

**Por un mercado de la vivienda que funcione:
Una propuesta de reforma estructural**

14 de Octubre de 2009

Un mercado de la vivienda que no funciona

El inadecuado marco regulatorio del mercado inmobiliario en España ha generado importantes distorsiones económicas tales como la escasez artificial de viviendas de alquiler, una elevada absorción de la inversión productiva por parte de este sector e, indirectamente, un bajo crecimiento de la productividad. Sin embargo, son mucho más importantes sus consecuencias sociales, como el excesivo endeudamiento de las familias, la disminución de la accesibilidad de la vivienda o las distorsiones a la movilidad de los trabajadores. La corrección de esta situación requiere un cambio profundo de la regulación de este mercado.

El mercado inmobiliario español presenta un conjunto de rasgos que lo diferencian de otros países europeos. El más notorio es la alta tasa de propiedad, que supera el 85% del total de viviendas principales y que implica que el mercado de alquiler sea muy débil (en torno al 13%). Esta tasa es especialmente baja si se compara con la de otros países europeos como Alemania o Francia (con tasas superiores al 40%) o el Reino Unido (en torno al 30%). Al mismo tiempo, en España la tasa de viviendas vacías supera el 16%, una cifra excepcional.

Con estas características, la economía española ha experimentado un gran aumento del precio de la vivienda, que se ha doblado en términos reales entre 1999 y 2007, crecimiento tan solo comparable al observado en el Reino Unido en los mismos años. Como consecuencia, se ha construido un número de viviendas muy alto: dos tercios de las viviendas construidas en el Unión Europea entre 1999 y 2007 se sitúan en España.

Además, en los últimos años, la accesibilidad de la vivienda por parte de la sociedad española se ha reducido notablemente. El esfuerzo de los hogares para acceder a la vivienda ha crecido de forma ininterrumpida sin que las políticas de vivienda protegida o los incentivos fiscales hayan producido efectos positivos. En diciembre de 1997, el precio medio de la vivienda representaba 3,6 veces la renta disponible bruta media de los hogares, mientras que diez años después suponía 7,7 veces esa renta. Este endurecimiento del acceso a la vivienda es especialmente destacable en el colectivo que la adquiere por primera vez. Que esta dificultad quede encubierta en momentos como el actual por unos bajos tipos de interés no cambia las cosas: nadie puede imaginar que el Euribor pueda seguir indefinidamente en torno al 1%.

La actual situación de crisis ha puesto aún más de manifiesto las implicaciones negativas que tienen estas características del mercado de la vivienda sobre la economía y la sociedad españolas:

(a) La debilidad del mercado de alquiler limita la movilidad de los trabajadores, que no pueden hallar de forma rápida alojamiento en otras provincias en las que podrían encontrar empleo o mejores condiciones laborales. Por su parte, en Europa se observa que las economías con una mayor tasa de alquiler –como Francia o Alemania– también

muestran una mayor movilidad geográfica. Asimismo, en la literatura económica se ha comprobado que la baja movilidad de los trabajadores se asocia a un mayor desempleo. Esto es especialmente grave en un contexto en que la tasa de paro ha alcanzado en España el 18% de la población activa.

(b) El mercado de alquiler no ha sido una alternativa eficaz al mercado de la propiedad, debido en gran parte a sus características institucionales. En consecuencia, no ha conseguido atraer a las viviendas vacías ni ha supuesto un colchón frente a los altos incrementos de los precios de la vivienda.

(c) Muchas personas no encuentran un lugar adecuado para vivir. En especial, la población joven que intenta acceder a su primera vivienda ha soportado gran parte de la carga generada por los desequilibrios mencionados. Cabe señalar que más del 65% de los jóvenes españoles con edades comprendidas entre 25 y 29 años viven con sus padres, frente al 20%-22% en Francia, Holanda o el Reino Unido.

(d) Mientras los jóvenes no encuentran donde vivir, existe un enorme exceso de viviendas en venta. Aunque es muy difícil saber a ciencia cierta el número de viviendas nuevas sin vender, una estimación conservadora lo sitúa en algo más de un millón de viviendas, lo que equivale al número de viviendas que se venden normalmente en tres años. Esta es una cifra muy alta. Por ejemplo, a pesar de los excesos inmobiliarios experimentado en Estados Unidos, el parque de viviendas en venta en ese país es inferior a las ventas de un año (alrededor de 9 meses). El exceso de oferta en España supone un freno importante a la recuperación económica, que resulta difícil de imaginar si la construcción de vivienda libre se paraliza durante tres años.

La paradójica coincidencia de un elevado exceso de oferta con la existencia de una gran bolsa potencial de demanda por parte de muchos jóvenes con salarios reducidos y empleos inestables es un signo inequívoco de un mercado que no funciona: los precios no se ajustan suficientemente a la baja.

Consideramos, por tanto, que es urgente adoptar medidas para remediar esta situación. Primero, porque tales medidas podrían ayudar a salir de la crisis, al contribuir a eliminar el exceso de viviendas sin vender y a ajustar los precios con mayor rapidez. Segundo, porque mejorarían drásticamente la accesibilidad de la vivienda, particularmente para los jóvenes. Tercero, porque permitirían aumentar los ingresos de los pequeños propietarios y reducir los efectos de la crisis sobre las economías familiares. Y, finalmente, porque contribuirían a reducir el paro.

Medidas propuestas

Medida 1: Potenciar el mercado de alquiler mediante la liberalización de los contratos, el aumento de la seguridad jurídica de los propietarios y la reducción de las trabas a los inquilinos

El mercado de alquiler en España está regulado por la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), que limita la libertad contractual de las partes de dos maneras distintas. Por un lado, impone una duración mínima de los contratos de alquiler de cinco años. Por otro, restringe los aumentos en la renta pagada a la variación del índice de precios de

consumo (IPC), que no necesariamente refleja la evolución del mercado de alquiler. Además, este mercado sufre una grave falta de seguridad jurídica, en gran parte derivada de la lentitud judicial a la que se enfrentan los propietarios ante posibles impagos de la renta. Lamentablemente, la reforma de los procedimientos civiles en el año 2000 no supuso avances destacables en esta área.

Numerosos estudios apuntan a que tanto las restricciones a los contratos de alquiler como la falta de seguridad jurídica afectan negativamente al mercado, reduciendo el número y la calidad de las viviendas alquiladas.

Las restricciones a los contratos y el subdesarrollo del mercado de alquiler reducen la movilidad de los trabajadores, disminuyendo la eficiencia de la economía y elevando la tasa de paro. La debilidad del mercado de alquiler impide, además, que éste constituya una alternativa eficaz al mercado de propiedad y que pueda mitigar los incrementos de los precios.

Por tanto, para estimular el mercado de alquiler en España conviene reformar las limitaciones introducidas por la LAU, acercándolas a las vigentes en otros países europeos con mayores tasas de alquiler. Así pues, proponemos reducir la duración mínima obligatoria de los contratos de alquiler, que se encuentra entre las más altas de Europa, y fijarla en un año, para aproximarnos a la situación de otros países europeos. Consideramos que plazos muy inferiores al actualmente vigente en España seguirían dando la estabilidad necesaria al inquilino, sin generar a la vez una carga excesiva sobre el arrendador.

Además, es necesario aumentar la seguridad jurídica y la rapidez del procedimiento de resolución del contrato y del desahucio en caso de impago del alquiler. Para ello se debería mejorar tanto la regulación procesal (Ley de Enjuiciamiento Civil) como los medios a disposición de la justicia para poder acelerar este tipo de procedimientos. Proponemos también una reforma legal que permita a los notarios acreditar el incumplimiento en el pago del alquiler y declarar el desahucio del inmueble en el caso de que las partes lo hayan acordado así en el contrato de alquiler, en un proceso similar al utilizado en las ejecuciones hipotecarias o de prendas. En caso de resistencia del inquilino a abandonar la vivienda la intervención del juez sería inevitable, aunque los plazos se acortarían significativamente: el juez simplemente visaría el acta y daría la orden de ejecutar.

El incremento de la seguridad jurídica evitaría que los propietarios adoptasen medidas de autoprotección como la exigencia de fianzas elevadas. En particular, pensamos que la ley no debe imponer la obligatoriedad de la fianza.

Medida 2: Suprimir con carácter inmediato todos los incentivos fiscales a la compra de vivienda

En la actualidad existe en España una deducción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) por la compra de la primera vivienda habitual que implica una reducción de la cuota del impuesto por el pago tanto del principal como de los intereses pagados. Esta deducción en la cuota puede alcanzar un máximo de 9.015,18 euros por año. Además, las comunidades autónomas (CCAA) han ido añadiendo en los

últimos años otras deducciones a la compra de vivienda aplicables según diversas circunstancias, aunque de menor cuantía. La deducción general por vivienda puede calificarse de generosa y ocasiona un alto coste fiscal, que es muy gravoso en la situación actual de elevado déficit público de la economía española.

Por el contrario, los incentivos fiscales al alquiler de vivienda han sido escasos en los últimos años. Si bien existen algunas deducciones muy limitadas en las CCAA, los únicos incentivos destacables para el inquilino se introdujeron en 2008 con la aplicación de la “renta básica de emancipación” (210 euros mensuales para la población de 22 a 30 años, durante un periodo máximo de cuatro años) y la aprobación de una deducción en el IRPF dirigida a contribuyentes con renta inferior a 24.020 euros anuales, que puede ascender al 10% del alquiler abonado.

Tomando en conjunto el sistema, la evidencia apunta a que los incentivos fiscales en España han beneficiado a la vivienda en propiedad frente a la vivienda en alquiler, con los efectos negativos ya citados. Una simulación numérica de la eliminación de las deducciones a la compra de vivienda indica que esta tendría un efecto a la baja tanto en los precios de la vivienda como en el volumen disponible. Las deducciones, además de haber incentivado una asunción de riesgos excesivos, han tenido un carácter claramente regresivo en tanto que no han tomado en consideración la renta de los compradores de vivienda (al menos en el caso de las deducciones por adquisición de vivienda en el IRPF).

En consecuencia, proponemos que se supriman los subsidios a la compra de vivienda y que se dediquen los recursos así obtenidos a financiar temporalmente una desgravación para el alquiler de vivienda. En este sentido valoramos positivamente la iniciativa propuesta por el Presidente del Gobierno en el último Debate del Estado de la Nación (12/05/2009) de eliminar, al menos parcialmente, las deducciones por compra de vivienda.

Medida 3: Suprimir la vivienda de protección oficial en propiedad y reorientar la protección social hacia el mercado de alquiler

La dotación de vivienda con algún grado de protección en España ha estado orientada tradicionalmente hacia la vivienda en propiedad. Así, la vivienda pública en forma de alquiler constituye solo el 1%-2% del parque de viviendas, muy lejos de Francia o el Reino Unido, que tienen tasas superiores al 15%.

La asignación de vivienda protegida en propiedad, en tanto que su volumen es muy limitado y la demanda muy alta, toma la forma de una lotería en que muy pocos beneficiados reciben una subvención muy elevada. Además, una vez obtenida la vivienda, los cambios de la renta del hogar no suponen la pérdida o la devolución de la subvención disfrutada. De hecho, el régimen de protección vinculado a la vivienda tiene un periodo fijo de 30 años (como regla general), después del cual la vivienda puede ser descalificada. Este régimen es, asimismo, fuente de numerosos fraudes que solo recientemente se han intentado atajar mediante la inscripción de las circunstancias de la vivienda en el registro de la propiedad. Por otra parte, no está claro que la vivienda protegida ayude a moderar los precios de la vivienda libre.

La reorientación de la vivienda protegida desde el mercado de la propiedad hacia el de alquiler es aún muy reciente y limitada. El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 plantea como objetivo que un 40% de la nueva oferta de vivienda protegida sea en alquiler. Sin embargo, se niega en parte su objetivo al incluir la posibilidad del alquiler con opción a compra.

Pensamos que, debido a los factores expuestos, se debería suprimir la creación de nueva vivienda protegida en propiedad, especialmente en un contexto de exceso de oferta como el actual, y dedicar los recursos disponibles a financiar ayudas al alquiler de vivienda libre para personas con bajos niveles de renta.

Medida 4: Suprimir o reducir drásticamente el impuesto sobre transmisiones patrimoniales en la compraventa de vivienda

El sistema fiscal español incluye, además de las deducciones en el IRPF, otros impuestos que afectan a la vivienda. Así, el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) es recaudado por los ayuntamientos y grava la propiedad de la vivienda. Por su parte, otros impuestos suponen un gravamen sobre la transmisión de las viviendas: el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales (ITP), que recaudan las comunidades autónomas.

En un momento en que las transacciones en el mercado de la vivienda están cayendo considerablemente (entre 2006 y 2009 el número total de transacciones de compraventa ante notario se ha reducido en más de la mitad), proponemos la eliminación o reducción drástica del impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Esta medida dinamizaría la compraventa de viviendas y por tanto favorecería la movilidad geográfica de los propietarios, sin provocar una caída importante de la recaudación. Sugerimos, además, que la pérdida de recaudación por la desaparición de este impuesto podría compensarse a través de un aumento del IBI, que podría tener un tramo autonómico para compensar la reducción de ingresos sufrida por las comunidades autónomas por esta medida. El IBI es un impuesto óptimo desde un punto de vista económico, ya que afecta a un bien como la propiedad inmobiliaria que es completamente inelástico.

Conclusión

Pensamos que una reforma en la regulación del mercado inmobiliario es una condición necesaria para comenzar un nuevo período de crecimiento sostenido.

Esta reforma debería potenciar el mercado de alquiler mediante la liberalización de los contratos y el aumento de la seguridad jurídica de los propietarios, eliminar los incentivos fiscales a la compra de vivienda, reorientar la política de vivienda protegida hacia el mercado del alquiler y suprimir o reducir drásticamente el impuesto sobre transmisiones patrimoniales en la compraventa de vivienda. Estas medidas contribuirían a lograr un crecimiento más sostenido de la economía española y a la salida de la crisis actual.