

¿ES EL ALQUILER UNA SOLUCION AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA?.
REFLEXIONES SOBRE EL DOCUMENTO DEL COMITE DE EXPERTOS

Luis Angel HIERRO RECIO
PROFESOR TITULAR DE ESCUELA UNIVERSITARIA DEL DEPARTAMENTO DE
TEORIA ECONOMICA Y ECONOMIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE
SEVILLA. MIEMBRO DEL EQUIPO DE INVESTIGACION: "ECONOMIA DEL
SECTOR PUBLICO".

1.- EL INFORME DEL COMITE DE EXPERTOS PARA UNA NUEVA POLITICA
DE VIVIENDA.

En los últimos años se viene repitiendo de manera sistemática en España una práctica, tradicional en la política anglosajona, como es la elaboración de informes de carácter técnico que sirvan de base para el diseño de las políticas económicas sectoriales. En concreto, y por lo que se refiere a la política de vivienda, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes encargó a un Comité de Expertos, que ha coordinado Jesús Leal Maldonado, la elaboración de un informe sobre la nueva política de vivienda, con la que se había comprometido el PSOE en las últimas elecciones autonómicas y locales. El resultado del encargo ha sido la emisión del que se ha dado en llamar "Informe para una nueva política de vivienda" que ha visto la luz pública en enero del presente año. Dicho Informe constituye el objeto de la discusión que a continuación se plantea.

1.1.- Los objetivos de la política de vivienda.

En el primer capítulo del informe, bajo el título de "Criterios y objetivos para una nueva política de vivienda", se encuentran definidos los que los autores consideran objetivos finales de cualquier actuación pública en materia de vivienda. Y es posteriormente, en los capítulos 2 y 3, "Situación y dinámica de la vivienda española" y "Las necesidades de vivienda" respectivamente, donde se describe con cierto grado de profundidad la situación actual del problema de la vivienda en nuestro país.

En principio podría parecer extraña la ubicación de objetivos previamente al análisis de la situación, en tanto se entra directamente en la definición de los objetivos, sin describir el estado del problema que se pretende resolver. Pero no debe producirnos esa extrañeza, en la medida en que los objetivos de la política de vivienda, como bien han comprendido los autores, deben estar por encima de situaciones de carácter coyuntural, siempre que se opte por una concepción del Estado como garante del bienestar social.

Dicha opción, en el caso de la vivienda en España, tiene su garantía fundamental en el Art. 47 de la Constitución que establece que "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho". Es pues evidente que en nuestro país la política de vivienda debe estar orientada sistemáticamente en dicha dirección y así se ha entendido en el Informe cuando se establece como objetivo social "garantizar el acceso a la vivienda de aquellos estratos sociales, que por sus escasas rentas, no pueden acceder a ella por la vía de la adquisición o el alquiler"¹.

En la explicación que el Informe hace de los objetivos sociales son de destacar tres notas fundamentales:

En primer lugar, la defensa de la intervención pública en materia de vivienda en base a consideraciones de carácter redistributivo: "Se trataría de establecer, a partir de la intervención sobre la vivienda, una compensación de las desigualdades que, en términos de renta disponible, se produce en la sociedad"².

En segundo lugar, el asumir desde un primer momento el que la alternativa político económica para poder alcanzar los objetivos sociales es conseguir abaratar el precio de la vivienda: "las medidas del tipo que sean, que puedan contribuir a ese abaratamiento, constituirán la base de esas políticas"³.

Y en último lugar, algo que constituye el objeto fundamental de este trabajo, como es que según el parecer de los expertos el acceso a la vivienda mediante alquiler es sustitutivo del acceso mediante adquisición.

Adicionalmente a los llamados objetivos sociales, el Informe plantea otros dos tipos de objetivos: los económicos y los de naturaleza urbanística. Los segundos tienen un

¹ COMITE DE EXPERTOS (1.992), págs. 18-19.

² *Ibid.* págs. 19-20.

³ *Ibid.* pág. 19.

carácter técnico que si bien repercuten en términos de coste, son ajenos al objeto de este trabajo. Por su parte los llamados objetivos económicos sí tienen una repercusión clara en la definición de los objetivos de la política económica, ya que hacen referencia a el efecto que tiene o puede tener la política de vivienda sobre el empleo y la producción. En concreto, el informe plantea la necesidad de tener en cuenta que la construcción contribuye a activar la producción y el crecimiento económico, a la par que repercute con gran importancia en el crecimiento de la actividad financiera.

1.2.-Los instrumentos de la nueva política de vivienda. El fomento de la vivienda en alquiler.

Definidos los objetivos de la política de vivienda y descrita la situación actual del sector en nuestro país, el Informe aborda los instrumentos que pueden permitir una actuación eficaz de las Administraciones Públicas en el sentido propuesto por dichos objetivos. Así, se apuntan cuatro frentes de actuación específicos:

- La política de suelo.
- La promoción del alquiler.
- Las actuaciones en la financiación.
- Las actuaciones en materia de fiscalidad.

En los cuatro casos el Informe realiza una descripción de la situación actual, analiza la efectividad de las políticas hasta ahora practicadas y ofrece alternativas de futuras articulaciones de dichas políticas.

De los cuatro frentes de actuación, nuestro interés se centra en la promoción del acceso a la vivienda en régimen de alquiler. Para este caso el Informe plantea dos razones que justifican la necesidad de intervención. En primer lugar, los expertos justifican dicha necesidad en el hecho de que las sucesivas normas de arrendamiento que han estado vigentes en nuestro país, a partir de la guerra, han generado multitud de relaciones contractuales de alquiler, en las que los derechos de inquilinos y propietarios llegan a ser diametralmente opuestos según el momento en que se iniciase la relación contractual. Lo que produce sensación de inestabilidad en los potenciales oferentes y aparejada a ella un fenómeno de estrangulamiento del sector.

Por otra parte, el Informe aduce que es una opinión generalizada la necesidad de desarrollar el mercado de la vivienda en alquiler tanto para permitir el acceso a la vivienda de las clases más desfavorecidas, que no tienen capacidad económica para adquirir una vivienda, como para atender las necesidades de movilidad de la mano de obra.

En cuanto a los objetivos en este aspecto del problema de la vivienda, los expertos plantean cuatro en su Informe:

- En primer lugar, y como objetivo principal, se designa la necesidad de aumentar la oferta de viviendas en alquiler.

- En segundo lugar, aumentar la proporción de tenencia en régimen de alquiler, principalmente en las grandes ciudades, con el fin de que las familias con escasos recursos y los jóvenes tengan fácil acceso al alojamiento.

- En tercer lugar, se sitúa como objetivo la reforma de la Ley de Arrendamientos, como medio para incorporar expectativas estables al mercado que se desea promocionar.

- Y por último, en cuarto lugar, se considera objetivo la actuación en materia de suelo, fiscalidad y financiación para reforzar el impulso al mercado de la vivienda en alquiler. Dentro de este objetivo resalta la referencia a la necesidad de reconducir el excesivo trato favorable, que según el parecer de los expertos, ha gozado la tenencia en propiedad frente al régimen de alquiler.

1.3.- Las medidas de intervención en el mercado de vivienda en alquiler.

Al amparo de los objetivos que acabo de resumir, el Informe desarrolla diversas formas de intervención para el fomento de la vivienda en alquiler, que quedan agrupadas en cuatro grupos: normativas, fiscales, financieras y de suelo.

Las normativas se dirigen a orientar la futura regulación del arrendamiento, aconsejando equilibrar los derechos de propietarios e inquilinos. En concreto, se propone el mantenimiento de la libertad de contratación en cuanto a la fijación de la renta, revalorizándola con la variación del IPC durante la vigencia del contrato. Además se propone una duración mínima del contrato de entre 3 y 5 años, con derecho preferente a la continuidad del inquilino por un período adicional y el establecimiento de un límite en el incremento de la renta en la primera renovación. Por último se realizan sugerencias sobre la actualización de los contratos anteriores al Decreto Ley 2/1.985.

En cuanto a las medidas fiscales, el Informe manifiesta su apoyo a la desgravación a los inquilinos no propietarios mediante la aplicación de deducciones en la cuota, la mejora del tratamiento fiscal de los gastos de amortización de los propietarios, y la introducción de bonificaciones en el Impuesto de Sociedades para aquellas empresas que inviertan en la creación de un patrimonio de viviendas en alquiler.

Además, se plantea la disminución de los beneficios fiscales asociados a la adquisición de vivienda, como forma de desviar la demanda hacia el alquiler.

Por último, como medida financiera se propone la subvención de los tipos de interés para la construcción de viviendas con alquiler tasado, y como medida de suelo se incluye la proposición de que parte de los solares públicos en los centros urbanos se cedan en sus derechos de superficie a empresas privadas sin ánimo de lucro para la construcción de viviendas en alquiler, que posteriormente revertirían al ayuntamiento en cuestión.

Junto con las medidas descritas, el Informe incorpora un conjunto de referencias relativas a los distintos tipos de oferta de vivienda en alquiler, tendentes a conseguir una articulación efectiva del mercado. Así, se propone un incremento de la oferta pública de vivienda en alquiler para atender la demanda de alojamiento de la capas más desfavorecidas, de forma que la cuantía de la renta sea como mínimo la suficiente para hacer frente a los gastos de mantenimiento y reposición. Siendo partidarios los expertos de que los contratos de este tipo se rijan por la normativa común y de que las subvenciones para las situaciones de indigencia provengan de los Servicios Sociales de la Administración y no se incorporen directamente a los recibos.

En lo relativo a la parte privada de la oferta, el Informe se muestra partidario de la promoción de oferta libre mediante la introducción de porcentajes obligatorios para vivienda en alquiler en la normativa reguladora de los fondos de inversión inmobiliaria. También se incorporan propuestas de fomento mediante instrumentos fiscales, financieros y de cesión de suelo, para la creación de un parque de vivienda de alquiler a precio tasado, destinado a cubrir las necesidades de las familias con rentas inferiores a 4 veces el salario mínimo interprofesional. Abogando el Informe por la concertación de acuerdos con los operadores privados para la puesta en marcha de las medidas que acabo de citar.

2.- REFLEXIONES SOBRE LOS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE VIVIENDA.

Hasta aquí he descrito brevemente los contenidos del Informe del Comité de Expertos en lo que se refiere a los objetivos y al instrumento de fomento de la vivienda en alquiler. A continuación, pretendo realizar una breve reflexión sobre como puede contribuir la vivienda en alquiler a la consecución de los mencionados objetivos.

2.1.- El problema de la vivienda: necesidad de alojamiento o demanda de vivienda.

En una primera aproximación crítica al Informe resalta como, desde un primer momento, los expertos optan por definir los objetivos sociales de la política de vivienda en términos de alojamiento. Es decir, como ya citamos con anterioridad, el informe considera que cuando los sujetos demandan cubrir su necesidad de residencia, estos la considerarán satisfecha, al menos a corto plazo, siempre que puedan acceder a dicha residencia bien alojados mediante alquiler o bien por haber adquirido una vivienda en propiedad.

Esta cuestión que en principio podría parecer poco trascendente, sin embargo termina por ser determinante, no sólo para la definición de los objetivos de la política y la posible aparición de contradicciones entre dichos objetivos sino también para el análisis de la efectividad de los instrumentos diseñados.

Efectivamente, a pesar de que el Informe en su página 17 reconoce que la vivienda además de ser considerada por los sujetos como un bien de consumo necesario, se contempla también como un objeto de inversión, y como un bien suntuario, a renglón seguido estima que dicha particularidad no es trascendente, con lo que desecha ya desde un primer momento el tratamiento del problema en términos de demanda de vivienda. Ya que si se considera indiferente que los sujetos demanden vivienda para residir en ella, para su posterior alquiler o apropiarse de plusvalías con la especulación, o para convertirla en segunda residencia dedicada al ocio, es porque en realidad no se plantea abordar el problema del mercado de la vivienda, sino por el contrario ayudar a satisfacer las necesidades de alojamiento en un momento en el que el precio de la vivienda la hace inasequible.

Sin embargo tampoco podemos ser estrictos en este planteamiento, ya que observando el contenido completo del Informe se aprecia como existe una preocupación fundamental en lo referido a intentar abaratar, por todos los medios posibles, el precio de la vivienda. Parece por tanto, que más que una opción por la satisfacción de las necesidades de alojamiento, el Comité mantiene ese objetivo como medio de tener siempre una puerta de escape que garantice al menos el

alojamiento, cuando no sea posible la adquisición de la vivienda por no existir oferta a un precio adecuado.

2.2.- La eficacia de la política de vivienda: Objetivo precio/Objetivo cantidad.

Lo que se acaba de comentar nos introduce en la cuestión siguiente, relativa a si los objetivos de la política de vivienda se fijan en términos de precio o de cantidad.

Como dije en el apartado primero del epígrafe anterior el Informe reconoce que la consecución de los objetivos sociales pasa por la utilización de todos los instrumentos que permitan abaratar el precio de la vivienda. Quiere ello decir que, en principio, se asume la imperiosa necesidad de hacer disminuir el precio de la vivienda para hacerla más accesible.

Sin embargo, a medida que avanzamos en el texto se observa como este objetivo se intenta cumplir fundamentalmente mediante la puesta en el mercado de suelo a bajo precio, para que la repercusión del mismo en el precio de la vivienda sea menor y así reducir el precio final de la vivienda. Lo que en realidad significa una renuncia del objetivo precio en aras del objetivo cantidad, cuando consideramos el problema a largo plazo.

Efectivamente, la puesta en el mercado de suelo a bajo precio producirá inicialmente una reducción del precio de la vivienda, ya que las viviendas de nueva construcción tendrán un precio inferior, lo que hace esperar que las viviendas colindantes ya construidas disminuyan sus potenciales precios de venta. Sin embargo, este efecto esperado puede no producirse si los sujetos aprecian que las medidas de la política de vivienda son coyunturales y que transcurrido cierto tiempo los precios volverán a situarse en su nivel inicial. En este caso se produciría una retención de vivienda por parte de los potenciales vendedores, y la par también podría producirse un aumento de la demanda de vivienda por razones de inversión que podría anular el descenso de precios previsto. En esta situación el objetivo de la política de vivienda que inicialmente se fija en términos de precio, terminaría por convertirse en un objetivo en términos de cantidad, pues los efectos de la política se verían reducidos a las viviendas nuevas construidas al amparo de la nueva política.

El párrafo anterior no es más que un ejemplo de como los objetivos de la política de vivienda fijados en precios pueden verse desvirtuados en un breve plazo de tiempo, si las medidas de suelo no se acompañan con otras adicionales destinadas a reducir y controlar los precios de las viviendas ya existentes. Es decir medidas contractivas de demanda que desincentiven la adquisición de vivienda por motivos distintos al de residencia.

Dicho de una forma más clara: en la medida en que la oferta de vivienda es altamente rígida y dado que es muy costoso en recursos y tiempo aumentar dicha oferta, parece muy razonable aplicar medidas de contracción de demanda que consoliden, acrecienten y aceleren los efectos que, sobre el precio de la vivienda, pueda producir la nueva política de suelo.

2.3.- ¿Es el alquiler una solución?

La reflexión que termino de hacer da pie a introducirnos en el problema fundamental objeto de este trabajo. Ya que tal como se plantea el Informe, parece ser que la principal medida de contracción de la demanda que abordan los expertos es la promoción del alquiler como alternativa a la adquisición de la vivienda.

No son pocos los párrafos del Informe en los que se señala que frente a la adquisición, la política de vivienda debe promocionar el régimen de alquiler:

- El segundo objetivo planteado para la política de alquiler en la página 80 del Informe dice como sigue: "Fomentar el régimen de tenencia en alquiler hasta conseguir aumentar su proporción sobre el total de las viviendas, especialmente en las grandes ciudades y en las viviendas destinadas a estratos sociales de bajos ingresos y a las nuevas familias que se forman y carecen de vivienda".

- Más abajo en la misma página cuando habla de las medidas adicionales aparece la siguiente frase: "Esto supone rectificar el desequilibrio existente hasta ahora, por parte de las medidas financieras y sobre todo fiscales, en favor de la vivienda en propiedad, que es una de las principales razones de la desarticulación de las distintas formas de tenencia".

- Finalmente, tres páginas antes, en la 77, al hacer el diagnóstico de la situación se afirma: "Una reducción del parque en alquiler por debajo de proporciones razonables, que agrava el problema de la vivienda, especialmente en las grandes ciudades, por las implicaciones que tiene sobre los procesos de filtrado y el coste de acceso a la vivienda, que lógicamente resulta más alto a través de la compra que del alquiler".

Estos tres ejemplos son suficientes para poder afirmar que el Informe opta por la desincentivación de la demanda de vivienda y el fortalecimiento del alquiler como medio para solucionar parcialmente el problema de la vivienda. Sin embargo, a medio y largo plazo esta medida probablemente termine por ser contraproducente frente a los objetivos fijados de reducción del precio de la vivienda.

Las razones de esta afirmación son las que se describen a continuación de forma resumida:

1.- Por una parte, si los sujetos renuncian a la adquisición de vivienda propia por las facilidades e incentivos otorgados al alquiler puede parecer razonable que disminuya el precio de las viviendas. Pero este efecto sólo se producirá en la medida en que sean los propietarios de viviendas desocupadas los que actúen como oferentes. En caso contrario los sujetos y empresas que deseen entrar en esta actividad tendrán que adquirir viviendas para ofrecerlas en régimen de alquiler, con lo que estaríamos ante una sustitución de demanda, en la que los demandantes de vivienda por motivo inversor expulsan a los demandantes de vivienda para residencia. Si esto es así, la previsible caída de precios quedaría amortiguada, con lo que se dejarían de cumplir los objetivos de esta nueva política de vivienda.

2.- Pero además, el alquiler no puede ser en ningún caso una solución permanente al problema del alojamiento, puesto que es razonable pensar que transcurrido cierto tiempo los residentes en régimen de alquiler demanden una vivienda en propiedad. Si se cumple esta previsión, en un futuro cercano los demandantes expulsados del mercado volverán a plantear su demanda, con lo que de nuevo se producirá un aumento de los precios si se mantiene estable el parque de viviendas en alquiler.

3.- Por último, en tanto se fomente el alquiler para las familias de renta baja, se producirá una disminución de su ya escasa capacidad de ahorro que obligará en el futuro a políticas de vivienda todavía más costosas, y que previsiblemente ocasionará una disminución de la tasa de ahorro agregado que hará más difíciles esas políticas futuras.

Adicionalmente, y ya en la referido al objetivo redistributivo que plantean los expertos en el Informe, parece altamente discutible que la política de fomento del alquiler ayude la redistribución de la renta, puesto que como he dicho el alquiler elimina en gran parte las posibilidades de ahorro de los sujetos de renta baja, que tradicionalmente en nuestro país han materializado dicho ahorro en la adquisición de vivienda. Es más, probablemente tenga un efecto perverso de transferencia de renta de las clases menos pudientes hacia las clases propietarias. Efecto perverso que no sólo es criticable por su mera existencia, sino que además lo es por que está fundado en una actividad totalmente improductiva como es el alquiler de la vivienda y por ser amparado y promovido por la política de vivienda.

3.- CONCLUSIONES.

Llegados aquí se aprecia como evidente que, en la cuestión del fomento del alquiler, mi opinión es que el Informe realiza unos planteamientos inadecuados, si de verdad se quiere hacer una política de vivienda acorde a los objetivos postulados. Es más, en gran medida son contraproducentes con la esencia de lo establecido en el Artículo 47 de la Constitución que habla de vivienda y no de alojamiento.

Ello me lleva a pensar que su inclusión en el informe se debe a cuestiones relativas a la necesidad de favorecer la movilidad de la mano de obra, más que a los propios objetivos de la política de vivienda. Si es así, la discusión ya no debería centrarse sobre la contribución del alquiler a la solución del problema de la vivienda, sino en lo referido a si es o no justo que sea el trabajador y la Administración Pública los que tengan que correr con los costes de una movilidad de la mano de obra, que a quien más beneficia es a las grandes empresas. Por el contrario, si lo anterior no es cierto y el alquiler se plantea como solución al problema de la vivienda, entonces, cuando menos, se podría entender que los expertos han renunciado a conseguir que la vivienda alcance un precio "justo".

BIBLIOGRAFIA

COMITE DE EXPERTOS:

- (1.992), Informe para una nueva política de vivienda, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 199 págs.

HIERRO, L.A.:

- (1.991), "Una política de vivienda justa, eficiente y permanente", Documentos de Trabajo del Equipo de Investigación "Economía del Sector Público", 08/1.991.

HIERRO, L.A., CARRILLO, A.M., RIDAO, M.L. y MORILLO, M.:

- (1.990a) "Precio del suelo y precio de la vivienda: Un modelo de inversión en vivienda", Documentos de Trabajo del Equipo de Investigación "Economía del Sector Público", 01/1.990. (Presentado a la IV Reunión de ASEPELT-ESPANA)
- (1.990b) "Política económica y demanda de vivienda", Documentos de Trabajo del Equipo de Investigación "Economía del Sector Público", 01/1.990. (Presentado a la IV Reunión de ASEPELT-ESPANA)
- (1.991) "Un modelo para el análisis del gasto en vivienda", Documentos de Trabajo del Equipo de Investigación "Economía del Sector Público", 07/1.991.