arrendadores particulares, que puede ser de utilidad para inquilinos proclives a ello (algunos jóvenes, personas con cambio de residencia o de situación familiar), con un régimen de garantías a las partes más flexible, intermedio entre los contratos de vivienda habitual y de temporada; en particular, sin prórrogas no aceptadas por la propiedad, y sin restricción de precio.

Tampoco se puede despreciar, el fuerte efecto desincentivador para el arrendador de una legislación permisiva con los arrendatarios que abusan del derecho con mala fe. A este respecto, sería útil modificar el Código Penal para endurecer el tratamiento del actual delito de ocupación ilegal y asimismo tipificar de manera expresa como estafa el supuesto de los arrendatarios que suscriben su contrato con la intención de incumplirlo y el de quienes realquilan la vivienda sin tener un contrato en regla.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Por otra parte, la mayor demanda social de alquileres temporales (no turísticos) de viviendas pequeñas en grandes ciudades aconseja una regulación tendente a dar seguridad jurídica a las dos partes. No se puede desconocer una demanda real que no se debe solo a estudiantes, trabajadores desplazados o personas en situaciones especiales, sino también a nuevos hábitos sociales y nuevos núcleos de convivencia. La propuesta de alquiler a medio plazo sería una regulación útil para ello. Y en todo caso, se adopte o no tal propuesta, sería necesaria una más precisa regulación del alquiler de corto plazo (“de temporada”), no enfocada con el fin de restringir su uso para evitar un supuesto uso fraudulento, sino para atender de manera equilibrada una demanda real.

Una nueva normativa para regular los alquileres a medio o corto plazo podría servir también para dar cabida a las nuevas figuras de alojamiento con espacios compartidos. En particular, es conveniente regular de manera específica la figura de este tipo más merecedora de apoyo, como es la del alquiler en edificios completos dedicados al cohousing, sin división horizontal. En este caso, aunque su uso no se limite a personas mayores, el equilibrio entre garantías del arrendador y arrendatario, y las normas de régimen interno, deben orientarse a su utilidad para ese colectivo, de modo que sea una modalidad atractiva, que sirva también para liberar otras viviendas.

Asimismo, con el objetivo de movilizar viviendas, proponemos que las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos de las grandes ciudades mantengan servicios de consulta personal específicos para pequeños propietarios interesados en la puesta en alquiler de sus viviendas, informándoles no sólo de los programas oficiales disponibles, y de la normativa legal o fiscal aplicable, sino también de los productos disponibles en el mercado libre que pudieran ser de su utilidad, incluyendo los seguros de impago de alquileres o figuras similares⁹.

En particular, proponemos potenciar el uso, bajo un control público de idoneidad, de las fórmulas existentes de cobertura del riesgo de impago por entidades privadas, incluyendo sus distintas modalidades (seguros propiamente dichos, alquileres asegurados con posterior realquiler, contratos de gestión con cobertura adicional...). Son productos útiles para movilizar alquileres, pero con una complejidad operativa y diversidad, que pueden retraer al propietario. Para mejorar ese uso, proponemos que los ayuntamientos certifiquen como idóneos determinados modelos de contrato de las entidades ofertantes que cumplan requisitos de control de calidad, con máxima exigencia de transparencia, prácticas no discriminatorias, y condiciones de precio competitivas¹⁰.

Por otra parte, en materia fiscal, el actual tratamiento de la renta del arrendador ofrece incentivos suficientes, y más bien cabría centrarse en el coste de IVA de ciertas obras y reformas orientadas al alquiler como indicamos en otros apartados¹¹.

⁹ Estos departamentos públicos de orientación al propietario pueden también ofrecer la gestión directa de trámites administrativos (cédula de habitabilidad...). Son servicios ya existentes, que cabría potenciar y publicitar más, enviando información sobre ellos a los titulares conocidos de viviendas vacías.

¹⁰ Pensamos que es una medida preferible a la teórica alternativa del seguro público masivo, que daría lugar a un uso ineficiente de los recursos públicos destinados a la vivienda.

¹¹ En cuanto a desincentivos fiscales para viviendas vacías, la experiencia demuestra la falta de operatividad de los recargos en el IBI, problema que no se resolverá con la última modificación legal que limita el recargo a grandes tenedores. En todo caso, nótese que las personas físicas ya sufren hoy un coste fiscal por la no ocupación, como es la imputación de renta en el IRPF. Cabría, si acaso, aprobar algo similar para las viviendas propiedad de sociedades, incorporando limitaciones a la deducción de gastos en viviendas sin ingresos.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Por último, otro modo de movilizar viviendas vacías es favorecer la rotación de la propiedad. Así, proponemos reducir el tipo impositivo del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales para la compra de vivienda usada, cuando el adquirente lo destine a uso propio o alquiler de vivienda habitual, a un 2% (hoy está, según comunidades, entre el 6 y 7%, tipos superiores a los habituales en Europa), sobre una base límite de 300.000 € de precio.

3.2. Rehabilitación

La política de vivienda que planteamos es compatible con profundizar en el modelo de urbanismo focalizado sobre el tejido urbano existente, frente al objetivo de expansión urbanística, máxime cuando la demanda social se inclina hoy por los centros urbanos. Pero en estos centros urbanos existe una gran necesidad de rehabilitación de edificios, y se arrastra además un serio problema de infraviviendas, donde habitan hoy los más vulnerables, especialmente la población inmigrante. Por ello, son necesarias nuevas medidas que apoyen más la rehabilitación, especialmente cuando se oriente al alquiler. Los propios programas de alquiler asequible habrán de apoyarse en buena medida en la rehabilitación, dado que no es fácil ni deseable movilizar volúmenes tan masivos de suelo nuevo¹².

Este propósito comprende dos tipos de prácticas: de un lado, la rehabilitación de viviendas individuales, y, de otro, la intervención sobre edificios completos o entornos urbanos.

Sobre lo primero, aunque falte información, una gran parte de las viviendas vacías lo están por necesitar una reforma o rehabilitación que el pequeño propietario no asume, ya sea por carecer de recursos o por no disponer de tiempo o capacidad de gestión. Es preciso sacar al mercado estas viviendas, cuando menos en los lugares donde existe demanda de alquiler. Esto requiere algo más que campañas limitadas de ayudas para pequeñas obras. Debe entenderse que la rehabilitación es una actividad, de por sí, muy costosa, y se necesitan por ello nuevas iniciativas.

Lo más sencillo sería que el Estado concediese préstamos para la reforma, pero ni el Estado tiene recursos para hacerlo masivamente (más allá de programas específicos insuficientes) ni ello garantizaría el éxito, dado que muchos propietarios no son capaces de gestionar el proceso o no tienen suficiente interés. La solución debe centrarse en simplificar el problema del propietario, y ello pasa por facilitar acuerdos entre propietario y rehabilitador (público o privado), con cesión de un usufructo temporal de la vivienda al rehabilitador, para su alquiler a terceros a cambio de que éste acometa la reforma. Al cabo del tiempo pactado, la vivienda volvería al propietario, a quien le sería fácil seguir alquilándola, sin perjuicio de poder pactarse también una cierta remuneración periódica del usufructo desde el inicio.

¹² Además de todo lo que implica urbanísticamente, para el interés general, la recuperación de edificios o viviendas antiguas, especialmente en lugares significativos, la rehabilitación tiene la ventaja añadida de generar un empleo especialmente cualificado (nuevas tecnologías, mejora de eficiencia energética...).



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Las administraciones públicas deben ser proactivas en este proceso, a partir de la información de la que disponen, publicitando el plan directamente a los potencialmente interesados.

Es también exigible la iniciativa pública en relación con edificios completos de viviendas (o susceptibles de transformarse en ello) en estado de abandono, cuya existencia sea notoria, especialmente en los centros urbanos. En estos casos, los ayuntamientos deben ser más proactivos para explotar las posibilidades legales de intervención administrativa, incluyendo la ejecución subsidiaria o la venta forzosa en subasta pública, o bien auspiciar acuerdos entre propietarios e inversores. Tanto en estos casos de grandes edificios privados en desuso, como en los casos frecuentes de edificios abandonados de titularidad pública, pueden implementarse los mencionados programas de alquiler asequible¹³.

Por último, la rehabilitación es también una oportunidad para reconfigurar inmuebles más orientados al alquiler, haciendo viviendas más pequeñas, o incluso a fórmulas de cohousing.

3.3. Cambios de uso

Es también posible aumentar la oferta de vivienda, y en particular la de alquiler, mediante una aplicación flexible de la normativa urbanística en materia de usos, que tome en consideración los cambios sociológicos y del mercado. Para ello es preciso dar herramientas normativas a los ayuntamientos, y que éstos las desarrollen con agilidad atendiendo a las situaciones. En particular, es positivo que algunas ciudades estén adaptando su normativa urbanística para incluir figuras del tipo del cohousing o coliving, aunque debe hacerse con criterios no excesivamente restrictivos.

Debe explotarse el margen hoy existente para convertir usos de oficina o locales comerciales en vivienda, mediante una regulación precisa y a la vez flexible, basada en un equilibrio entre el interés general y el del propietario, que priorice mejorar la oferta de alquiler, favoreciendo especialmente la inclusión en los programas de alquiler a precio limitado.

De igual modo, son necesarias normas que flexibilicen el uso de suelo público dotacional en favor de uso para viviendas públicas en alquiler, atendiendo a la situación de entornos específicos. Y asimismo es preciso movilizar, agilizando los largos procesos administrativos y urbanísticos, el suelo disponible de antiguos usos públicos, con especial atención a los del Ministerio de Defensa.

Una flexibilidad orientada al cambio sociológico exige también facilitar las solicitudes de división de fincas o pisos. Existen viviendas grandes antiguas infrautilizadas porque las nuevas unidades de convivencia demandan viviendas más pequeñas. En vez de dificultar esas divisiones, deben favorecerse, junto con los incentivos a la rehabilitación.

¹³ Los poderes públicos podrían también acompañar esta rehabilitación de edificios con proyectos de regeneración del entorno, haciendo participar a los propietarios del coste público de tales proyectos.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

En sentido contrario, es preciso un mayor control del uso de vivienda como alojamiento turístico, no solo para mejorar la oferta de vivienda asequible, sino también en defensa de un cierto modelo de ciudad. Cabría también aumentar la fiscalización del alquiler turístico asimilándolo más al servicio de hospedaje de los hoteles¹⁴.

¹⁴ Se aplicaría IVA al 10% a cualquier alquiler turístico de menos de 10 días, aun sin prestarse servicios de hospedaje (circunstancia que hoy habilita para la exención), lo que serviría también para compensar la menor recaudación por la propuesta de reducción de IVA en las obras para alquiler asequible.



4. Pactos a largo plazo e información

Las políticas que proponemos potenciar deberían definirse conforme a unas orientaciones generales consensuadas entre los distintos poderes públicos, y agentes económicos y sociales, para ser desarrolladas por las administraciones que correspondan (central, autonómica o municipal) e implementarse mediante programas locales definidos a partir de la mejor información disponible de detalle, que recoja la realidad del parque de vivienda y los factores sociodemográficos.

Un gran pacto es deseable porque las políticas de vivienda deben ser a largo plazo, y eso requiere acuerdos que se mantengan y desarrollen con coherencia, incorporando además a todos los sectores del mercado, porque legislar en contra de parte de ellos es algo condenado al fracaso.

Con esta misma visión de largo plazo, una política de vivienda de consenso debe acompañarse de medidas en otros ámbitos que, aun sin afectar directamente a este mercado, tendrían un impacto indirecto importante. Así, en el ámbito educativo, es necesario potenciar la formación profesional ligada a la construcción para corregir el actual déficit de trabajadores especializados, para lo cual puede ser muy útil crear figuras más flexibles de contratos en prácticas.

Por otra parte, una gestión eficaz requiere información detallada y periódica que permita conocer la evolución del mercado de la vivienda. La información disponible por los poderes públicos ha mejorado, con instrumentos como los precios de referencia, pero, además de seguir mejorándose, la información debe hacerse pública con transparencia y explotarse de modo más eficiente¹⁵.

En particular, la deseable extensión de la figura del alquiler asequible debería ir acompañada de un registro público de todos los arrendamientos sujetos a este tipo de fórmulas. Asimismo, de cara también a una mejor información y control, es conveniente comprobar de manera más rigurosa el cumplimiento de la normativa de depósito de fianzas.

En definitiva, tratar y publicar la información, no solo de precios, sino también de uso (empadronados, alquiler), perfil de propietario, tamaño de vivienda y antigüedad, permitiría que no solo los poderes públicos, sino toda la comunidad pudiera trabajar en soluciones concretas.

De hecho, el uso actual de esta información por los poderes públicos es escaso y cuestionable. Como mal ejemplo de política no basada en información real y precisa, tratar como zonas tensionadas distritos enteros y justificar el control de precios por las subidas del mercado es una medida arbitraria que puede resultar contraproducente¹⁶.

¹⁵ De hecho, la mayor parte de la información estadística periódica que llega a los medios de comunicación es ofrecida por agentes del mercado, con una metodología imprecisa que puede resultar sesgada.

¹⁶ El control de precios, además de ignorar la dispersión de valores por el estado de las viviendas o sus características singulares, desconoce las dinámicas de preferencias sociales. En última instancia, se puede provocar con ello que simplemente los inquilinos de mayor solvencia demostrable obtengan una rebaja para vivir en las zonas más atractivas, mientras los precios de los pisos baratos suben para converger con los de referencia, provocando un efecto regresivo. Y puede incluso agravar los procesos de gentrificación si, ignorando el origen de la subida de precios, se incentiva que el propietario abandone el alquiler tradicional.



UNA POLÍTICA DE VIVIENDA REALISTA

Se trata, pues, de utilizar la mejor información disponible para concentrar los instrumentos de actuación en las zonas y las tipologías constructivas demandadas, atendiendo a las necesidades derivadas de la dinámica sociodemográfica, y a un desarrollo equilibrado de la ciudad.

Por último, es también crucial mejorar en los mecanismos de evaluación de resultados de las políticas adoptadas.