



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES

EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA Y LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL COMO SOLUCIÓN

Autor: María Llosá Cea
Director: Francisco Borrás Pala

MADRID | Abril 2021

RESUMEN

El alza en las rentas de alquiler y la insuficiencia del mercado para resolver el problema de acceso a la vivienda al que se enfrenta la sociedad española hace preciso plantear cuál es la más eficiente fórmula de intervención por parte de los poderes públicos. En la presente investigación analizamos la evolución del mercado de la vivienda en España, los factores determinantes del aumento de las rentas y las causas del fracaso del modelo de vivienda social en nuestro país que se mantiene hoy en día en niveles irrisorios. A partir de una comparativa europea y un estudio de sus modelos de vivienda social proponemos la eliminación total de la vivienda social en propiedad y su sustitución por un sistema de rotación de vivienda pública en alquiler a efectos de evitar la pérdida de recursos públicos mediante su privatización.

Palabras Clave

Mercado de la Vivienda, Vivienda de Protección Oficial, Políticas de Vivienda, rentas, esfuerzo financiero, alquiler, propiedad, Planes de Vivienda.

ABSTRACT

The rise in rental rents and the inadequacy of the market to solve the problem of access to housing faced by Spanish society makes it necessary to ask what the most efficient formula for intervention by the public authorities is. In this research we seek to analyze the evolution of the housing market in Spain, the determining factors of the increase in rents and the causes of the failure of the social housing model in our country, which remains today at derisory levels. Based on a European comparison and a study of its social housing models, we propose the total elimination of social housing ownership and its replacement by a system of public rental housing rotation in order to avoid the loss of public resources through privatization.

Key Words

Housing Market, Social Housing, Housing Policies, rents, financial effort, renting, ownership, Housing Plans.

ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE DE FIGURAS.....	4
INTRODUCCIÓN: EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA	5
I. Justificación de la investigación.....	5
II. Objetivos específicos del trabajo de investigación	5
III. Metodología aplicada	6
IV. Estructura del trabajo	7
1. EL MERCADO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA Y LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN ESTATAL.....	8
1.1 Evolución del régimen de tenencia en España hasta 1990	8
1.2 Evolución del régimen de tenencia en España a partir de 1990.....	10
1.3 Necesidad de intervención estatal	17
2. VIVIENDA SOCIAL: LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL.....	21
2.1 La Vivienda de Protección Oficial.....	22
2.1.1 Legislación Estatal.....	23
2.1.2 Delegación de los requisitos en las Comunidades Autónomas	24
2.2 Fracaso de la Vivienda de Protección Oficial.....	28
2.2.1 Evolución del número de Viviendas de Protección Oficial.....	28
2.2.2 Escasez de las políticas públicas de promoción de vivienda social	31
2.2.3 Insostenibilidad del modelo.....	33
3. LA VIVIENDA SOCIAL EN EL CONTEXTO EUROPEO	35
3.1 Vivienda social en Países Bajos	40
3.2 Vivienda social en el Reino Unido	43
4. ELIMINACIÓN DEFINITIVA DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL EN PROPIEDAD Y SUSTITUCIÓN POR UN RÉGIMEN EN ALQUILER	48
4.1 La vivienda social en propiedad como particularidad en Europa	48
4.2 Propuesta de reforma.....	49
5. CONCLUSIONES.....	53
6. BIBLIOGRAFÍA.....	57

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Evolución del mercado de la vivienda español (1950-1990)	9
Figura 2: IPC alquileres e IPC general (1980-2000)	9
Figura 3: Modelo de tenencia en Europa (1990)	10
Figura 4: Evolución del número de hipotecas concedidas (2003-2018)	12
Figura 5: Evolución de la compraventa de viviendas (2007-2019).....	13
Figura 6: Evolución del régimen de tenencia (2006-2019).....	14
Figura 7: Evolución del precio medio del alquiler (€/m²) (2007-2019)	15
Figura 8: Evolución del precio medio del alquiler (€/m²), Madrid y Barcelona.....	15
Figura 9: Esfuerzo financiero para alquilar (2013-2019).....	16
Figura 10. Cuadro resumen del sistema de vivienda social en España.....	27
Figuras 11 y 12. Numero de calificaciones definitivas. Planes estatales y autonómicos (2008-2019).....	28
Figura 13. Evolución del número de viviendas libres y protegidas terminadas en España (2008-2019)	29
Figura 14. Tipos de vivienda protegida en España (2014-2019).....	30
Figura 15. Partida de Vivienda en los Presupuestos Generales del Estado (2008 - 2019) (en millones de €).....	31
Figura 16. Clasificación de los países de la Unión Europea* en función de los sistemas de adjudicación de vivienda social.	37
Figura 17. Porcentaje de vivienda social en alquiler sobre el stock total de viviendas en el marco europeo (2017)	38
Figura 18. Gasto público en vivienda y porcentaje sobre el PIB en el marco europeo (2018) (millones de €).....	38
Figura 19. Evolución del gasto público en vivienda en Países Bajos (2007-2018) (millones de €).....	42
Figura 20. Evolución del gasto público en vivienda en Reino Unido (2007-2018) (millones de €).....	46

INTRODUCCIÓN: EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

I. Justificación de la investigación

El acceso a una vivienda digna y adecuada se configura como un derecho reconocido en nuestra Constitución de manera que las autoridades estatales, regionales o locales tienen el deber de definir políticas que garanticen el respeto del mismo (art. 47 CE). El acceso habitacional en España constituye hoy en día una de las preocupaciones más candentes en la sociedad, especialmente para los jóvenes y colectivos con trabajos precarios e inestables. Aquejado nuestro país por una elevada tasa de propiedad y un reducido parque de alquiler, el precio de la vivienda se ha elevado desorbitadamente durante los últimos años, a un ritmo muy superior al crecimiento de la renta disponible, especialmente en las islas y principales ciudades. Esta situación imposibilita a un amplio porcentaje de la población el acceso a la vivienda, que constituye uno de los grandes déficits del Estado del Bienestar español.

Los recortes presupuestarios han dejado de lado la promoción de vivienda social de modo que esta se ha mantenido durante la última década en mínimos históricos, lo que unido al tradicional planteamiento de la Vivienda de Protección Oficial para su adquisición en propiedad – una anomalía en el marco europeo – ha conllevado la privatización del parque público que se ha ido creando desde hace más de medio siglo, dilapidando su función social y el esfuerzo colectivo dedicado a su promoción. Ante la crisis económica mundial ocasionada por la COVID-19, la precarización del mercado laboral y el aumento del porcentaje de la sociedad en situación de vulnerabilidad resulta imprescindible el replanteamiento de la vivienda social en España.

II. Objetivos específicos del trabajo de investigación

Esta investigación pretende varios objetivos que se irán desarrollando a lo largo de la misma, con el fin de dar respuesta un objetivo último, la necesidad o no de reformar la tradicional configuración de la Vivienda de Protección Oficial en España para servir como medida efectiva en el aseguramiento del acceso de la población más vulnerable a una vivienda social asequible.

En primer lugar, se pretende poner de manifiesto el cambio producido en los últimos años en la elección del modelo de tenencia. Se realizará un análisis de la evolución del mercado de la vivienda antes y después de 1990 con el objetivo de explicar por qué España se ha orientado tradicionalmente hacia la adquisición de vivienda en propiedad y por qué el alquiler ha ganado fuerza en los últimos años. Este cambio en el modelo de tenencia unido a la escasez de oferta ha implicado un desorbitado aumento del precio del alquiler, lo que ha supuesto que, cada vez más frecuencia, los jóvenes y determinados colectivos vean imposibilitado su acceso a una vivienda.

En este contexto, las políticas públicas en materia de vivienda resultan imprescindibles. En la presente investigación nos centraremos en la vivienda social – concretada en España a través de las Viviendas de Protección Oficial – como política pública de vivienda para el aseguramiento de este bien fundamental a la totalidad de la población, lo que ha sido un éxito en muchos países europeos pero un fracaso en España. Por ello, analizaremos la configuración de la vivienda social en España y la compararemos con el sistema de Reino Unido y Países Bajos, para concluir por qué sería preferible la eliminación de la vivienda social en propiedad y su sustitución por un parque de viviendas sociales en alquiler, así como la modificación del sistema de adjudicación de las mismas.

III. Metodología aplicada

Esta investigación hará principalmente uso de una metodología deductiva a partir de una revisión bibliográfica de fuentes, publicaciones, textos, artículos y bases de datos. Se parte de una serie de hipótesis que se irán verificando a lo largo de las páginas del trabajo mediante una exhaustiva revisión documental de la que sacaremos diversas conclusiones.

Además, se realizará un análisis cuantitativo para la elaboración de diversas tablas y gráficos, que serán objeto de análisis y que contribuirán a dar respuesta a los diversos objetivos planteados. La investigación emplea también un método de estudio comparativo entre países europeos con el fin de extraer lecciones sobre la vivienda social desde una perspectiva internacional. Pese a no formar parte de la Unión Europea desde el año 2020, se toma la experiencia y configuración de la vivienda social en Reino Unido por contar con una de las políticas de vivienda más relevantes del continente europeo.

Se ha decidido que era apropiado realizar el análisis tomando en consideración los datos hasta el año 2019, fecha previa al inicio de la crisis sanitaria marcada por la irrupción del COVID-19. Dada la dificultad de realizar una proyección con los datos que tenemos actualmente y sin saber con precisión cómo se desencadenará el futuro tras la pandemia, decidimos no tomar en consideración los datos a efectos del presente trabajo, pero sí se tiene en cuenta, dada la relevancia de la crisis económica venidera, que se agravará aún más el acceso a la vivienda por la vulnerabilidad de la población y la precarización laboral, por lo que resulta más imprescindible que nunca la intervención pública en materia de vivienda.

IV. Estructura del trabajo

El trabajo se estructura en cuatro partes y sus correspondientes capítulos:

- (i) En el primero de ellos, se analiza el mercado de la vivienda en España, la evolución de la preferencia hacia el sistema de tenencia en alquiler y el consecuente encarecimiento de los precios. A partir de ahí, constataremos la necesidad de la intervención estatal para solventar el problema de acceso a la vivienda de determinados colectivos.
- (ii) En el segundo capítulo, se introduce una de estas opciones de intervención, la Vivienda de Protección Oficial. Se estudiará su funcionamiento, el fracaso que ha supuesto en España esta medida de política social y las razones que lo explican.
- (iii) En el tercer capítulo, se comparará el modelo de Vivienda de Protección Oficial predominante en España con el de otros países europeos que emplean con éxito esta opción de habitación.
- (iv) En el cuarto capítulo, plantearemos una propuesta de reforma del planteamiento de la Vivienda de Protección Oficial en España con el fin de que tenga una utilidad efectiva como política social que mitigue el problema de acceso a la vivienda.

1. EL MERCADO DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA Y LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN ESTATAL

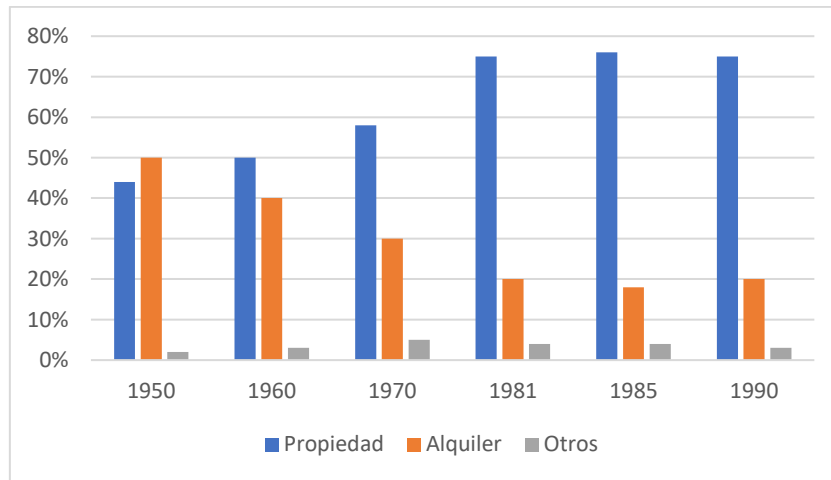
1.1 Evolución del régimen de tenencia en España hasta 1990

A diferencia de lo ocurrido en otros países europeos, las políticas públicas y regulaciones adoptadas en España promovieron desde la segunda mitad del siglo XX el crecimiento económico del país a través de la construcción y adquisición de vivienda en propiedad, lo que situó a España como un país de propietarios con un parque de vivienda en alquiler mínimo.

Desde los años veinte, la escasez de vivienda en España se convirtió en un problema de gran envergadura que se trató de resolver mediante legislación especial protectora de inquilinos, de modo que los primeros textos legales de arrendamientos urbanos garantizarían dicho amparo. Con la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 se produciría la interacción de dos instituciones, la prórroga forzosa y la congelación de las rentas, que sin duda supusieron un importante desincentivo para el alquiler en tanto que la rentabilidad para su promotor era mínima. Esta rígida regulación en materia de arrendamientos continuó con los textos de arrendamientos de 1956 y 1964.

La prórroga forzosa de los arrendamientos suponía que, una vez finalizado el contrato, este podría prorrogarse a favor del arrendatario y a su libre y exclusiva voluntad, e incluso a la de sus herederos a su fallecimiento. Por su parte, la congelación de rentas suponía que no se permitiría la elevación de la renta del alquiler sino por causas taxativamente señaladas. Como consecuencia de estas políticas los arrendamientos tenían una duración muy prolongada en la que los precios de las rentas no se revisaban, de modo que el propietario debía soportar la inflación sin poder repercutirla. Si bien la intención era proteger al inquilino contra las fluctuaciones de precios del mercado, el efecto final fue un escaso parque de vivienda en alquiler dada la poca rentabilidad que se repercutía a los promotores de las viviendas en alquiler (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2011).

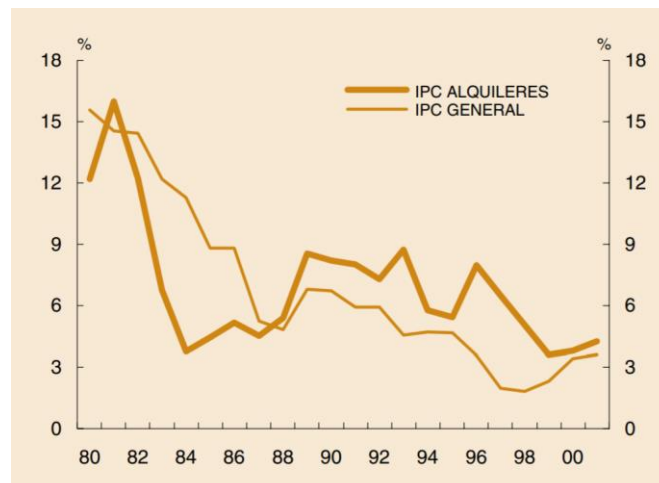
Figura 1: Evolución del mercado de la vivienda español (1950-1990)



Fuente: Elaboración propia a partir de Tello (1995).

Consecuencia de estas rígidas políticas, el porcentaje de tenencia en régimen de alquiler se fue reduciendo durante la segunda mitad del siglo XX, tal y como se muestra en la Figura 1. Si bien el porcentaje de viviendas en alquiler era en un primer momento ligeramente superior a aquel de viviendas en propiedad, las políticas adoptadas en materia de vivienda hicieron que este terminara siendo prácticamente un tercio del número porcentual de viviendas en propiedad para 1985.

Figura 2: IPC alquileres e IPC general (1980-2000)



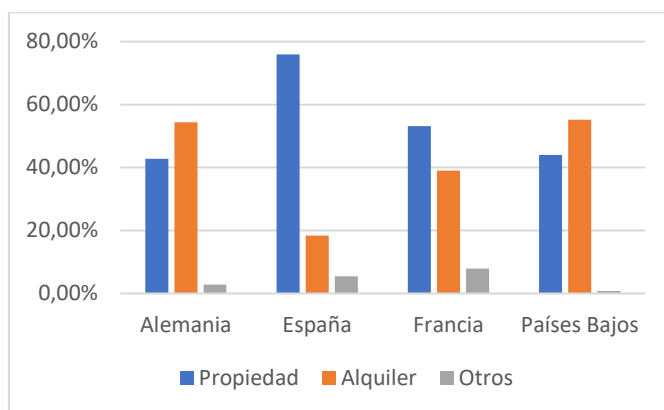
Fuente: Martínez y Matea (2002).

El primer paso hacia la liberalización en materia de arrendamientos se produce en 1985 con el Real Decreto-ley sobre Medidas de Política Económica, popularmente

conocido como “Decreto Boyer”, que estableció libertad de pactos en cuanto a la duración de los contratos junto con la admisión de las cláusulas de actualización de renta. Así, puede verse en la Figura 2 cómo el precio de los alquileres siguió un ritmo de crecimiento por debajo del índice general hasta el año 1985 como consecuencia de las regulaciones en materia de rentas. A partir de entonces, con la desaparición de la congelación de rentas, el precio de los alquileres se eleva por encima del IPC general.

El resultado de estas políticas, tal y como muestra la Figura 3, situaba a España en 1990 con un atípico reducido porcentaje de vivienda en alquiler en el contexto europeo, con tan solo un 18,4 % de viviendas en alquiler frente al 55,2 % de Países Bajos o incluso el 54,4 % de Alemania (Tello, 1995).

Figura 3: Modelo de tenencia en Europa (1990)



Fuente: Elaboración propia a partir de Tello (1995).

1.2 Evolución del régimen de tenencia en España a partir de 1990

A pesar del principio de intento de desregularización que se dio en 1985, la rigidez en materia de alquiler continuaría durante largos años de manera que las diferentes políticas públicas que se adoptaron explicarían la preferencia de la sociedad española por la adquisición de vivienda en propiedad.

La fiscalidad de apoyo a la compra de vivienda, que prácticamente no existía para el inquilino en alquiler, jugaba un importante papel en la elección del modelo de tenencia (Inurrieta, 2007). Muestra de la penalización fiscal al alquiler fue la eliminación en 1998 de la desgravación del IRPF por el alquiler de vivienda (Alonso, 2009). No obstante, sí

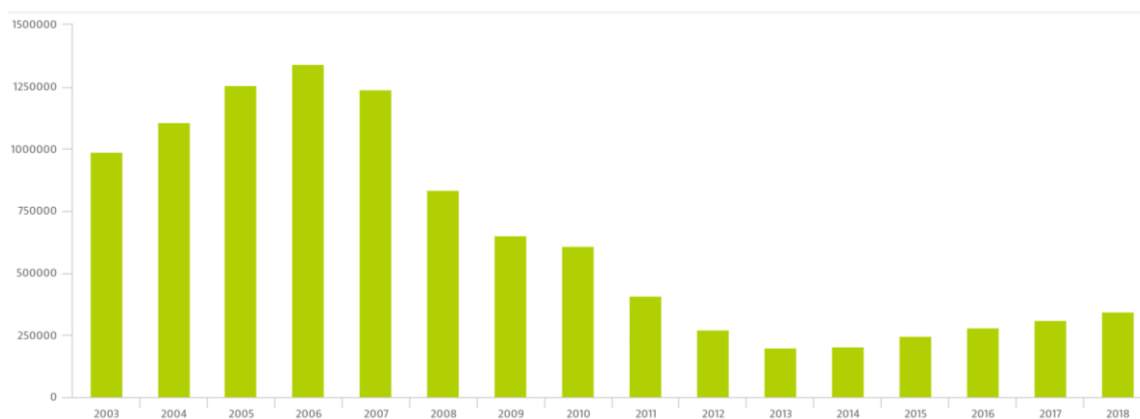
se mantuvo la deducción en el IRPF del contribuyente por la adquisición o rehabilitación de la vivienda y además se pusieron en marcha las llamadas Cuentas Ahorro Vivienda para menores de 35 años, que garantizarían la deducción fiscal siempre que ese ahorro se destinase a la compra de vivienda (Alonso, 2009). Por otro lado, la mayor disponibilidad de créditos hipotecarios junto con la mejora de sus condiciones básicas también contribuyó de forma decisiva a la mayor presencia de la vivienda en propiedad (Defensor del Pueblo, 2019). Estas condiciones crediticias suponían que el aliciente para optar por el régimen de alquiler fuera escaso en tanto que las cuotas hipotecarias apenas distaban del importe de la renta en alquiler (López, 2011).

Pronto las políticas públicas comenzarían a promover de forma más significativa el alquiler en España al hacerse patente la asimetría que experimentaba el país en materia de vivienda respecto del resto de países europeos. Así, el Plan de Vivienda de los años 2002 a 2005, en su exposición de motivos, se referiría por primera vez al problema relativo a la escasez de vivienda en alquiler en España, con cifras atípicas en el marco de la Unión Europea, y al exceso de oferta de vivienda en propiedad en relación con las necesidades de la población, lo que además planteaba problemas de movilidad laboral de la población, tal y como señala el Plan de Vivienda 2002 a 2005 “en relación con la oferta de trabajo y la dinámica económica general”. A partir de entonces, todos los sucesivos Planes Estatales de Vivienda marcarían entre sus objetivos el fomento de la vivienda en alquiler.

Esta tendencia de preferencia del régimen de tenencia en propiedad comenzaría a cambiar de forma más significativa a partir de la explosión de la burbuja inmobiliaria y la consiguiente crisis financiera de 2008, que derivó en un cúmulo de circunstancias que dificultarían de modo notable el acceso a la vivienda en propiedad por parte de la sociedad española. Por un lado, ante las lecciones de la crisis y los impagos de los préstamos, las entidades bancarias se volvieron más cautelosas en la concesión de préstamos y endurecieron los requisitos de acceso a los créditos bancarios. Estas condiciones crediticias endurecidas consistirían fundamentalmente en el porcentaje máximo que los bancos financiarían en la adquisición de la vivienda, el plazo del préstamo y el tipo de interés (Román et al., 2020). Si bien unos años antes el acceso a los créditos hipotecarios era una realidad para casi cualquier individuo, a partir de 2008 la rigidez en la concesión unida a la precarización del mercado laboral y el recorte en los salarios de los ciudadanos

supuso que, como puede observarse en la Figura 4, en 2018 las hipotecas concedidas apenas fueran el 22% de las firmadas durante el “boom” (Alarcos y Marrero, 2020).

Figura 4: Evolución del número de hipotecas concedidas (2003-2018)



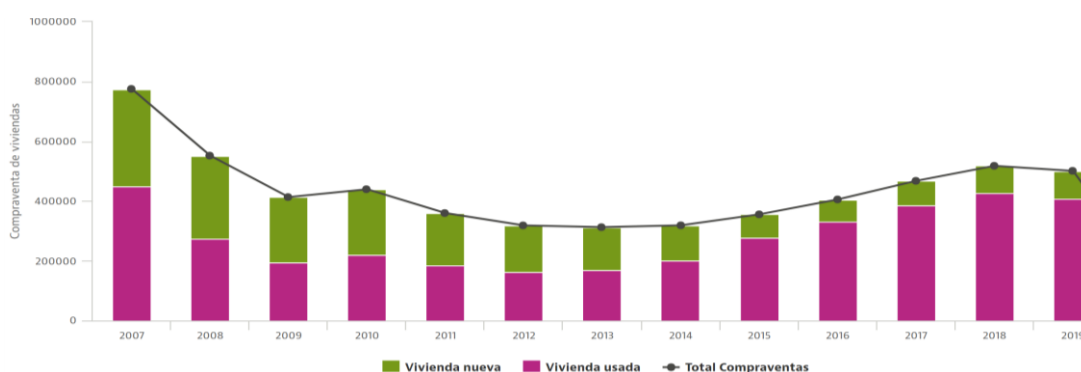
Fuente: Alarcos y Marrero (2020).

En efecto, en el informe del Banco de España de 2019 sobre la evolución reciente del mercado de vivienda en España se destaca la precarización del mercado laboral, especialmente entre los jóvenes, como uno de los factores que favorecerían el cambio en la elección de la modalidad de tenencia de vivienda. Desde la crisis económica el paro alcanzaría un máximo de 42,4 % en 2013 (Alves y Urtasun, 2019) y los ingresos de los jóvenes habrían descendido hasta en un 15% en el año 2016. La bajada en los ingresos unida al riesgo de pérdida del empleo dificultaría el acceso de los jóvenes a la adquisición de préstamos bancarios y por ende a una vivienda en propiedad (López-Rodríguez y Matea, 2019).

Como se señala desde el Observatorio de Emancipación Juvenil del Consejo de la Juventud de España, hoy en día el acceso a la vivienda en propiedad está lejos de ser una realidad para los jóvenes, que deberían cobrar el doble para poder acceder a la compra de una vivienda (Oller, 2019). La adquisición de vivienda libre resulta inviable para este sector poblacional que para hacer frente al pago de la cuota hipotecaria debería destinar el 60,4% de su sueldo neto, cifra muy superior 30% que las entidades financieras suelen emplear como criterio para determinar la viabilidad en la concesión de un crédito (Oller, 2019).

Otro de los factores decisivos en la modificación del modelo de tenencia español ha sido el cambio en la fiscalidad y la reducción del sesgo a favor de la compra. La supresión de ciertos beneficios para la compra de vivienda, como la erradicación de la deducción por inversión en vivienda habitual, con efectos desde el 1 de enero de 2013, ha ido unido a mayores beneficios fiscales para el alquiler, tanto por el lado de la oferta como el de la demanda. Ejemplo de ello ha sido la implantación de deducciones para los oferentes, la menor tributación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas o incentivos fiscales a la inversión empresarial a través del régimen especial de las sociedades de inversión inmobiliaria (Socimi) (López-Rodríguez y Matea, 2019). En Madrid, la deducción para arrendatarios menores de 35 años es del 30% siempre que sus ingresos sean menores a 25.620 € al año. También se pueden beneficiar de esta deducción los inquilinos de hasta 40 años siempre que durante el ejercicio anterior se hayan encontrado en situación de desempleo y hayan soportado cargas familiares (Martínez-Almeida, 2020).

Figura 5: Evolución de la compraventa de viviendas (2007-2019)

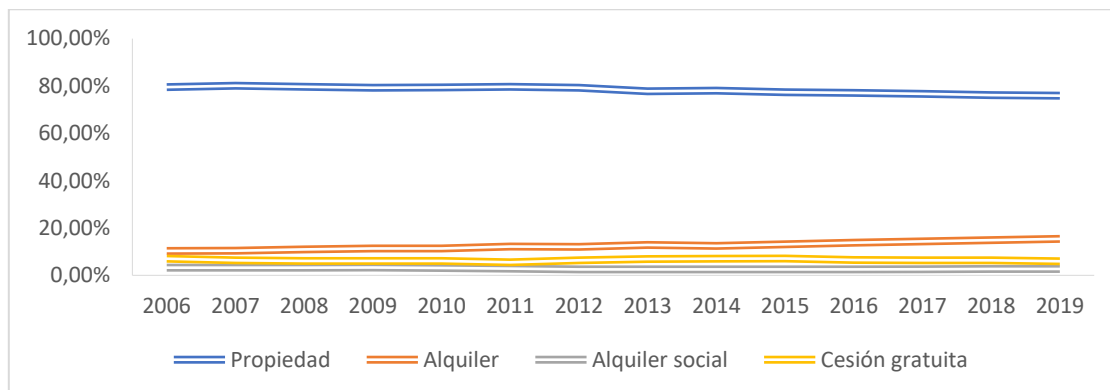


Fuente: Alarcos y Marrero (2020).

Todos estos factores hicieron que se fuera consolidando en España un nuevo modelo de elección de tenencia de vivienda. La demanda de alquiler ha ido aumentando sustancialmente mientras que la elección de tenencia en propiedad cada vez es menor. Tal y como ilustra la Figura 5, la compraventa de vivienda pasó de 775.300 transacciones en el año 2007 a un mínimo de 312.593 en el año 2013. Paralelamente, para el año 2011 el porcentaje de viviendas en alquiler se habría incrementado en un 51,1% desde comienzos de la década (INE, 2014). La mayor prosperidad de la economía española y la recuperación del sistema financiero favorecieron un incremento del monto total de compraventa de viviendas en los siguientes años y hasta la actualidad, pero la sociedad

española ya habría pasado de ser un país de compradores a un país de arrendatarios, especialmente en las grandes áreas metropolitanas.

Figura 6: Evolución del régimen de tenencia (2006-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de ECONET (2020).

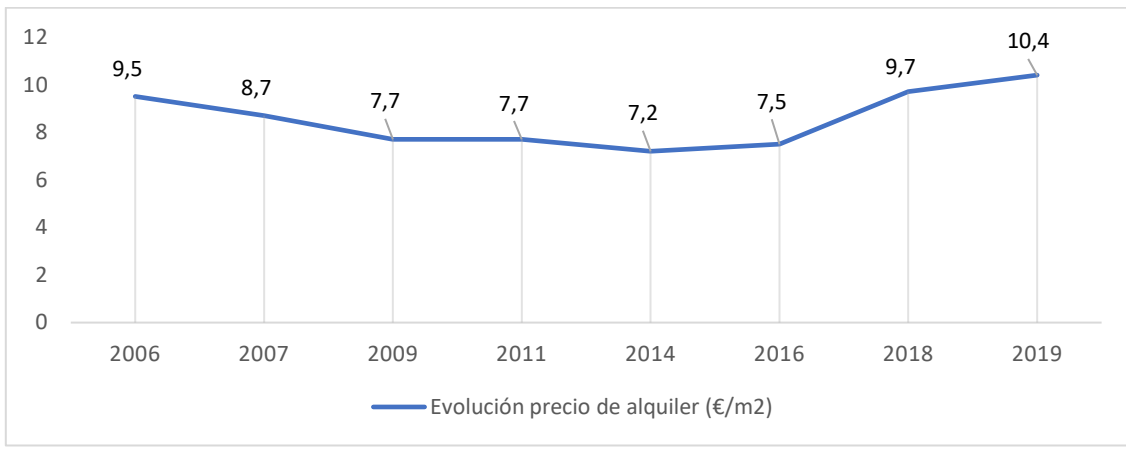
Si se analiza la evolución del alquiler en España de los últimos años, a partir de los datos recogidos en la Figura 6, se observa que este ha pasado de representar el régimen de tenencia del 14,5% de la población en el año 2010, al 18,1% en el año 2019, lo que supone un incremento del 24,8%.

La conjunción de este incremento en la demanda de alquiler con la escasa oferta que tradicionalmente ha caracterizado el parque de alquiler en España ha tenido como resultado un repunte extraordinario de los precios del alquiler en los últimos años, especialmente en las grandes áreas metropolitanas, que da lugar al uno de los principales problemas que en la actualidad se presentan para determinados segmentos de la sociedad, el acceso a la vivienda.

El parque de viviendas en alquiler es muy pequeño mientras que la demanda en muchas zonas crece a un ritmo que la oferta no puede abarcar. Además, esta reducida oferta se agrava con el hecho de que en los últimos años los arrendadores muestran una clara preferencia por el alquiler de sus propiedades como vivienda vacacional y no como vivienda destinada a la residencia habitual dada la mayor rentabilidad esperada, especialmente en las áreas más turísticas como Madrid, Barcelona o Baleares (Román et al., 2020). Por ello, se han introducido nuevas regulaciones que dificultan la conversión de una vivienda residencial en una vivienda de alquiler turístico (López-Rodríguez y

Matea, 2019). Habrá que estudiar en los próximos años cuál será el efecto sobre la oferta de la crisis de la COVID-19 pues ante la reducción sustancial del turismo en nuestro país es probable que se revierta esta tendencia. De hecho, durante el verano de 2020 ya se produjo un trasvase de un 6% de los pisos turísticos a alquiler tradicional (Mateo, 2020).

Figura 7: Evolución del precio medio del alquiler (€/m²) (2007-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Idealista (2020).

Ante el repunte de la demanda y la escasez de oferta de la vivienda en alquiler puede observarse en la Figura 7 cómo desde 2014 el precio del alquiler del metro cuadrado no ha dejado de ascender, alcanzando en 2019 los 10,4 €/m², lo que representa una subida mayor al 44%, si bien desde entonces experimentó una ralentización.

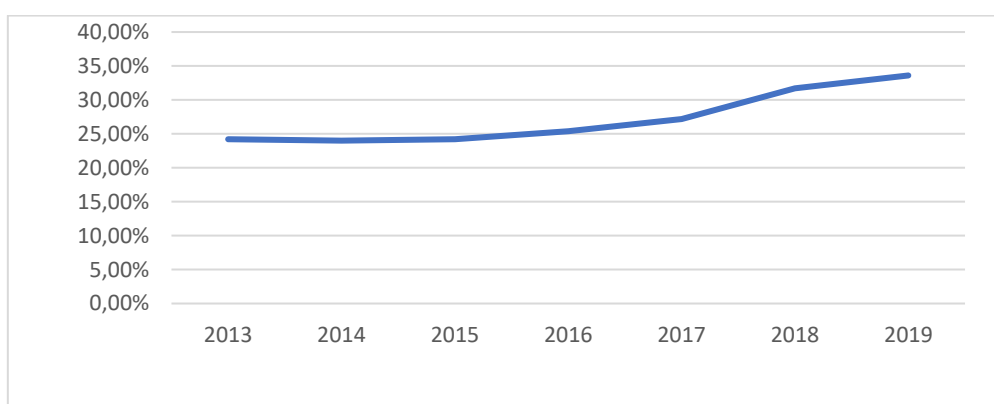
Figura 8: Evolución del precio medio del alquiler (€/m²), Madrid y Barcelona



Fuente: López-Rodríguez y Matea (2019).

Esta alza se ha dado en todas las Comunidades Autónomas, aunque de una forma muy dispar. Si comparamos las cifras de la Figura 7 con las de la Figura 8, que recoge los precios medios para grandes ciudades metropolitanas como Madrid y Barcelona, podemos observar que el precio se eleva en 2018 hasta superar los 16 €/m². Con estas cifras, tal y como señala el Observatorio de Emancipación Juvenil del Consejo de la Juventud de España, para que un joven hoy en día pudiera alquilar una vivienda libre debería destinar el 90,7 % de su salario y en grandes áreas metropolitanas como Barcelona, Baleares o Madrid, más del 100 % (Oller, 2019).

Figura 9: Esfuerzo financiero para alquilar (2013-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Martínez-Almeida (2019).

El precio del alquiler de las viviendas ha crecido mucho más rápido que los salarios de los españoles, que en muchos casos no volvieron a alcanzar los niveles previos a la crisis del 2008. De media en España, como pone de manifiesto la Figura 9, en el primer trimestre del año 2019 alquilar un inmueble suponía destinar un 33,6 % del salario, cifra por encima de la recomendada por la OCDE, que apunta que dedicar más del 30 % de la renta al pago de la vivienda comienza a limitar de modo considerable la capacidad de ahorro de los hogares (Román et al., 2020). Además, en grandes áreas metropolitanas como Madrid esta cifra se eleva hasta el 36,5% del salario (Martínez-Almeida, 2019).

En 2014, un 24,7% de los hogares españoles destinaban más del 40% de su renta a vivienda y en 2017 esta cifra ascendía a un 42,1 %, lo que representaba unos 1.297.000 hogares (EUROSTAT, 2020; López-Rodríguez y Matea, 2019). Situándose la media de la Unión Europea en 13,1% hogares, según la OCDE solo superarían estos porcentajes

Rumanía y Grecia, con el 54,4 % de los hogares destinando más del 40 % de su renta a la vivienda (Trilla y Bosch, 2018).

Dada la asimetría existente entre los ingresos y precios del alquiler, hoy en día existe un gran porcentaje de la población española a la que le es imposible, no solo el acceso a la vivienda en propiedad, sino también el acceso al alquiler libre, de modo que gran parte de la sociedad española tiene una única fórmula de acceso a la vivienda, el alquiler compartido.

Además, la incertidumbre generada a partir de la crisis de la COVID-19 amenaza con complicar aún más si cabe el acceso a la vivienda de la sociedad española ante la expectativa de contracción de las rentas y capacidad económica de la sociedad. No obstante, si bien se prevén mayores dificultades de acceso a la vivienda por la precarización de un importante sector de la sociedad, también se prevé un decrecimiento de los precios de la vivienda. La desaceleración en el incremento de los precios que comenzó en el año 2019 se ha acelerado como consecuencia de la pandemia y en las áreas más tensionadas como en las islas o las grandes ciudades los precios han caído hasta en un 4 % en la Comunidad de Madrid o en un 7,3 % en Baleares (Idealista, 2020). En cualquier caso, como advierte el Parlamento Europeo en su reciente Resolución de 21 de enero de 2021, la recesión económica y la pérdida de puestos de trabajo probablemente incrementarán aún más el sobrecoste de la vivienda y, por ende, agravarán el acceso.

1.3 Necesidad de intervención estatal

Ante la insuficiencia del mercado y la subida desorbitada de los precios del alquiler en los últimos años, resulta imprescindible que la acción pública intervenga de cara a paliar tales deficiencias y las dificultades que confronta la sociedad española en materia de acceso a la vivienda, garantizando este bien fundamental tal y como sucede en la mayoría de los países europeos.

El intervencionismo en materia de vivienda en España puede clasificarse en dos modalidades, las medidas de fomento a la propiedad y el tradicional intervencionismo en materia de arrendamientos (Tello, 1995). La primera modalidad puede consistir en, por un lado, incentivar la demanda a través los subsidios tradicionales en compra de vivienda,

las bonificaciones, desgravaciones, etc., o, por el contrario, en incentivar la oferta a través de, por ejemplo, la promoción de viviendas de titularidad pública.

La segunda modalidad se refiere a las normas intervencionistas en materia de arrendamientos, como las que antiguamente aseguraban la protección del arrendatario mediante congelación de rentas o las contenidas en el Real Decreto-Ley 7/2019 de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que intenta responder a los actuales retos en materia de vivienda. Recientemente se ha aprobado en el parlamento catalán una medida de control del precio de los alquileres como solución al problema de acceso a la vivienda. La Ley 11/2020 prevé que, en las áreas de *mercado tenso*, aquellas en las que no hay suficiente dotación de viviendas a un precio asequible, la renta no podrá exceder los límites fijados por la administración. Esta ley, que ya ha sido recurrida por su supuesta inconstitucionalidad, plantea un control de precios que, tal y como defienden numerosos autores, puede generar un efecto disfuncional en el mercado (Martín, 2020). La Asociación de Propietarios de Viviendas en Alquiler (ASVAL) cargó contra esta ley, señalando que provocará grandes desequilibrios en el mercado de alquiler en Cataluña y dificultará el acceso a la vivienda, reduciendo la oferta y apenas incidiendo sobre el precio (Castro, 2020). Actualmente esta ley se encuentra pendiente de que el Tribunal Constitucional se pronuncie acerca de la constitucionalidad de varias de sus disposiciones (El Español, 2021).

El riesgo del intervencionismo estatal a través del control de precios radica en una reducción de la oferta con efectos perniciosos en el largo plazo. Así lo advierte el Banco de España en el informe acerca de la intervención pública del mercado del alquiler basado en una experiencia internacional, donde, ante el fracaso de estas medidas en otras ciudades europeas como París o Berlín, apunta que si bien “el efecto inmediato de estas políticas es una mejora en el bienestar de los inquilinos afectados”, generan reacciones tanto por el lado de la oferta como de la demanda, lo que puede tener como consecuencia la pérdida del bienestar social en el medio y largo plazo (López-Rodríguez y Matea, 2020, p. 21).

La tentación de limitar el precio del alquiler es alta dada su sencillez, la rapidez de sus efectos, y el escaso impacto presupuestario, pero la experiencia internacional y la propia experiencia española dicta que es una medida a evitar, lo que ya expuso en 1985

el ministro socialdemócrata Miguel Boyer con la promulgación del Decreto-Boyer de liberalización del mercado del alquiler. El día 21 de enero de 2021 el Parlamento Europeo emitió una resolución relativa al “acceso a una vivienda digna y asequible para todos” de la que se eliminó del texto final la propuesta acerca de “medidas de control de los alquileres”, con 316 votos a favor y 13 abstenciones (Parlamento Europeo, 2021). Mientras, en nuestro país, uno de los asuntos más candentes en las negociaciones entre el Partido Socialista y Unidas Podemos es precisamente la discordancia acerca de la limitación del precio de las rentas del alquiler en zonas tensionadas. Mientras que el Partido Socialista prefiere evitar tal intervención y solucionar el problema habitacional mediante incentivos fiscales, Unidas Podemos se mantiene firme en su intención de controlar las rentas.

La evidencia empírica muestra la ineffectividad del control de los alquileres por lo que el Banco de España considera, en su informe sobre el mercado de la vivienda entre 2014 y 2019, que la medida más efectiva ante este reto social es el aumento de la oferta de vivienda accesible en alquiler a favor de los colectivos más vulnerables, como los jóvenes y los hogares con rentas más bajas (Román et al., 2020). Además de evitar distorsiones en el mercado, estas medidas son beneficiosas para la economía en tanto que favorecen la movilidad laboral y, a diferencia del control de precios, sí solucionan el problema subyacente que explica el incremento de los precios que es la falta de oferta (López-Rodríguez y Matea, 2020). Algunas medidas para incrementar la oferta a largo plazo son incentivos a los arrendadores a través de políticas fiscales, ayudas a los promotores de viviendas en alquiler como subvenciones directas o créditos fiscales o una reforma legal que aporte seguridad jurídica a los arrendadores ante el impago de los inquilinos.

En la presente investigación nos centraremos en la intervención estatal través del aumento de la oferta de vivienda mediante las Viviendas de Protección Oficial, como instrumento útil en la ralentización de la tendencia alcista de los precios y la garantía del acceso a la vivienda. El refuerzo de las políticas públicas en materia de Vivienda de Protección Oficial es imprescindible como medida idónea en tanto que se centra en la causa subyacente del problema de accesibilidad a la vivienda, la falta de oferta. La bajada de los precios de la vivienda como consecuencia de la crisis ocasionada por la COVID-19 no irá acompañada de una mejora en el acceso a la vivienda, sino que, al contrario, se

prevé que la crisis económica y la precarización laboral dificulten aún más la situación y requieran que el Estado intervenga mediante la promoción de viviendas asequibles.

2. VIVIENDA SOCIAL: LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL

Desde el siglo XX la gran mayoría de los países del norte de Europa trataron de poner solución al problema de vivienda llevando a cabo políticas de vivienda social. Por un lado, la segunda revolución industrial y el éxodo rural a las grandes ciudades venía planteando problemas de acceso de vivienda desde finales del siglo XIX. Además, el período de guerras habría destruido gran parte del parque de viviendas de los países, lo que, junto con el desarrollo demográfico, suponía que toda Europa se enfrentase a problemas de escasez de vivienda.

Tras la II Guerra Mundial se instaura en Europa el modelo del Estado del Bienestar que se basaría en un reparto de responsabilidades entre el Estado, las familias y el mercado (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2011). Naciones como Países Bajos o Reino Unido adoptaron medidas de apoyo a la vivienda que en pocos años dieron como resultado amplios parques de vivienda social, de modo que, para 1980, del total del régimen de tenencia el alquiler social representaría un 32% en el Reino Unido, un 34% en Países Bajos o un 20% en Suecia (Alonso, 2009). En contraste con esta tendencia, España enfocó sus esfuerzos hacia el desarrollo económico a través de la promoción de la vivienda en propiedad, dejando de lado las políticas de vivienda de calado social. De este modo la intervención del sector público estuvo durante largos años orientada a la promoción de la vivienda libre en régimen de propiedad.

Sin perjuicio de los sistemas de fomento y protección en materia de vivienda que ya se habían ido adoptando en España, como las Casas Baratas de 1911 o las viviendas de renta limitada de 1954, fue con la promulgación de la Constitución española de 1978 cuando se produjo el reconocimiento del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada junto con el deber de los poderes públicos de hacer efectivo este derecho (Varela, 1995).

La modalidad más cercana a la vivienda social en España recibe el nombre de Vivienda de Protección Oficial. Si bien la primera norma reguladora de la Vivienda de Protección Oficial en España llegó con el Real Decreto 2131/1963, si nos referimos en exclusiva a la nueva etapa democrática, en 1978 se promulgaría el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial. Si bien dicho

Real Decreto-ley reconocería la posibilidad de disfrute de las Vivienda de Protección Oficial tanto en régimen de arrendamiento como propiedad, la legislación futura se orientaría esencialmente a la calificación de Vivienda de Protección Oficial en régimen de propiedad.

2.1 La Vivienda de Protección Oficial en España

El sector de la vivienda social en España está muy poco desarrollado y fundamentalmente se ha concretado en las llamadas Viviendas de Protección Oficial, si bien existen otras modalidades de vivienda social – cuya denominación varía en función de la Comunidad Autónoma – tales como la Vivienda de Promoción Pública (VPP) o la Vivienda de Precio Tasado (VPT).

La Vivienda de Protección Oficial pretende garantizar el acceso a la vivienda a aquellos colectivos con rentas más bajas que no pueden hacerlo a precio de mercado. Estas viviendas están promocionadas por entes públicos o privados, de modo que pueden ser ofertadas a precios más bajos que las del libre mercado, permitiendo así acceder a la habitación a los colectivos más vulnerables. Son viviendas calificadas como tal por las Administraciones, que se han de destinar a vivienda habitual y permanente y deben cumplir con una serie de requisitos.

A partir de la promulgación de la Constitución Española de 1978, se ha producido una transferencia de las competencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas (artículo 148 CE). De este modo, si bien los Planes de Vivienda Estatal señalan los requisitos generales para que las viviendas de protección oficial puedan ser calificadas como tal y dotarse de recursos con cargo a los presupuestos, es competencia de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla el desarrollo de dichos planes y la concreción de los requisitos que son de aplicación. Por tanto, puede decirse que no existe un modelo uniforme de Vivienda de Protección Oficial en España. Las viviendas protegidas podrán ser promovidas por empresas públicas o empresas privadas pero la financiación está sujeta a la suscripción de un Acuerdo con el Ministerio de Fomento de las CCAA y el Ayuntamiento correspondiente (salvo en el caso de Ceuta y Melilla, que se suscribirá directamente el acuerdo con la ciudad correspondiente).

El Estado regula los planes de vivienda a cargo de los presupuestos generales del Estado. Durante muchos años, los planes de vivienda estatal se concentraban exclusiva o mayoritariamente en la promoción de la vivienda en propiedad, de modo que los esfuerzos se centraban en la venta a través de la Vivienda de Protección Oficial para favorecer el desarrollo del sistema inmobiliario como motor económico. Así, entre 2005 y 2012 de las viviendas calificadas como protegidas en España únicamente un 20% lo fueron bajo la modalidad de alquiler (López-Rodríguez y Matea, 2019). En los últimos Planes Estatales de Vivienda, y concretamente a partir del Plan de Vivienda de los años 2002 a 2005, puede observarse un cambio en la tendencia y una mayor relevancia del alquiler social, intensificándose los esfuerzos en la promoción de viviendas protegidas en alquiler, de modo que con el Plan de Vivienda de los años 2013 a 2016 se produce una reorientación de las políticas de vivienda y se inicia un modelo que fomenta el alquiler casi en exclusividad con el fin de equilibrar ambos tipos de tenencia. Este plan, tal como expresa la propia exposición de motivos nació con una “gran vocación social” y poniendo “gran énfasis en el fomento del alquiler”.

2.1.1 Legislación Estatal

El Plan de Vivienda que actualmente se encuentra en vigor es el Plan Estatal de 2018 a 2021 entre cuyos objetivos principales se encuentran el fomento del alquiler y la contribución al incremento del parque de vivienda en alquiler, de titularidad pública o privada. A diferencia de antiguos Planes de Vivienda, este no hace mención alguna a la adquisición de vivienda protegida en propiedad, sino que incentiva económicamente la promoción pública o privada de viviendas de nueva construcción, viviendas procedentes de la rehabilitación de edificios o de viviendas con obras en curso paralizadas que reanuden las mismas hasta su finalización, que se vayan a ceder en uso o arrendamiento durante un plazo mínimo de 25 años. Es decir, se centra en la transformación del parque de vivienda ya existente tratando de evitar la acumulación de vivienda en stock, tendencia que comenzó tras el boom del 2008 con el Plan de Vivienda de los años 2009 a 2012 (Jiménez, 2010).

Con el actual Plan de Vivienda, los promotores públicos o privados pueden obtener subvenciones a través de dos modalidades de ayuda, y a cambio de esas ayudas, se comprometen a arrendar sus viviendas a unos precios máximos por debajo que los del

mercado. Así, los promotores podrán optar por (i) una ayuda directa de hasta 350 € por metro cuadrado útil de vivienda siempre que no sobrepase el 50 % de la inversión realizada, con un límite máximo de 36.750 € por vivienda. En este caso el precio no podrá superar los 5,5 €/m² de superficie útil de vivienda, o bien (ii) una ayuda directa de hasta 300 € por metro cuadrado útil de vivienda siempre que no supere el 40 % de la inversión realizada, con un límite máximo de 31.500 € por vivienda. En este caso, el precio no puede superar los 7€/m². Este precio máximo señalado por el Real Decreto será corregido en función de la zona de España donde se encuentre la vivienda objeto de protección.

Esta política habitacional permite a aquellas personas que ven imposibilitado el acceso a la vivienda a precio de mercado arrendar viviendas por precio inferior. Para determinar quiénes podrán ser los beneficiarios de estas viviendas el Plan Estatal hace uso del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples o IPREM a efectos de fijar cuáles son los ingresos máximos que permitirían acceder a este tipo habitacional. El límite de ingresos máximos de la unidad de convivencia varía en función del tipo de vivienda de que se trate, la Comunidad Autónoma, la zona concreta y el número de convivientes (Fernández, 2016).

El IPREM es un índice empleado como referencia para la concesión de ayudas o subsidios, que en 2020 se fija en una cuantía de 537,84 € mensuales y 7.519,59 € anuales. En el caso de la primera modalidad de las señaladas *supra* los arrendatarios podrán ser únicamente aquellos cuyos ingresos – incluyendo los de todas las personas que constituyan la unidad de convivencia – no superen tres veces el IPREM; en el segundo caso, los arrendatarios serán exclusivamente las familias con ingresos inferiores a 4,5 veces el IPREM.

2.1.2 Delegación de los requisitos en las Comunidades Autónomas

Sobre viviendas de protección oficial se ha dictado una ingente legislación, pero puede decirse que, en términos generales, y a diferencia del resto de países europeos, existen en España dos modalidades de tenencia de la Vivienda de Protección Oficial, en propiedad o en alquiler, mientras que en el resto de los países europeos todas las viviendas sociales son siempre de alquiler.

En España, con el fin de promover el desarrollo del sistema económico a través del impulso del ladrillo, durante muchos años se calificaron prácticamente en exclusiva viviendas de protección oficial para su sorteo en propiedad, en tanto que eran las viviendas que más ayudas recibían. Actualmente, y tal y como se ha visto a partir de la síntesis del Plan de Vivienda actual, las ayudas se enfocan en exclusiva al fomento de la Vivienda de Protección Oficial en alquiler.

Los diferentes registros existentes en cada Comunidad Autónoma e incluso en cada municipio en muchos casos implica la existencia de diversos sistemas de adjudicación de la vivienda protegida. No obstante, estos pueden sintetizarse en tres, sistema de sorteo, sistema de baremación y mixto, siendo que tradicionalmente el sistema de asignación por excelencia ha sido el primero (Fernández, 2016).

- (i) El sorteo se realizaría entre los solicitantes inscritos en el Registro de Solicitantes de Vivienda correspondiente y, previa comprobación de la reunión de los requisitos exigidos a los solicitantes, se formalizaría la adjudicación.
- (ii) El sistema de baremación se denomina también de adjudicación prioritaria y se realiza de acuerdo con un sistema de puntuación conforme a las circunstancias económicas, personales y familiares del solicitante según informes de los Servicios Sociales municipales, siempre en situaciones de especial necesidad.
- (iii) El sistema mixto consistiría en el empleo de los dos mecanismos, utilizando la baremación principalmente para los solicitantes más vulnerables y el sistema de sorteo para la población general cuando la demanda es especialmente alta.

Como venimos señalando, las condiciones y requisitos de las Viviendas de Protección Oficial vienen en última instancia marcadas por la legislación de las Comunidades Autónomas y las normas municipales, en tanto que tienen atribuida la competencia para la ejecución de las políticas de vivienda en sus respectivos territorios.

En el caso de la Comunidad de Madrid el sistema de adjudicación de las Viviendas de Protección Oficial viene recogido en el Decreto 52/2016 de 31 de mayo. El sistema de

asignación ordinario consiste en la asignación mediante baremo por especial necesidad, y un 5% de las viviendas se adjudican mediante un procedimiento excepcional de asignación directa por emergencia social o, en su defecto, por el procedimiento de sorteo.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña la vivienda social siempre ha tenido gran importancia y los requisitos que resultan de aplicación a la Vivienda de Protección Oficial son extrapolables en términos generales al resto del país. En 2013 el número de personas inscritas en los Registros de Solicitantes de Vivienda Protegida en Cataluña ascendía a 71.926, siendo el total en todo el territorio español de 399.887 (Trilla y Bosch, 2018).

La Generalitat de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de vivienda y a través de los Planes para el derecho a la vivienda ha centrado la solución del problema habitacional a través de la Vivienda de Protección Oficial, siendo el vigente el recogido en el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, aunque la Comunidad hace uso de un gran compendio de otras normas, leyes, planes y decretos para regular la materia.

En el Capítulo 4 del citado Decreto se establece la regulación del programa de Vivienda de Protección Oficial y, en lo referido a las viviendas calificables, señala que se pueden calificar con protección oficial las viviendas de nueva construcción, las viviendas libres acabadas y no ocupadas, las viviendas rehabilitadas e incluso las plazas de aparcamiento y trasteros vinculados a una vivienda protegida siempre y cuando cumplan una serie de características, como que la superficie útil máxima no exceda de 90 m², con excepciones. Una vez obtenida la calificación señala el Decreto que la vigencia será de 30 años en suelos de reserva urbanística si se cuenta con ayudas directas y de 20 en el caso de que no cuenten con ayudas. Si el suelo es sin reserva urbanística, con ayudas directas será de 20 años, y sin ayudas directas de 10 años.

Además, para poder disfrutar de una Vivienda de Protección Oficial no se puede ser titular de pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute sobre una vivienda sujeta a protección pública – salvo que esta se vuelva inadecuada – ni tampoco titular de una vivienda libre. Los solicitantes deberán inscribirse en el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial y destinar la vivienda a residencia habitual y permanente. Por último, tampoco se puede superar el límite de ingresos máximos establecidos en la normativa vigente, que en el Decreto al que nos referimos se calcula

conforme al Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (IRSC) – creado como sustituto del IPREM – y varía según el número de miembros y la zona geográfica en la que se encuentre la vivienda.

En cualquier caso, para conocer el régimen concreto que resulta de aplicación a una vivienda protegida habrá que estar al Plan Estatal de Vivienda y la normativa autonómica al amparo de los cuales se otorgó la calificación definitiva del inmueble. En la Figura 10 se recogen a modo de síntesis las principales características del modelo de vivienda social español.

Figura 10. Cuadro resumen del sistema de vivienda social en España

Modalidades de tenencia	En propiedad, alquiler con opción a compra y alquiler. Lo característico de España es que la mayoría de las VPO tradicionalmente lo han sido en régimen de propiedad a diferencia de lo ocurrido en Europa.
Requisitos inquilinos	Los propietarios deben cumplir ciertos requisitos como no superar un umbral de ingresos máximo, carecer de una vivienda en propiedad o derecho real de goce sobre ella e inscripción en el registro de la CCAA correspondiente.
Tipo de promoción	Pueden ser de promoción pública (organismo público) o de promoción privada mediante las ayudas del sector público (personas físicas o jurídicas).
Financiación	Mayoritariamente se financia a través de los presupuestos a cargo del Plan Estatal de Vivienda correspondiente.
Requisitos viviendas	Las viviendas han de cumplir con ciertos requisitos físicos de diseño, calidad, habitabilidad, etc. Por ejemplo, no pueden superar los 90 m ² de superficie.
Régimen jurídico específico	Sujeta a un régimen jurídico especial durante un periodo de tiempo, en función del Plan de Vivienda que corresponda, hasta su descalificación. El precio es inferior al del mercado y existen una serie de reglas en cuanto a su transmisibilidad hasta su descalificación.
Calificación	Calificación por la Administración pertinente para acceder a la protección pública. Trámite con dos fases: calificación provisional y calificación definitiva.
Sistema de adjudicación	Sistema de sorteo, sistema de baremación y mixto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trilla y Bosch (2018); Pittini, y Laino (2011).

2.2 Fracaso de la Vivienda de Protección Oficial en España

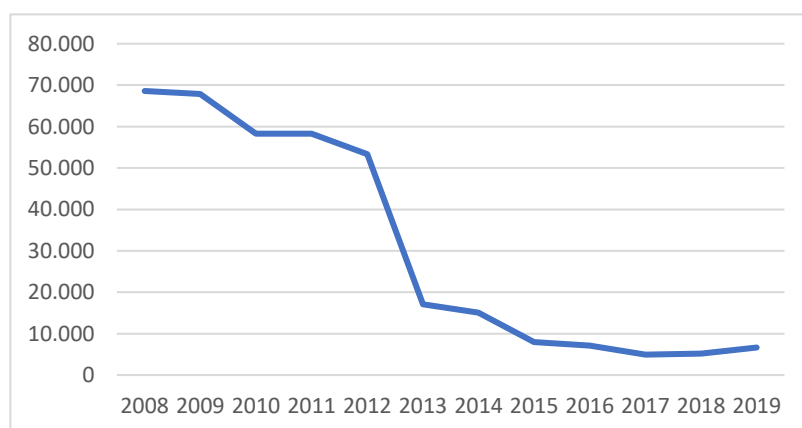
2.2.1 Evolución del número de Viviendas de Protección Oficial

El mercado de vivienda protegida se ha ido reduciendo a lo largo de las últimas décadas dada la poca importancia que ha tenido en los Planes de Vivienda y la escasa rentabilidad que esta modalidad ofrece a los promotores (García-Montalvo, 2007). Especialmente desde la crisis económica del año 2008 se eliminan las ayudas para los constructores y promotores de modo que, en la actualidad, el mercado de vivienda protegida se encuentra en mínimos históricos, lo que nos sitúa a la cola de Europa en materia de vivienda social (Defensor del Pueblo, 2019).

Con anterioridad a la crisis económica del año 2008, el número de viviendas protegidas crecía cada año, alcanzándose las 114.067 viviendas protegidas en 1985, lo que representaba el 67,2 % del total de la vivienda terminada, es decir, la producción de vivienda protegida superaba en ese momento la totalidad de viviendas libres (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020). Como podemos ver en las Figuras 11 y 12, desde entonces, y especialmente desde el año 2011, se ha producido un auténtico desplome del número de calificaciones de vivienda protegida, pasando de una totalidad que rozaba las 69.000 calificaciones a una cifra irrisoria de 6.615 en 2019, lo que supone un descenso de un 90,3 %.

Figuras 11 y 12. Numero de calificaciones definitivas. Planes estatales y autonómicos (2008-2019)

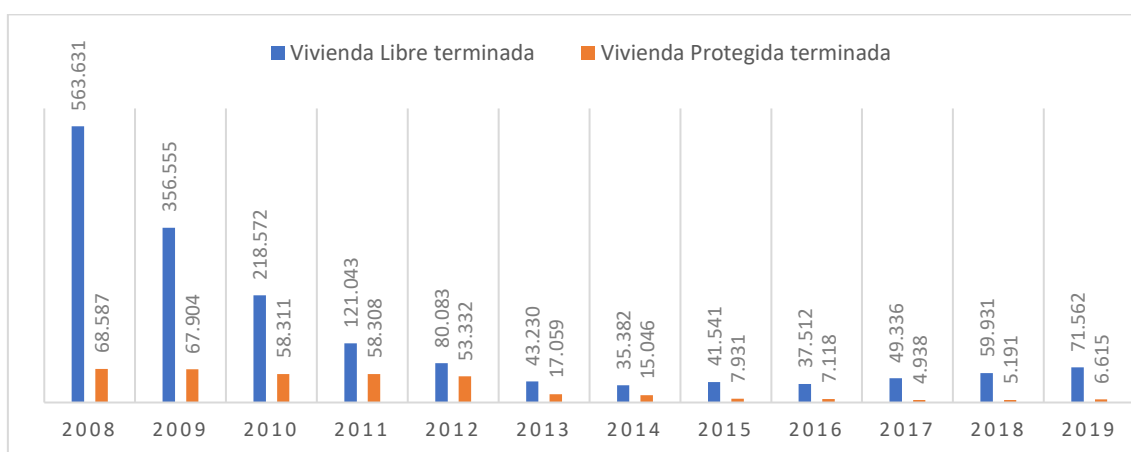
AÑO	TOTAL
2008	68.587
2009	67.904
2010	58.311
2011	58.308
2012	53.332
2013	17.059
2014	15.046
2015	7.931
2016	7.118
2017	4.938
2018	5.191
2019	6.615



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Ministerio de Fomento.

La vivienda social jugó un papel clave desde los años 60 y 70, y en la década de 1980 la totalidad de vivienda protegida terminada alcanzó la cifra de 1.006.431 viviendas, lo que representaba un 47,71 % del total de viviendas terminadas. En la década de 1990 esta cifra se redujo hasta las 610.243 viviendas, y en la primera década de este siglo a 572.625 viviendas, suponiendo un 21,62 % y un 10,76 % de la totalidad de vivienda terminada respectivamente dejando casi la totalidad de la producción al sector privado libre. Alarmantemente, en la última década, el número de viviendas protegidas terminadas tan solo ha sido de 167.479, lo que representa un porcentaje del 3,2 % de la totalidad de viviendas terminadas (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

Figura 13. Evolución del número de viviendas libres y protegidas terminadas en España (2008-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020).

Las políticas de austeridad y los recortes presupuestarios en materia de vivienda se acentuaron a partir de 2011 y han supuesto que la vivienda protegida pasase de representar un 32,5 % en ese año del total de las viviendas terminadas a un 8 % en la actualidad, si bien en Comunidades Autónomas como Navarra la producción de vivienda protegida ha representado un 52,8 % del total de las viviendas terminada (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

Las políticas públicas se han orientado a lo largo de los años, a diferencia del resto de los países europeos, esencialmente a la promoción de la vivienda protegida en régimen de propiedad dejando de lado la promoción del alquiler social, lo que, unido a que el régimen jurídico de la vivienda protegida no ha velado por mantener su función social a

lo largo de la vida útil del inmueble, explicaría la escasez del parque de vivienda social en nuestro país (Trilla y Bosch, 2018).

Figura 14. Tipos de vivienda protegida en España (2014-2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PROPIEDAD	89,5 %	81 %	71 %	69,2 %	81 %	79,04 %
ALQUILER	0,9 %	9,9 %	14,7 %	6,9 %	6,6 %	15,6 %
ALQUILER CON OPCIÓN A COMPRA	6,2 %	4,9 %	5,7 %	0,2 %	0,1 %	3,5 %
OTROS RÉGIMENES	3,4 %	4,3 %	8,6 %	23,7 %	12,2 %	10,5 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020).

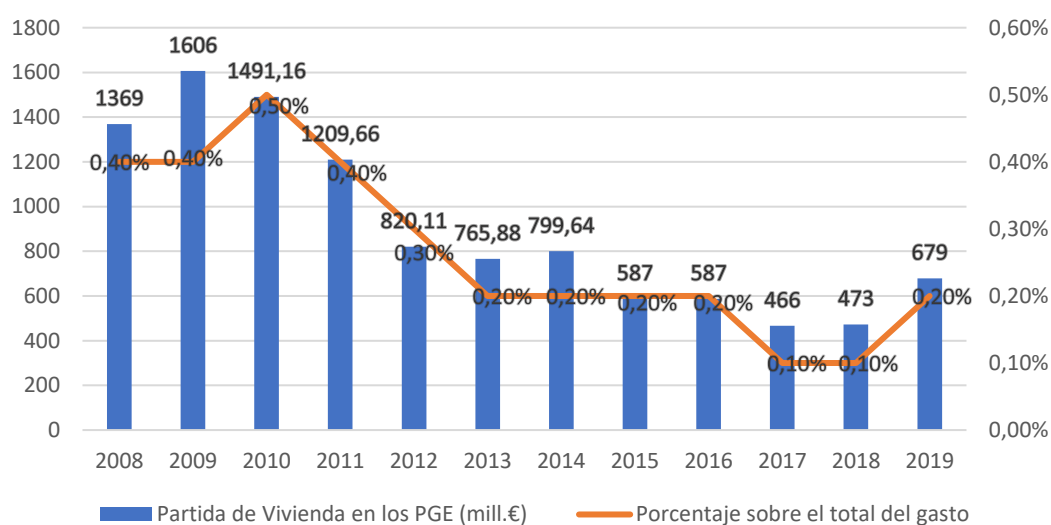
La Figura 14 recoge las distintas tipologías de vivienda protegida y el porcentaje que representa cada modalidad sobre el total, donde se hace patente que la gran mayoría de las viviendas protegidas lo son en régimen de propiedad. Además, también se clasifican en función del promotor, de tal manera que estas pueden ser impulsadas directamente por el sector público – el promotor es siempre un organismo público – o por promotores privados que reciben determinadas ayudas, como puede ser la venta de terrenos a precios inferiores que los del libre mercado. En España tradicionalmente se ha optado por esta última fórmula de colaboración público-privada de tal manera que en el año 2019 un 78,2% de estas viviendas fueron de promotores privados (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

Esto supone que en España tan solo el 2,5 % del parque total está destinado a vivienda en alquiler de titularidad pública, lo que representa unas 290.000 viviendas y le sitúa a más de 6 puntos porcentuales por debajo de la media europea (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020). Por su parte, en países como Francia o Reino Unido este porcentaje se sitúa en el 16,5 % o 17 % respectivamente y en Países Bajos asciende al 30 % (Housing Europe, 2019).

2.2.2 Escasez de las políticas públicas de promoción de vivienda social

La escasez que caracteriza al parque de vivienda social en España en comparación con el resto de Europa viene motivada por la disminución de las políticas públicas orientadas a su promoción y la escasa dotación presupuestaria de los Planes de Vivienda desde la adopción de medidas de austeridad a partir del año 2011 como consecuencia de la crisis financiera, lo que ha hecho al mercado libre adoptar una posición predominante.

Figura 15. Partida de Vivienda en los Presupuestos Generales del Estado (2008 - 2019) (en millones de €)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Ministerio de Hacienda.

La figura 15 muestra la Partida de Vivienda en los Presupuestos Generales del Estado desde el año 2008. Si en 2010 se destinaba un presupuesto total de 1.491,16 millones de euros, que suponía el 0,5 % del gasto total de los PGE, a partir de ese año se producirían grandes recortes en la dotación presupuestaria a vivienda de modo que en los años 2017 y 2018 las partidas de vivienda de los PGE supondrían tan solo un 0,1 % del gasto total, con presupuestos de 466 millones de euros y 473 millones de euros respectivamente. Aunque en los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al año 2019 se aprecia una ligera recuperación, aún no ha alcanzado los niveles previos a la recesión. Este papel residual de los recursos públicos destinados a la vivienda contrasta con países europeos donde el gasto en promoción de la vivienda para el año 2018 ascendía al 0,9 % en Francia o el al 1 % en Reino Unido, fecha en la que aún no había formalizado su salida de la unión (EUROSTAT, 2018).

Aunque, como hemos mencionado, estas Partidas de Vivienda han ido destinadas casi en exclusiva a la promoción de la vivienda en propiedad, en los últimos años, y especialmente desde la reorientación de los Planes de Vivienda de los años 2013 a 2016 y 2018 a 2021, se observa una tendencia a modificar esta orientación, dando mayor relevancia al alquiler social que se convierte en un objetivo prioritario (López-Rodríguez y Matea, 2020).

Las políticas públicas orientadas a la vivienda se pueden clasificar en las denominadas “ayudas a la piedra”, que tienen como fin último incrementar la oferta de vivienda ya sea en propiedad o en alquiler, y las ayudas directas a las personas en forma de prestaciones o subvenciones (Trilla y Bosch, 2018).

A pesar de la escasa dotación que ha caracterizado hasta ahora los Planes de Vivienda, los Presupuestos Generales del año 2021 sitúan la vivienda como factor clave y prevén destinar más de 2.250 millones para promover el alquiler asequible, la construcción de vivienda esencialmente pública y la rehabilitación para incorporar sistemas de eficiencia energética (La Moncloa, 2020). Esta sería la dotación más alta de la historia, incluso por encima de los 1600 millones que se destinaron a vivienda en el año 2009.

La política pública más reciente orientada a la promoción del alquiler social es “El Plan 20.000”, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que sitúa como principal objetivo el facilitar el acceso a la ciudadanía al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Si bien este objetivo ya se plasmaba en el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que incluía medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler asequible mediante la movilización del suelo público, este nuevo Plan es mucho más ambicioso y pretende ampliar el parque de vivienda social en alquiler. En un primer momento, el Plan procurará el fomento de 20.000 viviendas mediante la promoción pública o a través de fórmulas de colaboración público-privada con el objeto de que el parque de vivienda social español se acerque a aquel de otros países europeos.

Este Plan llega en un momento de absoluta incertidumbre ante la crisis originada por la COVID-19 donde si bien el acceso a la vivienda en alquiler era ya un auténtico reto

social, se prevé que en los próximos años adquiera aún más importancia dado el previsible incremento del número de familias económicamente vulnerables.

2.2.3 Insostenibilidad del modelo

A diferencia de la mayoría de los países europeos donde el stock de vivienda social no ha dejado de crecer – pese a casos puntuales de privatizaciones del parque social especialmente en el Reino Unido – algunos autores entienden que la causa de que el parque de vivienda protegida en España sea ínfimo se debe a que su modelo es insostenible (Trilla y Bosch, 2018).

La Vivienda de Protección Oficial en nuestro país ha estado orientada casi en exclusiva a la vivienda para la adquisición en propiedad a diferencia de lo ocurrido en el resto de Europa. Si bien, como hemos reflejado *supra*, durante muchos años se calificaron como tal un gran número de viviendas, la escasez del parque de viviendas actual no es de extrañar por dos motivos.

En primer lugar, las viviendas están sometidas a plazos de calificación – que han sido más largos o cortos en función del momento y de la CCAA – durante los cuales quedan sujetas al régimen jurídico de protección propio de esta tipología de vivienda. Transcurrido este plazo se extingue el régimen jurídico y económico al que las viviendas quedan sometidas pasando a ser viviendas libres sin ningún tipo de regulación sobre su precio, pudiendo ser vendidas a sus inquilinos o a empresas privadas con ánimo de lucro, privando a generaciones venideras de este derecho social.

La descalificación de las viviendas pasado un determinado periodo de tiempo e incluso la descalificación voluntaria antes de transcurrido el periodo de descalificación por discrecionalidad de las Administraciones constituyen dos de los motivos del fracaso de la vivienda social en nuestro país.

Trilla y Bosch (2018) sostienen que resulta imprescindible para el mantenimiento del parque de protección de la vivienda un control de las transmisiones de las viviendas y de su precio. Si estas viviendas protegidas adquiridas en propiedad mantuviesen su calificación durante un periodo de tiempo más largo se evitaría su adquisición como

activo para la obtención de plusvalías en tanto que es este plazo de calificación de las viviendas el mecanismo garantizador de su función social. Estos autores abogan por la instauración de un sistema de rotación en alquiler para estas viviendas que permita el acceso a este bien social a familias que no pueden hacerlo en condiciones de mercado.

El control al fraude en las transmisiones es algo que se ha pretendido a través del derecho de tanteo y retracto con el que cuentan las administraciones sobre estas viviendas. Sin embargo, hubiera resultado imprescindible un refuerzo adicional en el control del carácter público y no especulativo del sistema de Viviendas de Protección Oficial para el mantenimiento del gran parque de vivienda social que se fue construyendo a lo largo de las últimas décadas, evitando que a través de la apropiación de estas viviendas pudieran emplearse estos inmuebles con fines especulativos, derrochándose así la gran cantidad de recursos públicos invertidos (Trilla y Bosch, 2018). Ejemplo reciente es el caso de la venta en el año 2013 de 3.000 viviendas sociales del Instituto de Vivienda pública de Madrid (IVIMA) a un famoso fondo de inversión – Azora Goldman Sachs – por 2010 millones de euros. Tras largos años de litigio, la venta fue declarada nula de forma definitiva por el Tribunal Supremo en el año 2020, ratificando así la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dada la ausencia de justificación de la operación, y en tanto que supuso la quiebra de la protección social de los titulares de los pisos, que quedaban bajo el sometimiento de las leyes del libre mercado con el consiguiente incremento de las rentas (ABC, 2020).

Las políticas públicas actuales están orientándose a la creación de un parque de vivienda social en alquiler que trate de aproximarse a aquel de nuestros socios europeos, lo que podría plantearse como solución a la escasez de nuestro parque de vivienda social. Más adelante subrayaremos los motivos por los que la solución a la escasez del parque de vivienda social en España debería pasar por la eliminación definitiva de este modelo de calificación de vivienda para la adquisición en propiedad y su sustitución definitiva por un régimen de alquiler. La aprobación de los nuevos Presupuestos Generales del Estado del año 2021 que destinan más de 2.250 millones para promover el alquiler asequible y la construcción de vivienda pública parece indicar que España camina en esta dirección y puede revertir el hecho de que nuestro país sea uno de los socios europeos con menor protección social.

3. LA VIVIENDA SOCIAL EN EL CONTEXTO EUROPEO

A diferencia de lo ocurrido en España, tal y como nos hemos referido *supra*, donde los parques de promoción pública han jugado un papel residual, la vivienda social fue esencial en la configuración de los Estados del Bienestar de la mayoría de los países europeos, especialmente de los países del norte de Europa, tales como Países Bajos o Reino Unido.

Desde principios del siglo XX y con el inicio del éxodo poblacional del campo a la ciudad se pusieron en marcha políticas de vivienda social en los países del norte de Europa de manera que al final de la Segunda Guerra Mundial existiría un parque considerable en estos territorios (Alonso, 2009). Mientras que España se centraba en impulsar la economía a través de la construcción, Europa alimentaba su parque social a través de diversas medidas protectoras, lo que explica las grandes divergencias de nuestro país con muchos de nuestros socios (Defensor del Pueblo, 2019).

Si bien la vivienda social es considerada en el marco europeo un servicio económico de interés general (SEIG) cada país tiene un amplio margen para definir su propio sistema de vivienda social, estableciendo distintos criterios y condiciones de acceso (Fernández, 2016). De este modo, a diferencia de lo ocurrido en España, la promoción de vivienda social en Europa se ha basado principalmente en un régimen de alquiler social por lo que, a efectos de este capítulo, nos referiremos a vivienda social como aquella destinada al alquiler residencial a precios por debajo de los del mercado y asignadas mediante mecanismos diversos de aquellos del libre mercado (Salvi del Pero, A. et al., 2016).

Las políticas de vivienda en el espacio europeo son dispares de modo que cada país atiende con distintos instrumentos a diversos objetivos. La clasificación de las políticas de vivienda social en Europa generalmente se ha realizado en función del colectivo a atender (Trilla y Bosch, 2018; Morales, 2012c). Así, los países europeos pueden catalogarse tal y como establece el Observatorio Europeo de Vivienda Social (CECODHAS) en función del sistema de adjudicación de vivienda social como universalistas o focalizados y estos últimos a su vez pueden tener un enfoque generalista o residual.

Los países con un sistema de adjudicación universalista serían aquellos que consideran la vivienda como una política de responsabilidad pública de modo que sus políticas de vivienda social se orientan a la totalidad de la población o a la población en general, es decir, que tratan de ofrecer una vivienda de calidad a precio asequible a la totalidad o casi totalidad de la población, sin tener en cuenta los ingresos – como es el caso de Dinamarca – o con un límite de ingresos muy alto – como Austria.

Los sistemas focalizados, por su parte, son aquellos que van dirigidos a un grupo objetivo de manera que, si bien consideran que las políticas de vivienda se resuelven en el libre mercado, destinan vivienda social a aquellos sectores que quedan excluidos de este. Tratan de atender a los sectores de población excluidos del mercado con un enfoque generalista, atendiendo a toda la población en necesidad, o residual, atendiendo a grupos vulnerables y en riesgo de exclusión.

Como puede observarse en la Figura 16, de los 27 países de la Unión Europea, menos del 15 % sigue un criterio de adjudicación universal, lo que en términos poblacionales representa tan solo el 0,07 % de la población total de la UE, siguiendo la mayoría un criterio focalizado ya sea generalista o residual (EUROSTAT, 2019). Además, determinados países contemplan distintas líneas de actuación en política de vivienda social de modo que sus criterios de adjudicación pueden ser clasificados tanto como generalistas como residuales.

Figura 16. Clasificación de los países de la Unión Europea* en función de los sistemas de adjudicación de vivienda social.

* Se incluye Reino Unido pese a su reciente salida de la Unión Europea.

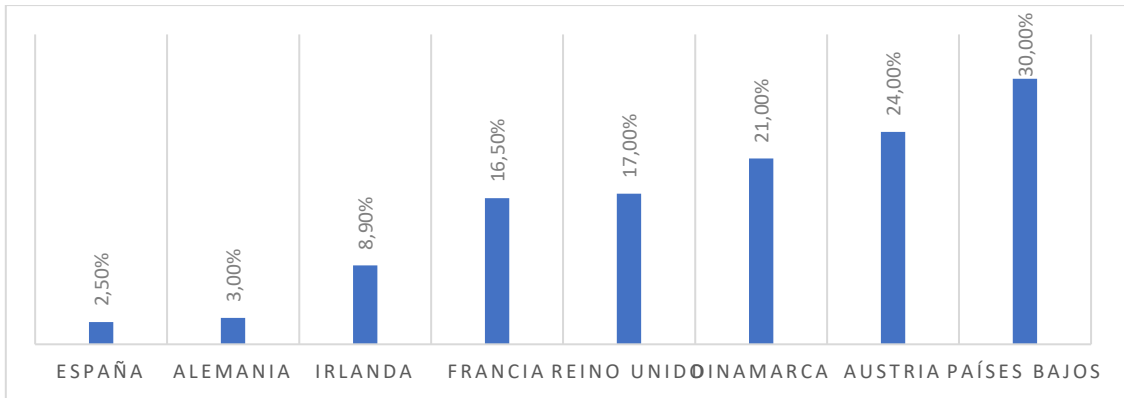
TAMAÑO DEL SECTOR DE VIVIENDA SOCIAL	UNIVERSAL	FOCALIZADO O TARGETED	
		Generalista	Residual
MUY EXTENSO > 20 %	Países Bajos Dinamarca Austria		
EXTENSO > 10 % – ≤ 20 %	Suecia	Francia Finlandia	Francia Finlandia Reino Unido
INTERMEDIO > 5 % - ≤ 10 %		República Checa Bélgica Polonia Eslovenia	Irlanda Bélgica Malta
MÍNIMO ≤ 5 %		España Alemania Luxemburgo Italia Eslovaquia	España Alemania Estonia Hungría Chipre Portugal Bulgaria Lituania Letonia Estonia Grecia Rumania

Fuente: Elaboración propia a partir de Trilla y Bosch (2018); Morales (2012c)

Los países que siguen un criterio de adjudicación universalista como Países Bajos, Dinamarca o Austria suelen tener un parque de alquiler social de mayor tamaño que, en el caso del primero, asciende incluso al 30 % del total del stock de vivienda. Aquellos otros con un sistema de adjudicación focalizado – residual o generalista – en ocasiones cuentan con un reducido parque de vivienda social como es el caso de Alemania o España, tal y como se recoge en la Figura 17, mientras que otros como Reino Unido o Francia

tienen parques más extensos y llegan a sumar el 17 % y 16,5 % del stock total respectivamente.

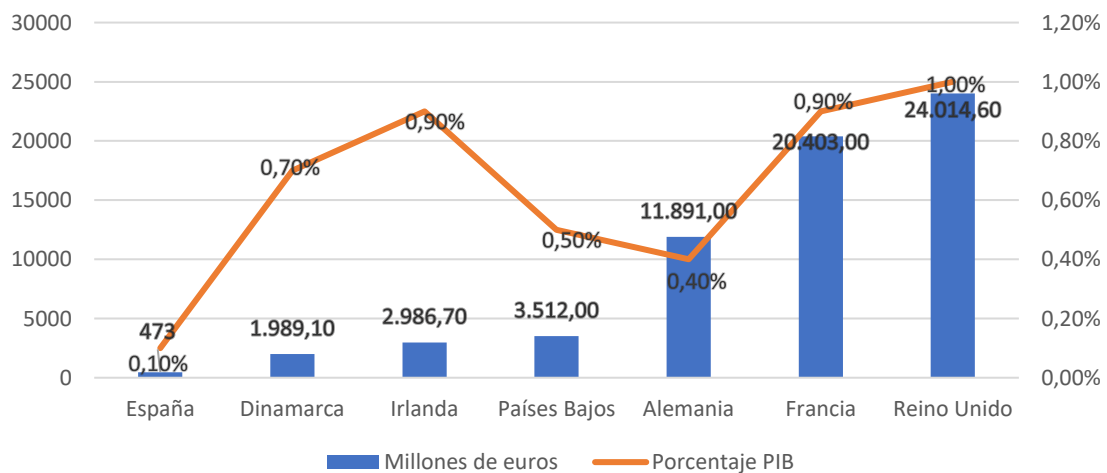
Figura 17. Porcentaje de vivienda social en alquiler sobre el stock total de viviendas en el marco europeo (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de Housing Europe (2019)

Si la media de la Unión Europea es de 4 viviendas sociales por cada 100 habitantes, en España apenas se llega a la unidad, mientras que en Francia y Reino Unido se superan las 7 viviendas por cada 100 habitantes y en los Países Bajos existen más de 12 unidades por cada 100 habitantes. Así, España se encuentra a la cola de Europa en lo que a vivienda social se refiere, pudiendo equipararse únicamente a países menos desarrollados como Eslovaquia o Bulgaria (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

Figura 18. Gasto público en vivienda y porcentaje sobre el PIB en el marco europeo (2018) (millones de €)



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2018).

En la Figura 18 se recogen los últimos datos disponibles en la Oficina Europea de Estadística relativos al gasto de los distintos países europeos en materia de vivienda correspondientes al año 2018 tanto en términos absolutos como medido a través del porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) que representa el gasto público en vivienda.

Reino Unido, que hasta el año 2020 habría formado parte de la Unión Europea, sería el que mayor cantidad habría invertido en vivienda, constituyendo dicho gasto el 1 % del PIB, con un gasto de 493,3 € por habitante (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020). En España, por su parte, este gasto únicamente representaría el 0,1 % del PIB, muy por debajo de la media de la Unión del 0,4 % (EUROSTAT, 2018) lo que supondría un gasto de tan solo 35,4 € por habitante al año. Además, España sería uno de los países que habría experimentado un mayor descenso del presupuesto destinado a vivienda en el periodo comprendido entre 2007 y 2017, especialmente desde las políticas de austeridad del año 2011, con una disminución de un 39 % (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

Como vemos, existen grandes contrastes entre la vivienda social de los países europeos. En cuanto al tamaño del parque de vivienda social, en la mayoría esta representa menos del 10 % del stock total. Tan solo en Reino Unido, Francia, Irlanda, Islandia y Finlandia el tamaño del parque de vivienda social es superior al 10 % de la totalidad de viviendas y existen otros países donde esta cantidad supera el 20 % – Países Bajos, Austria y Dinamarca (OECDa, 2020). En países como España, Grecia, Portugal o Rumanía esta cifra no supera el 3 % en ninguno de los casos.

Además, también existen diferencias en cuanto a la población destinataria, el tipo de proveedor o el sistema de adjudicación. Como hemos visto, en lo relativo a la población destinataria los sistemas pueden clasificarse como universalistas o focalizados, coincidiendo los primeros con los que cuentan con un parque de vivienda social más extenso. España tiene un sistema de vivienda social focalizado a través de las Viviendas de Protección Oficial, clasificado tanto como generalista como residual, pero que, en los últimos años, se acerca más a un sistema residual dada la reducción del gasto público en materia de vivienda y la consiguiente minoración del parque de vivienda social (Trilla y Bosch, 2018).

Si bien cada país define la vivienda social de manera diferente sí es común a todos los países el establecimiento de sistemas de financiación, gestión y construcción de la vivienda social (Fernández, 2016). Los países estudiados en la presente investigación - Países Bajos y Reino Unido - han sido seleccionados por su relevancia en materia de política de vivienda en el marco europeo, contando el primero con un sistema de adjudicación universal y el segundo con un sistema de adjudicación focalizado y residual, como ejemplos ilustrativos de dos sistemas de adjudicación diferentes pero ambos exitosos.

Las políticas de estos países orientadas al arrendamiento ponen de manifiesto la necesidad de revertir el modelo de vivienda social español orientado a la promoción de vivienda en propiedad por un régimen de vivienda social en alquiler, desmercantilizando así el parque de vivienda social, que tiene como fin atender exclusivamente necesidades habitacionales (García-Almirall, 2016). A estos efectos resulta ilustrativo el ejemplo de Reino Unido, pues el efecto pernicioso en el stock total del parque social de Reino Unido a partir de la privatización de este en los últimos años refuerza la idea del necesario cambio que debe acometerse en nuestro país para evitar el despilfarro de los recursos públicos invertidos en la promoción de vivienda social mediante su venta en propiedad.

3.1 Vivienda social en Países Bajos

El Housing Act o Ley de Vivienda de 1901 reconoció la vivienda asequible como una materia de responsabilidad nacional en los Países Bajos, y la Constitución reconoce en su Artículo 22 que los poderes públicos son los encargados de asegurar que existan suficientes viviendas a disposición de la totalidad de la población.

En este país, el 80 % del suelo es de titularidad municipal y los proveedores de vivienda social son cooperativas y entidades privadas sin fines de lucro, las llamadas *Housing Associations* (García-Almirall, 2016). Las asociaciones de vivienda ascienden a 425 y son los agentes más importantes en el mercado inmobiliario holandés (Housing Europe, 2010a). En 2018 estaban en manos de estas casi el 70 % de las viviendas en alquiler, de las cuales más del 90 % eran consideradas viviendas sociales (OECD, 2019).

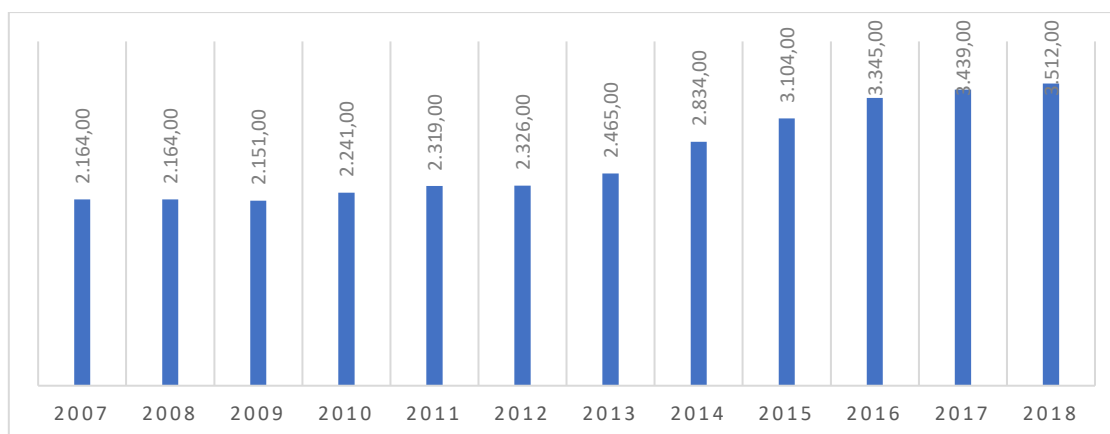
El momento clave en la evolución de las políticas de vivienda social en los Países Bajos fue la liberación del Estado de la carga que supone la gestión y el mantenimiento de este modelo habitacional. Desde los años 80 y 90, los costes derivados del sostenimiento de la vivienda social no dejaban de crecer, lo que acarrea una gran presión en los presupuestos gubernamentales, que pasaron de 2.281 millones de euros en 1970 a 3.703 millones en 1990. Así, para principios de los años 90, un 60% de las inversiones realizadas por el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medioambiente eran subvenciones para apoyar la promoción y gestión de la vivienda social (Schilder y Scherpenisse, 2018; Moya, 2008).

Con la firma del acuerdo “*Brutering*” en 1993, las Asociaciones de Vivienda pasan a ser independientes administrativa y financieramente del Estado, siendo actualmente las que proveen la mayoría de la vivienda social (Housing Europe, 2010a). No existe *per se* una financiación pública de la vivienda social en Países Bajos, sino que son las propias Asociaciones quienes financian los costes derivados del parque de vivienda pública a través de sus propios fondos y préstamos bancarios. El Estado es garante en última instancia de los préstamos bancarios y permite que las entidades promotoras de vivienda accedan a condiciones de financiación más favorables. De este modo, el papel del Estado queda relegado a actuar como garante a través de un mecanismo que funciona a dos niveles. El Fondo Central de Vivienda Social (CFV) actúa como supervisor de la situación financiera de las organizaciones e interviene en caso de que incurran en dificultades financieras y el Fondo de Garantía de Vivienda Social (WSW) permite a las organizaciones beneficiarse de condiciones más ventajosas y tasas de interés menores a la hora de acceder a préstamos para la financiación del parque de vivienda social (Pittini y Laino, 2011; Schilder y Scherpenisse, 2018).

El gasto en vivienda en Países Bajos supuso en 2018 un 0,5 % del PIB (Eurostat, 2018) lo que refleja las grandes exigencias del mantenimiento y gestión de un extenso parque de vivienda social, pero la comparación de este gasto con el de otros países como Reino Unido o Francia pone de manifiesto la gran eficiencia en la gestión del parque público de este país, que destina la mitad del gasto en relación con el PIB que Reino Unido o Francia, países que, contando con un parque menos extenso, destinan a su mantenimiento un 1% y 0,9% del PIB respectivamente. En Países Bajos el gasto en vivienda por habitante fue de 155,4 € para el periodo comprendido entre 2007 y 2017,

frente al gasto de 439,3 € por habitante en el Reino Unido (Ministerio de Transportes, Agenda y Movilidad Urbana, 2020).

Figura 19. Evolución del gasto público en vivienda en Países Bajos (2007-2018) (millones de €)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (2020) y EUROSTAT (2018).

La Figura 19 pone de manifiesto que, durante la última década, a diferencia de lo ocurrido en España donde como vimos en la Figura 14 la partida destinada a vivienda no ha dejado de descender, en Países Bajos el gasto público en vivienda ha tenido una tendencia alcista, manteniéndose en torno a unos 2.595,6 millones de euros en el período comprendido entre 2007 y 2017. Además, si bien en términos generales Europa ha sufrido una reducción de los parques de vivienda de titularidad pública, el stock de vivienda social en Países Bajos ha experimentado un ligero incremento en el período comprendido entre 2010 y 2018 (OECD, 2020b).

El sistema de adjudicación de vivienda social en los Países Bajos es universalista, de modo que la provisión de vivienda social alcanza, no únicamente a las personas con rentas bajas, sino también a las clases medias e incluso a parte de la población con rentas más altas, lo que evita la creación de parques marginales. Es por ello que se trata del país que cuenta con el parque de vivienda social más extenso de todo Europa, que asciende a un 30% del total del parque total de viviendas, lo que supone una cifra de unas 2.081.846 viviendas, porcentaje que asciende a un 42% en Ámsterdam y a un 44% en Rotterdam (Housing Europe, 2019).

Hasta el año 2010 el acceso a la vivienda social en Países Bajos era puramente universalista en tanto que no estaba restringido en función de un límite de ingresos. Sin embargo, desde este año, a partir de una decisión de la Comisión Europea ese enfoque cambia, de modo que la vivienda social queda destinada prioritariamente a determinados grupos de población en función de sus ingresos, por lo que el enfoque puramente universalista se diluye para convertirse en un enfoque algo más focalizado. De las nuevas viviendas, un 80 % son adjudicadas a hogares con unos ingresos por debajo de un umbral determinado, otro 10 % a hogares con unos ingresos algo mayores y el restante 10 % puede ser libremente adjudicado por las asociaciones (OECD, 2019; Schilder y Scherpenisse, 2018).

Para la adjudicación de la vivienda social, las corporaciones gestionan un registro donde han de inscribirse las personas interesadas en acceder a una vivienda de titularidad pública (Moya, 2008). La asignación se basa en un sistema de lista de espera con criterios de prioridad y en un sistema de cuotas para la atribución por parte de los municipios (Alonso, 2009). En la adjudicación se toman en consideración factores como la antigüedad de inscripción en la lista de espera y, en todo caso, la preferencia es a favor de determinados colectivos como las personas mayores, los inmigrantes, las personas con discapacidad u afectadas por otros inconvenientes sociales como el sinhogarismo (OECDa, 2020; Trilla y Bosch, 2018). En lo que se refiere a la renta a pagar por el inquilino, al igual que en España, esta es determinada por las Administraciones mediante un sistema de puntos, teniendo en cuenta las características concretas de la vivienda a arrendar tales como el tamaño o su ubicación geográfica.

3.2 Vivienda social en el Reino Unido

El Housing Act de 1977 recoge la obligación de los diferentes municipios del Reino Unido de dotar con una vivienda a todos aquellos que la necesiten (Housing Europe, 2010b). Habiendo formado parte de la Unión Europea desde 1973 hasta su reciente salida en el año 2020, ha destacado por ser uno de los países con mayor provisión de vivienda social en tanto que esta representa un 17 % del parque total, unas 4.627.402 viviendas (Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, 2020). El stock de alquiler de titularidad pública asciende incluso a un 21% en Londres o a un 30 % en Manchester (Housing Europe, 2019) y supera a la vivienda de alquiler del mercado privado (García-

Almirall, 2016). Además, en términos generales, las viviendas que componen el parque público son de mayor calidad que aquellas del parque privado en tanto que los proveedores de vivienda social, a diferencia de los promotores del mercado libre, deben cumplir unos requisitos mínimos de calidad (García-Almirall, 2016). No obstante, el status del que goza el Reino Unido como uno de los países con mayor extensión del parque de vivienda social está cambiando como consecuencia de la tendencia hacia la privatización del parque social que comenzó a finales del siglo XX, habiendo perdido gran parte del parque público que se construyó durante décadas como resultado del llamado “right to buy”, al que nos referimos al final de este apartado (Beckett, 2015).

Para la solicitud de vivienda en Reino Unido, los interesados deberán completar el formulario disponible en la página web de cada Autoridad Local y la adjudicación se realiza mediante un sistema de lista de espera con criterios de prioridad. A partir de la información recogida en el formulario de solicitud se decide quiénes son elegibles para acceder a dicha lista de espera y cuál es la prioridad que deben tener (Ministry of Defence, 2020; Alonso, 2009).

A diferencia de los Países bajos, Reino Unido cuenta con un sistema de adjudicación de la vivienda social focalizado y residual de modo que esta modalidad habitacional se dirige a la población más vulnerable, empleando un criterio de “preferencia razonable” en función de cuántos criterios de vulnerabilidad reúna el individuo, para lo que emplean un sistema de baremo o puntuación. En particular, se dirige a aquellas personas que no pueden acceder a la vivienda en condiciones razonables en el mercado libre, esto es, a las que no tienen hogar o que muy difícilmente pueden acceder a la vivienda, a aquellas que tienen un hogar inadecuado, a las personas con discapacidad y a las personas mayores (Ministry of Defence, 2020; Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2020).

Desde la implementación del Localism Act en 2011 las administraciones locales pueden establecer sus propios requisitos de acceso a la vivienda social (Fernández, 2016). De esta manera, el sistema de adjudicación de esta gira en torno a un límite de ingresos que varía entre los diferentes territorios de acuerdo con el criterio establecido por los municipios y Asociaciones de Vivienda, que pueden tener listas de espera conjuntas o separadas (Trilla y Bosch, 2018; OECDa, 2020). Cada Autoridad Local tiene su propio

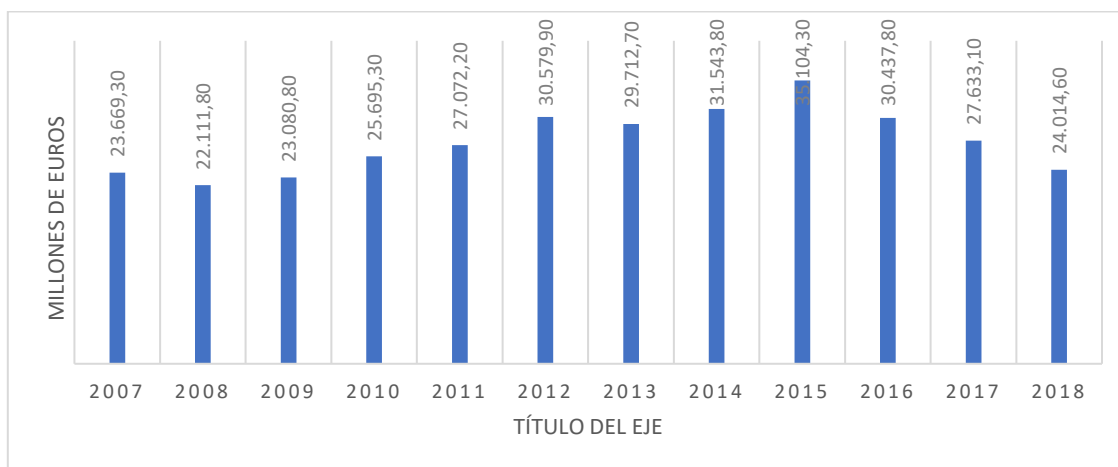
sistema de adjudicación para las viviendas sociales de su área de modo que en cada esquema de adjudicaciones de la Autoridad Local de que se trate se debe recoger obligatoriamente quiénes pueden solicitar una vivienda social dentro del área concreto, quiénes pueden solicitarla fuera de esta área y quiénes tienen preferencia para acceder a ella (Ministry of Defence, 2020). Además, estas viviendas se ofrecen en arrendamiento con vocación de permanecer en ellas sus inquilinos durante un largo periodo de tiempo por lo que en el año 2019 tan solo se renovaron tan solo un 8% de los 4 millones de viviendas sociales disponibles (Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2020).

En el Reino Unido las propietarias de la vivienda social y encargadas de su gestión son las Autoridades Locales (LA) o las Asociaciones de Vivienda privadas (PRP), a las que en los últimos años les han sido transferidas una gran cantidad de viviendas públicas de modo que se han convertido en auténticas proveedoras de viviendas sociales.

La financiación de estas se lleva a cabo a través de préstamos bancarios, subsidios gubernamentales, los fondos propios de las Asociaciones de Vivienda y los importes provenientes de las rentas pagadas por los inquilinos, que quedan desde el 2011 en manos de las Asociaciones Locales (Pittini y Laino, 2011; Fernández, 2016). Actualmente está en manos de las Asociaciones de Vivienda el 75% de las viviendas sociales que llevan a cabo la promoción de la vivienda social por un lado mediante capital subvencionado por el gobierno y por otro a través de fondos propios que obtienen del mercado privado (Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2020).

La partida de gasto más alta de la Unión Europea en materia de vivienda durante los últimos años ha sido la de Reino Unido, con un gasto promedio de 27.876,4 millones de € en el periodo comprendido entre 2007 y 2017, lo que supone un gasto medio de 439 € por habitante y representa un 1 % del PIB (Ministerio de Transportes, Agenda y Movilidad Urbana, 2020). A pesar de ello, como indica la Figura 20, este gasto ha disminuido en un 31,5 % desde el año 2015, lo que viene motivado por los recortes presupuestarios en inversión en nueva vivienda y por el mayor número de viviendas promovidas desde las Asociaciones, que se valen en gran parte de capital privado.

**Figura 20. Evolución del gasto público en vivienda en Reino Unido (2007-2018)
(millones de €)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (2020) y EUROSTAT (2018).

En lo que se refiere a la determinación del nivel de renta para costear las viviendas, este varía entre los diferentes municipios y tipos de vivienda social y puede ser determinado como un porcentaje del precio del mercado libre para viviendas con características similares, un determinado nivel de renta en función de los ingresos de la unidad familiar o mediante un sistema de puntos teniendo en cuenta las diferentes características de la vivienda (OECDa, 2020).

A pesar de que el Reino Unido cuenta con uno de los parques de vivienda social más extensos, lo cierto es que este ha experimentado una gran reducción a lo largo de los últimos años que se ha debido al descenso de la inversión de las Autoridades Locales en la construcción de nuevas viviendas, así como a la tendencia a privatizar parte del stock de vivienda social mediante su venta a los inquilinos (OECDb, 2020). Reino Unido, a diferencia de España, no ofrece vivienda social en propiedad, aunque sí se plantean, a excepción de en Irlanda del Norte, formas de adquirir viviendas en propiedad para la población con bajos recursos (Pittini y Laino, 2011). Estas rutas para adquirir vivienda en propiedad se basan en distintas fórmulas como la adquisición de vivienda en alquiler con opción de compra o la adquisición en propiedad de un porcentaje de la vivienda y el pago en alquiler de la parte restante (Affordable Homes Programme 2021 to 2026, 2020).

Esta tendencia de privatización de la vivienda pública en el Reino Unido comienza con el gobierno de Margaret Thatcher, quien promulgó en 1980 la Ley de Vivienda (The

Housing Act 1980) que reconocía el “right to buy” y daba derecho a sus inquilinos a adquirir la vivienda social en propiedad siempre y cuando hubiesen residido en ella más de dos años (Moya, 2008). El declive mediante la privatización del parque de vivienda pública continuó las siguientes décadas de manera que 1,7 millones de familias compraron sus viviendas entre 1980 y 1996, lo que unido a grandes recortes en las subvenciones del Gobierno a los promotores de viviendas sociales aminoró notablemente el parque de vivienda de titularidad pública (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2009). La privatización de vivienda social, la reducción de inversión y el aumento de los costes de construcción del parque de titularidad pública se ha mantenido hasta día de hoy, lo que ha supuesto que, desde 2017, el parque social sufra una reducción de hasta un 20 % (Housing Europe, 2019; Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2020).

Así, si bien Reino Unido ha sido un referente durante largos años en materia de vivienda social, logrando construir y mantener uno de los parques más extensos del continente europeo, las medidas de privatización y el derecho a comprar que llegó con el mandato de Thatcher han tenido como efecto directo una minoración del parque público de vivienda asequible, y, por ende, una mayor dificultad en el acceso a la vivienda de los ciudadanos británicos, que se ven obligados a recurrir al mercado libre viendo incrementadas sus rentas (Beckett, 2015). La experiencia de Reino Unido no es más que un reflejo de lo ocurrido en España, si bien nuestro parque social es excesivamente escaso por el planteamiento de la vivienda social en propiedad durante décadas, el parque de Reino Unido se ha reducido estrepitosamente como consecuencia de la introducción de la posibilidad de adquirir la vivienda de titularidad pública en propiedad.

4. ELIMINACIÓN DEFINITIVA DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL EN PROPIEDAD Y SUSTITUCIÓN POR UN RÉGIMEN EN ALQUILER

4.1 La vivienda social en propiedad como particularidad en Europa

La promoción de vivienda social en Europa se ha conceptualizado como vivienda en régimen de alquiler mientras que en nuestro país las escasas políticas sociales en materia de vivienda social han estado tradicionalmente orientadas hacia la adquisición de la vivienda pública en propiedad, siendo el alquiler social algo anecdótico, lo que se plantea como uno de los principales problemas en la configuración del sistema de vivienda pública español.

España es el único país de la Unión Europea que contempla la vivienda social en régimen de propiedad; y de todos los países de la OCDE tan solo Chile, México y Turquía contemplan fórmulas similares, lo que ha supuesto que gran parte del parque social promovido por las administraciones haya acabado descalificándose y entrando en el mercado libre (Trilla y Bosch, 2018).

En el contexto europeo, uno de los primeros países que autorizaron la venta de vivienda social y por consiguiente la privatización del parque público fue Reino Unido, modelo posteriormente adoptado a lo largo de los años 80 y 90 por otros países de la unión. Estas legislaciones permiten a sus inquilinos adquirir la vivienda tras haberla arrendado durante un determinado periodo de tiempo, lo que ha tenido como consecuencia una reducción sustancial del parque social, habiéndose perdido desde 1980 tan solo en Reino Unido alrededor de 1,5 millones de viviendas (Shelter, 2020). Consecuentemente se produce la transferencia de una ingente cantidad de recursos públicos destinados a paliar el problema de acceso a la vivienda a manos privadas, especialmente si se tiene en cuenta que en muchos casos los inquilinos han procedido a la venta de estas viviendas a precio de mercado (Trilla y Bosch, 2018).

Esta pérdida de recursos públicos destinados a la promoción de vivienda asequible también se ha dado en España, sin embargo, no ha tenido causa en la privatización del parque de vivienda en alquiler, sino que la privatización del parque público ha partido de la configuración de la vivienda social a través del sorteo en propiedad.

Las políticas sociales han estado orientadas durante largo tiempo a la promoción de la vivienda social en propiedad, impulsando en un principio la oferta mediante ayudas a la construcción y más adelante la demanda mediante ayudas a la compra (Fernández, 2016). En los últimos años España ha roto esta tendencia de promoción de la vivienda social en propiedad a favor del alquiler, pero lo cierto es que hoy en día la mayoría del parque de titularidad pública sigue siendo en régimen de propiedad. Como consecuencia apenas hemos generado un parque de alquiler social pues las viviendas públicas han acabado en manos de propietarios privados en lugar de seguir un régimen de rotación en función de las necesidades como ocurre en el contexto europeo.

4.2 Propuesta de reforma

En este apartado sugerimos a partir de las ideas de FEDEA, García-Montalvo, García-Almirall, Trilla y Bosch o Rodríguez la eliminación definitiva del sistema de vivienda social en propiedad y su sustitución por un parque de vivienda social en alquiler similar al del resto de los países europeos como solución al fracaso de la vivienda social (García-Montalvo, 2007; García-Almirall, 2016; Trilla y Bosch, 2018 y Rodríguez, 2019).

El planteamiento del sistema de vivienda social en España es erróneo por varios motivos. En primer lugar, como hemos puntualizado *supra*, la adjudicación de la Vivienda de Protección Oficial en España se realiza generalmente mediante un sorteo entre los solicitantes inscritos en el Registro de Solicitantes de Vivienda de la Comunidad Autónoma de que se trate. Así, todas aquellas personas que reúnan los requisitos exigidos pasarían a participar en este sorteo de vivienda, lo que unido a la escasez de oferta de viviendas sociales convertiría este sistema, en palabras de García-Montalvo (2007, p. 19), en “una lotería donde se subastan pocas viviendas entre miles de demandantes”. Además, este sistema no es equitativo en tanto que se sorteaba una vivienda pública entre los ciudadanos que cumplan los requisitos exigidos sin atender a otros criterios, de modo que colectivos más vulnerables podrían quedar excluidos de esta adjudicación al azar, resultando beneficiadas personas que se hallan en una situación mejor que otras.

Atendiendo a la experiencia internacional, podríamos citar los sistemas de adjudicación de la vivienda social empleados en Reino Unido o Países Bajos como sistemas más eficientes, el primero con un enfoque focalizado y residual y el segundo con un enfoque universalista. Como hemos visto, la adjudicación en estos países se basa en

un sistema de lista de espera con criterios de prioridad y se emplea un criterio de baremación para atender a los colectivos más vulnerables. Este método es más equitativo y eficaz que el empleado en España, pues emplea criterios de antigüedad mientras que da prioridad a aquellos colectivos más necesitados en la adjudicación de la vivienda mediante un sistema de puntuación. Además, teniendo en cuenta el reducido parque de vivienda social del que disponemos, parece razonable dar prioridad en el acceso a este escaso bien social a determinados grupos y adjudicar en función de la antigüedad en el Registro de Solicitud.

La escasez del parque de vivienda social en España viene motivada por varias razones. Como hemos visto, como consecuencia de los recortes presupuestarios y la merma del gasto público en vivienda social, el número de calificaciones de viviendas protegidas se ha desplomado en un 90, 3% en la última década. No obstante, el principal motivo por el que el parque de vivienda social es ínfimo deriva del planteamiento que ha tenido durante muchos años la Vivienda de Protección Oficial, que ha supuesto la pérdida de la función social para la que las viviendas fueron construidas. Resulta así vital revertir la tendencia de la adquisición de viviendas sociales en propiedad y seguir el ejemplo de países europeos que mediante la vivienda social en alquiler logran mantener su función social y desmercantilizar aquello que nació para atender necesidades habitacionales (García-Almirall, 2016).

Si bien desde 1952 hasta la actualidad se han construido alrededor de 7 millones de Viviendas de Protección Oficial a día de hoy existen únicamente unas 270.000 pues la mayoría de estas han ido a parar al mercado, transformándose en viviendas libres, lo que supone un auténtico desperdicio de los recursos públicos destinados a la provisión de vivienda (Defensor del Pueblo, 2019; Rodríguez, 2019). En lugar de seguir como en el resto de Europa un sistema de rotación en función de la necesidad en la adjudicación de las viviendas en alquiler, nuestro país ha optado por la adjudicación de estas viviendas en propiedad, únicamente sujetas a un régimen jurídico determinado mientras dure el plazo de calificación establecido por la Administración. Transcurrido dicho plazo, estas viviendas son descalificadas y pueden entrar de nuevo en el mercado libre, lo que ha producido que en muchos casos sus propietarios pudieran fácilmente especular con recursos públicos vendiéndolas a precio de mercado, obteniendo una importante plusvalía, y lo que es peor, impide que el sector público pueda mantener los recursos

residenciales necesarios para dar respuesta en cada momento a los colectivos que los precisen (Trilla y Bosch, 2018; Rodríguez, 2019).

Los beneficios de plantear la vivienda social exclusivamente en alquiler son notables pues permite atender en cada momento a aquellos ciudadanos que realmente se encuentran en necesidad de una vivienda pública por no poder acceder a ella en el mercado libre. Como subraya García-Montalvo (2007, p. 19), el planteamiento de asignación de una vivienda social en propiedad carece de sentido pues la renta de las personas varía con el tiempo y las circunstancias de modo que es probable que el propietario de una vivienda pública llegue a gozar de un status económico incompatible e incongruente con la adjudicación de vivienda social, llegando en muchos casos a lucrarse con su venta a un tercero, perdiéndose así el control de precios sobre un inmueble dotado de importantes subvenciones públicas para atender una necesidad social concreta como es el acceso a la vivienda. Esta venta supone que el esfuerzo público en su promoción con cargo a los presupuestos, concretamente el suelo destinado a su levantamiento y las ayudas a través de subvenciones o incentivos para su construcción, se pierda en favor de la especulación entre agentes privados (Trilla y Bosch, 2018). Las viviendas protegidas han de serlo para siempre de manera que únicamente se demanden para la prestación de un servicio a lo largo de su vida útil (Rodríguez, 2019).

Además, la adjudicación de una vivienda social en propiedad resulta negativa para la movilidad laboral, pues una persona en situación de desempleo que goza de una vivienda social en una localidad encontraría mayores dificultades en desplazarse a aquellos lugares donde se creen nuevos empleos por miedo a perder su hogar, perpetuándose así la falta de empleo (López-Rodríguez y Matea, 2020). En el caso de la VPO en alquiler, los beneficiarios de una vivienda protegida pueden acceder a otra en una localidad distinta por motivos laborales.

Parece que, tras varias décadas, España comienza a caminar en esta dirección de reversión de la orientación de la vivienda pública en propiedad y se arrima al modelo de alquiler social seguido en el resto de Europa. Los primeros pero tímidos pasos se dieron con el Plan de Vivienda 2002-2005, que incluye entre sus objetivos el fomento del alquiler social, pero a partir del Plan de 2013-2016 se comienza a fomentar casi en exclusiva el alquiler. Un ejemplo de impulso del alquiler social ha sido la experiencia del País Vasco

que, a través del impulso de la vivienda pública de alquiler durante la última década, ha logrado un parque de alquiler social de 18.000 viviendas, que representa un stock de un 1,5 % de vivienda total (López-Rodríguez y Matea, 2020).

El último Plan de Vivienda aprobado y que actualmente se encuentra vigente – Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 – deja de lado la promoción de vivienda protegida en propiedad y centra sus esfuerzos en el fomento del alquiler social reforzando las subvenciones a los promotores de vivienda de alquiler a precios asequibles. Además, los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al año 2021 prevén una dotación de más de 2.250 millones de euros para la promoción de la vivienda de alquiler asequible. La construcción de un parque de alquiler social que asegure la rotación entre los ciudadanos en situación de exclusión social o con dificultad para acceder al mercado libre puede contribuir a la paliación de la carga que supone para muchos hogares el acceso a la vivienda.

5. CONCLUSIONES

La dificultad en el acceso a la vivienda constituye una de las mayores preocupaciones de la sociedad española. Las causas que han llevado a nuestro país a tal situación son históricas, habiendo promovido los poderes públicos el crecimiento económico a través del impulso de la construcción y consecuentemente el acceso casi en exclusividad a la vivienda en propiedad, causando el detrimento de la oferta de alquiler a través de rígidas políticas de prórroga forzosa y de congelación de las rentas, situando a España con un atípico reducido parque de vivienda en alquiler en el contexto europeo.

Desde el inicio de la liberalización del mercado de los alquileres a partir de la promulgación del “Decreto Boyer” en 1985, y desde la crisis inmobiliaria de 2008, se produce en España un paulatino despunte en la demanda de alquiler por parte de la sociedad española, aumentando hasta en un 44 % entre 2014 y 2019, lo que, ante la escasez del parque de vivienda en alquiler, tuvo como efecto inmediato la subida desorbitada de las rentas, especialmente en las grandes áreas metropolitanas. Si bien después de largos años con una tendencia alcista de los precios de los alquileres se puede apreciar una ligera ralentización de esta subida como consecuencia de la crisis económica causada por la COVID-19, se prevé que la demanda de alquiler siga siendo robusta y el esfuerzo financiero para el acceso continúe siendo desmesurado a causa de la precarización e inestabilidad del mercado laboral, lo que probablemente agravará el acceso. En este contexto de precios al alza y de precarización del mercado laboral, los poderes públicos han de corregir las deficiencias del mercado a fin de garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada a la totalidad de la población.

Las opciones de intervención son variadas y el debate respecto a cuál es la mejor forma de ajustar el funcionamiento del mercado es candente. En la presente investigación hemos defendido que, en todo caso, las medidas deben ser lo menos invasivas posibles, de un lado respetuosas con la propiedad privada a la vista de las normas expropiatorias adoptadas en determinadas regiones de nuestro país, estimulando la inseguridad jurídica entre los propietarios; y de otro deben evitar distorsiones en el mercado mediante fórmulas de control directo de precios de los alquileres, como es el caso de la Ley 11/2020, aprobada por el parlamento catalán en el mes de septiembre, cuya ineficacia es patente atendiendo a la experiencia internacional, teniendo como efecto directo una

reducción de la oferta y apenas incidiendo sobre los precios, técnica que ya ha sido desaconsejada desde numerosos organismos internacionales.

La atenuación de las dificultades en el acceso a la vivienda y el apaciguamiento de la subida desorbitada de las rentas de alquiler debe pasar necesariamente por un aumento de la oferta, lo que puede venir motivado a través diversas políticas como pueden ser la instauración de incentivos fiscales, subvenciones directas o simplemente mediante el aumento de la seguridad jurídica de los arrendadores. En la presente investigación hemos centrado la solución en el fomento de la oferta a través del aumento del parque de vivienda pública en alquiler, técnica que comienza a ser plasmada en los últimos planes de vivienda, que parecen dejar de lado por completo la promoción de la vivienda social en propiedad.

La poca importancia que la promoción de vivienda pública ha tenido en los Planes de Vivienda, la escasa dotación presupuestaria y la ínfima rentabilidad que esta modalidad de vivienda ha ofrecido a sus promotores ha supuesto que el número de calificaciones de vivienda protegida se haya reducido de forma estrepitosa en la última década, hasta en un 90,3 % entre los años 2011 y 2019. La dotación presupuestaria en materia de vivienda en nuestro país ha sido tradicionalmente escasa en comparación con aquella de otros países europeos, y especialmente desde la adopción de políticas de austeridad del año 2011, cuando la partida de vivienda pasó de representar un 0,4% del total del gasto a tan solo un 0,1 % en el año 2018, frente al gasto público de hasta un 1 % en países como Reino Unido. No obstante, parece que esta situación se revierte con el nuevo Plan General del Estado del año 2021, que destina a la partida de vivienda la cantidad de 2.250 millones de euros, una cifra sin precedentes.

En cualquier caso, el principal problema de la vivienda social en España ha sido el erróneo y atípico planteamiento de esta a través de la modalidad tenencia en propiedad y adjudicación mediante un sistema de sorteo, lo que contrasta con el modelo seguido en países que cuentan con amplios parques de vivienda social. Mientras muchos de los estados miembro centraron desde el siglo XX sus políticas de vivienda en la creación y aumento del parque de vivienda pública en alquiler a efectos de paliar las dificultades de acceso a la vivienda, España trató de impulsar el crecimiento económico a través del sector de la construcción, dejando de lado el fomento del parque de vivienda en alquiler.

Como consecuencia, la configuración de la vivienda social en España, a través de la Vivienda de Protección Oficial, ha sido tradicionalmente en régimen de propiedad, toda una particularidad en el contexto europeo, lo que constituye una de las principales causas que explican el irrisorio parque de vivienda social de alquiler con el que contamos, el cual representa tan solo un 2,5 % del parque total de vivienda y nos sitúa más de seis puntos porcentuales por debajo de la media de la Unión Europea.

La principal causa de que hoy en día el parque de vivienda protegida sea prácticamente inexistente y se encuentre a la cola de Europa se debe principalmente a la pérdida de los recursos públicos mediante la privatización de la vivienda pública. Actualmente tan solo existen unas 270.000 viviendas sociales, habiéndose construido desde 1952 alrededor de 7 millones de inmuebles, un problema que podría haberse evitado mediante una transformación del planteamiento de la vivienda social en España. Los recursos públicos invertidos en la promoción de viviendas protegidas han pasado rápidamente a manos privadas, que han podido especular con estas viviendas, perdiendo así su función social. El sometimiento a un régimen jurídico especial y la consecuente limitación de los precios de estos inmuebles se ha mantenido tan solo durante el reducido periodo de tiempo que ha durado su calificación para posteriormente pasar a manos privadas, privando así a las generaciones venideras del acceso a viviendas asequibles.

Por otro lado, la adjudicación mediante un sistema de sorteo no parece la fórmula más adecuada por lo que planteamos su sustitución por un método de asignación consistente en una lista de espera con criterios de prioridad, procedimiento seguido en países que hacen gala del buen funcionamiento de sus parques de alquiler público, como Reino Unido o Países Bajos. El sistema de sorteo no tiene en cuenta de forma efectiva a los individuos que más necesitan este modelo habitacional, sino que supone una lotería que no atiende en la asignación de vivienda a la verdadera necesidad en función del riesgo de exclusión del individuo. La sustitución de este sistema es necesaria para lograr que la Administración pueda determinar cuáles son los colectivos que más precisan de este modelo habitacional cribando para ello en su asignación según ciertos criterios de prioridad.

En definitiva, la configuración de la Vivienda de Protección Oficial ha de ser repensada, eliminando por completo el sistema de sorteo en propiedad y sustituyéndolo

por un régimen de rotación de la vivienda social en alquiler a través de un sistema de adjudicación basado en listas de espera con criterios de prioridad. La correcta orientación de los esfuerzos públicos en políticas de vivienda es imprescindible a efectos de paliar el déficit en materia de alquiler y garantizar el acceso a una vivienda a la sociedad española reduciendo su esfuerzo financiero.

En el futuro constataremos si las medidas del actual Gobierno destinadas a la promoción de vivienda social dan sus frutos. Así mismo, en futuras líneas de investigación acerca de la problemática del acceso a la vivienda, sería interesante valorar la posible desincentivación que la instauración de un modelo de vivienda social en alquiler a largo plazo podría llegar tener en la aceptación de nuevos empleos que pudieran suponer para los arrendatarios de viviendas sociales subidas salariales que les sitúen por encima de los márgenes establecidos. En estos casos, el miedo a la exposición al libre mercado podría ocasionar un inmovilismo en la rotación del sistema de alquiler social, por lo que habría que estudiarse cuál es la mejor fórmula para evitar tal situación.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ABC. (11 de marzo de 2020). El TS anula de forma definitiva la venta de 3.000 viviendas del Ivima a un fondo de inversión. *ABC*. Obtenido el 03/02/2021 de https://www.abc.es/espana/madrid/abci-anula-forma-definitiva-venta-3000-viviendas-ivima-fondo-inversion-202003111721_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F
- Affordable Homes Programme 2021 to 2026. (2020). Apply for affordable housing funding. Information on how to apply for the Affordable Homes Programme 2021 to 2026. Obtenido el 18/01/2021 de <https://www.gov.uk/guidance/apply-for-affordable-housing-funding#about>
- Alarcos, A. P., & Marrero, D. (2020). Diez gráficos para entender cómo ha cambiado el sector inmobiliario desde el boom. *Idealista*. Obtenido el 20/11/2020 de <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2017/08/04/747520-10-graficos-para-entender-como-ha-cambiado-el-sector-inmobiliario-desde-el-boom>
- Alarcos, A.P. (2019). El Gobierno dispara el presupuesto en vivienda, pero es un 60% inferior al de hace 10 años. *Idealista*. Obtenido el 13/12/2020 de <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2019/01/14/771041-el-gobierno-dispara-el-presupuesto-en-vivienda-pero-es-un-60-inferior-al-de-hace-10>
- Alonso, R. R. (2009). La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos. *Boletín CF+ S*, (47/48), 125-172.
- Alves, P., & Urtasun, A. (2019). Evolución reciente del mercado de la vivienda en España. *Artículos Analíticos, Boletín Económico*, 2, 2019.
- Beckett, (2015). The right to buy: the housing crisis that Thatcher built. *The guardian*. Obtenido el 03/02/2021 de <https://www.theguardian.com/society/2015/aug/26/right-to-buy-margaret-thatcher-david-cameron-housing-crisis>
- Beruete, A. I. (2007). Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional. *Fundación alternativas*.
- Castro, C. (2020). El sector rechaza la ley catalana de regulación del alquiler porque agravará el acceso. *Europa Press*. Obtenido el 04/11/2020 de <https://www.europapress.es/catalunya/noticia-asval-ve-inconstitucional-proposicion-ley-catalana-regular-alquiler-20200907125554.html>

Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm.133, de 6 de junio de 2016.

Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda. Diario Oficial de Cataluña, núm. 6633, de 18 de junio de 2014.

Defensor del Pueblo. (2019). La vivienda protegida y el alquiler social en España. *Informe Anual Defensor del Pueblo*, 2, 5-25.

ECONET. (2020). Evolución de los hogares según régimen de tenencia de la vivienda principal, *Portal Estadístico de la Región de Murcia – CREM*. Obtenido el 22/11/2020 de https://econet.carm.es/web/crem/inicio/-/crem/sicrem/PU_Calidad_Condiciones/pdf/sec12.pdf

El Español. (28 de enero de 2021). El Constitucional admite a trámite el recurso contra la ley catalana del alquiler. Obtenido el 28/03/2021 de https://www.elespanol.com/invertia/observatorios/vivienda/20210128/constitucional-admite-tramite-recurso-ley-catalana-alquiler/554695140_0.html

EUROSTAT. (2018). General government expenditure by function (COFOG). Obtenido el 07/01/2020 de <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

EUROSTAT. (2019). Population and population change statistics. Obtenido el 03/02/2021 de https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics#Population_change_at_a_national_level

EUROSTAT. (2020). Housing cost overburden rate by tenure status - EU-SILC survey. Obtenido el 21/11/2020 de <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&code=tessi164&language=en>

Fernández, G. (2016). *El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar. Estudio de casos: Alemania, España, Finlandia y Reino Unido* (Tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona.

García, M. Á. L. (2010). La propuesta de reforma estructural del mercado de vivienda de FEDEA: una evaluación. *Revista de Economía aplicada*, 18 (52), 153-175.

- García-Almirall, P. (2016). *MODELOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL. Estudio de Referente de otras ciudades de ámbito Europeo y Americano*. Centre de Política de Sòl i Valoracions, Universitat Politècnica de Catalunya.
- García-Montalvo, J. (2007). Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España. *Papeles de economía española*, 113, 138.
- Gómez, Á. M. G. (2011). Evolución del esfuerzo para la adquisición de vivienda en España. *eXtoikos*, (3), 87-89.
- Housing Europe. (2010a). Social Housing in Europe. The Netherlands. *Housing Europe Observatory*. Obtenido el 08/01/2021 de <https://www.housingeurope.eu/resource-117/social-housing-in-europe>
- Housing Europe. (2010b). Social Housing in Europe. France. *Housing Europe Observatory*. Obtenido el 12/01/2021 de <https://www.housingeurope.eu/resource-106/social-housing-in-europe>
- Housing Europe. (2010b). Social Housing in Europe. The United Kingdom. *Housing Europe Observatory*. Obtenido el 11/01/2021 de <https://www.housingeurope.eu/resource-126/social-housing-in-europe>
- Housing Europe. (2017). A State of Housing map of Europe. Find all you need to know about housing in the 28 EU Member States. *Housing Europe Observatory*. Obtenido el 13/12/2020 de <https://www.housingeurope.eu/resource-1001/a-state-of-housing-map-of-europe>
- Housing Europe. (2019). Member States' Profiles of the Housing Sector. The State of Housing in the EU 2019. *Housing Europe Observatory*. Obtenido el 13/12/2020 de <https://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>
- Idealista. (2020). Evolución del precio de la vivienda en alquiler en España. Obtenido el 21/11/2020 de <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/>
- INE. (2014). España en cifras 2014, 1-53. Obtenido el 30/03/2021 de https://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/2014/files/assets/basic-html/index.html#55
- INE. (2019). España en cifras 2019, 1-55. Obtenido el 30/03/2021 de https://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/2019/4/

- Jiménez, A. D. (2010). Política de vivienda en España: vivienda, mercado y actuaciones protegidas. *Revista pueblos*
- La Moncloa. (2020). El Gobierno aprueba el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021. Obtenido el 13/12/2020 de <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/271020-cministros.aspx>
- Lealtadis. (2019). ¿Tienen sentido actualmente las viviendas protegidas o de VPO en España? *Lealtadis abogados*. Obtenido el 12/12/2020 de <https://www.lealtadis.es/tienen-sentido-actualmente-las-viviendas-protegidas-o-de-vpo-en-espana/>
- López, R. P. (2011). Rasgos diferenciales del mercado de la vivienda en España y tendencias futura. *eXtoikos*, (3), 29-31.
- López-Rodríguez, D., & Matea Rosa, M. D. L. L. (2019). Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España. *Boletín económico/Banco de España [Artículos]*, n. 3, 1-17.
- López-Rodríguez, D., & Matea Rosa, M. D. L. L. (2020). La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional. *Documentos ocasionales/Banco de España, 2002*.
- Maldonado, J. L. (2009). El Cambio de modelo y convergencia con Europa en la política de vivienda social española. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 41(161-2), 489-504.
- Martín, A. (2020). El fracaso de los controles de precios. *Fundación Civismo*. Obtenido el 22/11/2020 de <https://civismo.org/es/el-fracaso-de-los-controles-de-precios/>
- Martínez Pagés, J., & Matea Rosa, M. D. L. L. (2002). El mercado de la vivienda en España. *Boletín económico/Banco de España, septiembre 2002*, 51-61.
- Martínez-Almeida, P., (2019). Este es el porcentaje de tus ingresos que destinas para comprar o alquilar una vivienda. *Idealista*. Obtenido el 22/11/2020 de <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2019/07/05/776573-este-es-el-esfuerzo-financiero-que-debes-hacer-para-comprar-o-alquilar-una-vivienda>

- Martínez-Almeida, P., (2020). Renta 2019 en 2020: deducción por alquiler de vivienda habitual en cada comunidad autónoma. *Idealista*. Obtenido el 24/11/2020 de <https://www.idealista.com/news/finanzas/fiscalidad/2018/03/27/764918-descubre-cuanto-puedes-deducirte-por-el-alquiler-en-la-renta-segun-la-region-donde#catalu%C3%B1a-renta-2018>
- Mateo, N. (2020). La vivienda turística se aferra al verano para no perder 3.000 millones en 2020. *Brainsre*. Obtenido el 21/01/2021 de <https://brainsre.news/las-viviendas-turisticas-ganan-protagonismo-de-cara-a-la-temporada-de-verano/>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). Observatorio de la Vivienda y Suelo. Boletín especial Vivienda Social 2020. *Boletín Anual*.
- Ministry of Defence. (2020). Guidance Social Housing. Ministry of Defence. Obtenido el 12/01/2020 de <https://www.gov.uk/government/publications/joint-service-housing-advice-office-leaflet-index/social-housing-updated-23-april-2020>
- Ministry of Housing, Communities & Local Government. (2020). Housing Statistical Release. Social Housing Lettings: April 2018 to March 2019, England. Obtenido el 13/01/2020 de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/861471/Social_Housing_Lettings_in_England_April_2018_to_March_2019.pdf
- Morales, L. N. A. (2012a). *Vivienda Social en Cataluña y Barcelona. Centre de Política de Sòl i Valoracions*. Universitat Politècnica de Catalunya, 1-16
- Morales, L. N. A. (2012b). *Vivienda Social en España. Centre de Política de Sòl i Valoracions*. Universitat Politècnica de Catalunya, 1-15
- Morales, L. N. A. (2012c). *Vivienda Social en la Unión Europea. Centre de Política de Sòl i Valoracions*. Universitat Politècnica de Catalunya, 1-20
- Moya, L. (Ed) (2008). *La vivienda social en Europa. Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*. Madrid: Mairera Libros
- Mullor Gómez, M. L. (2007). Estudio sobre los diferentes indicadores de accesibilidad a la vivienda. *Estudio realizado para el Ministerio de la Vivienda*.
- Muñoz, L. P., & García, M. J. (2008). Estimación de los beneficios y costes de un programa de vivienda de protección oficial. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (67), 410-432.

- Observatorio Vasco de la vivienda. (2009). Políticas de fomento de la vivienda de alquiler en Europa, *Gobierno Vasco, Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte*.
- OECD (2018). OECD Affordable Housing Database. *OECD*. Obtenido el 05/01/2021 de <http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>.
- OECD (2019). Key characteristics of social rental housing. OECD Affordable Housing Database. *OECD*. Obtenido el 30/03/2021 de <http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>.
- OECD (2020a). Social housing: A key part of past and future housing policy, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, *OECD*, Paris. Obtenido el 07/01/2021 de <http://oe.cd/social-housing-2020>.
- OECD (2020b). Social Rental Housing Stock, *OECD*. Obtenido el 13/01/2021 de <https://www.oecd.org/els/family/PH4-2-Social-rental-housing-stock.pdf>.
- Oller, J. L. (2019). *Observatorio de Emancipación Juvenil. Consejo de la Juventud de España. Balance general. Segundo semestre 2019*. Obtenido el 30/03/2021 de <http://www.cje.org/descargas/cje7610.pdf>.
- Pareja Eastaway, M., & Varo, I. S. M. (2002). The tenure imbalance in Spain: the need for social housing policy. *Urban Studies*, 39(2), 283-295.
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez-Martínez, M. T. (2011). El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 43(167), 53-70.
- Parlamento Europeo (2021). Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)). Obtenido el 23/1/2021 de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_ES.pdf
- Pittini, A., & Laino, E. (2011). Housing Europe review 2012: the nuts and bolts of European social housing systems. *CECODHAS Housing Europe's Observatory*, 1-35.

Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005. Boletín Oficial del Estado, núm. 11, de 12 de enero de 2002.

Rodríguez, J. (2019). De la VPO a la vivienda social. *El Siglo de Europa*. Obtenido el 20/01/2021 de <https://elsiglodeuropa.es/hemeroteca/2019/1287/Index%20Opinion%20Julio%20Rodriguez%20Lopez.html>.

Román, L. Á., Muñoz, P. A., Barceló, C., Brunet, J., Azofra, L. C., Sáez, L. C. & Rosa, M. D. L. L. M. (2020). El mercado de la vivienda en España entre 2014 y 2019. *Documentos ocasionales/Banco de España*, (13), 1-53.

Salvi del Pero, A., et al. (2016), Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries [Políticas para la promoción al acceso de Vivienda asequible en los países de la OECD], *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 1-176.

Schilder, F., & Scherpenisse, R. (2018). Policy and practice: affordable housing in the Netherlands. *Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving*.

Shelter (2020). The story of Social Housing. England Shelter. Obtenido el 14/01/2021 de https://england.shelter.org.uk/support_us/campaigns/story_of_social_housing

Tello, R. D. (1995). Un modelo de elección de tenencia de vivienda para España. *Moneda y Crédito*, 201, 127-152.

Trilla, C., & Bosch, J. (2018). El parque público y protegido de viviendas en España: Un análisis desde el contexto europeo. *Laboratorio de Alternativas, Documentos de Trabajo*, 197.

Varela, Á. L. R. (1995). Las viviendas de protección oficial: aproximación a su régimen jurídico. *Derecho privado y Constitución*, (6), 135-178.