



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Ciencias Económicas y  
Empresariales**

**Trabajo de Fin de Grado**

**Grado en Administración  
y Dirección de Empresas**

**La política de vivienda en España:  
un análisis comparado de realidades  
y medidas**

Presentado por:

***Pablo Brandón Basdediós***

Tutelado por:

***Belén Miranda Escolar***

*Valladolid, 15 de abril de 2021*

## RESUMEN

La vivienda está reconocida como un bien fundamental, un derecho humano clave y un elemento indispensable para la cohesión social. Sin embargo, desde la crisis económica de 2008, causada por una burbuja inmobiliaria vinculada al crédito hipotecario, se ha hecho cada vez más notoria la existencia de un problema generalizado en torno a esta. Este *Trabajo* pretende indagar sobre las razones que han llevado a la situación que actualmente padecen un gran número de países, incluido España, pasando por el análisis de las actuaciones públicas en el sector y su relación con el contexto económico. Con la intención de ofrecer un marco internacional, se estudian los casos de Alemania, China, Corea del Sur, los Estados Unidos, el Reino Unido y Singapur, averiguando lo que ha sucedido en sus respectivos mercados inmobiliarios y cómo han intervenido sus gobiernos.

En el caso de España se realiza un exhaustivo ejercicio de recopilación y examen de las normativas y políticas de vivienda que se han ido desarrollando desde la Guerra Civil Española hasta el presente. Además, se estudia la calidad del parque inmobiliario y se perfila la realidad socioeconómica de los ciudadanos con relación al acceso a la vivienda en la actualidad. Finalmente, se ahonda también en cuestiones tan polémicas como la okupación, los desahucios, la morosidad o las viviendas vacías, asuntos que han generado una enorme preocupación social y que han enfrentado a los dos partidos que conforman el actual Gobierno de España.

**Palabras clave:** burbuja inmobiliaria, crédito hipotecario, política de vivienda, vivienda.

**Clasificación JEL:** G20, O18, R21, R28, R31

## **ABSTRACT**

Housing is recognized as a fundamental good, a key human right and an indispensable element for social cohesion. However, since the economic crisis of 2008, caused by a housing bubble linked to mortgage credit, the existence of a widespread housing problem has become increasingly evident.

This *Paper* aims to investigate the reasons that have led to the current situation in many countries, including Spain, by analyzing public actions in the sector and their relationship with the economic context.

With the intention of providing an international framework, the cases of Germany, China, South Korea, the United States, the United Kingdom and Singapore are studied, finding out what has happened in their respective real estate markets and how their governments have intervened.

In the case of Spain, an exhaustive exercise of compilation and examination of the housing regulations and policies that have been developed from the Spanish Civil War to the present is carried out. In addition, the quality of the housing stock is studied and the socioeconomic reality of citizens in relation to access to housing at present is profiled. Finally, it also delves into controversial issues such as squatting, evictions, delinquency or empty housing, issues that have generated enormous social concern and have confronted the two parties that compose the current Spanish Government.

**Key words:** Real estate bubble, mortgage, housing policy, housing.

**JEL classification:** G20, O18, R21, R28, R31

## ÍNDICE GENERAL

1.	Introducción.....	4
1.1.	Interés del tema.....	4
1.2.	Objetivos.....	5
2.	Metodología.....	6
3.	La política de vivienda en perspectiva internacional: estudios de caso .....	11
3.1.	Los regímenes de tenencia de vivienda en los países miembros de la OCDE 11	
3.2.	Alemania.....	13
3.3.	China .....	17
3.4.	Corea del Sur .....	21
3.5.	Estados Unidos .....	24
3.6.	Reino Unido .....	29
3.7.	Singapur.....	32
4.	La política de vivienda en España.....	35
4.1.	Desde el siglo XIX hasta la Guerra Civil Española (1936-1939).....	36
4.2.	Del Instituto Nacional de Vivienda a la vivienda bonificable (1939-1953).....	36
4.3.	La transformación de las ciudades y los Planes Nacionales de Vivienda (1954-1975) 38	
4.4.	De la Transición Democrática a la Unión Europea (1976-1996).....	42
4.5.	La burbuja inmobiliaria y la pandemia transforman el sector de la vivienda (1996-2021).....	47
5.	La realidad de la vivienda en España.....	54
5.1.	La asequibilidad y la disponibilidad de vivienda en clave histórica.....	55
5.2.	Las características físicas de la vivienda .....	65
5.3.	Las cuestiones sociales de la vivienda .....	68
6.	Conclusiones y recomendaciones.....	76
6.1.	Conclusiones.....	76
6.2.	Recomendaciones.....	78

7. Bibliografía .....	80
7.1. Libros, revistas y artículos científicos .....	80
7.2. Legislación .....	82
7.3. Notas de prensa .....	85
7.4. Páginas web .....	85
Anexo I. Marco legal de la política de vivienda en España. 1911-2021 .....	87

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Jerarquía de las necesidades humanas .....	4
Gráfico 3.1. Porcentaje de participación de los regímenes de tenencia de vivienda en los países de la OCDE (2018) .....	12
Gráfico 3.2. Índice del precio real de la vivienda en Alemania (2015=100) .....	16
Gráfico 3.3. Índice del precio real de la vivienda en China (2010=100) .....	21
Gráfico 3.4. Índice del precio real de la vivienda en Corea del Sur (2015=100) .....	23
Gráfico 3.5. Índice del precio real de la vivienda en los Estados Unidos (2015=100) ..	27
Gráfico 3.6. Precios medios de la vivienda en propiedad en las capitales británicas...	31
Gráfico 3.7. Índice del precio de la vivienda en Singapur (2009=100) .....	34
Gráfico 5.1. Densidad de población por municipio en España (2019) .....	55
Gráfico 5.2. PIB real de España, 1960-2020 (en miles de millones de euros) .....	55
Gráfico 5.3. Número de viviendas libres <sup>1</sup> construidas por año en España (1991-2019) .....	56
Gráfico 5.4. Índice del precio real de la vivienda en España, 1971-2019 (2015=100) .	56
Gráfico 5.5. Tipo de interés interbancario a 1 año en España (MIBOR <sup>1</sup> ), 1980-2020 ..	57
Gráfico 5.6. Variación interanual del Índice de Precios de Consumo, el salario bruto y el precio tasado de la vivienda libre por metro cuadrado en España, 1996-2019 .....	59
Gráfico 5.7. Índice del Precio de la Vivienda: general, de la vivienda nueva y del mercado de segunda mano (4T 2019, 2015=100) .....	61
Gráfico 5.8. Evolución del número de viviendas totales, principales y no principales en España, 2001-2019 .....	63
Gráfico 5.9. Porcentaje acumulado temporal de viviendas construidas en España .....	66
Gráfico 5.10. Porcentaje de edificios de viviendas accesibles, con ascensor y con garaje por número de plantas (2011) .....	67
Gráfico 5.11. Porcentaje de población que vive en viviendas con determinadas deficiencias (2019) .....	67

Gráfico 5.12. Evolución de la edad media de emancipación en la UE-27 y España....	69
Gráfico 5.13. Tenencia en propiedad de la vivienda por tramos de edad en España ..	69
Gráfico 5.14. Régimen de tenencia de la vivienda en porcentaje por tramos de renta mensual en España (agosto de 2020).....	70
Gráfico 5.15. Régimen de tenencia de la vivienda en porcentaje por momento de obtención de la nacionalidad española (agosto de 2020).....	71
Gráfico 5.16. Régimen de tenencia de la vivienda en porcentaje por población del municipio (agosto de 2020).....	72
Gráfico 5.17. Evolución del número de sentencias que estiman total o parcialmente el impago de la renta (2012-2019).....	73
Gráfico 5.18. Evolución del número de ejecuciones hipotecarias inscritas en el Registro de la Propiedad (1T 2014-3T 2020) .....	74

## ÍNDICE DE TABLAS

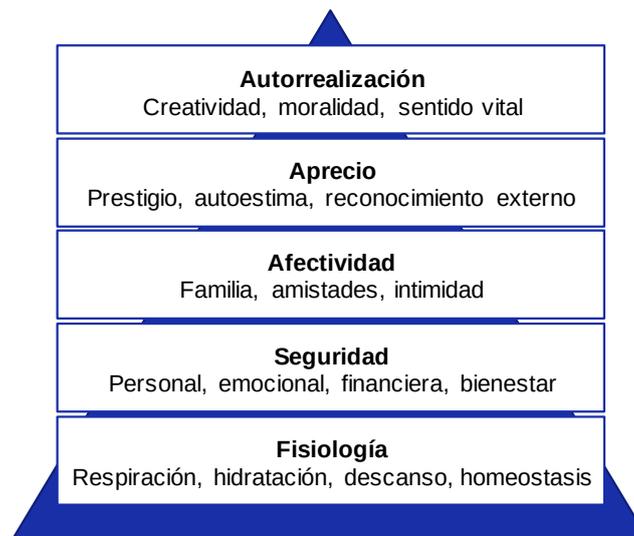
Tabla 2.1. Clasificación de las actuaciones públicas en materia de vivienda.....	8
Tabla 3.1. Ficha-país de Alemania (2019).....	13
Tabla 3.2. Ficha-país de China (2019) .....	17
Tabla 3.3. Ficha-país de Corea del Sur (2019) .....	22
Tabla 3.4. Plan de Dos Millones de Viviendas (1988-1992) .....	22
Tabla 3.5. Ficha-país de los Estados Unidos (2019).....	24
Tabla 3.6. Ficha-país del Reino Unido (2019).....	29
Tabla 3.7. Ficha-país de Singapur (2019) .....	32
Tabla 3.8. Asequibilidad de los apartamentos del HDB (2014).....	33
Tabla 4.1. Tipos de viviendas protegidas bajo el II Plan Nacional de Vivienda .....	40
Tabla 5.1. Ficha-país de España (2019).....	54
Tabla 5.2. Datos sobre viviendas secundarias y vacías en municipios de más de 50.000 habitantes en España (2011).....	64

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Interés del tema

La vivienda es un elemento clave en la vida y el desarrollo del ser humano, pues es el lugar donde realizamos nuestras funciones más básicas, como descansar, protegernos, alimentarnos o entretenernos. En este sentido, Adam Smith (1776) ya señalaba en su obra maestra *Investigación acerca de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* que, tras la comida, las dos grandes necesidades de la humanidad son el vestido y la vivienda, una afirmación que Abraham Maslow refrendaba casi dos siglos más tarde al situarla en las bases de su pirámide (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1. Jerarquía de las necesidades humanas



Fuente: elaboración propia a partir de Maslow (1943).

Pero la preocupación más específica sobre la vivienda como un problema social podemos situarla en el siglo XIX, época en la que Federico Engels estudiaba el reto que había supuesto para los gobiernos y los empresarios la gestión de las masivas migraciones y las importantes concentraciones humanas formadas a consecuencia del desarrollo industrial en el norte del continente europeo y las islas británicas.

Sin embargo, el Mundo tendría que esperar al siglo XX para alumbrar un reconocimiento universal de la vivienda como derecho, cuando es recogido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que fue ratificado en 1966 por la mayoría de los países miembro de las Naciones Unidas mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Estas mimbres son el punto de partida de un *Trabajo* que sirve de culmen a los estudios del *Grado en Administración y Dirección Empresas* en el que, por supuesto, se parte de

la base de que nos encontramos ante un derecho, la vivienda, que contribuye al desarrollo humano y sus capacidades, en la línea de lo señalado por Sen (1988), pero sin obviar el hecho de que también se trata de un bien económico; un elemento físico que se construye empleando ingentes cantidades de recursos materiales y humanos, que se transfiere especulativamente y que genera rentas, además de ser el principal patrimonio de la mayoría de las familias. Todo ello, sin pasar por alto que el sector inmobiliario ha sido y es un motor indiscutible de crecimiento económico, por sus efectos de arrastre *hacia atrás* y *hacia adelante*, y a su vez un lastre que ha contribuido al hundimiento de economías en todo el mundo, entre ellas la española.

En definitiva, a partir de lo señalado anteriormente, pueden irse conformando las principales características de la vivienda:

- Es cara, ya que supone la mayor inversión que una persona realiza a lo largo de su vida.
- Es escasa, pues el excedente de esta en el mercado suele ser muy reducido, dado su alto coste de producción y el límite marcado por la geografía.
- Es inmóvil, al no poder desplazarse según las necesidades de sus propietarios y tener que adaptarse estos a ella.

Desde una perspectiva más personal, a todas las cuestiones precedentes se le agrega mi especial interés por el sector de la construcción y la vivienda, que ha sido y es una actividad económica fundamental tanto en mi familia como en la de millones de españoles. Y, sin duda, continuará siendo un pilar fundamental de las economías en el futuro, aunque tendrá que asumir diferentes retos para sobrevivir, buscando soluciones ante asuntos tan importantes como el régimen demográfico moderno, el cambio en las necesidades de espacios por el teletrabajo o las nuevas revoluciones tecnológicas.

## **1.2. Objetivos**

El *objetivo principal* de este Trabajo es ahondar en el conocimiento de los problemas, las políticas y el mercado de la vivienda, comparando la situación en diferentes países que han sido seleccionados al efecto, incluido España sobre el que se realiza un análisis más profundo.

Los *objetivos específicos* son los siguientes:

- Conocer las perspectivas históricas y filosóficas de la vivienda como derecho humano y como bien económico.

- Identificar las diferentes medidas y actuaciones de política pública implementadas en el ámbito de la vivienda en el contexto internacional, al objeto de proceder a su clasificación y desarrollar un código que nos permita cuantificar su importancia y establecer relaciones entre ellas.
- Estudiar las políticas de vivienda y los respectivos mercados inmobiliarios en una selección de países (Alemania, China, Corea del Sur, los Estados Unidos, el Reino Unido y Singapur), al objeto de extraer conclusiones sobre la situación existente y la efectividad de las medidas aplicadas en este ámbito en cada uno de ellos.
- Comprender la evolución histórica de la política de vivienda en España, particularmente entre el período comprendido desde la Guerra Civil Española hasta la actualidad, relacionándola con la situación económica y social existente en cada momento.
- Analizar y contextualizar, de forma cuantitativa y cualitativa, las transformaciones del mercado inmobiliario español, desde el tardofranquismo hasta el presente, para conocer cómo se han ido gestando los problemas que se padecen hoy.
- Hacer averiguaciones acerca del volumen de viviendas vacías y relativizar su importancia en la disponibilidad de vivienda en España.
- Indagar sobre las calidades y las carencias del parque residencial en España a través de la evolución de la normativa y en contraste con los datos reales sobre esta cuestión.
- Perfilar las relaciones existentes entre las características de las personas y su forma de acceder a la vivienda en nuestro país, intentando encontrar los factores clave que determinan las decisiones de estas como demandantes en el mercado.
- Profundizar en el estudio del problema de la *okupación*, los desahucios y la morosidad en el contexto español.

## 2. METODOLOGÍA

El presente *Trabajo de Fin de Grado* se sustenta como un estudio analítico descriptivo de las distintas realidades, problemas, regulaciones y medidas adoptadas en el sector de la vivienda en los diferentes ámbitos geográficos que han sido objeto de estudio.

Inicialmente pensamos en abordar el tema desde una perspectiva más cercana, referenciando el plano normativo al nivel nacional y el material al vallisoletano, para lo cual era necesario llevar a cabo un interesante trabajo de campo. La expansión del SARS-CoV-2 y la posterior pandemia dificultaban la realización de este planteamiento,

sobre todo a la hora de recopilar información de carácter local, poco adaptado a las formas de trabajo que requiere la situación actual de alerta sanitaria, por lo que se consideró oportuno cambiar el enfoque del *Trabajo* hacia un estudio más global del problema de la vivienda y sus posibles vías de solución en diferentes países, poniendo el foco de atención en España.

La elección de los países que han sido analizados en este *Trabajo* se ha efectuado atendiendo a diversas razones, como son: la importancia económica y social, la relevancia esperada de la información obtenida y el propio interés personal por conocer en mayor profundidad lo que sucede en materia de vivienda en esos lugares.

Cada uno de los apartados en los que se exploran los países seleccionados se ha estructurado de la misma manera. Se comienza con una breve introducción y una tabla resumen que contiene una serie de variables socioeconómicas y demográficas relevantes que se han extraído de las bases de datos del Banco Mundial, a excepción de la variación del precio de la vivienda, que se ha calculado a partir de los datos obtenidos para elaborar los correspondientes gráficos de evolución de los precios para cada país.

Cabe mencionar el amplio uso que se ha hecho de bibliografía e informes en lengua inglesa, ante la escasez de fuentes en español para abordar el análisis de los países comprendidos en nuestro estudio.

Por otro lado, con el fin de poder conectar y resumir la información que se ofrece en el *Trabajo*, nos ha parecido que podía ser una buena idea realizar una codificación de las actuaciones públicas en materia de vivienda, tal como se presenta en la Tabla 2.1. Como puede observarse, las diversas opciones se estructuran en función del mercado sobre el que se pretende influir (el del suelo, el de la propiedad de la vivienda o el del alquiler) y si se hace para favorecer de forma primaria la oferta o la demanda.

Consideramos interesante abrir la sección internacional del *Trabajo* con una visión general de la importancia de las diferentes formas de tenencia de vivienda en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), porque en una primera fase creímos que sería relevante metodológicamente y que se podría extraer mucha más información de la que finalmente se ha obtenido de esta fuente. Finalmente, hemos decidido mantenerla por dos razones: (i) para contextualizar la situación en los países desarrollados; y (ii) porque integra a cuatro de los seis casos de estudio analizados (aparte de España).

Tabla 2.1. Clasificación de las actuaciones públicas en materia de vivienda

Oferta (O)	Demanda (D)
<b>Suelo (S)</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción de nuevas zonas a urbanizar</li> <li>2. Flexibilización del planeamiento urbanístico</li> <li>3. Penalización fiscal a los suelos sin uso</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concesión administrativa de solares públicos</li> <li>2. Subvención a la adquisición de solares</li> </ol>
<b>Propiedad (P)</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción pública de vivienda en propiedad</li> <li>2. Protección y subvención de la promoción privada de vivienda</li> <li>3. Penalización fiscal a las viviendas sin uso o al acaparamiento</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beneficio fiscal a la propiedad y/o endeudamiento</li> <li>2. Subvención a la adquisición de vivienda</li> <li>3. Limitación financiera para la compra de vivienda</li> <li>4. Crédito hipotecario con condiciones especiales</li> </ol>
<b>Alquiler (A)</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción pública de vivienda en alquiler</li> <li>2. Exención fiscal de los ingresos</li> <li>3. Penalización fiscal a las viviendas sin uso</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Control de precios de alquiler</li> <li>2. Subvención al alquiler</li> </ol>

Fuente: elaboración propia a partir de López García (2019).

Las razones que justifican la selección de los países que han sido objeto de estudio son de muy diversa índole.

En la elección de Alemania se tuvo en consideración su posición como “*locomotora*” de la Unión Europea, sus consecutivas derrotas en la Primera y en la Segunda Guerra Mundial, su posterior división política e ideológica y su final reunificación. Tampoco se ha pasado por alto el importante papel de los sindicatos de trabajadores en el país y también en la vivienda. Ha sido complicado encontrar bibliografía de calidad en inglés o español para la Alemania Federal, partiéndose de un breve *paper* publicado por la Fundación Friedrich Ebert, vinculada al Partido Socialdemócrata Alemán (SPD), que ha sido complementado con información de prensa y diversas consultas web.

En el caso de China, que tras la disolución de la Unión Soviética recogió el papel de rival de Estados Unidos, pesan las razones propias de la historia. Este país, que durante muchos años fue el “*dragón dormido*”, se subió al tren del desarrollo y todavía no ha bajado de él. Mantiene una peculiar Constitución consagrada al marxismo-leninismo, una situación actualmente excepcional en el mundo y única en este *Trabajo*, que sin embargo ha permitido abrir las puertas a la inversión internacional y la privada. Hemos accedido a abundantes investigaciones de calidad, pero la amplia diversidad de medidas aplicadas, debida a la naturaleza propia del régimen político chino, así como la falta de

fuentes de información primarias, han complicado el deseo de hacer el retrato deseado del país.

Corea del Sur es uno de los países que más interés suele despertar en los futuros economistas, tanto por la relevancia internacional de su sector industrial, como por el conflicto que mantienen con sus hermanos norteamericanos, por lo que nos pareció interesante su inclusión en este *Trabajo*. El desarrollo de este punto se ha visto facilitado por la existencia de un artículo bastante completo del Asian Development Bank Institute (ADBI), elaborado por Kyung-Hwan Kim (2016), que era viceministro del ramo en ese momento.

Los Estados Unidos de América merecen ser integrados en cualquier estudio comparativo internacional por su propia importancia como primera potencia económica mundial, por lo que existe multitud de trabajos en todas las disciplinas. Hemos partido del libro de Schwartz (2015), que trata ampliamente las políticas de vivienda en el país, complementando el análisis con diversas consultas y estadísticas.

El Reino Unido suele ser un apoyo fundamental en el estudio de las políticas económicas y sociales, en las que tiene una amplia tradición práctica, dado su temprano desarrollo industrial. Es destacable la alta disponibilidad de referencias bibliográficas y de datos estadísticos que permitirían hacer un análisis bastante profundo. Dada la propia estructura político-administrativa de este Estado, así como las notables diferencias territoriales, hemos preferido hacer un análisis diferenciado para cada una de las capitales de los países constituyentes.

Singapur, a pesar de su escasa entidad territorial, y con las debidas cautelas que se deben tomar a la hora de extrapolar ideas, es un referente habitual en el estudio del papel gubernamental en el desarrollo del país, que se hace especialmente patente en el campo de la vivienda. Se ha trabajado sobre varios documentos, tanto académicos como informes y estudios de organismos oficiales, que junto con los datos estadísticos utilizados nos permiten reflejar la sencilla realidad de la ciudad-estado.

En España, la vivienda ha sido uno de los problemas más acuciantes durante el último siglo. Su escasez y su calidad han sido motivos recurrentes en las diversas actuaciones que los sucesivos regímenes políticos han ido adoptando. En este *Trabajo* se hace especial énfasis en el período que va desde la Guerra Civil hasta la actualidad, por ser el que realmente tiene impacto en la realidad que hoy vivimos. Para ello, y guiándonos con un artículo publicado en la revista del Instituto de Estudios Fiscales (dependiente del Ministerio de Hacienda), hemos realizado un análisis del marco legal de la política de vivienda en España, durante el período que transcurre entre los años 1911 y 1921,

a partir de la normativa publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE), atravesando los distintos planes de vivienda puestos en marcha durante este tiempo, las leyes de arrendamiento, las del suelo y otras que se han considerado de interés. Todas ellas se recogen en el *Anexo I. Marco legal de la política de vivienda en España*

Una auténtica investigación sobre políticas públicas estaría incompleta si no se estudiara la realidad que dejan tras su aplicación. Por ello, principalmente a través de datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), se ha intentado retratar las caras materiales y sociales de la vivienda en España, abordando, a su vez, cuestiones tan polémicas como los desahucios, la *okupación* y las viviendas vacías.

El *Trabajo* consta de ocho epígrafes en los que se desgana la investigación realizada:

- En el *primer epígrafe* se justifica el interés del tema a tratar y se explica el *objetivo general* y los específicos de este *Trabajo de Fin de Grado*.
- El *segundo* detalla la metodología de la investigación, las fuentes empleadas y su finalidad, así como las diferentes vicisitudes enfrentadas en el proceso.
- En el *tercer epígrafe* se ofrece una perspectiva internacional del sector de la vivienda y de las medidas de política económica adoptadas en este ámbito en los seis países que han sido seleccionados para realizar el estudio del caso: Alemania, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Reino Unido y Singapur.
- En el *cuarto epígrafe* se presenta una perspectiva histórica de la política de vivienda desarrollada en España, así como otros aspectos regulatorios que se han considerado relevantes para este *Trabajo*, haciendo hincapié en el período que va desde la Guerra Civil Española hasta 2021.
- El *quinto epígrafe* realiza una radiografía de la evolución del mercado inmobiliario español, de la calidad del parque de viviendas, del perfil socioeconómico de los ciudadanos consumidores de vivienda y de algunos problemas sociales como la *okupación* o los desahucios.
- El *sexto* recoge las principales conclusiones que pueden extraerse del estudio realizado en este *Trabajo*, así como una serie de recomendaciones que se proponen al considerarlas pertinentes y realistas para mejorar la situación de la vivienda en España.
- El *Trabajo* finaliza con la exposición detallada de las referencias bibliográficas y otras fuentes que han sido utilizadas para su fundamentación y un *Anexo* en el que se recoge cronológicamente el marco legal de la política de vivienda en España durante el período 1911-2021.

### **3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL: ESTUDIOS DE CASO**

Resulta interesante y necesario integrar las ideas y experiencias de otros países que nos pueden ofrecer valiosa información para formular y evaluar nuestras intervenciones públicas. Se trata del *benchmarking* en el sector público (benchmarking no competitivo) que consiste en observar, comparar, imitar y adaptar experiencias de otros países para tomar decisiones acerca de las políticas públicas óptimas a emprender.

En este sentido, tal y como se ha señalado en la metodología, se han seleccionado seis casos de estudio con la intención de aprender una serie de lecciones de las diversas actuaciones en materia de vivienda que se han puesto en marcha en países con diferentes sistemas económicos y políticos, diferentes culturas y diferentes territorios. Cuatro de estos seis países están integrados en la OCDE (Alemania, Corea del Sur, Estados Unidos y Reino Unido), motivo por el que nos ha parecido oportuno averiguar cuál es el régimen de tenencia de vivienda predominante en este ámbito. Además, según sea este así serán las medidas que orienten la política de vivienda en cada caso.

#### **3.1. Los regímenes de tenencia de vivienda en los países miembros de la OCDE**

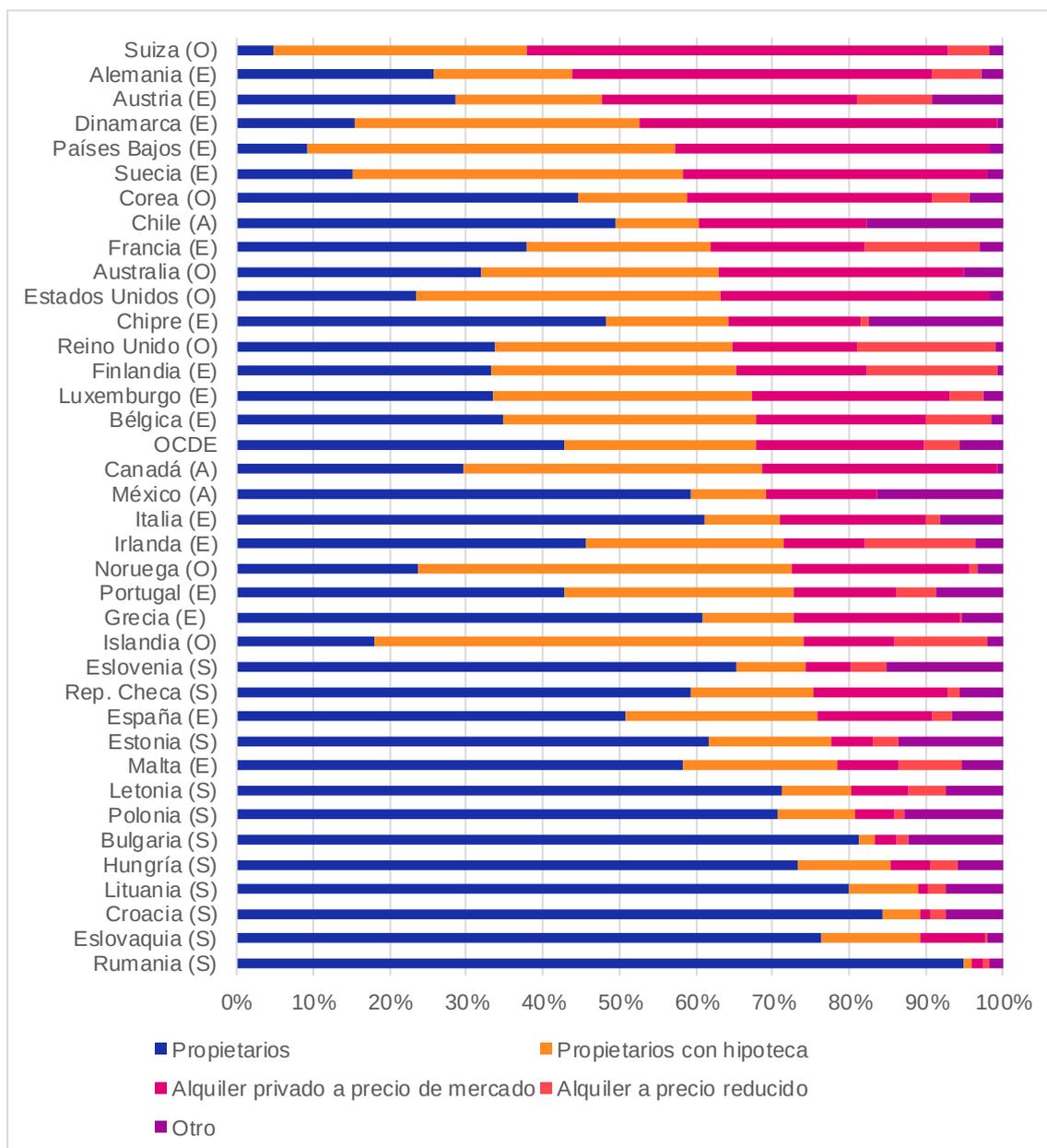
La OCDE está constituida por 37 países reunidos bajo la premisa de la defensa de la democracia y de la economía de mercado. Una de sus principales misiones es la armonización de las políticas económicas y el intercambio de información y experiencias. Sus fuentes de datos, sus estudios e informes son un referente para realizar análisis económicos, en general, y sobre políticas públicas, en particular.

Por lo que se refiere al tema objeto de estudio en este *Trabajo*, la vivienda, en 2018 la OCDE hizo pública una base de datos con información sobre los regímenes de tenencia de vivienda en los diferentes países miembros, distinguiendo entre: propiedad plena, propiedad bajo hipoteca, alquiler a precios de mercado o privado y alquiler a precio reducido o subsidiado (Gráfico 3.1).

Es destacable el hecho de que en los antiguos estados socialistas predominan las formas de tenencia en propiedad plena, superando al resto de países, a excepción de España. Esta situación se explica por el proceso de privatización de las viviendas hacia sus usuarios tras el abandono de su anterior marco político y económico. En casi todos los países se dieron también procesos de restitución a aquellas personas a las que se les había expropiado su propiedad inmobiliaria sin haber sido justamente compensadas y se disolvieron las cooperativas que, en muchos casos, habían promovido la

construcción de las viviendas, obteniendo sus partícipes la propiedad una vez que hubiesen saldado la deuda pendiente (Pichler-Milanović, 1999).

Gráfico 3.1. Porcentaje de participación de los regímenes de tenencia de vivienda en los países de la OCDE (2018)



Nota: las letras entre paréntesis clasifican a cada país en función de si son americanos (A), miembros de la Unión Europea (E), antiguos estados socialistas (S) u otros (O). Para facilitar su lectura se ha ordenado según la importancia numérica de la tenencia en propiedad, de menor a mayor.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE. <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>

En el ámbito de la Unión Europea, los países meridionales tienen una alta propensión a la tenencia en propiedad de la vivienda, asociable a una menor movilidad geográfica, una mayor aversión al riesgo y circunstancias políticas históricas. Por todo lo contrario

despuntan los países del centro y del norte de Europa, especialmente Suiza, donde más del 60% de las viviendas están habitadas en régimen de alquiler (Gráfico 3.1).

### 3.2. Alemania

La República Federal de Alemania es un país desarrollado, el más poblado y primera potencia económica de la Unión Europea (Tabla 3.1). Su historia política y económica le hacen acreedora de un gran interés en el estudio de sus políticas de vivienda.

Tabla 3.1. Ficha-país de Alemania (2019)

Habitantes (millones)	83,133	PIB per cápita (\$)	53.919,14
Mayores de 65 años (%)	21,56	Superficie (km <sup>2</sup> )	349.360
Población urbana (%)	77,38	Índice de Desarrollo Humano	0,947
Población en grandes ciudades (%)	9,60	Variación de precios de la vivienda 2014-2019 (%)	27,51

Nota: los porcentajes en los datos demográficos se calculan sobre el total de la población del país. El PIB per cápita está calculado en dólares internacionales constantes con base en 2017.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las primeras actuaciones para la mejora de la vivienda de los trabajadores surgieron de la iniciativa particular de cooperativas sindicales y filántropos a finales del siglo XIX (Hamburgisches Architekturarchiv, s.f.).

Tras la Primera Guerra Mundial (1914-1918), en la que el Imperio alemán fue derrotado y se dieron grandes cambios tanto en el escenario internacional<sup>1</sup> como en el germano<sup>2</sup>, las municipalidades comenzaron a colaborar con los sindicatos en la construcción de vivienda obrera (Hamburgisches Architekturarchiv, s.f.). En estos años también surgió la escuela de arquitectura y diseño “Bauhaus”, que popularizó el uso de los nuevos materiales y técnicas para la producción de edificios más baratos y funcionales.

Al llegar al poder el Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán, su organización sindical asumió el papel de promotor de la vivienda obrera, creando Neue Heimat en 1933. La construcción se paralizó con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial en 1939 (Hamburgisches Architekturarchiv, s.f.).

Poco después de finalizar el conflicto (1945), se celebró la conferencia de Potsdam, en la que Alemania y Berlín fueron divididas en cuatro zonas. Cada una de ellas fue asignada a un país diferente: Estados Unidos, Reino Unido, Francia y la Unión Soviética. Finalmente, en 1949, las tres primeras se unificaron bajo la nueva República Federal

<sup>1</sup> Las revoluciones rusas de 1917 o la creación de la Sociedad de Naciones en 1919, como precedente de la actual Organización de Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Importantes pérdidas territoriales, restricciones políticas y conversión del Imperio en una República, cuya inestabilidad acabaría desembocando en el ascenso de los nazis.

Alemana (estado democrático-liberal) y el territorio restante conformó la República Democrática Alemana (de orientación socialista), situación que se mantendría hasta 1990.

En la posguerra *Neue Heimat* fue separada a nivel local, pero en la zona occidental se fue reagrupando por iniciativa de la Federación Alemana de Sindicatos, de tendencia socialdemócrata. Esta organización fue la principal constructora de viviendas sociales, hasta que la mala gestión llevó a su quiebra a mediados de la década de 1980, privatizándose o municipalizándose sus activos (Hamburgisches Architekturarchiv, s.f.).

Por su parte, en la República Democrática Alemana se sucedieron dos fases de actuaciones públicas en la vivienda (Tanninen *et al.*, 1994):

- De 1949 a 1971 la prioridad fue la rehabilitación del parque inmobiliario dañado por la guerra y la elevación de nuevas construcciones cuando fuese necesario, tras haber nacionalizado buena parte de la vivienda urbana.
- De 1971 a 1989, dada la acuciante necesidad de disponer de unidades habitacionales decentes y modernas, se reorientó la acción hacia la generación de nueva vivienda pública en los alrededores de las ciudades, empleando principalmente estructuras prefabricadas, que eran prioritariamente asignadas a familias con hijos, mientras que los centros de las ciudades se destinaban a parejas jóvenes y solteros. Por otro lado, aunque en una menor proporción, intervinieron las cooperativas de vivienda, levantando unidades para sus miembros, y se siguieron construyendo casas, de forma esencial en los núcleos rurales y como segunda residencia en zonas turísticas.

En la actualidad, el gobierno federal concentra su actuación directa en las ayudas a la vivienda o "*Wohngeld*", mediante las que subsidia a las familias teniendo en cuenta su renta, su número de miembros y el nivel de precios de su región, tanto para el alquiler como para la compra. Según el Ministerio de Interior, Construcción y Patria (2020) hoy en día se benefician unos 480.000 hogares.

No obstante, hasta su eliminación o reducción, existieron otros dos programas de gran relevancia debido al volumen de fondos que acaparaban (Egner, 2011):

- El subsidio fiscal a la propiedad de la vivienda o "*Eigenheimzulage*", que entre 1949 (sólo en la República Federal) y 1995 consistió en la deducción de los gastos por la compra o construcción de una vivienda. En 1996 se limitó a aquellas personas que ingresasen menos de 82 mil euros al año (estableciéndose otros límites para parejas y familias con hijos) hasta una

cantidad máxima de 20 mil euros. Finalmente, se eliminó en 2006, aunque desde 2008 se permite su declaración como inversión para la jubilación, con ciertas ventajas fiscales. Los detractores del sistema señalaban su alto coste (alrededor de 10 mil millones de euros al año), la nula incidencia en las personas con menos ingresos (habitualmente exentas de tributación) y el hecho de que la mayoría de los alemanes seguían viviendo de alquiler.

- La vivienda social o "*Sozialer Wohnungsbau*" fue el principal instrumento desde su regulación en 1950 (en la República Federal) hasta su eliminación en 2001, ya que, de los 21,3 millones de pisos levantados entre esos años, 9 lo fueron bajo este programa. Consistía en el subsidio de hasta el 80% de los costes de construcción del proyecto, a cambio de destinar las viviendas únicamente a personas certificadas por los ayuntamientos y de mantener los pagos por el arriendo limitados por un período de entre 20 y 30 años, finalizado el cual entraban en el mercado libre. A partir de 1990, a pesar de un ligero incremento en el número de edificaciones beneficiadas (por la integración de la RDA y el movimiento migratorio hacia el oeste), se procedió a su eliminación, al considerar que había contribuido a concentrar la pobreza en ciertos barrios de las ciudades y que el mercado inmobiliario privado ya estaba lo suficientemente desarrollado como para proveer vivienda a la mayoría de la población. Finalmente, en 2001 una nueva ley restringió aún más la población objetivo de la vivienda social, redirigiéndola, a su vez, hacia la rehabilitación de la existente.

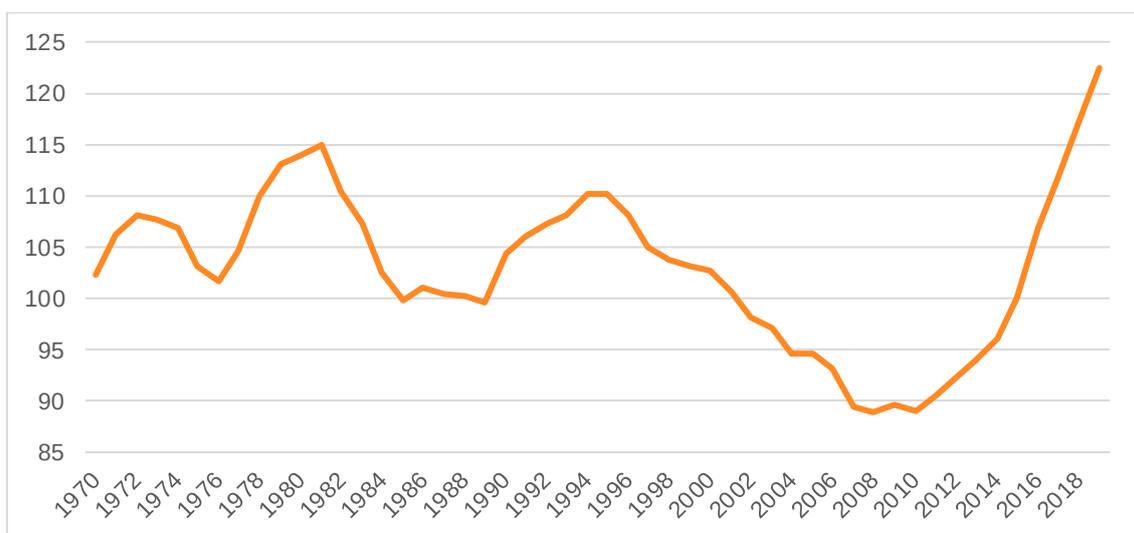
Por otro lado, la ley de arrendamiento o "*Mietrecht*", incorporada en el Código Civil, se ha ido modulando con el tiempo de forma similar a otros países, estableciendo una duración mínima del contrato, indicando las causas justificadas para su cancelación y definiendo los gastos que han de asumir arrendador y arrendatario, entre otras cuestiones (Egner, 2011).

Entre las décadas de los 70 y 90 del siglo pasado, el mercado inmobiliario alemán se movió de forma similar a la evolución económica del país y de las otras naciones occidentales. Resultan relevantes en esos años las caídas en los precios causadas por la crisis del petróleo de 1973 y por la crisis económica y política alemana de 1982. A lo largo de la década de 1990, tras la reunificación de las dos repúblicas alemanas y la aparición de nuevas potencias industriales en el contexto mundial, se fue gestando un estancamiento económico que derivó en la necesidad de acometer importantes

cambios. Las reformas estructurales se instrumentaron a través de la Agenda 2010<sup>3</sup>, mientras que también se cambiaron las orientaciones de la política de vivienda, como ya se trató previamente. Durante esta etapa, los precios fueron cayendo progresivamente, hasta encontrar su suelo en 2008 (Gráfico 3.2).

Gracias a los ajustes realizados al comenzar el nuevo milenio, Alemania aguantó con fortaleza la Gran Recesión de 2008 y pronto empezó su recuperación. En consecuencia, el país se convirtió en un importante receptor de mano de obra inmigrante en busca de un puesto de trabajo, ante el importante aumento del paro en Europa y otras regiones. La demanda de vivienda empezó a dispararse a partir de 2011, superando el máximo previo de 1981 en 2018, sin que haya visos de un cambio en el ritmo de crecimiento.

Gráfico 3.2. Índice del precio real de la vivienda en Alemania (2015=100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE. <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm>

Las razones del encarecimiento se pueden hallar en la escasez de vivienda, siendo destacable que en 2019 sólo se estaba cubriendo un 80% de la demanda<sup>4</sup>. Entre 2013 y mediados de 2020 los precios de compraventa promedio en las principales ciudades se incrementaron entre el 47,3% y el 88,5%<sup>5</sup>. Se ha de tener en cuenta que, teniendo una población urbana similar a la de los países vecinos, sólo una décima parte se sitúa en áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes (Tabla 3.1).

<sup>3</sup> Conjunto de medidas orientado a la reformar del mercado de trabajo y la asistencia social, entre los años 2003 y 2005, impulsadas por el gobierno del canciller Schröder (SPD).

<sup>4</sup> Información tomada del artículo *German cities struggle to curb housing shortage*, publicado el 22 de julio de 2019 en Deutsche Welle. Disponible en: <https://www.dw.com/en/german-cities-struggle-to-curb-housing-shortage/a-49705919>

<sup>5</sup> Información tomada del artículo *The German housing-market exception*, publicado el 24 de julio de 2020 en el Financial Times. Disponible en: <https://www.ft.com/content/cb004fce-5787-48c9-bc5d-3c27e890a76c>

Algunos *Länder*, preocupados por la situación, han impulsado ciertas medidas orientadas a rebajar la escalada de precios. En Berlín, la ciudad más afectada, su Senado dispuso a principios de 2020 una congelación de las rentas de los alquileres durante cinco años<sup>6</sup>, buscando detener la gentrificación<sup>7</sup> de los jubilados y las familias de ingreso medio y bajo.

**Actuaciones en materia de política de vivienda en Alemania según códigos de la Tabla 21**

O.P.1., O.P.2., D.P.1., D.P.2., O.A.1., D.A.1., D.A.2.

### 3.3. China

La República Popular China, por su peso poblacional y comercial entre las naciones del mundo y su idiosincrasia política, merece especial atención. Siendo uno de los antiguos grandes imperios, tras un siglo XX bastante turbulento entre guerras, revoluciones y cambios políticos, hoy le disputa el liderazgo económico y diplomático a los Estados Unidos de América (Tabla 3.2).

Tabla 3.2. Ficha-país de China (2019)

Habitantes (millones)	1.397,715	PIB per cápita (\$)	16.116,66
Mayores de 65 años (%)	11,47	Superficie (km <sup>2</sup> )	9.388.210
Población urbana (%)	60,31	Índice de Desarrollo Humano	0,761
Población en grandes ciudades (%)	28,54	Variación de precios de la vivienda 2014-2019	13,34

Nota: los porcentajes en los datos demográficos se calculan sobre el total de la población del país. El PIB per cápita está calculado en dólares internacionales constantes con base a 2017.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, del Banco de Pagos Internacionales y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La Constitución de la República Popular de China (1982)<sup>8</sup>, en su primer artículo, define al país como «*un Estado socialista de dictadura democrática popular, dirigido por la clase obrera y basada en la alianza obrero-campesina*» y, en consecuencia, en el artículo 10 se dice que «*la tierra urbana es propiedad del Estado. En el campo y los suburbios de las ciudades, las tierras son propiedad colectiva (...)*». Ambos factores marcan notablemente el funcionamiento del mercado de la vivienda y, en general, de la economía y la sociedad del país.

<sup>6</sup> Información tomada del artículo *Berlin Freezes Rents for 5 Years in a Bid to Slow Gentrification*, publicado el 31 de enero de 2020 en The New York Times. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/01/31/world/europe/berlin-gentrification-rent.html>

<sup>7</sup> La gentrificación es el proceso por el cual los habitantes tradicionales de un barrio se ven obligados, generalmente mediante el alza de los precios, a desplazarse del mismo para dejar paso a familias de mayor renta por el crecimiento de la ciudad.

<sup>8</sup> Disponible en: [http://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content\\_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html](http://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html)

Tras el establecimiento del gobierno comunista en Pekín, a finales de 1949, la necesidad de acomodar a una población creciente que buscaba emigrar hacia los núcleos urbanos hizo que las autoridades se decantasen por proveer el nuevo parque de viviendas a través de las denominadas “*unidades de trabajo*” (fábricas, empresas, administraciones, etc), a las que se le asignaban fincas para el desarrollo de estas, junto al resto de servicios para sus trabajadores, como la asistencia sanitaria, lo que hizo que la movilidad laboral fuese muy baja, por implicar necesariamente un cambio de residencia. El método de financiación se acabó tornando en insostenible, pues los empleados pagaban alrededor del 1% de sus ingresos anuales en concepto de arrendamiento, una cantidad generalmente fija, lo que representaba una parte muy pequeña de los costes<sup>9</sup> (Gurran and Bramley, 2017; Yang and Chen, 2014).

En 1978 comienza la etapa de Reforma y Apertura. El nuevo liderazgo del Partido Comunista chino era consciente de los muchos problemas que generaba la vivienda para el desarrollo económico del país, por lo que se seleccionan varias ciudades para realizar, de forma experimental, una subida del precio de los alquileres y la privatización parcial hacia los ocupantes. Sin embargo, apenas tuvo efecto, al disponer todavía de un mercado financiero poco desarrollado, hasta 1988 cuando el Consejo de Estado hizo pública una nota donde reconocía la vivienda como un activo, y no sólo como un servicio, abriendo así el camino a las futuras regulaciones que permitirían convertirla en un bien de mercado. En 1995, intentando emular el éxito de Singapur en este campo, se decide crear dos sistemas de vivienda, uno de provisión pública para las familias de clase media y baja, donde se fomenta la adquisición a precios altamente subsidiados con limitaciones para la transmisión, y un mercado de vivienda privada y libre para las incipientes clases altas<sup>10</sup>. La nueva situación creada para el grueso de la población mantuvo, durante los primeros años, la vinculación entre los barrios y sus respectivas unidades de trabajo (Gurran and Bramley, 2017; Yang and Chen, 2014).

En consecuencia, en julio de 1998, el Consejo de Estado hizo pública una nueva resolución por la que se daba de plazo hasta el final de ese año para que, aquellas familias que todavía no lo habían hecho, adquiriesen la vivienda donde residían o buscasen otra en el mercado, prohibiéndose además a las empresas públicas la construcción de nuevos bloques. Por otro lado, en este mismo año se aprobó la Ley de Administración de la Tierra, que estandarizó para todo el país una duración de 70 años

---

<sup>9</sup> Entre 1950 y 1970, el gasto medio anual por este concepto rondaba los 35.000 millones de yuanes, mientras retornaban 1.000 millones de yuanes.

<sup>10</sup> Debe tenerse en cuenta que los terrenos donde se asientan las viviendas en zonas urbanas siguen siendo de propiedad estatal.

para las concesiones de suelo residencial, de 50 para el industrial y de 40 para el comercial y su asignación mediante concurso público y abierto (Yang and Chen, 2014).

Actualmente existen cuatro programas que pretenden proveer a la población china de distintos tipos de vivienda (Gurran and Bramley, 2017; Yang and Chen, 2014; Zhang and Rasiah, 2015):

- Viviendas de alquiler bajo: es el conjunto de unidades habitacionales municipales que se ceden a las familias urbanas de ingresos más bajos, requiriéndose en la mayoría de las ciudades que estén en posesión del “*hukou*<sup>11</sup>” para residir en ellas. Habitualmente suelen ser viviendas de bajas calidades y tamaños reducidos.
- Vivienda económica confortable: creado en 1991, es el programa más extendido en la actualidad, especialmente dirigido a las familias de ingreso medio-bajo. Se centra en reducir los costes asociados de origen público (impuestos y tasas sobre el terreno). Los criterios de acceso varían según la localidad y habitualmente hay restricciones a su venta y al alquiler para evitar la especulación.
- Vivienda pública de alquiler: varias ciudades orientales decidieron en 2007, junto al gobierno nacional, producir unidades residenciales de calidades medias a precios reducidos para captar inmigrantes cualificados, jóvenes recién graduados y familias de clase media de otras partes del país. Son contratos de arrendamiento de entre 3 y 5 años, tras los cuales se evalúa el mantenimiento de las condiciones y, en algunos casos, se puede ofrecer la venta a precio subsidiado.
- Vivienda de precio limitado: en 2007, intentando controlar el alza en los precios del mercado, ciertas ciudades decidieron someter la concesión de los terrenos residenciales a una limitación de precios, de beneficios de los promotores y de la superficie de la vivienda (máximo de 90 m<sup>2</sup>) para proveer, fundamentalmente a familias de ingreso medio, de un hogar asequible.

Todos estos programas fueron creados o reforzados en el transcurso de la burbuja inmobiliaria china. Con la reducción del papel del Estado y la liberalización del mercado de la vivienda, en 1998 se inició un importante incremento de los precios que hizo que, a partir de 2005, se introdujesen medidas disuasorias a la demanda, como el aumento de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios, un impuesto del 5,5% sobre las

---

<sup>11</sup> Es un sistema de registro similar al empadronamiento, pero orientado a limitar los movimientos migratorios internos.

reventas en plazos inferiores a 2 años y la prohibición de estas en proyectos sobre plano cuando aún no han sido finalizados. En 2006 se impulsó la promoción privada de vivienda barata exigiendo que el 70% de los pisos en las nuevas construcciones fueran inferiores a 90 m<sup>2</sup>. También se aprobó tasar en un 20% las ganancias de capital por la transferencia de propiedades inmobiliarias. A pesar de ello, los precios siguieron escalando, aunque a menor ritmo, por lo que se aprobaron incentivos fiscales a las viviendas de menor tamaño, se extendió el plazo para poder revender sin recargo de 2 a 5 años, se duplicó hasta el 20% del precio inicial de subasta el depósito para la obtención de terrenos y el pago del 50% en el primer mes tras la adjudicación. Más tarde, en 2010, se redujo la financiación hipotecaria máxima hasta el 70% del valor del inmueble en las primeras residencias y se aumentaron nuevamente los tipos de interés (Yang and Chen, 2014).

Desde la década de los 90 varias ciudades, entre las que fue pionera Shanghái, han creado fondos de provisión de vivienda financiados mediante contribuciones establecidas sobre los salarios, con las cuales se financian préstamos hipotecarios para los trabajadores contribuyentes, nuevas construcciones y restauraciones. Sin embargo, este instrumento ha sido polémico por fallos en su gestión y por casos de corrupción asociados a su aplicación (Yeung and Howes, 2006).

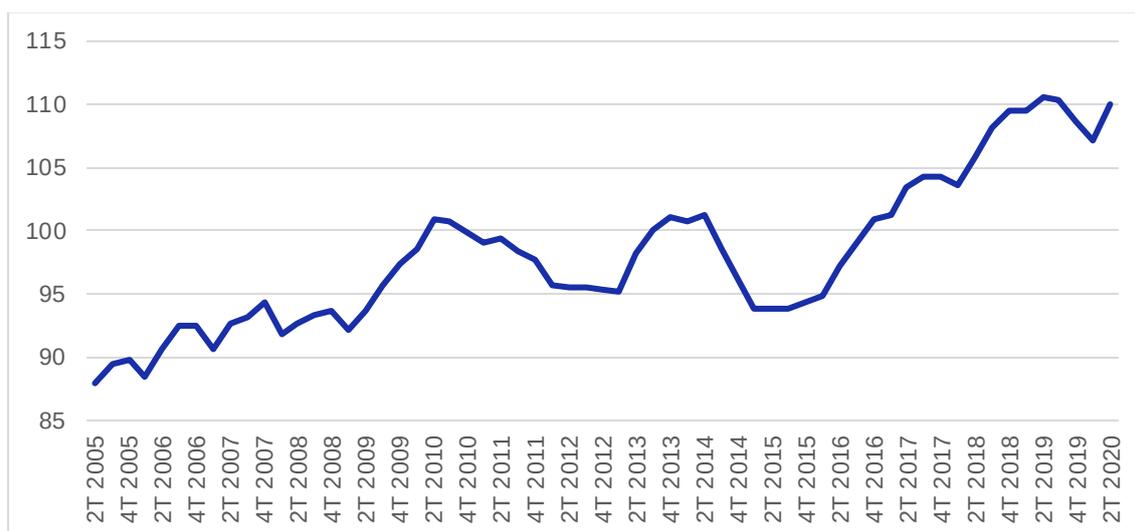
A pesar de los diferentes instrumentos empleados, en las últimas décadas se ha generado un importante problema de asequibilidad de vivienda en la mayoría de las áreas urbanas del país; así, en más del 60% de los hogares la renta disponible es inferior al presupuesto mínimo para adquirir una vivienda. Aun así, en 2019, el porcentaje de ocupantes en propiedad alcanzaba el 75% (Gurran and Bramley, 2017; Yang and Chen, 2014).

Los precios de la vivienda en China llevan ascendiendo desde hace quince años, algo natural en un país en desarrollo. Sin embargo, se registran bajadas puntuales causadas por la introducción de medidas para el enfriamiento del mercado, como el aumento del pago inicial mínimo para la obtención de hipotecas o la limitación en la compra de segundas residencias<sup>12</sup> (Gráfico 3.3). Estos datos deben interpretarse con cautela, dadas las enormes diferencias regionales que se producen en el contexto chino, donde la zona costera está mucho más evolucionada económicamente que la interior.

---

<sup>12</sup> Información obtenida del artículo *El precio de la vivienda en China continúa estabilizándose*, publicado el 19 de abril de 2017 por el Observatorio de la Política China. Disponible en: <https://politica-china.org/areas/sociedad/precio-de-vivienda-en-china-continua-estabilizandose>

Gráfico 3.3. Índice del precio real de la vivienda en China (2010=100)



Nota: Hasta el último trimestre de 2015 refleja los precios para nuevas viviendas en 70 ciudades y, a partir de 2016, el de viviendas ya existentes en todo el país.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de Pagos Internacionales. [https://www.bis.org/statistics/pp\\_selected.htm?m=6%7C288%7C596](https://www.bis.org/statistics/pp_selected.htm?m=6%7C288%7C596)

Derivada de la propia idiosincrasia de la política, la economía y la cultura chinas, se observa una importante heterogeneidad y disparidad en la forma en la que se formulan y aplican las políticas de vivienda. En ellas, interviene el gobierno central como iniciador (identificación de los problemas y propuesta de solución), las administraciones provinciales como intermediarias y coordinadoras y los ayuntamientos como adaptadores e implementadores dadas sus composiciones socioeconómicas (Zhang and Rasiah, 2015).

#### Actuaciones en materia de política de vivienda en China según códigos de la Tabla 2.1

O.S.1., D.S.1., O.P.1., O.P.2., O.P.3, D.P.2., D.P.3., D.P.4., O.A.1.

### 3.4. Corea del Sur

La República de Corea, que ocupa el sur de la península homónima, se convirtió en una potencia económica en las últimas décadas del siglo XX. Actualmente presenta un alto desarrollo económico, fruto de una política industrial intensa y de una política educativa que le han situado en los mejores puestos de los *rankings* internacionales en cuanto a cualificación de sus recursos humanos. Los datos correspondientes a la ficha-país que venimos elaborando para cada caso se presentan en la Tabla 3.3.

En la segunda mitad del siglo XX la planificación económica tuvo un especial papel en el desarrollo del país. En ella, el Plan Quinquenal de 1962 estableció por primera vez una política de vivienda, que se vio acompañada por la creación de un Ministerio de Construcción y, posteriormente, en 1968, por la Corporación Nacional de Vivienda de

Corea (CNVC) para la promoción y, en 1969, por el Banco de Vivienda de Corea para la financiación. Se elaboró un plan específico de vivienda para 10 años sobre el que se trabajó durante la década de los 70, estableciendo diversas regulaciones orientadas a la promoción de la construcción y al desarrollo del territorio, con la finalidad de estabilizar los precios y cubrir la demanda (Kim and Park, 2016; Woo, 2019).

Tabla 3.3. Ficha-país de Corea del Sur (2019)

Habitantes (millones)	51,709	PIB per cápita (\$)	42.764,53
Mayores de 65 años (%)	15,06	Superficie (km <sup>2</sup> )	97.489
Población urbana (%)	81,43	Índice de Desarrollo Humano	0,916
Población en grandes ciudades (%)	50,21	Variación de precios de la vivienda 2014-2019 (%)	1,23

Nota: los porcentajes en los datos demográficos se calculan sobre el total de la población del país. El PIB per cápita está calculado en dólares internacionales constantes con base a 2017.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El importante crecimiento económico que vino tras el cambio político de 1979 (golpe de estado que llevó al militar Chun Doo-hwan a la Presidencia) elevó la demanda de la sociedad surcoreana, por lo que en 1988 se anunció un plan para construir 2 millones de viviendas hasta 1992 (mencionado generalmente en la literatura como TMHD) (Tabla 3.4), tanto de promoción pública como privada, estructurada en función de los ingresos familiares, y la creación de 5 nuevas ciudades en las cercanías de Seúl (Kim and Park, 2016; Woo, 2019).

Tabla 3.4. Plan de Dos Millones de Viviendas (1988-1992)

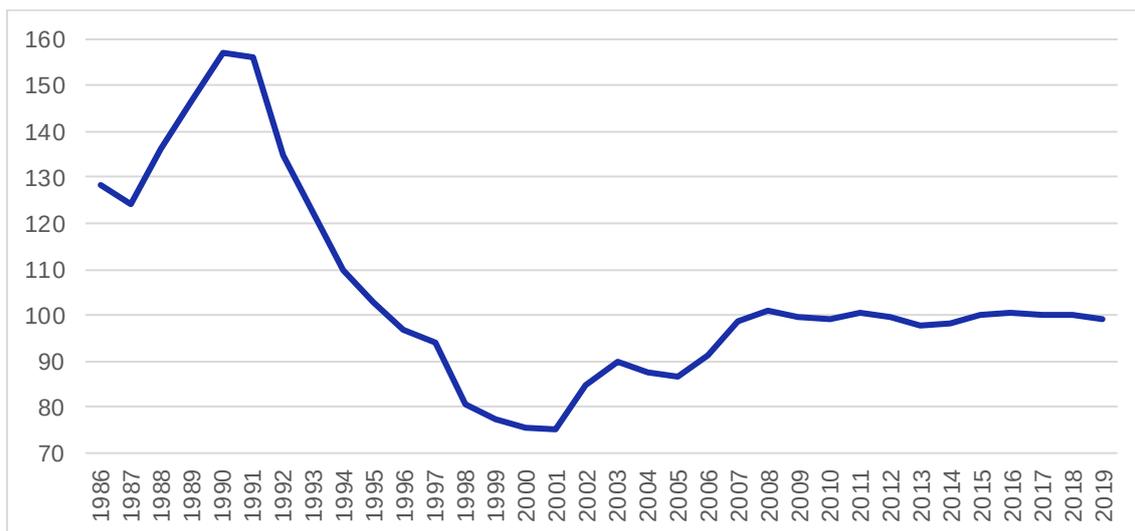
Categoría	Ingreso familiar	Tipo de vivienda	Financiación	Desarrolladores	Unidades (miles)
Sector público	Clases bajas	Alquiler permanente (20-36 m <sup>2</sup> )	Gobierno	CNVC, municipios	250
	Potenciales clases medias	Alquiler de largo plazo (33-50 m <sup>2</sup> )	Fondo Nacional de Vivienda	CNVC, municipios, constructoras	350
		Casas pequeñas (40-60 m <sup>2</sup> )	Fondo Nacional de Vivienda	CNVC, municipios, constructoras	250
Sector privado	Clases medias	Casas medianas (60-85 m <sup>2</sup> )	Privada	Constructoras	480
	Clases altas	Casas medianas-grandes (85 m <sup>2</sup> o más)	Privada	Constructoras	670

Fuente: elaboración propia a partir de Kim and Park (2016), tomado del Ministerio de Construcción y Transportes (2002).

Este programa permitió que los precios descendiesen de manera importante a lo largo de la década de los 90, hundiéndose especialmente con la Crisis Asiática de 1998, cuando el *stock* de viviendas era muy superior a la demanda, llevando a la quiebra a buena parte de los constructores. Para paliarlo, el gobierno, ahora ya democráticamente electo, decidió rebajar los impuestos y las tasas que afectan al mercado inmobiliario e incrementar las aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda que, junto con más facilidades crediticias, hizo crecer los precios en las grandes ciudades a partir de 2002 (Kim and Park, 2016; Woo, 2019).

A pesar de la introducción de medidas de carácter tributario (aumento de los impuestos a los grandes tenedores de vivienda), de la limitación de la ratio de endeudamiento de las familias y de la construcción de unidades habitacionales orientadas a las clases medias y bajas (Woo, 2019), los precios continuaron escalando durante el cuatrienio progresista, hasta 2008, habiendo acumulado un crecimiento de más del 30% desde 2001, mostrándose una bajada puntual entre 2003 y 2006 (Gráfico 3.4), atribuible a la época de reestructuración económica que vivió el país durante esos años, que aunque tuvo un impacto menor en el conjunto económico, pudo llevar a una menor demanda de vivienda.

Gráfico 3.4. Índice del precio real de la vivienda en Corea del Sur (2015=100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE. <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm>

Con la crisis económica global de 2008, se inaugura una etapa de estabilidad en el mercado inmobiliario surcoreano, con pequeñas oscilaciones (Gráfico 3.4). Esto puede verse enmarcado en el impulso gubernamental a la rehabilitación de viviendas y en el desarrollo de nuevos núcleos urbanos de promoción pública en la periferia de las grandes urbes. Esta última decisión puede obedecer a un intento de descentralizar las

ciudades más importantes del país que, como refleja la Tabla 3.3, reúnen a más de la mitad de la población (Kim and Park, 2016).

A partir de 2015, con la vuelta a la senda expansiva y el moderado aumento de los precios de la vivienda, los esfuerzos gubernamentales tornan hacia el refuerzo de los subsidios a los hogares menos pudientes de la sociedad surcoreana, mediante la *Ley nacional de protección de la subsistencia*, que busca asegurar que toda la población pueda hacer frente a unos “mínimos costes vitales”, asignando recursos en función de los ingresos, el tamaño de la familia, la forma de tenencia de la vivienda y la localidad donde se sitúa. Por otro lado, se han aumentado los impuestos sobre los grandes propietarios y endurecido los criterios para el acceso a los préstamos hipotecarios. Con ello, se intentan paliar dos de los grandes problemas del país, la baja natalidad y el envejecimiento, lo que se traduce en una reducción del tamaño de las familias<sup>13</sup> (Kim and Park, 2016; Woo, 2019).

**Actuaciones en materia de política de vivienda en Corea del Sur según códigos de la Tabla 2.1**

O.S.1., O.P.1., O.P.2., D.P.2., D.P.3., D.P.4., O.A.1., O.A.2.

### 3.5. Estados Unidos

Los Estados Unidos de América son la primera potencia mundial, posición en la que hoy rivalizan con China, como en su día lo hicieron con la antigua Unión Soviética. Ésta ha sido, por sí sola, una razón de peso para incluir al país en el estudio.

Demográficamente es un país mucho más joven que los europeos que se analizan en este *Trabajo*. Tiene una alta tasa de población urbana, puesto que el 46,5% de sus habitantes se concentra en grandes ciudades, generalmente situadas en sus dos zonas costeras oceánicas (Tabla 3.5).

Tabla 3.5. Ficha-país de los Estados Unidos (2019)

Habitantes (millones)	328,240	PIB per cápita (\$)	62.530,39
Mayores de 65 años (%)	16,21	Superficie (km <sup>2</sup> )	9.147.420
Población urbana (%)	82,46	Índice de Desarrollo Humano	0,926
Población en grandes ciudades (%)	46,49	Variación de precios de la vivienda 2014-2019	23,88

Nota: los porcentajes en los datos demográficos se calculan sobre el total de la población del país. El PIB per cápita está calculado en dólares internacionales constantes con base a 2017.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>13</sup> Mientras en 1980 casi el 50% de los hogares estaban formados por cinco miembros, en 2010 más del 65% de los hogares lo integraban tres o menos personas (Kim and Park, 2016).

Como en otros países, las primeras regulaciones en materia de vivienda tenían que ver más con evitar las construcciones insalubres o generadoras de comportamientos antisociales, que con el hecho de promover su tenencia por parte de las clases menos favorecidas. Por ello, hasta la Gran Depresión de 1929 las posibilidades de tener una vivienda en propiedad eran mínimas para la mayoría de la población, ya que las hipotecas no solían financiar más de un 60% del coste de adquisición. Además, la inestabilidad de los contratos de trabajo y de los ingresos hacía bastante habitual el impago de las cuotas, lo que se solucionaba mediante refinanciaciones o la ejecución del crédito. El propio *crac* bursátil de 1929 hizo que en 1933 más de la mitad de los préstamos se encontrasen en mora, mientras que las propiedades financiadas habían perdido gran parte de su valor (Schwartz, 2015).

Desde entonces los diversos gobiernos demócratas y republicanos han ido creando diferentes instituciones orientadas a facilitar la financiación para la compra de vivienda a las clases medias y bajas, entre las que se encuentran (Frame *et al.*, 2015; Schwartz, 2015):

- *Federal Home Loan Banks (FHLBanks)*, establecidos en 1932, son entidades propiedad de las instituciones financieras y supervisadas por el gobierno que facilitan financiación a sus asociados para promover el préstamo hipotecario.
- *Federal Housing Administration (FHA)*, instituida en 1934, está orientada a asegurar el cobro de los préstamos concedidos a familias de ingresos bajos por entidades financieras autorizadas.
- *Federal National Mortgage Association (Fannie Mae)*, creada en 1938, tiene encomendada la función de adquirir hipotecas titulizadas en el mercado secundario habitualmente provenientes de grandes bancos y convertirlas en valores garantizados por hipotecas que se venden en mercados abiertos, con la finalidad de expandir la financiación de la vivienda y generar activos financieros rentables.
- *Government National Mortgage Association (Ginnie Mae)*, escindida de *Fannie Mae* en 1968, es una empresa pública dedicada a asegurar los valores garantizados por hipotecas y así facilitar el cobro de las cuotas en caso de impago por los propietarios de la vivienda.
- *Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac)*, fundada en 1970 para competir con *Fannie Mae*, pero orientada a comprar créditos hipotecarios titulizados provenientes de cajas de ahorros y entidades financieras pequeñas.

Con la crisis económica de 2008, que hunde su origen directamente en la mala actuación de las entidades financieras a la hora de conceder los préstamos hipotecarios, el gobierno de George W. Bush vio la oportunidad y la necesidad de crear la *Federal Housing Finance Agency (FHFA)*, cuyo cometido es supervisar y regular de manera conjunta a *Fannie Mae*, *Freddie Mac* y *FHLBanks* (Frame et al., 2015; Schwartz, 2015).

Una vez abordado el ecosistema de la financiación de la vivienda en Estados Unidos, nos adentramos en el estudio de las medidas fiscales aplicadas a la vivienda, que se concreta en las siguientes actuaciones (Gurran and Bramley, 2017; Schwartz, 2015):

- Por el lado de las familias, los intereses de las primeras y segundas viviendas son deducibles hasta el millón de dólares por año en el impuesto sobre la renta. Son también deducibles los impuestos sobre primeras viviendas en el impuesto sobre la propiedad y las ganancias de capital hasta medio millón de dólares por la venta de esta.
- Por el lado de los inversores, existen exenciones y deducciones orientadas a la disposición en el mercado de alquiler de viviendas destinadas a familias de rentas bajas.

Una crítica habitual al diseño de estos incentivos fiscales es que favorecen de forma muy notable a las rentas medias y altas, resultando especialmente costosas (más de 152.000 millones de dólares en 2012), en vez de concentrarse en las familias menos favorecidas, que en la práctica no perciben ningún impacto positivo de ellos (Gurran and Bramley, 2017; Schwartz, 2015).

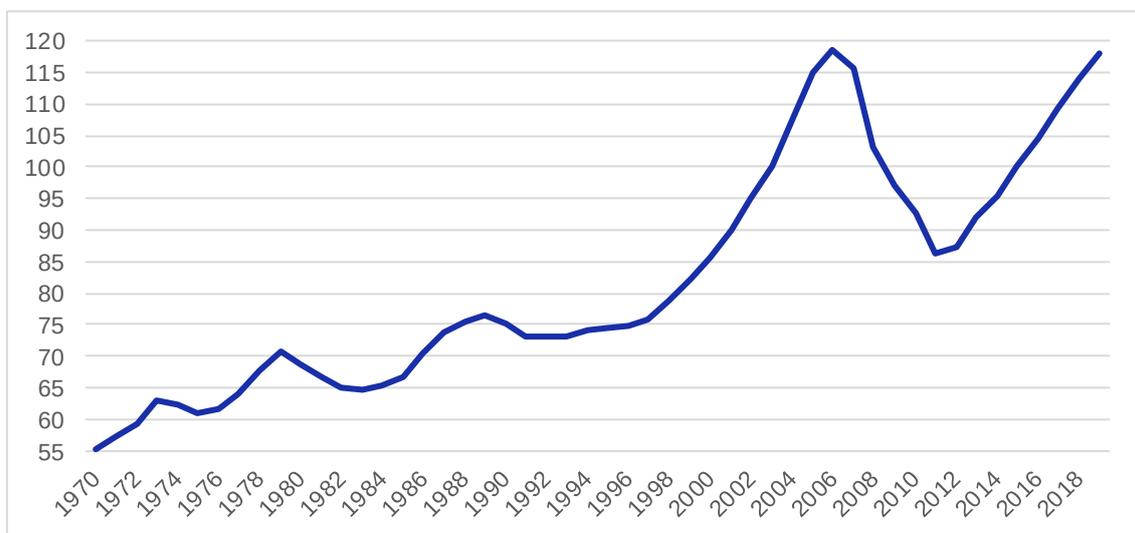
El tercer pilar de nuestro análisis es la vivienda pública. Esta política fue una de las piezas fundamentales del New Deal, pero, tras la Segunda Guerra Mundial y el éxito de la reforma hipotecaria, se convirtió en un instrumento muy impopular en la mayor parte del país, caracterizado por la pobreza, las bajas calidades y la alta criminalidad asociada a sus promociones. Con la llegada de la administración Clinton se decidió darle un nuevo impulso mediante la reconstrucción de las unidades más degradadas, buscando una menor densidad poblacional, la reubicación de familias para crear vecindarios más diversos y la *“one-strike rule”*, que habilitó a las autoridades a expulsar a los ocupantes problemáticos. La vinculación de esta actuación a las autoridades de vivienda pública locales, en muchos casos condicionadas por los intereses políticos, ha hecho que estas limiten su campo de actuación a los casos más graves, siendo pocas las ciudades que la han adoptado de forma más extensiva, como es el caso de Nueva York (Schwartz, 2015).

En contraste, otras grandes urbes, como Chicago, Atlanta o San Diego, empezaron a optar por la reducción o eliminación de las viviendas y la integración de sus usuarios en el programa de vales de vivienda. Este mecanismo, creado en 1974, supuso una primera respuesta a las disfuncionalidades de la vivienda pública, otorgando a las familias una ayuda que les permite acceder al alquiler de viviendas en el mercado privado para cumplir con los requisitos que establece la autoridad competente. Su objetivo ha sido la diseminación de las familias de bajos recursos en vecindarios diversos que les faciliten su integración en la sociedad (Schwartz, 2015).

Las sucesivas reformas del sistema hipotecario y la consolidación de las distintas instituciones de vivienda que se han ido creando en Estados Unidos han permitido que entre 1900 y 2020 el porcentaje de familias ocupantes de una vivienda en propiedad pasase de un 46,7% a un 66,6%. Según reporta la American Housing Survey, en 2019 casi un 5% de las familias ocupan viviendas que presentan deficiencias relevantes y un 37% de los hogares soportan más de un 30% de gasto en vivienda sobre el total de sus ingresos (Bureau of the Census, 1976; U.S. Census Bureau, 2020, s.f.).

Por lo que se refiere a la evolución de los precios de la vivienda en Estados Unidos, debe señalarse que ésta ha ido ligada al ciclo económico (Gráfico 3.5), algo propio de un sistema cuyo funcionamiento está estrechamente vinculado al del mercado financiero.

Gráfico 3.5. Índice del precio real de la vivienda en los Estados Unidos (2015=100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE. <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm>

Cronológicamente, el primer cambio en la tendencia alcista de los precios fue causado por la crisis del petróleo de 1973, que afectó a la economía, en general, y al mercado hipotecario, en particular. El extraordinario aumento de la inflación hizo que las

cooperativas o cajas de crédito tuviesen que remunerar el ahorro de los depositantes a unos tipos de interés superiores a los que recibían por los préstamos otorgados a las familias. Esta situación llevó a la quiebra a un gran número de ellas durante la década de los 80, dado que habitualmente las familias pagaban un tipo de interés fijo a lo largo de la vida de la hipoteca (Schwartz, 2015).

Tras la crisis, la necesidad de impulsar la recuperación económica y disminuir la conflictividad social llevó a la aprobación de la *Community Reinvestment Act* (1977). Con esta ley se instó a los bancos a facilitar préstamos a los hogares de menor nivel de renta, permitiéndoles para ello asumir la creación de créditos *subprime*<sup>14</sup>, también conocidos como *hipotecas basura*, que fueron aumentando su riesgo con el paso de los años. Cuando a partir de 2006 se empezaron a incumplir los pagos de forma masiva, los balances de numerosas entidades financieras empezaron a hundirse y el pánico bursátil se expandió por otros países, siendo este señalado habitualmente como el punto de partida de la Gran Recesión de 2008 (Gurran and Bramley, 2017; Whalen, 2008).

Entre los años 2008 y 2012, de forma similar al caso de España, los precios se hundieron hasta los niveles del año 2000. El propio desarrollo de la crisis económica, así como la falta de confianza en la concesión de créditos, interrumpieron el ritmo de ventas del sector. A partir de 2013 comienza una segunda subida de los precios (Gráfico 3.5), calificada por diversos analistas como una nueva burbuja, basada en el bajo precio del dinero gracias a la *Quantitative Easing* (Expansión Cuantitativa) impulsada por la Reserva Federal y a la aparición de nuevas funciones para las viviendas como son los alquileres turísticos que, hasta la llegada de la pandemia por la expansión del SARS-CoV-2, ofrecían una mayor rentabilidad que los alquileres a largo plazo para establecer el domicilio habitual. Con la nueva situación es previsible una nueva bajada de los precios a causa del aumento del paro y de la paralización del turismo debido a las medidas restrictivas a la movilidad instrumentadas por la mayoría de los países (Colombo, 2020).

<b>Actuaciones en materia de política de vivienda en Estados Unidos según códigos de la Tabla 2.1</b>
---

O.P.1., O.P.2., D.P.1., D.P.2., D.P.4., O.A.2., D.A.2.
--

<sup>14</sup> Los créditos *subprime* son los que presentan un alto riesgo de impago que se intenta compensar mediante altos tipos de interés.

### 3.6. Reino Unido

El Reino Unido, cuna del capitalismo y vértice fundamental de la Primera Revolución Industrial, tiene una larga tradición en la implementación de políticas de vivienda. Es un país desarrollado, altamente urbanizado (con una interesante distribución territorial) y con una elevada densidad de población (Tabla 3.6).

Las primeras bases de la política de vivienda en el Reino Unido se remontan a 1851, cuando se habilitó a las autoridades locales a proveer viviendas a la clase trabajadora, pero sin mucho efecto sobre la realidad. En 1919, se aprobó la conocida como *Addison Act*, que obligó a los ayuntamientos a realizar planes para la construcción de viviendas que mejorasen el estándar de vida obrero, aunque el proceso inflacionario posterior a la Primera Guerra Mundial limitó el éxito de la iniciativa. En 1930, la *Greenwood Act* puso el foco en el problema del chabolismo, acuciante en los entornos de las grandes ciudades, y en la necesaria recolocación de sus habitantes en unidades habitacionales más modestas y asequibles que las que se venían ofreciendo por las iniciativas municipales (Mullins and Murie, 2006).

Tabla 3.6. Ficha-país del Reino Unido (2019)

Habitantes (millones)	66,834	PIB per cápita (\$)	46.658,55
Mayores de 65 años (%)	18,51	Superficie (km <sup>2</sup> )	241.930
Población urbana (%)	83,65	Índice de Desarrollo Humano	0,932
Población en grandes ciudades (%)	26,96	Variación de precios de la vivienda 2014-2019 (%)	21,43

Nota: los porcentajes en los datos demográficos se calculan sobre el total de la población del país. El PIB per cápita está calculado en dólares internacionales constantes con base a 2017.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, de HM Land Registry y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Tras la Segunda Guerra Mundial las *council houses*<sup>15</sup> adquieren una función protagonista en la reconstrucción del país. Más de cuatro millones de viviendas fueron dañadas o destruidas en el conflicto, al mismo tiempo que la población había crecido en un millón de habitantes. El gobierno laborista de Clement Attlee, que había sucedido a Winston Churchill, decidió impulsar un programa basado en la construcción de unidades prefabricadas y la rehabilitación de la vivienda dañada. Durante el segundo gobierno de Churchill (1951-1955), se optó por liberalizar el mercado del alquiler (hasta entonces había un intenso control de rentas) y reducir las aportaciones a las entidades locales que desarrollaban vivienda pública, lo que se tradujo en una progresiva rebaja de las calidades, el aumento de la densidad mediante la construcción de edificios de viviendas más altos y la disminución de la superficie por persona. En 1968, se publicó *Old Houses into New Homes*, un libro blanco que destacaba los problemas de salubridad y seguridad

<sup>15</sup> Viviendas promovidas por las autoridades municipales (*councils*).

que tenían los proyectos realizados en la última década, que trajo el cese de ese tipo de construcciones. A partir de ese momento, los esfuerzos viraron hacia la mejora ambiental del parque ya existente y la vuelta a la baja densidad (Mullins and Murie, 2006).

En 1980, con Margaret Thatcher como Primera Ministra, se introdujo el *Right-to-Buy*<sup>16</sup>, que permitía a los usuarios de vivienda pública hacerse con ella en propiedad a un precio altamente asequible, con la intención de que se implicase en el mantenimiento y la mejora de las construcciones y el entorno. Cinco años después, en 1985, se aprobó una nueva regulación de las asociaciones de vivienda<sup>17</sup>, mediante la *Housing Associations Act*<sup>18</sup>, que les garantizaba la asistencia del Estado y facultaba a los ayuntamientos a fomentar su constitución y desarrollo en detrimento de las *council houses*. Con el paso del tiempo, estas asociaciones han ido ganando peso, llegando a sobrepasar a los municipios como proveedores de vivienda en algunos años. Más tarde, en 2013, se estableció la política *Help-to-buy*<sup>19</sup> que emplea cuatro instrumentos: préstamos participativos, garantías hipotecarias, propiedad compartida y estímulo a la compra de vivienda mediante el aumento de la financiación hasta el 95% del precio total (Hilber and Schöni, 2016).

Dada la peculiar distribución territorial del país, nos ha parecido oportuno realizar el análisis de la evolución de los precios de la vivienda en el Reino Unido, no de forma global sino de un modo desagregado, poniendo el énfasis en lo que ha sucedido con los precios medios de la vivienda en propiedad en las capitales de los cuatro países británicos<sup>20</sup>. Como puede observarse en el Gráfico 3.6, su evolución ha sido muy similar hasta el estallido de la crisis económica global de 2008. Desde entonces, las cuatro ciudades han tomado caminos diferentes:

- En Londres se produjo una burbuja inmobiliaria. Entre septiembre de 2009 y el mismo mes de 2020 la vivienda se encareció más de un 85%, hasta un nivel muy alto en comparación con otras metrópolis (Hilber and Schöni, 2016). A partir del referéndum de salida de la Unión Europea, celebrado el 23 de junio de 2016, se observa una estabilización de los precios.

---

<sup>16</sup> Derecho a comprar.

<sup>17</sup> Según la definición jurídica, son organizaciones que nacen de la iniciativa ciudadana para promover la construcción de viviendas sin ánimo de lucro, distinguiéndose entre las de carácter benéfico, orientadas a familias de bajos recursos, y las mutualistas, donde los beneficiarios son los propios miembros.

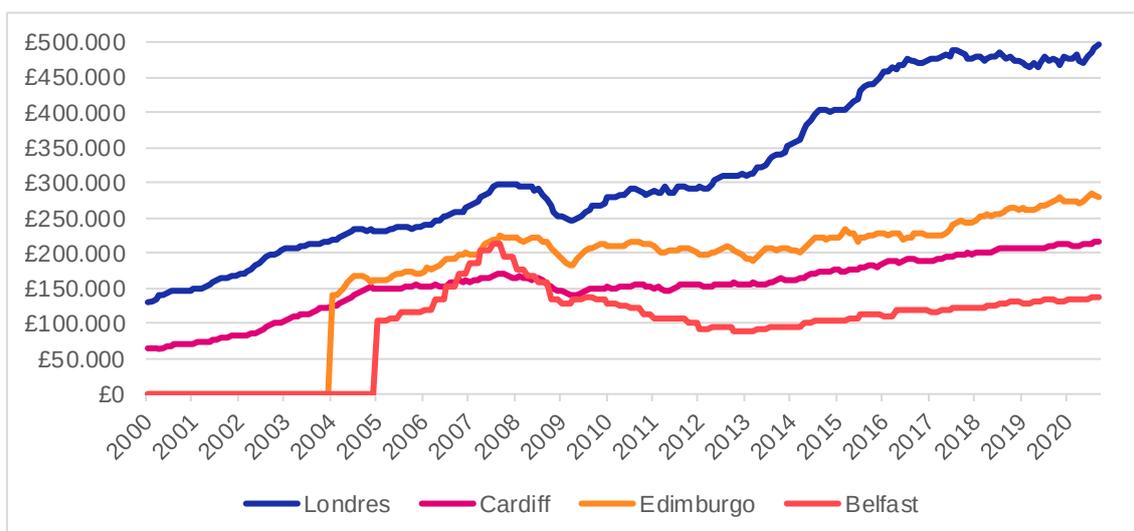
<sup>18</sup> Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/69/contents>

<sup>19</sup> Ayuda a la compra.

<sup>20</sup> Londres, de Inglaterra; Cardiff, de Gales; Edimburgo, de Escocia y Belfast de Irlanda del Norte.

- En Edimburgo y Cardiff la evolución ha sido también creciente desde mediados de 2009, si bien de forma mucho más moderada y a niveles muy inferiores a los londinenses, hecho que, por otra parte, resulta lógico si tenemos en cuenta el factor capitalidad y la condición de centro financiero de la Unión Europea de la que ha gozado Londres hasta que se hizo efectivo el Brexit.
- En Belfast los precios cayeron durante más tiempo que en el resto de las ciudades analizadas, hasta los primeros meses de 2013. Es destacable la breve burbuja que hizo que los precios se hubiesen duplicado entre 2005 y la primera mitad de 2007. En esto intervino la etapa de relativa paz social que siguió a los Acuerdos de Viernes Santo de 1998<sup>21</sup> y de estabilidad política a partir del restablecimiento de la autonomía en 2006.

Gráfico 3.6. Precios medios de la vivienda en propiedad en las capitales británicas



Nota: las series para Edimburgo y Belfast empiezan en enero de 2004 y enero de 2005 respectivamente. Fuente: elaboración propia a partir de datos de HM Land Registry. <https://landregistry.data.gov.uk/>

Gurran y Bramley (2017) atribuyen la diferente evolución de los precios en Londres (y por extensión, en Inglaterra), con respecto al resto del Reino Unido, a dos factores:

- La rigidez de la planificación urbana, con especial intensidad desde que los otros tres países constituyentes decidieran flexibilizarla al obtener el marco competencial para ello. Estas restricciones tienen una manifestación muy clara en los *anillos verdes*<sup>22</sup>, cuyos efectos se empezaron a notar a partir de la década de los 70, al agotarse el terreno disponible dentro de ellos.

<sup>21</sup> Acuerdo entre Irlanda y el Reino Unido para poner fin a la violencia política entre las comunidades republicana irlandesa y unionista británica, que había afectado con especial intensidad a Belfast.

<sup>22</sup> Son franjas circunvalantes a las grandes ciudades en las que la edificación está muy limitada al objeto de frenar la expansión de los núcleos.

- ii. El propio sistema político británico, en el que los representantes deben su propio escaño a un conjunto de electores muy reducido que viene determinado por la circunscripción electoral. De ello surge el concepto “*Not In My Back Yard*”, que es un límite a la hora de promover nuevos desarrollos urbanísticos, especialmente cuando se trata de viviendas destinadas a colectivos de menores ingresos.

La disfuncionalidad en la generación de vivienda en Inglaterra tiene claras consecuencias para las personas, al ser el caldo de cultivo para el importante problema que suponen los *pisos patera*<sup>23</sup> y otras formas de aprovechamiento indebido del parque construido (Hilber and Schöni, 2016).

**Actuaciones en materia de política de vivienda en Reino Unido según códigos de la Tabla 2.1**

O.P.1., O.P.2., D.P.2., D.P.4., D.A.1.

### 3.7. Singapur

La República de Singapur es una ciudad-estado insular de Asia que se caracteriza por su alto desarrollo económico y social, su juventud demográfica y su reducida extensión territorial (Tabla 3.7). Es un país diverso, donde a lo largo de la historia se han asentado gentes procedentes de culturas tan diferentes como la china, la malaya y la india y que, con su explosión como centro productivo y financiero de primer orden, ha atraído a trabajadores de todo el mundo en las últimas décadas.

Tabla 3.7. Ficha-país de Singapur (2019)

Habitantes (millones)	5,704	PIB per cápita (\$)	97.341,47
Mayores de 65 años (%)	12,39	Superficie (km <sup>2</sup> )	709
Población urbana (%)	100,00	Índice de Desarrollo Humano	0,938
Población en grandes ciudades (%)	100,00	Variación de precios de la vivienda 2014-2019 (%)	-4,01

Nota: los porcentajes en los datos demográficos se calculan sobre el total de la población del país. El PIB per cápita está calculado en dólares internacionales constantes con base a 2017.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, del Singapore Department of Statistics y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Al independizarse del Imperio Británico, su gobierno intentó resolver dos problemas fundamentales: la escasez de viviendas y el chabolismo. Para ello, en 1966 se aprueba la Ley de Adquisición de Tierras, que faculta al ejecutivo a expropiar tierras por cualquier razón de interés público para usos residenciales, comerciales o industriales<sup>24</sup>. De este

<sup>23</sup> Consiste en un uso intensivo del espacio útil de las viviendas para alojar a un alto número de personas, habitualmente inmigrantes en condiciones precarias.

<sup>24</sup> Este instrumento ha sido ampliamente utilizado, habiendo pasado el porcentaje de suelo público de un 44% en 1960 a un 90% en la actualidad.

modo, todas las construcciones sobre suelo público están sujetas a una concesión de 99 años, momento en que retornan al Estado de forma gratuita. Para aquellos ciudadanos que decidan deshacerse de su vivienda, existe un mercado secundario legal para su venta controlado por el gobierno para evitar incrementos injustificados en los precios (Phang and Helble, 2016).

Desde entonces, se ha asentado un sistema sencillo y bastante estable, con dos funciones claramente diferenciadas:

1. La promoción y producción de la vivienda, que se lleva a cabo por dos vías:
  - El *Housing and Development Board* (HDB) se encarga de desarrollar el suelo, los edificios residenciales y los equipamientos de los barrios que promueve<sup>25</sup> en los terrenos de propiedad estatal.
  - Los promotores privados ejecutan la construcción de vivienda sobre el territorio no nacionalizado. Son conocidos como *executive condominiums* dado su alto precio, orientados a familias con mayores ingresos e inversores.
2. La financiación de la adquisición de la vivienda por diferentes medios:
  - El *Central Provident Fund*<sup>26</sup> (CPF) facilita la adquisición de la vivienda por dos vías:
    - El empleo de los depósitos de ahorro ordinario.
    - La concesión de subsidios directos en función de la renta<sup>27</sup>, con carácter progresivo, que puede alcanzar hasta la mitad del precio en el caso de las rentas más bajas (Tabla 3.8).
  - El ahorro privado.
  - El sistema financiero a través de préstamos.

Tabla 3.8. Asequibilidad de los apartamentos del HDB (2014)

Estancias	Precio medio	Precio medio tras subsidio	Ingreso medio anual solicitante	Ratio precio/salario
	SG\$	SG\$	SG\$	
2	110.000	55.000	19.200	2,86
3	187.000	137.000	30.000	4,57
4	295.000	265.000	50.400	5,26
5	386.000	386.000	72.000	5,36

Fuente: elaboración propia a partir de The Straits Times, tomado de Phang and Helble (2016).

<sup>25</sup> Según se define en su página web. Disponible en: <https://www.hdb.gov.sg/>

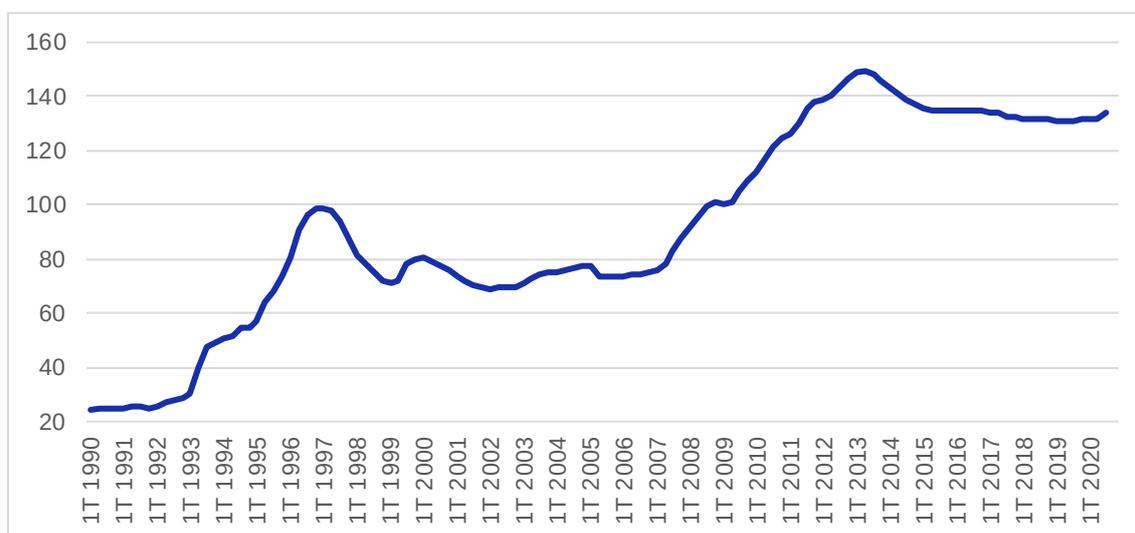
<sup>26</sup> Es una organización pública creada en 1955 encargada de gestionar las aportaciones obligatorias de trabajadores y empleadores para pensiones, sanidad y vivienda.

<sup>27</sup> Según define el propio organismo en su página web. Disponible en: <https://www.cpf.gov.sg/Members/Schemes/schemes/housing/housing-scheme>

Este sistema ha demostrado ser muy efectivo dado que a través de él se ha levantado el 80% del total de viviendas del país (Phang and Helble, 2016).

Finalmente, por lo que se refiere a la evolución del precio de la vivienda en Singapur, el Gráfico 3.7 muestra las diferentes etapas que podemos distinguir en los últimos treinta años (Phang, 2018):

Gráfico 3.7. Índice del precio de la vivienda en Singapur (2009=100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Singapore Department of Statistics. <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/economy/prices-and-price-indices/visualising-data>

- Entre 1990 y 1997, el rápido crecimiento económico que experimentó el país se vio acompañado por una fuerte subida del precio de la vivienda, que se interrumpió con la crisis financiera asiática<sup>28</sup>.
- De 1997 a 1999 se fueron adjudicando las existencias de viviendas nuevas mientras caían los precios. Una de las medidas para intentar frenar el descalabro económico fue la reducción de los costes laborales mediante la reducción de las aportaciones al CPF, haciendo que muchas familias no tuviesen los suficientes fondos para continuar pagando los préstamos.
- Desde 1999 hasta 2007 el mercado se mantuvo bastante estable. En 2002 el HDB pasó a construir bajo demanda para evitar generar una burbuja durante la recuperación económica.
- Entre 2007 y 2014, tras el estallido económico global, Singapur se convirtió en un destino laboral y financiero muy relevante a nivel mundial. Los importantes paquetes de estímulos económicos que se pusieron en marcha controlaron los

<sup>28</sup> La crisis, originada en Tailandia, sacudió las economías del sureste asiático con especial intensidad y generó importantes distorsiones en el resto del mundo. Algunos países necesitaron asistencia del Fondo Monetario Internacional, aunque no fue el caso de Singapur (Ba, 2019).

perniciosos efectos externos y favorecieron la continuidad del crecimiento económico. Sin embargo, el sistema, que se había mostrado tan eficaz en otras épocas, no fue capaz de responder con la suficiente celeridad al importante crecimiento de la demanda de vivienda, haciendo que los precios aumentasen de forma considerable.

- Desde 2014 el mercado inmobiliario se ha mantenido estable. La introducción de regulaciones macroprudenciales, como la disminución de la ratio préstamo-valor y de la ratio servicio de la deuda-salario, así como el incremento de las tasas e impuestos relativos a las transmisiones de viviendas, han contribuido a paralizar la escalada alcista en los precios, tal como se aprecia en el Gráfico 3.7.

Hay que resaltar que los inmigrantes que han llegado en las últimas décadas de forma masiva al país tienen que hacer frente, por lo general, a alquileres elevados, al no poder entrar dentro del esquema *HDB-CPF* con las mismas condiciones que los singapurenses (Phang and Helble, 2016). En general, se puede señalar que las actuaciones gubernamentales han surtido los efectos deseados para los ciudadanos con nacionalidad singapurense, haciendo que la vivienda sea un bien accesible para ellos. La gran estabilidad del sistema, que ha sobrevivido sin grandes cambios desde su creación, se encuentra detrás de este éxito.

<b>Actuaciones en materia de política de vivienda en Singapur según códigos de la Tabla 21</b>
--

O.S.1., O.P.1., D.P.2., D.P.3., D.P.4.
--

#### **4. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA**

Bajo este epígrafe se analizan las diferentes etapas por las que ha atravesado la política de vivienda en España desde bien entrado el siglo XIX hasta nuestros días, destacando en cada una de ellas los aspectos que, a nuestro juicio, se han considerado más relevantes. Obviamente, las actuaciones llevadas a cabo por los sucesivos gobiernos de España han estado condicionadas por los problemas de vivienda a resolver y por la ideología del partido político gobernante. El estudio previo de los seis casos anteriores también nos ha permitido determinar hasta qué punto España ha seguido el camino marcado por los seis países analizados. Los trabajos de Capel (1983), Leal Maldonado y Martínez del Olmo (2017), Pérez *et al.* (2011) y Rodríguez Alonso (2011) han sido cruciales para comprender la complejidad de esta política sectorial en nuestro país.

#### **4.1. Desde el siglo XIX hasta la Guerra Civil Española (1936-1939)**

Debemos destacar en esta etapa, por su incidencia en el acceso a la vivienda en las zonas urbanas, la conocida como *Desamortización de Mendizábal* que tuvo lugar en 1836 y supuso la desaparición de centenares de monasterios y conventos, cuyos terrenos fueron subastados y adquiridos por burgueses y nobles adinerados, que edificaron sobre ellos diferentes tipos de viviendas y establecimientos mercantiles (animados por la Ley de 9 de abril de 1842, que liberalizó los alquileres) o se mantuvieron reservados hasta bien entrado el siglo XX, como sucedió en el caso de Valladolid. Es también en esos tiempos cuando se realizan las primeras reformas urbanas y planificaciones de ensanches, que buscaban ordenar el crecimiento priorizando la salubridad, un problema que históricamente había perseguido a los grandes núcleos de población y que todavía entonces era relevante por las epidemias de tifus, cólera y otras enfermedades que se daban con frecuencia. En dichos espacios se solían reservar las zonas consideradas de mayor vistosidad y calidad para los burgueses, relegando a las clases menos pudientes a las afueras de ellos. Otro hecho importante fue el derribo de la mayoría de las murallas que, en algunos casos, habían rodeado a los cascos urbanos desde la antigüedad. Paralelamente, el barraquismo o las “*viviendas autoconstruidas*” fue un fenómeno importante y problemático en las ciudades. Las masivas llegadas de inmigrantes pobres o empobrecidos desde las zonas rurales y la falta de acomodo adecuado y a buen precio en las capitales industriales hizo que se asentasen en los extrarradios de estas y en las faldas de las montañas (Capel, 1983).

En las últimas décadas del siglo XIX se fue plasmando una preocupación real por la vivienda popular o barata, si bien, hubo que esperar hasta que la Ley de 12 de junio de 1911 alumbró el primer cimiento para la promoción de su construcción mediante cooperativa, contando a partir de su reforma (Real Decreto-ley de 10 de octubre de 1924) con la intervención de los municipios, creándose patronatos y otras instituciones similares para su desarrollo. Más tarde, se aprobó la Ley de 7 de julio de 1934 y al año siguiente la Ley de 25 de junio de 1935 procurando la promoción del sector de la construcción residencial, con el doble objetivo de reducir el desempleo y mejorar la situación habitacional de los trabajadores.

#### **4.2. Del Instituto Nacional de Vivienda a la vivienda bonificable (1939-1953)**

Diversos factores políticos y sociales llevaron a España a una cruenta Guerra Civil entre 1936 y 1939, en la que se impusieron las tropas lideradas por el General Francisco Franco. Tras el conflicto, buena parte de las infraestructuras y de las viviendas se

encontraban en un estado lamentable, mientras el país se sumía en una preocupante depresión económica.

En el sentido político, surgió un sistema de *Leyes Fundamentales del Reino* que funcionaron a modo de Constitución del nuevo Estado. El *Fuero del Trabajo* y el *Fuero de los Españoles* pronunciaron la intención del Estado de garantizar un hogar en propiedad a todas las familias<sup>29</sup>.

En 1939, con el fin de la guerra, se crearon dos organizaciones clave en el futuro desarrollo de la política de vivienda:

- El *Instituto Nacional de Vivienda (INV)*, mediante la Ley de 19 de abril de 1939, encargado de dictar normas de construcción, seleccionar materiales, establecer tipos de construcción y otorgar los beneficios estipulados a las viviendas protegidas.
- La *Obra Sindical del Hogar*, orientada a la promoción de la construcción de viviendas dentro del esquema del *Instituto Nacional de Vivienda* (Capel, 1983).

La Ley de 19 de abril de 1939, establecía un régimen de ayudas y beneficios a la construcción de viviendas de renta reducida, que fue desarrollado por el Reglamento de 8 de septiembre del mismo año. Se concretó en:

- La exención del 90% de la contribución urbana durante 20 años.
- La concesión de créditos sin intereses, cubriendo hasta el 40% del presupuesto.
- Primas de hasta un 20% del presupuesto a la autoconstrucción cooperativa.

A este sistema pudieron acogerse las administraciones locales, las organizaciones sindicales (entre ellas, la *Obra Sindical del Hogar*), las empresas para sus propios trabajadores, cooperativas de vivienda y entidades benéficas. Inicialmente, se contemplaba el arriendo como forma de ocupación, previéndose una amortización o venta en favor de los inquilinos (Pérez *et al.*, 2011).

Cinco años más tarde se aprueba la Ley de 25 de noviembre de 1944, que instituye la "*vivienda bonificable*", orientada principalmente a las clases medias. Bajo esta figura se pudieron levantar construcciones con grandes ventajas financieras (préstamos de hasta el 60% del presupuesto, a un tipo de interés del 4% y vencimiento de hasta 50 años) y operativas (facilidades para la obtención de materiales en un contexto de escasez severa). Se establecieron unos baremos de renta de alquiler en función del tamaño y

---

<sup>29</sup> Decreto 779/1967, de 20 de abril, por el que se aprueban los textos refundidos de las *Leyes Fundamentales del Reino*.

las calidades de las unidades habitacionales. La laxitud de la norma permitió obtener a los promotores grandes beneficios en un contexto de depresión económica, al permitir, *de facto*, su venta.

Las medidas introducidas no surtieron gran efecto, al encontrarse el país en un escenario postbélico y autárquico que no permitía un gran desarrollo económico. La escasez material era generalizada y se tradujo en cierta lentitud en las labores de reconstrucción, en la falta de acomodo de las familias y, especialmente, en el aumento del chabolismo en los entornos de las grandes ciudades (Capel, 1983).

#### **4.3. La transformación de las ciudades y los Planes Nacionales de Vivienda (1954-1975)**

Esta etapa marca el comienzo de una auténtica transformación de las ciudades españolas, a lo largo de la cual se construye buena parte del parque inmobiliario actual. Su vinculación con el cambio general de la política económica que se vivió en aquellos años es muy estrecha, siendo hechos destacables: la eliminación del racionamiento de alimentos, en 1952, la entrada en la Organización de las Naciones Unidas, en 1955 y, fundamentalmente, el Plan Nacional de Estabilización Económica (más conocido como Plan de Estabilización), en 1959. Este último propició la moderación de la inflación y el desarrollo industrial y turístico de España.

##### **4.3.1. La ley de viviendas de renta limitada de 1954**

En 1954, dado el escaso éxito de las iniciativas previas, se aprobó la Ley de 15 de julio, sobre protección de viviendas de renta limitada, que venía a complementar la de 19 de abril de 1939, mediante una reformulación del sistema de ayudas, creando dos grupos:

- El *grupo 1*, que se correspondía con aquellas que no solicitaran “*auxilio económico*” del Estado. Obtenían preferencia de suministro de materiales y se les fijaba una renta máxima de 1.500 pesetas al mes, sin limitaciones en la venta.
- El *grupo 2*, que sí accedía al “*auxilio económico*”. Dentro de él, existían tres categorías vinculadas a la superficie de las viviendas (yendo del mínimo de 50 m<sup>2</sup> en la categoría 3 hasta los 150 m<sup>2</sup> de la 1) y, en función de las cuales se establecían los baremos de la renta de alquiler que se actualizaba por lustros. Los precios de venta estaban limitados sobre el tipo de construcción. El denominado “*auxilio económico*” se concretó en anticipos sin intereses a reintegrar en el largo plazo, en cantidades fijadas por las categorías (del 35% en la categoría 1 al 75% en la 3). Como beneficios, recibían ventajas fiscales y

tenían preferencia en los suministros y derechos de expropiación cuando no fuese viable la adquisición ordinaria del suelo.

#### 4.3.2. I Plan Nacional de la Vivienda (1956-1960)

Con el Decreto de 1 de julio de 1955, por primera vez en España, se creaba un vehículo claro con instrumentos y objetivos en la política de vivienda, fijando una meta de 550.000 unidades en 5 años. A partir de él, se clarificaron los tipos de vivienda que contaban con el soporte del Estado:

- Viviendas de tipo social (Decreto-ley de 14 de mayo de 1954): orientadas a las familias de reducido poder adquisitivo, eran promovidas directamente por el *INVI*, organismos oficiales o entidades benéficas, con una limitación de 50 m<sup>2</sup> y precio de venta de 100.000 pesetas. Se ubicaron preferiblemente en las afueras de los núcleos urbanos.
- Viviendas de renta limitada (Ley de 14 de julio de 1954): mantiene la estrategia referida en el apartado anterior.
- Viviendas subvencionadas (Ley de 13 de noviembre de 1957): nacido como *Plan de Urgencia Social de Madrid* y posteriormente expandido a Barcelona, Vizcaya y Asturias. Su principal cometido fue priorizar la construcción de viviendas e iglesias, colegios y centros de salud para la atención de los nuevos barrios, en detrimento de otras actuaciones. Pretendía descongestionar los núcleos principales de esas zonas y evitar el surgimiento de zonas chabolistas.

En muchos casos su aplicación se concretó de manera ordinaria, pero en otros se debieron realizar actuaciones concretas. Entre ellas, Capel (1983) destaca las *Unidades Vecinales de Absorción*, dirigidas exclusivamente a reubicar poblados de chabolas. Aunque se crearon con una firme vocación de provisionalidad, en ocasiones han extendido su existencia hasta nuestros días.

#### 4.3.3. II Plan Nacional de la Vivienda (1961-1976)

La Ley 84/1961, de 23 de diciembre, fue la base para el lanzamiento del *II Plan Nacional de Vivienda* que se desarrollaría durante los siguientes quince años. En esta ocasión, la propia Ley detalla una vinculación especial con los Planes de Desarrollo Económico y Social que se desarrollaron en paralelo. Se previó la ejecución de 3.713.900 de unidades, 627.316 en el primer cuatrienio.

El Decreto 2131/1963, de 24 de julio, refundió la legislación precedente y, con su desarrollo en el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, creó una nueva denominación, la de

Vivienda de Protección Oficial (VPO), única para todas las viviendas nacidas al amparo del Plan, que se clasificaron según indica la Tabla 4.1.

Tabla 4.1. Tipos de viviendas protegidas bajo el II Plan Nacional de Vivienda

Grupo	Categoría	Dimensiones	Beneficios
1º		50 a 200 m <sup>2</sup>	Préstamo oficial con intereses (hasta el 60%)
2º	1ª	80 a 200 m <sup>2</sup>	Préstamo con intereses (hasta el 90%), prima (hasta el 20%) y anticipo (35%)
	2ª	65 a 150 m <sup>2</sup>	Préstamo con intereses (hasta el 90%), prima (hasta el 20%) y anticipo (50%)
	3ª	50 a 80 m <sup>2</sup>	Préstamo con intereses (hasta el 90%), prima (hasta el 20%) o anticipo (75%)
	Subv.	50 a 150 m <sup>2</sup>	Préstamo con intereses (hasta el 90%), subvención (30.000 pesetas/vivienda) o anticipo

Nota: los porcentajes están calculados sobre el presupuesto de ejecución de la obra.

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

Los usos posibles contemplados eran:

- Uso propio por autopromoción.
- Arriendo permanente o con opción a compra.
- Venta al contado o aplazada.
- Cesión gratuita de ser considerado por los promotores.

Además de lo anterior, se concedieron exenciones y bonificaciones tributarias y se pudo disponer la expropiación forzosa para levantar unidades habitacionales de ambos grupos.

#### 4.3.4. Otras actuaciones destacadas en materia de vivienda

Aparte de la planificación, tuvieron lugar en este periodo otras actuaciones que afectaban directa o indirectamente a la vivienda y que merece la pena resaltar:

- La aprobación de la Ley, de 12 de mayo, sobre régimen del suelo y ordenación urbana que, por primera vez, limita de forma ostensible el *ius aedificandi* o derecho a edificar. Se intenta conseguir la compactación de los núcleos y la mejora del urbanismo. Introduce tres figuras: el suelo urbano (en zonas consolidadas, donde ya se disfruta de servicios como agua, alcantarillado o electricidad y el grado de edificación es alto), el suelo de reserva urbana (para el que se prevé una futura, pero no lejana, construcción mediante planes parciales) y el suelo rústico (principalmente destinado a usos agropecuarios o a la

protección de la naturaleza). Con esta Ley, también surgen los planes de ordenación por niveles geográficos (nacional, provincial y municipal).

- La creación del Ministerio de la Vivienda mediante el Decreto-Ley de 27 de febrero de 1957. Bajo su competencia, y con ánimo coordinador, se pusieron el Instituto Nacional de la Vivienda, la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, la Obra Sindical del Hogar y el resto de los organismos públicos vinculados a la vivienda.
- La promulgación de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, que sustituyó al artículo 396 del Código Civil y que, a pesar de que ya había sufrido modificaciones desde su aprobación en 1889, era todavía muy simple y subsidiaria, en contraste con las necesidades de los edificios de viviendas que se estaban construyendo en esa época. Con ella, se estableció una normativa mucho más rígida en cuanto al funcionamiento de las comunidades de vecinos y clarificó el estatus de la individualidad de cada una de sus fracciones que constituyen unidad habitacional, facilitando su transmisión y aumentando, en general, la seguridad jurídica.
- La entrada en vigor del Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, que refundió la Ley de Arrendamientos Urbanos. Desde 1939, se mantenía un límite en las rentas de los alquileres (AlberdÍ and Levenfeld, 1996). Con esta nueva Ley, se estableció la libertad en la negociación de los términos de los contratos realizados *ex novo*, sin fijarse un límite de duración para estos y permitiendo su mantenimiento a la muerte del arrendatario
- El establecimiento de la *Gerencia de Urbanización*, mediante Ley de 30 de julio de 1959, que cambió su denominación en 1972, convirtiéndose en el *Instituto Nacional de Urbanización* y, más tarde, sustituido por la *Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES)* (Real Decreto 2640/1981), que bajo sucesivas transformaciones se mantiene hoy en día. Su objetivo era y es dirigir la urbanización de suelo residencial e industrial, facilitando y fomentando la construcción de viviendas, fábricas y comercios (SEPES, s.f.).
- La introducción, con el *II Plan Nacional de Vivienda*, de los préstamos cualificados o convenidos, inicialmente para promotores y posteriormente extendidos a los adquirentes de las viviendas. Fueron fruto del acuerdo entre la administración pública y las entidades financieras y buscaban ofrecer condiciones más ventajosas que las del mercado para atraer a la promoción privada. Aunque con diversas modificaciones, conceptualmente se han ido manteniendo en los siguientes programas.

- La reforma de la Ley sobre el régimen del suelo de 1956 mediante la Ley 19/1975 (refundida con la anterior mediante Real Decreto 1346/1976). Mantuvo, por lo general, la regulación del suelo urbano, pero sustituyó el de reserva urbana por las categorías de suelo urbanizable programado o no programado, en función del tiempo previsto para su incorporación al núcleo, y el suelo rústico por el no urbanizable, que eliminaba el aprovechamiento mínimo permitido en la anterior Ley. Como novedad, la nueva Ley prevé que los promotores de los desarrollos urbanos tengan que hacer frente a los costes de creación de viales y alcantarillado, entre otros.

#### **4.4. De la Transición Democrática a la Unión Europea (1976-1996)**

El fallecimiento del General Francisco Franco, el 20 de noviembre de 1975, fue el punto de partida para las grandes transformaciones de España: instauración de la monarquía parlamentaria, regionalización del poder político, entrada en el espacio económico europeo y reconversión de la economía. A través de los años que constituyen esta etapa, los gobiernos de Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo-Sotelo y Felipe González fueron adaptando el país a una economía más abierta y libre.

##### **4.4.1. La vivienda durante la Transición (1976-1982)**

Desde 1973, el desarrollo económico de España estaba siendo lastrado por la crisis del petróleo, que afectó duramente a la economía y elevó intensamente los precios y el desempleo. El Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda, plasma bien a las claras las consecuencias que tuvo la crisis sobre el sector que nos ocupa:

- seguía habiendo escasez de vivienda.
- la inversión en construcción venía disminuyendo en los últimos años.
- los conjuntos residenciales del segundo grupo, que se habían construido al amparo del *II Plan Nacional de Vivienda*, estaban siendo ocupados en un porcentaje elevado por familias de rentas medias y altas debido a lo señalado en los dos puntos anteriores. Como resultado, se renombró el segundo grupo de *Viviendas de Protección Oficial* como “viviendas sociales” y se reorganizó el sistema de créditos y subvenciones.

Tras las elecciones generales del 15 de junio de 1977, el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, designó al profesor Enrique Fuentes Quintana como Vicepresidente segundo y Ministro de Economía, que consiguió alcanzar un gran consenso con los

Pactos de la Moncloa<sup>30</sup>, dentro de los cuales se incluyeron compromisos destinados a facilitar la disponibilidad de suelo para viviendas. Por su parte, la reforma tributaria de 1977, con la creación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (Ley 44/1978, de 8 de septiembre), también tuvo su impacto en la vivienda al permitir la deducción de los intereses de los préstamos para vivienda y de un 15% de la cuota íntegra por las inversiones anuales en la adquisición de la residencia habitual del contribuyente.

Otro hecho destacable de esta etapa es la aprobación del Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, se unificaron las distintas categorías de viviendas construidas al amparo de ayudas del Estado, en una sola y limitándolas hasta los 90 metros cuadrados de superficie útil, extendiéndose el régimen de protección hasta los 30 años posteriores a su calificación.

El 29 de diciembre de 1978 entró en vigor la Constitución española, que sustituyó a las *Leyes Fundamentales del Reino* que se habían ido aprobando durante el régimen franquista. En su artículo 47 consagra el derecho al disfrute de una vivienda digna dentro del Capítulo tercero, referente a los principios rectores de la política social y económica. Por otro lado, el artículo 148.1.3ª, permite a las comunidades autónomas adoptar como competencia exclusiva la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Debe destacarse que, por primera vez, se dispusieron más instrumentos de ayuda a la demanda que a la oferta (especialmente con la introducción del IRPF), en un claro acercamiento a las políticas que se venían desarrollando en otros países europeos, tal como se ha puesto de relieve en el estudio de casos del epígrafe anterior.

Las crisis del petróleo de 1973 y 1979 sacudieron en general a todo el mundo Occidental y, por supuesto, a una España que aún tenía un desarrollo incipiente en contraste con la Comunidad Económica Europea de aquel entonces a la que aspiraba a entrar. Con el doble espíritu de aumentar el insuficiente parque inmobiliario y generar puestos de trabajo, se aprobó el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, que organizó un plan a tres años, denominado *Plan Trienal de Vivienda 1981-1983*, con el objetivo de construir 571.000 unidades y crear 257.000 empleos. Con él, se intentó también corregir

---

<sup>30</sup> Un importante acuerdo alcanzado por la mayoría de las organizaciones políticas y sociales para afrontar los problemas económicos que atravesaba el país, intentando evitar discrepancias que pusieran en riesgo el proceso de transición política. Por un lado, se trató de aplacar el auge de los precios cambiando la referencia para la revisión de los salarios (de inflación histórica a inflación prevista), mientras que por otro se quiso reequilibrar la balanza de pagos dejando que la peseta se acercase a su valor real en los mercados de divisas (Fuentes Quintana, 2005).

las deficiencias del *II Plan Nacional de Vivienda* para llegar a las familias de menores ingresos, creando para ellas viviendas de promoción pública.

#### 4.4.2. La vivienda durante la presidencia de Felipe González (1982-1996)

Con la celebración de las elecciones anticipadas de 28 de octubre de 1982, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) alcanzó una amplia mayoría absoluta en un contexto de crisis económica que le obligó a tomar importantes decisiones para el futuro del país, destacando por su calado la Reconversión Industrial, que redujo en buena parte la producción en ese rubro. Por otro lado, la entrada en la Comunidad Económica Europea y la celebración de los Juegos Olímpicos y la Exposición Universal de Sevilla generaron un importante desarrollo económico y urbano del país.

En el ámbito de la vivienda, destaca por sus efectos la reforma de los arrendamientos. Como ya se comentó previamente, la legislación impulsada en 1964 ahogaba la oferta de alquiler al imponer un régimen especialmente perjudicial para los propietarios, con las siguientes características:

- los contratos eran ilimitados en el tiempo y heredables;
- las rentas se ajustaban según el Índice de Precios de Consumo; y
- la ejecución por impago era tortuosa y se dilataba en el tiempo.

En consecuencia, el número de contratos nuevos fue cayendo hasta virtualmente desaparecer la oferta en la primera mitad de la década de los 80. La situación económica y la próxima incorporación a las Comunidades Europeas llevó a la aprobación del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril que, entre otras muchas medidas de reforma, incluyó, mediante el artículo noveno, la eliminación de la prórroga forzosa de todos los arrendamientos urbanos para los nuevos contratos. Tras la modificación, se suprimió el que quizá fuese el mayor obstáculo al arrendamiento y se produjo un aumento importante del número de contratos celebrados (AlberdÍ and Levenfeld, 1996).

Finalmente, en 1994 se aprobó la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos que modernizó y puso en valor el mercado de alquiler. En su preámbulo, señala la situación de alta rotación en los contratos firmados de acuerdo con la regulación de 1985, al no haberse impuesto una duración mínima, y que representaban ya un 20% del total. Por otro lado, se procuraba resolver el grave perjuicio generado a los tenedores por la anterior Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, que había llevado a que sólo un 18% de las viviendas se encontrasen en el mercado de alquiler. Ahora se establecía una duración mínima de los contratos de cinco años, prorrogables en periodos trianuales. Para los contratos denominados popularmente "*de renta antigua*" (los que se ajustaban a la Ley de

Arrendamientos Urbanos de 1964), se dispuso un sistema para su extinción que protegió a grupos vulnerables (manteniendo el derecho de subrogación en ciertos casos), pero permitiendo al dueño recuperar la vivienda cuando hubiera necesidad para sí o familiares, derribo de la construcción, u otras circunstancias.

En 1990 se aprobó una nueva Ley sobre el régimen del suelo, que sería refundida con su predecesora por Real Decreto Legislativo 1/1992. Los distintos tipos de suelo se mantuvieron, pero se instituyó un proceso de *derechos* para la conversión del suelo apto para urbanizar en urbano, quedando del siguiente modo:

- Derecho a urbanizar: cuando el plan parcial esté aprobado.
- Derecho al aprovechamiento urbanístico: en la forma en que lo determine el planeamiento.
- Derecho a realizar la edificación: una vez se haya aprobado una licencia.
- Derecho al uso de la edificación: siempre que se haya cumplido con la licencia y la ordenación.

Por lo que se refiere a la planificación en materia de vivienda, llevada a cabo durante esta etapa de la presidencia de Felipe González, destacan los siguientes hitos:

- *Plan Cuatrienal de Vivienda (1984-1987)*. Para impulsar la salida de la crisis económica, el primer gobierno de Felipe González aprobó un plan de vivienda a desarrollar entre 1984 y 1987, que había sido previamente elaborado por el *Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda*<sup>31</sup>. Fue desarrollado en los Reales Decretos 2329/1983 y 3280/1983, con la intención de construir 170.000 viviendas de protección oficial al año (repartidas entre promoción privada, pública y rehabilitación) y fomentar la construcción de 80.000 viviendas libres en el mismo período. Para su cumplimiento, se dispusieron préstamos para la adquisición de vivienda pública, préstamos cualificados para promotores y familias adquirentes y subvenciones personales, además de la inversión directa en la construcción de VPO pública.
- *Nueva Política de Viviendas de Protección Oficial (1988-1991)*. En 1988, la situación económica del país se estaba encauzando, las reformas económicas estaban dando sus frutos y el crecimiento se vio impulsado por la entrada en la Comunidad Económica Europea y los preparativos para las Olimpiadas de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla, a celebrar en 1992.

Por otra parte, el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre supuso un cambio con respecto a etapas anteriores, al no marcarse unos objetivos concretos en cuanto a unidades levantadas y dejar la ejecución a la voluntad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y, por primera vez, a las comunidades autónomas. De forma similar al *Plan Cuatrienal*, se dispusieron subsidios de intereses a través de los préstamos cualificados y subvenciones personales. Sin embargo, el ámbito de actuación fue más completo, al fomentar la construcción de nuevas viviendas de protección oficial, la rehabilitación en los mismos términos y el desarrollo de suelo para VPO (Pérez *et al.*, 2011).

---

<sup>31</sup> Creado por el Real Decreto-ley 12/1980, de 26 de septiembre, junto al SEPES, para concentrar la actividad urbanística del Estado.

- *Plan de Vivienda (1992-1995)*. A principios de la década de los 90 se estaba produciendo una carrera en el ascenso del precio del suelo, por lo que mediante el Real Decreto 1668/1991, de 15 de noviembre, se modificó la forma en la que los promotores de *Vivienda de Protección Oficial* podían acceder a su adquisición, con la intención de abaratarlo, pero debiendo otorgar derechos de tanteo y retracto sobre los mismos a las comunidades autónomas. Un mes después, se aprobó el Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, que proclamaba el *Plan 1992-1995*, en el que se establecían dos regímenes de *Vivienda de Protección Oficial*: (i) *especial*, para familias de bajos recursos que no superasen en 2,5 veces el *Salario Mínimo Interprofesional*, y (ii) *general*, para aquellos hogares que ingresasen hasta 5,5 veces el *Salario Mínimo Interprofesional*. Bajo este paraguas se promovieron nuevas construcciones de VPO, adquirirse a precio tasado viviendas existentes, y rehabilitar unidades o edificios y equipamientos enteros. Además, se mantuvo el régimen de financiación de los programas anuales que se venían realizando desde 1988.
- *Plan de Vivienda (1996-1999)*. Cuando ya parecía vislumbrarse la salida de la crisis económica que asolaba el país desde 1993, el gobierno aprobó el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, que contenía el *Plan de Vivienda 1996-1999*, que fue, en términos generales, una continuación del anterior, sin cambios normativos relevantes.

#### **4.5. La burbuja inmobiliaria y la pandemia transforman el sector de la vivienda (1996-2021)**

El período que transcurre entre 1996 y nuestros días está marcado por la segunda burbuja inmobiliaria (1996-2007), la desaparición de la peseta y su sustitución por el euro, con la entrada de España en la tercera fase de la Unión Monetaria, la crisis internacional de 2008 y la pandemia por la expansión del SARS-CoV-2 en 2020. En estos años se suceden en España las presidencias de José María Aznar, José Luis Rodríguez Zapatero, Mariano Rajoy y Pedro Sánchez.

##### **4.5.1. La vivienda durante la presidencia de José María Aznar (1996-2004)**

Con la victoria del Partido Popular (PP), presidido por José María Aznar, en las Elecciones Generales del 3 de marzo de 1996 terminaron los casi 14 años de gobiernos dirigidos por Felipe González. Su última legislatura estuvo marcada por la crisis que siguió a los grandes eventos de 1992 y, aunque la economía ya empezaba a remontar, no le sirvió para revalidarse en el cargo. En buena medida, esta vuelta a la senda

positiva de la economía tiene que ver con el comienzo de la gestación de la *burbuja inmobiliaria* que terminaría por generar la crisis económica de 2008.

Tras la derogación por sentencia del Tribunal Constitucional de la anterior norma (al invadir competencias autonómicas y locales), se aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Con esta nueva regulación se pretendía aumentar la cantidad de suelo disponible ante el encarecimiento que venía sufriendo en los últimos años. Para ello, se redefinió la clasificación de usos del suelo que quedó del siguiente modo:

- Suelo urbano: el que ya cuente con acceso rodado, abastecimiento de agua, alcantarillado y suministro eléctrico o esté consolidado edificatoriamente.
- Suelo no urbanizable: el que presente relevantes características históricas, paisajísticas y naturales o se encuentre sometido a servidumbres de dominio público.
- Suelo urbanizable: todo aquel que no se encuentre clasificado en ninguna de las dos categorías anteriores.

No obstante, una nueva sentencia del Tribunal Constitucional consideró excesivamente *laxo* el criterio del suelo urbanizable, limitando la liberalización buscada.

Dos son los planes que deben destacarse durante esta etapa:

- *Plan de Vivienda (1998-2001)*. El primer plan de vivienda del gobierno de José María Aznar tuvo una conceptualización similar a los desarrollados en la década anterior. Nuevamente, en su aprobación mediante el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, se incidía en la necesidad de facilitar el acceso a la primera vivienda en propiedad a las familias de rentas medias y bajas, aumentar el parque inmobiliario de alquiler, fomentar la rehabilitación y aumentar la disponibilidad de suelo. Para su aplicación, como se venía realizando previamente, se organizaron préstamos cualificados y subsidios de intereses, tanto para promotores como para las familias, y el régimen de subvención directa se amplió hasta los que levantasen edificios para alquiler de viviendas.

Como novedad, a la hora de graduar el alcance de las ayudas prestadas y de priorizar las inversiones, se introdujeron dos categorías de *municipios singulares*, que serían aquellos en los que se considerase que el nivel de precios era elevado.

- *Plan de Vivienda (2002-2005)*. Este segundo plan de vivienda del gobierno Aznar fue aprobado mediante el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero. En él, se plasman los desequilibrios que se estaban produciendo con la *burbuja inmobiliaria*. El problema ya no era tanto de cantidad física, sino de precios, especialmente gravosos para las familias de menos recursos y los jóvenes que buscaban independizarse. Es por ello por lo que, en las actuaciones protegidas, se priorizaron aquellas destinadas al arrendamiento de vivienda y a favorecer la obtención de hipotecas. Para ello, continuaron ofreciéndose préstamos cualificados a promotores y adquirentes, pero, como novedad, se incorporó la ayuda estatal directa a la entrada, que podía cubrir hasta el 11% del precio de la vivienda de protección oficial.

#### 4.5.2. La vivienda durante la presidencia de José Luís Rodríguez Zapatero (2004-2011)

Tras las elecciones de 14 de marzo de 2004, la victoria del PSOE, con José Luis Rodríguez Zapatero al frente, puso punto final a los ocho años de gobierno del PP. En ese momento, la economía española estaba en pleno crecimiento, impulsado en buena medida por el sector de la construcción, situación que alcanzó su cénit en 2008. Sin embargo, los precios en el sector inmobiliario aumentaban a un ritmo mayor de lo que lo hacía el resto, por lo que cada vez los españoles debían destinar una proporción mayor de sus ingresos si decidían acceder a una vivienda ya fuera en propiedad o en alquiler.

Una de las actuaciones que debe destacarse durante este período fue la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (refundida mediante Real Decreto Legislativo 2/2008), cuya principal novedad fue integrar la obligatoriedad de reservar un 30% de los nuevos desarrollos urbanísticos o las zonas ya urbanas que se fueran a reformar para viviendas de protección oficial.

A lo largo de la legislatura se arbitraron dos planes estatales de vivienda.

- *Plan Estatal (2005-2008)*. Se aprueba poco después de cumplirse el primer año de la legislatura mediante el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, en un contexto de crecimiento económico y alza en los precios de la vivienda, tal y como señala su preámbulo. El *Plan* se define como un vehículo para:
  - promover la construcción de nuevas *VPO* para venta, alquiler o uso propio;
  - generar viviendas de promoción pública para arriendo;
  - facilitar la adquisición de vivienda mediante ayudas directas o el pago del alquiler;

- fomentar la entrada en el mercado de alquiler de viviendas de cualquier tipo;
- impulsar la rehabilitación de zonas degradadas; y
- urbanizar suelos para la construcción de vivienda protegida mediante la *SEPES*.

Los instrumentos financieros utilizados fueron básicamente los mismos de planes anteriores:

- préstamos convenidos (anteriormente cualificados);
  - subvenciones; y
  - ayuda estatal directa a la entrada para el primer acceso a la propiedad de hasta 7.000€, con especificidades para familias en situaciones especiales.
- *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (2009-2012)*. Aprobado mediante el Real Decreto 2066/2008, debe enmarcarse en el conjunto de instrumentos que, en la segunda mitad de 2008, se estaban aplicando con la intención de mitigar la incipiente crisis económica. Hasta ese año, y desde 1996, venían escalando los precios de la vivienda muy por encima de la inflación, lo que había dificultado el acceso económico a la vivienda a buena parte de la población, a pesar de las sucesivas reformas que se habían ido introduciendo (Ley 6/1998 sobre régimen del suelo, y los *Planes de Vivienda* de 1998, 2002 y 2005). Sus objetivos fueron: aumentar el parque de vivienda protegida en alquiler (teniendo que alcanzar el 40% del total de nuevas *VPO*), rebajar el esfuerzo económico de las familias por debajo del tercio de sus ingresos, poner fin al chabolismo y aumentar la transparencia en la adjudicación de las unidades entregadas. Además, a la línea de actuación que se desarrolló con el *Plan 2005-2008* se añadía ahora, con especial énfasis, la rehabilitación de las construcciones desde el punto de vista energético y de accesibilidad, con un sistema de financiación similar al del *Plan* anterior.

#### 4.5.3. La vivienda durante la presidencia de Mariano Rajoy (2011-2018)

En las elecciones celebradas el 20 de noviembre de 2011 triunfó el Partido Popular, liderado por Mariano Rajoy. En ese momento, España se encontraba en una situación de crisis económica ya avanzada, con un endeudamiento público disparado a un tipo de interés creciente, situación que se mantendría hasta 2015.

Es reseñable el deterioro del sector financiero y, especialmente, el de las cajas de ahorro al principio de este periodo, para cuya recapitalización y reconversión España recibió un préstamo del *Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)* de 41.300 millones de euros,

condicionado, entre otras cosas, a la constitución de una *Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)*, una gestora que se crea en noviembre de 2012 (con un 45% del capital en manos del *Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, FROB*, y el 55% restante de capital privado) que asumió los activos inmobiliarios de las entidades que atravesaban dificultades, con el doble objetivo de gestionarlos e intentar rentabilizarlos mediante su liquidación de forma ordenada, en un plazo de 15 años. Desde su creación, *Sareb* ha ido vendiendo los activos financieros e inmobiliarios que le fueron transferidos, poniendo en el mercado suelos edificables, promoviendo la terminación o la elevación de nuevas construcciones y cediendo grupos de viviendas a las administraciones públicas como vivienda social (El País, 2012; Sareb, s.f.).

Ante esta situación, el gobierno se vio obligado, entre otras medidas, a eliminar la deducción por inversión en vivienda habitual para aquellos contribuyentes que la adquiriesen con posterioridad al 1 de enero de 2013, una deducción que se venía aplicando desde la creación de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Como ya se observó en el estudio de casos realizado en el *epígrafe 3* de este *Trabajo*, otros países que disponían de regímenes similares a este los eliminaron por su elevado coste y su reducido impacto en las familias de menores ingresos (Agencia Tributaria, s.f.).

De este período, debe destacarse la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (refundida por Real Decreto Legislativo 7/2015 con la Ley del Suelo), con la intención de reducir los trámites necesarios para realizar actuaciones sobre edificios o barrios e impulsar la recuperación del sector de la construcción. Por otro lado, se extendió al ámbito nacional el *Informe de Evaluación de Edificios*<sup>32</sup>, que ya venía siendo requerido por algunas comunidades autónomas y ayuntamientos, estableciendo su obligación para los edificios de antigüedad superior a 50 años y como requisito a los que solicitasen ayudas públicas.

Por lo que se refiere a la planificación en materia de vivienda cabe destacar dos *Planes*:

- *Plan Estatal de Vivienda (2013-2016)*. Con la aprobación de este *Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas* (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril), se programaron diversos ejes de actuación para la recuperación del sector inmobiliario, la mejora de la calidad de las edificaciones y la reducción del gasto en vivienda de las

---

<sup>32</sup> Comprende la evaluación de la conservación del edificio, de su accesibilidad y de su eficiencia energética.

familias, poniendo el foco en la expansión del mercado de arrendamiento. Se fomentó el aumento del parque público de vivienda en alquiler, mediante la entrega de subsidios de hasta el 30% del presupuesto para su construcción, con un límite para las rentas de alquiler de 4,7 euros por metro cuadrado. Finalmente, otro aspecto relevante de este *Plan* es su especial orientación hacia la dotación de fondos a las administraciones autonómica y local para el desarrollo de diferentes actuaciones.

- *Plan Estatal de Vivienda (2018-2021)*. Pocos meses antes del triunfo de la moción de censura contra el Presidente Mariano Rajoy, fue aprobado por el Consejo de Ministros (Real Decreto 106/2018) el *Plan Estatal de Vivienda 2018-2021*<sup>33</sup>, tras la prorrogación en 2017 de su predecesor. El Gobierno destacó que, desde 2013, el porcentaje de viviendas en alquiler se *había incrementado* del 17% al 22%, *un porcentaje que aún se situaba lejos de la media de la Unión Europea*. Por este motivo, el grueso del *Plan* se mantiene en la línea iniciada en 2013, con el fomento del alquiler y la rehabilitación como puntos fundamentales. Como novedad, aparecen ayudas a colectivos concretos (personas en riesgo de desahucio, mayores, discapacitados y jóvenes). Por otro lado, se busca recuperar población en el ámbito rural mediante su inclusión específica en los programas de regeneración. Por último, cabe destacar la constitución de los fondos de viviendas para alquiler social, buscando la puesta a disposición de unidades por parte de entidades financieras a través de convenios con las administraciones.

#### 4.5.4. La vivienda durante la presidencia de Pedro Sánchez (2018-2021)

El 1 de junio de 2018, Pedro Sánchez se hizo con el poder en España a través de una moción de censura. Este periodo está marcado por la inestabilidad política derivada de la fragmentación del Congreso de los Diputados, lo que condujo a que durante 2019 se realizasen dos convocatorias de elecciones generales.

A raíz de la publicación de diversos indicadores y estudios que alertaban del elevado gasto de las familias en vivienda y el auge de los denominados *apartamentos turísticos*, el Gobierno introdujo el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, en el que se establecían las siguientes actuaciones:

- La restauración de la duración mínima de los contratos de alquiler entre particulares a 5 años y el aumento hasta los 7 años de aquellos en los que el

---

<sup>33</sup> Aún vigente en el momento de la realización de este *Trabajo*.

arrendador sea una persona jurídica (este límite se había reducido a 3 años durante el primer mandato de Mariano Rajoy).

- La movilización de suelo público para realizar concesiones a entidades privadas que desarrollen proyectos de vivienda de alquiler a precios reducidos en mercados tensionados (grandes ciudades). Este último punto se ha concretado mediante el *Plan 20.000*, ejecutado por la *SEPES*, mediante el que se pretende construir ese número de viviendas.
- La creación de un índice de precios de vivienda en alquiler, a partir de los datos obtenidos de las declaraciones del Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas, que abarca desde el nivel autonómico hasta el de las secciones censales del territorio común (toda España excepto el País Vasco y Navarra).

El 14 de marzo de 2020, a causa de la emergencia sanitaria producida por la Covid-19, se decretó un estado de alarma que paralizó buena parte de la actividad económica del país y, en consecuencia, redujo los ingresos de centenares de miles de familias. Ante esta situación, el 31 de marzo se aprobó el Real Decreto-ley 11/2020, que integra diversas medidas de carácter social y económico dirigidas a aquellas familias en situación temporal de vulnerabilidad causada por las circunstancias sanitarias<sup>34</sup>. Por su afección al sector de la vivienda, se destacan las siguientes medidas:

- La suspensión de los desahucios a hogares sin alternativa habitacional.
- La prórroga de los contratos de arrendamiento de la residencia habitual.
- La creación de una línea de avales del Instituto de Crédito Oficial para créditos bancarios destinados a arrendatarios de vivienda con el fin de pagar los gastos.
- La integración dentro del *Plan Estatal de Vivienda (2018-2021)* de un programa de ayudas para el pago del alquiler de hasta 900 euros o el 100% de la renta.

Ya en 2021, el Gobierno de España y los representantes de las entidades financieras y del Sareb firmaron un protocolo para consolidar 24.000 viviendas, ya cedidas a las administraciones, y comprometer 2.000 más. En principio, estas instituciones se harán cargo de los gastos necesarios para hacerlas habitables (El País, 2021).

Finalmente, en estos momentos se encuentra en proceso de negociación una nueva Ley de Vivienda que pretende abaratar el acceso a ella. Sin embargo, no se han concretado todavía los instrumentos que se utilizarán para alcanzar el objetivo, al existir

---

<sup>34</sup> El Real Decreto provee una definición muy amplia: familias que hayan reducido sus ingresos por ERTE, por el cuidado de los hijos, por desempleo, por el cese de actividad, ... siempre que los ingresos de la unidad familiar no superen en 3,35 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples en el mes anterior al acogimiento a las ayudas y moratorias.

fuertes discrepancias entre los miembros del gobierno nacional. Mientras el PSOE busca actuar mediante la política fiscal, concediendo incentivos a los propietarios que abaraten las rentas de alquiler, Podemos propone la intervención directa del mercado del alquiler con controles de precios (elDiario.es, 2021). En el momento en el que se elabora este *Trabajo* es prematuro profundizar más en esta cuestión. No obstante, en aquellas ciudades (algunas zonas de Barcelona o Berlín, entre otras) en las que se han establecido precios máximos al alquiler, parece que el efecto ha sido el contrario al reducirse la oferta.

**Actuaciones en materia de política de vivienda en España según códigos de la Tabla 2.1**

O.S.1., D.S.1., O.P.1., O.P.2., O.P.3., D.P.1., D.P.2., D.P.4., O.A.1., O.A.3., D.A.2.

## 5. LA REALIDAD DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

En este capítulo final del *Trabajo*, tal y como se indicó en la *Metodología*, se pretende mostrar la situación actual por la que atraviesa el sector de la vivienda en España, haciendo hincapié en el precio, el tamaño y otras características del parque español de viviendas, así como otras cuestiones de carácter social, como los alquileres, las hipotecas, los desahucios o la *okupación*, entre otras. Al objeto de mantener una estructura homogénea con el análisis que se ha realizado en los estudios de caso de los seis países seleccionados, se ha elaborado una ficha-país que contiene la misma información (Tabla 5.1).

Tabla 5.1. Ficha-país de España (2019)

Habitantes (millones)	47,077	PIB per cápita (\$)	40.902,89
Mayores de 65 años (%)	19,65	Superficie (km <sup>2</sup> )	499.564
Población urbana (%)	80,57	Índice de Desarrollo Humano	0,904
Población en grandes ciudades (%)	25,70	Variación de precios de la vivienda 2014-2019 (%)	24,05

Nota: los porcentajes en los datos demográficos se han calculado sobre el total de la población del país. El PIB per cápita está calculado en dólares internacionales constantes con base a 2017.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

España es un país fundamentalmente urbano, con un alto número de habitantes concentrados especialmente en torno a Madrid, las zonas costeras y los valles del Ebro y del Guadalquivir, dejando amplias zonas despobladas en las dos mesetas y la vertiente pirenaica de Huesca y Lérida (Gráfico 5.1). Uno de los grandes problemas demográficos que enfrenta es el envejecimiento, con casi un 20% de población mayor de 65 años, situación que sólo es superada por Alemania entre los países analizados en este *Trabajo* (Tabla 3.1).

Gráfico 5.1. Densidad de población por municipio en España (2019)

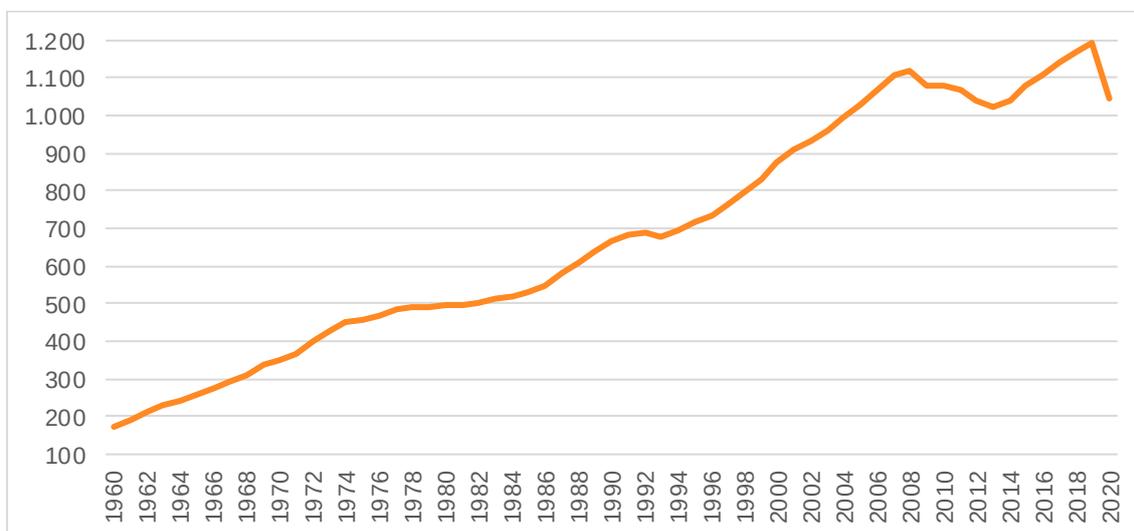


Fuente: elaborado por dieghernan, tomado de Wikimedia Commons bajo licencia CC BY-SA 4.0. [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Population\\_per\\_km2\\_by\\_municipality\\_in\\_Spain\\_\(2019\).svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Population_per_km2_by_municipality_in_Spain_(2019).svg)

### 5.1. La asequibilidad y la disponibilidad de vivienda en clave histórica

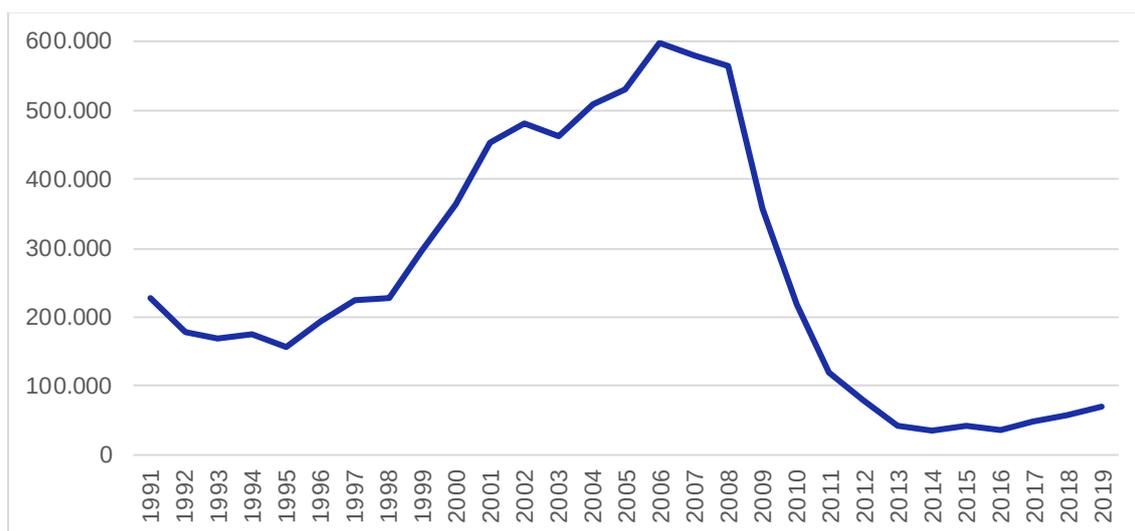
La evolución del mercado de la vivienda en España durante el último medio siglo tiene un carácter procíclico a la situación económica, algo que se refleja en el Gráfico 5.2 y el Gráfico 5.3. A su vez, también ha sido un componente importante de la estructura productiva del país, como ya se ha señalado, con enormes *efectos de arrastre hacia atrás y hacia adelante*.

Gráfico 5.2. PIB real de España, 1960-2020 (en miles de millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de AMECO. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco)

Gráfico 5.3. Número de viviendas libres<sup>1</sup> construidas por año en España (1991-2019)

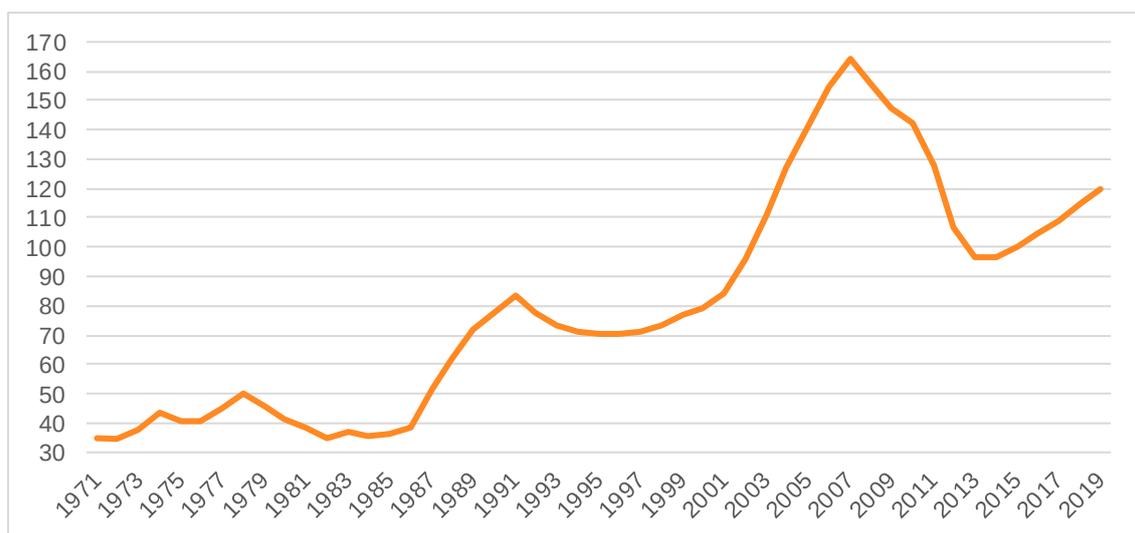


<sup>1</sup> Aquellas que son levantadas sin protección oficial.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=32000000>

En lo que se refiere a la evolución de los precios de la vivienda en España (Gráfico 5.4), podemos distinguir claramente diferentes etapas.

Gráfico 5.4. Índice del precio real de la vivienda en España, 1971-2019 (2015=100)



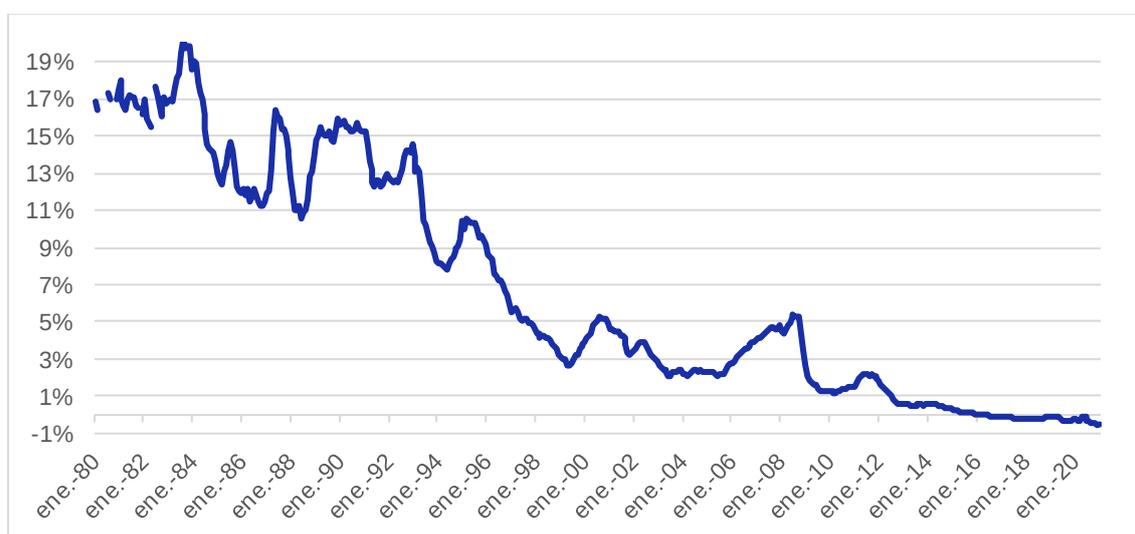
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE. <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm>

En la primera, que va de 1971 a 1973, son observables los últimos retazos del desarrollo económico y urbano que había vivido el país en las dos décadas previas, y que se vio interrumpido por la primera crisis del petróleo. En esta época tiene mucha influencia la planificación económica indicativa diseñada desde el gobierno, que provoca un éxodo masivo de la población rural a los núcleos urbanos donde se concentraba la industria y al que se responde con la política de vivienda analizada en el epígrafe anterior que, al

intentar responder de forma masiva a la demanda de vivienda, hace que la elevación de los precios sea moderada.

En la segunda etapa, entre los años 1973 y 1985, se produce una estabilización de los precios a la baja. La transformación política que vivió el país en esos años (la muerte del General Francisco Franco en 1975, la aprobación de la Constitución de 1978 y la victoria electoral del PSOE en 1982) y la especial intensidad de la segunda crisis del petróleo (1979), que llevó a una profunda reforma de la política económica en todos sus ámbitos, hicieron poco atractiva la adquisición de vivienda, en un contexto de estancamiento económico y de depresión en muchas de las áreas que habían florecido durante la segunda mitad de la dictadura de Franco. Además, la expropiación del grupo Rumasa en febrero de 1983, uno de los más importantes del país y propietario de un gran número de entidades bancarias, a causa de sus problemas económicos y de gestión, hizo que la financiación se encareciese notablemente durante varios meses (Gráfico 5.5) y la incertidumbre se trasladase a otros sectores.

Gráfico 5.5. Tipo de interés interbancario a 1 año en España (MIBOR<sup>1</sup>), 1980-2020



<sup>1</sup> Tipo de interés de referencia de la mayoría de los créditos hipotecarios desde 1980. A partir del establecimiento del euro es equivalente al Euríbor.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España. <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest19.html>

La situación general y económica empieza a cambiar a partir de 1985, cuando se desarrolla la primera gran burbuja inmobiliaria española, que se puede atribuir a dos grandes razones:

- La aprobación del Real Decreto-ley 2/1985, que eliminó la prórroga forzosa para los nuevos contratos de alquiler, introdujo la desgravación por la inversión en vivienda y facilitó la inversión extranjera en España, entre otras cuestiones. Gracias a ello, la vivienda se convirtió en un bien del cual se podía obtener

rentabilidad a través de su arrendamiento a precios que modificables con mayor facilidad.

- La celebración de la Exposición Universal de Sevilla y de los Juegos Olímpicos de Barcelona en 1992, que supuso una importante movilización de todo tipo de recursos. Mientras la economía se recuperaba, la alta demanda de profesionales de la construcción y de materiales de construcción disparó los costes de ejecución de las viviendas, que se reflejaron en el precio.

La gran inversión que tanto entidades públicas como privadas habían realizado para 1992 consiguió retrasar los efectos de la crisis económica internacional que se vivía desde 1991, principalmente causada por la inestabilidad de los precios del petróleo a raíz de la Guerra del Golfo y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que sumada a los propios efectos de la bajada de la actividad, especialmente en el sector de la construcción, una vez que las nuevas infraestructuras ya habían sido finalizadas, provocó una breve recesión en la economía en 1993, de la que empezaría la recuperación en el año siguiente (Gráfico 5.2).

En 1996, el PSOE perdió las elecciones generales frente al PP liderado por José María Aznar, en un momento en el que la situación económica ya estaba mejorando y la integración monetaria europea acordada en la Cumbre de Madrid de 1995 generaba grandes expectativas de desarrollo e inversión. Con el objetivo de cumplir con los requisitos para la admisión al euro, el nuevo gobierno emprendió un programa de reformas, protagonizado por la privatización de la mayoría de las empresas que aún eran propiedad plena o parcial del Estado, obteniendo con ello importantes ingresos que permitieron reducir el endeudamiento público (Bernardos Domínguez, 2009).

Los mercados financieros respondieron favorablemente ante el nuevo marco económico y, acompañando a la reducción generalizada de los tipos de interés oficiales, el coste del endeudamiento se abarató considerablemente, lo que facilitó la recuperación de la inversión.

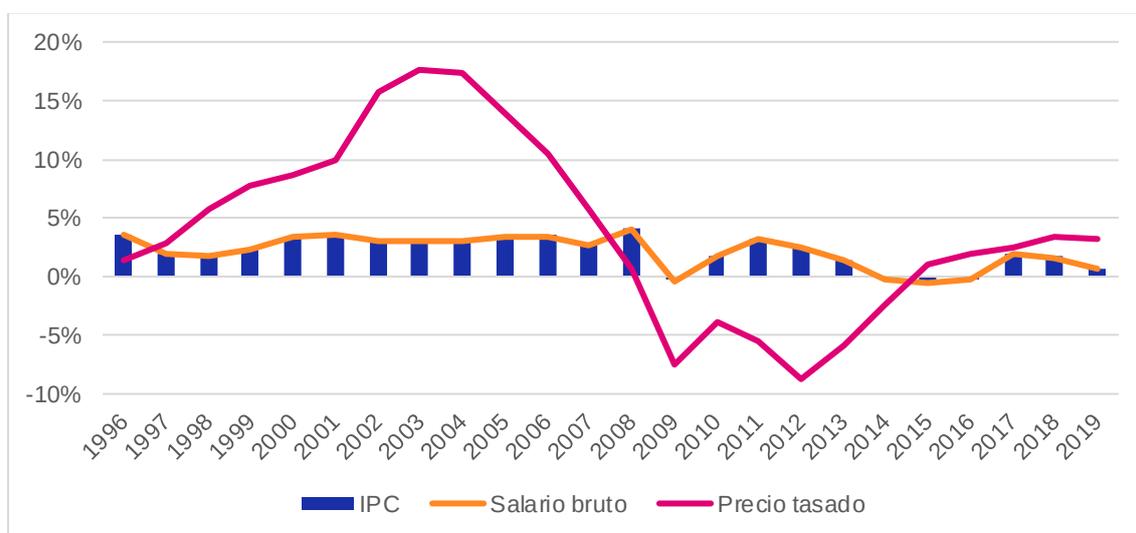
La bonanza económica en España frente a los problemas de esta índole que se vivieron en Latinoamérica y Europa del este en la década de los 90 provocaron que, solamente entre 1998 y 1995 más de dos millones de personas inmigrasen al país (Bernardos Domínguez, 2009).

Durante los primeros años de la década del 2000 se produjeron importantes escándalos empresariales (destacadamente, el caso Enron) y la crisis de las *punto com* (que en España tuvo una manifestación fundamental en el caso Terra), además de la conmoción generalizada por los atentados del 11 de septiembre de 2001. Ante la pérdida de

confianza que sufrieron las grandes compañías cotizadas, muchos ahorradores vieron un nicho para obtener rendimientos positivos en el mercado de la vivienda (Bernardos Domínguez, 2009). Estos factores pueden ser considerados como el principal detonante de la burbuja inmobiliaria que se extendió entre 1996 y 2007, durante la cual:

- los precios reales de la vivienda se duplicaron entre 1997 y 2007 (Gráfico 5.4);
- se construyeron de media más de 400 mil viviendas cada año de 2001 a 2008 (Gráfico 5.3); y
- los precios por metro cuadrado aumentaron en cifras superiores al 10% anual entre 2002 y 2006, muy por encima de los precios generales y de los salarios (Gráfico 5.6).

Gráfico 5.6. Variación interanual del Índice de Precios de Consumo, el salario bruto y el precio tasado de la vivienda libre por metro cuadrado en España, 1996-2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=35000000> y AMECO [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco).

La inacción gubernamental fue un factor relevante para la expansión del mercado residencial. Por un lado, las administraciones locales obtenían grandes ingresos a través de las licencias asociadas a la construcción y al desarrollo de los planes parciales, mientras que, de forma secundaria, al tratarse de una actividad intensiva en mano de obra, permitió reducir la tasa de desempleo a mínimos históricos.

En 2006 empezaron a notarse las primeras señales de agotamiento del modelo en el que había sostenido España su crecimiento en los años previos. El notable encarecimiento de la vivienda hizo que cada vez menos familias pudiesen acceder a la compra, y la subida de los tipos de interés oficiales en varios países, que pronto se trasladó a los de referencia para las hipotecas, provocó que empezase a aumentar la morosidad en los préstamos (Bernardos Domínguez, 2009).

Fue en 2008 cuando, con la crisis de los préstamos *subprime* que se expandió desde los Estados Unidos al resto de economías, la burbuja inmobiliaria española vivió su explosión, que se convirtió en una importante crisis económica.

Como consecuencia de la situación descrita, entre 2008 y 2014 los precios de la vivienda se desplomaron hasta el nivel de 2002 (Gráfico 5.4). La propia naturaleza del proceso de producción de la vivienda hizo que aún de 2008 a 2010 se finalizasen más de un millón de viviendas, que durante los siguientes años siguió alimentando la demanda cuando ya la promoción de nuevas viviendas estaba en mínimos.

Desde 2014 el sector inmobiliario presenta una nueva senda expansiva, aunque mucho más relajada. Los precios han comenzado a crecer movidos por la recuperación económica (Gráfico 5.4) y el bajo precio del crédito (Gráfico 5.5) ante la expansión cuantitativa promovida por el Banco Central Europeo.

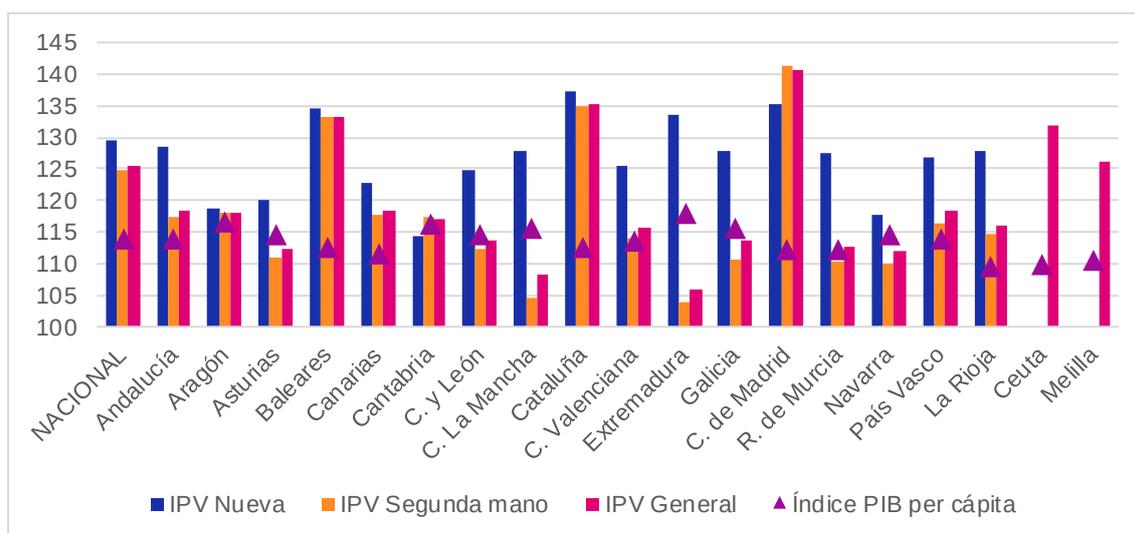
Esta nueva etapa está claramente marcada por la entrada en el sector inmobiliario español de los fondos de inversión, habitualmente mediante la adquisición de los *servicers* vinculados a las entidades financieras. Estas empresas nacieron o se expandieron para la gestión integral de la cartera de activos residenciales y comerciales y de créditos hipotecarios propiedad de los bancos. Con ello, los bancos buscaban sanear las cuentas de sus sociedades matrices e intentar recuperar al menos parte de las inversiones realizadas. Las operaciones que realizan de forma más habitual consisten en la comercialización para la venta o el arriendo de sus bienes, la cesión de viviendas a las administraciones públicas para colectivos vulnerables o incluso la administración de las carteras de activos para otras empresas, entre las que destaca la *Sareb* (Expansión, 2018).

La pandemia que venimos sufriendo desde hace más de un año, como consecuencia de la expansión del SARS-CoV-2, está provocando una crisis económica que se extenderá más allá de la propia crisis sanitaria, lo que previsiblemente impactará en el precio y la demanda de vivienda. Al mismo tiempo, parece existir un ligero trasvase de población de las grandes ciudades a sus entornos rurales más inmediatos en busca de viviendas más espaciales, con patio o jardín, proceso que se ha visto acompañado por el despliegue de las redes de banda ancha por todo el territorio, que facilitaría el teletrabajo que ha sido la tónica general de esta época. En cualquier caso, la incertidumbre del período actual no permite realizar previsiones certeras del comportamiento del mercado inmobiliario español en los próximos años.

### 5.1.1. Una comparativa interregional del precio actual de la vivienda

España es un país grande, con una organización administrativa caracterizada por un enorme grado de descentralización territorial, en el que la situación económica y demográfica es bastante dispar desde el punto de vista geográfico, por lo que pensamos que un análisis más pormenorizado del precio de la vivienda, teniendo en cuenta las peculiaridades de sus comunidades autónomas, enriquecería el *Trabajo*. En el Gráfico 5.7 se presentan algunas de las variables que afectan al comportamiento del mercado de la vivienda residencial en el nivel autonómico, empleando para ello los índices del precio de la vivienda (en términos generales, para la vivienda nueva y para la de segunda mano) y el crecimiento de su PIB per cápita para el cuarto trimestre de 2019.

Gráfico 5.7. Índice del Precio de la Vivienda: general, de la vivienda nueva y del mercado de segunda mano (4T 2019, 2015=100)



Nota: no existen datos desagregados para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736152838&menu=ultiDatos&idp=1254735976607](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736152838&menu=ultiDatos&idp=1254735976607)

Como puede observarse, si consideramos el índice general del precio de la vivienda, sólo tres comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla, se encuentran por encima de la media nacional. A este respecto, conviene hacer las siguientes precisiones:

- Dentro de la Comunidad de Madrid y Cataluña se sitúan las dos ciudades más pobladas y de mayor dinamismo económico, Madrid y Barcelona, añadiéndose a la primera la condición de capital de España.
- Las Islas Baleares son un importante foco turístico internacional, siendo además destino de jubilación para muchos europeos (especialmente alemanes e

ingleses), donde suelen adquirir su lugar de residencia para pasar esa etapa de la vida.

- Ceuta y Melilla son las dos principales plazas continentales africanas de España, marcadas por su escasa extensión territorial, pero con un régimen fiscal muy beneficioso, especialmente para las empresas de juego *online* que, tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea (y con ello, del Peñón de Gibraltar), las están eligiendo para situar su sede<sup>35</sup>.

Se puede deducir, a tenor de los datos, que aquellas comunidades autónomas en las que las diferencias de crecimiento de los precios entre los mercados de vivienda nueva y usada son reducidas y muy superiores al aumento del PIB per cápita, se encuentran en un nivel de tensión alto, con una oferta escasa para cubrir la demanda existente. Resulta excepcional el caso de Madrid, que ha registrado una revalorización mayor entre las viviendas de segunda mano que entre las nuevas, pudiendo justificarse este hecho por una mayor demanda sobre unidades ubicadas en zonas céntricas en lugar de otras de nueva planta, habitualmente más alejadas del núcleo urbano.

Por otro lado, las regiones en las que menos han aumentado los precios en términos generales presentan un alza muy importante en el caso de la vivienda nueva. Este comportamiento se puede atribuir a que, ante la menor demanda, los compradores prefieren una vivienda a estrenar que cumpla en mejores condiciones con las necesidades actuales (conexión a internet en todas las habitaciones, mejor instalación eléctrica y buen aislamiento térmico, entre otras).

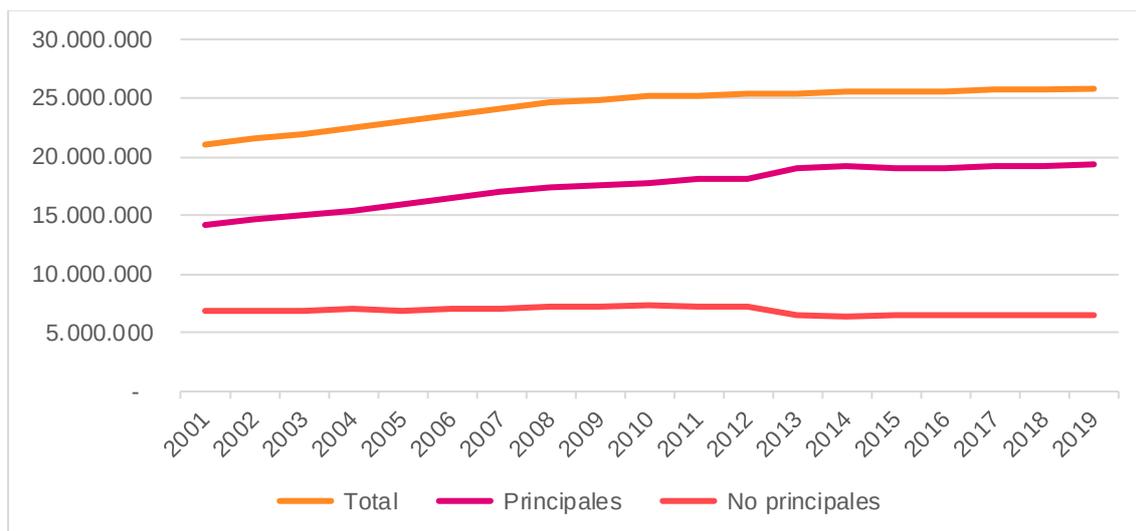
#### 5.1.2. La vivienda vacía

Según datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a finales de 2019 había en España un total de 25.793.323 viviendas, de las cuales 19.353.120 eran principales y el resto secundarias o vacías (Gráfico 5.8). Como puede observarse, entre los años 2001 y 2009, durante el *boom* inmobiliario, se registró un importante incremento de casi 4 millones de unidades, por lo general, destinadas a vivienda principal, ya que el segundo grupo (segunda residencia y vacías) se mantuvo más o menos estable. Durante la década posterior (2010-2019) se construyeron alrededor de 700.000 viviendas más, por lo que buena parte de la demanda de inmuebles para residir ha *consumido* el parque de las viviendas no principales.

---

<sup>35</sup> Información obtenida del artículo titulado *El paraíso funciona: Betway, 888 y Juegos España se mudan desde Malta a Ceuta*, publicado por El Confidencial, el 11 de noviembre de 2020. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-11-11/antena-3-888-betway-malta-ceuta-juego-online\\_2824876/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-11-11/antena-3-888-betway-malta-ceuta-juego-online_2824876/)

Gráfico 5.8. Evolución del número de viviendas totales, principales y no principales en España, 2001-2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=33000000>.

Desde los primeros años de la crisis económica de 2008 hasta la actualidad, determinados grupos políticos han mantenido dentro del debate social sobre el problema de la vivienda el fenómeno de las “viviendas vacías”, según el cual, de manera intencionada, ciertos grandes propietarios estarían reteniendo una gran bolsa de vivienda, principalmente nueva, que debería entrar en el mercado o ser administrada gubernamentalmente.

Analizando la situación desde un punto de vista legal, el Impuesto de Bienes Inmuebles (Real Decreto Legislativo 2/2004) establece en su artículo 72 un recargo sobre los bienes desocupados, que puede ser ampliado por los ayuntamientos hasta el 50% de la cuota líquida<sup>36</sup> del impuesto para los que tengan carácter residencial. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña creó un Impuesto sobre las Viviendas Vacías (Ley 14/2015) destinado a personas jurídicas y con carácter finalista para la financiación de otras políticas de vivienda.

La principal fuente estadística sobre esta cuestión es el Censo de Población y Viviendas de 2011 que, como es sabido, se renueva cada 10 años, por lo que ésta se realizaría en 2021. Este hecho supone una desventaja para efectuar un análisis de la situación actual, aunque permite enfocarlo en un momento en el que cabe suponer que el mercado aún estaría digiriendo el exceso de unidades habitacionales levantadas en la década anterior, por lo que estaría en un momento de máximos.

<sup>36</sup> La cuota líquida es la cantidad a pagar del Impuesto, sobre la que se aplica el recargo.

En la Tabla 5.2 se pretenden poner de manifiesto los *grandes números* sobre la situación en los municipios de población superiores a los 50.000 habitantes, que son los que habitualmente pueden presentar tensiones en el mercado de la vivienda. Para profundizar un poco más en el análisis, se han creado dos categorías:

- un primer grupo en el que se incluyen las viviendas secundarias y vacías, siendo las primeras consideradas como una morada estacional, generalmente para las vacaciones de sus propietarios; y
- un segundo grupo que considere únicamente viviendas vacías, aquellas que no sirven como residencia para nadie en ningún momento del año.

Tabla 5.2. Datos sobre viviendas secundarias y vacías en municipios de más de 50.000 habitantes en España (2011)

Porcentaje	Viviendas secundarias y vacías	Viviendas vacías
	Porcentaje	Porcentaje
Media nacional	20,15	12,07
Máximo	67,42	24,55
Mínimo	2,80	1,93
Municipios sobre la media	52,05	50,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Viviendas de 2011 publicado por el Instituto Nacional de Estadística: [https://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](https://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm)

La media nacional para el primer grupo indica que solo un 20,15% de las viviendas que existían en 2011 en los municipios españoles con más de 50.000 habitantes, estaban destinadas a segunda residencia o vacías, reduciéndose considerablemente hasta el 12,07% cuando sólo se tienen en cuenta las unidades vacías, una proporción relativamente baja donde se incluyen aquellas que no reúnen adecuadas características de habitabilidad.

Otro dato relevante que merece la pena destacar es el valor máximo registrado, que se sitúa en el 67,42% para el primer grupo (segunda residencia y vacías) en el municipio de Torrevieja (localidad costera en la provincia de Alicante con una importante actividad turística) y en el 24,55% para el segundo (solo considerando viviendas vacías) que se localiza en Roquetas de Mar (Almería), con características socioeconómicas similares. Los valores mínimos se sitúan, en ambos casos (valor máximo y mínimo), en el municipio de Rivas-Vaciamadrid, en el área metropolitana de Madrid. Como puede observarse, aproximadamente la mitad de los municipios con más de 50.000 habitantes se encuentra ligeramente por encima de la media nacional cuando se consideran conjuntamente las viviendas de segunda residencia y las vacías.

## 5.2. Las características físicas de la vivienda

Los inmuebles y, especialmente los de tipo residencial, son productos de por sí casi únicos, con multitud de características independientes: superficie, puntos de luz, número de habitaciones y de cuartos de baño, antigüedad y accesibilidad, entre otras. Sin embargo, existen unos estándares, ya sean legales o sociales, que se van incorporando con el tiempo, tanto por el cambio de las necesidades como por la propia evolución de la tecnología.

En España, las competencias en materia de normativa sobre las características físicas de la vivienda se reparten entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, fundamentalmente. En general, la Administración Central se reserva las cuestiones más puramente técnicas, vinculadas al proceso de edificación que, en muchas ocasiones, se derivan de su participación en organizaciones internacionales, como pueden ser la Unión Europea o la International Organization for Standardization (ISO), entre otras, y que, generalmente, tienen que ver con aspectos estructurales, de seguridad, de suministros, etc. Algunos ejemplos pueden ser:

- la Ley de Ordenación de la Edificación (1999);
- el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión (2002);
- el Código Técnico de la Edificación (2006);
- el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (2007); y
- el Reglamento regulador de las Infraestructuras Comunes de Telecomunicaciones (2011).

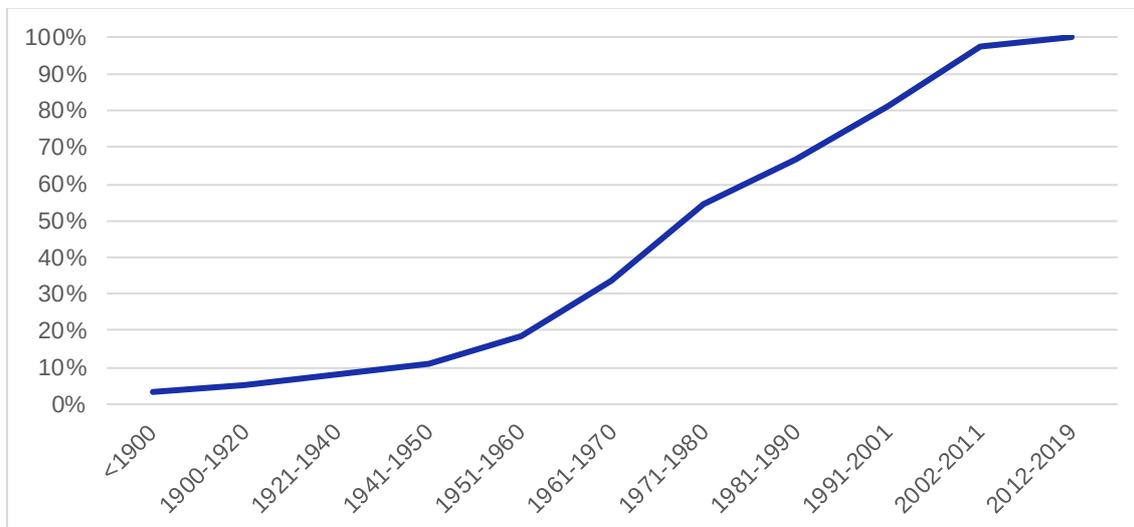
Por otro su parte, las comunidades autónomas pueden intervenir, en el ámbito de sus competencias, dictando reglas relativas a las habitaciones, baños, trasteros, plazas de garaje y, en general, todo lo que tenga que ver con las estancias e instalaciones. Finalmente, los ayuntamientos, tienen potestad en materia de planificación urbanística y, en tanto en cuanto se lo permita la normativa nacional y autonómica, pueden introducir todas aquellas cuestiones que consideren relevantes.

La introducción de estas normativas, sobre todo desde el comienzo del siglo XXI, supone una mejora cualitativa de las construcciones residenciales, al tener desde el principio de su edificación determinadas características que los edificios construidos con anterioridad a su entrada en vigor sólo podrían conseguir mediante reformas y rehabilitaciones.

A través del Gráfico 5.9 se puede evaluar la afectación de las nuevas normativas al parque de viviendas existente, en función de su fecha de construcción. Como puede

observarse, mientras aproximadamente un 20% de las viviendas tienen ya una instalación eléctrica moderna, menos del 5% dispone de un *hogar digital*, con conexiones de alta velocidad en todas las habitaciones.

Gráfico 5.9. Porcentaje acumulado temporal de viviendas construidas en España



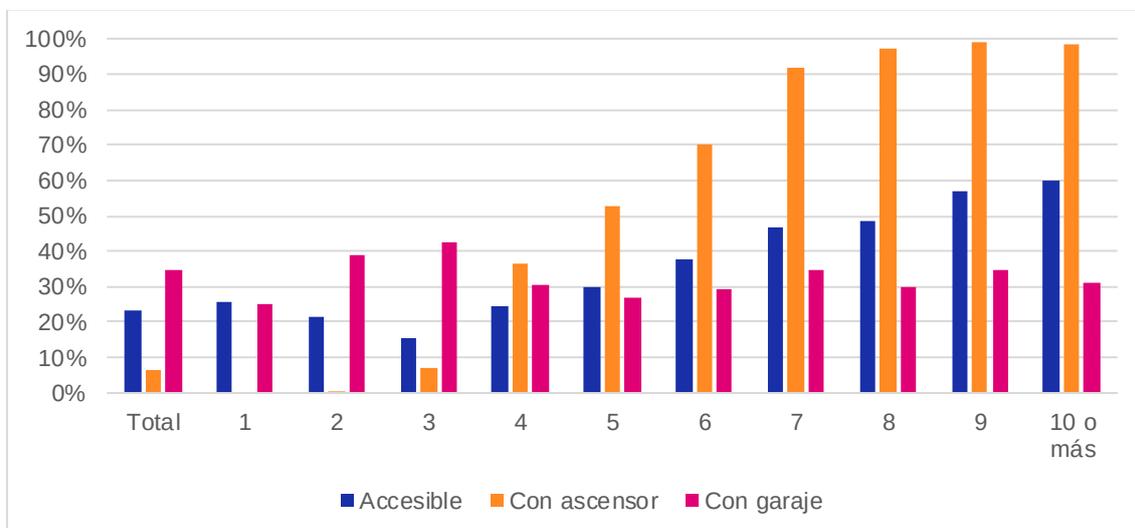
Nota: Hasta 2011 los datos corresponden al Censo de Población y Viviendas, mientras la década más reciente se ha estimado a partir de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana. Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística [https://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_resultados.htm#](https://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_resultados.htm#) y del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=33000000>.

Otro aspecto que resulta de especial interés en este análisis respecto a la progresiva implantación de las nuevas normativas afecta a las cuestiones de accesibilidad y movilidad vinculadas a las viviendas. La preocupación por la integración de las personas con problemas temporales o permanentes para caminar ha hecho que se fuesen intensificando los requisitos legales para las nuevas construcciones y la creación de líneas de ayudas para la eliminación de barreras arquitectónicas en las viviendas más antiguas. El Gráfico 5.10 muestra que todavía tenemos un largo camino por recorrer en esta materia. A través de los datos del Censo de Población y Viviendas de 2011, se sabe que sólo el 36% de los edificios de 4 plantas cuenta con ascensores, dato aún más inferior en cuanto a la accesibilidad, que se reduce al 24% en residenciales de igual altura.

Por otro lado, una gestión más eficiente del espacio público ha venido demandando la construcción de garajes vinculados a las viviendas, algo que habitualmente se hace bajo rasante. Esta cuestión se ha tornado especialmente polémica en los últimos años, cuando muchas administraciones locales han optado por la reducción del número de plazas de aparcamiento en las calles y la peatonalización de amplias superficies como bandera de la modernización y mejora de sus ciudades, chocando con la necesidad de amplios grupos de ciudadanos que carecen de un lugar fijo y propio para estacionar sus

vehículos. Aunque algunos ayuntamientos han intentado paliarlo promoviendo *parkings* concesionados a largo plazo en suelo público, este tipo de medidas no parecen suficientes para subsanar la carencia de estos espacios de los que solo dispone el 35% de los edificios de viviendas (Gráfico 5.10).

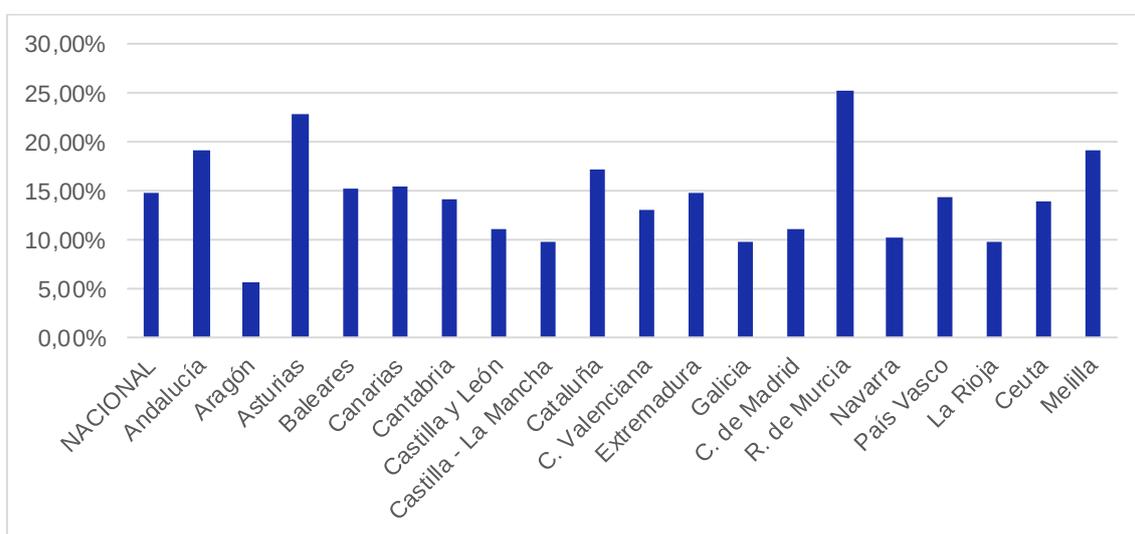
Gráfico 5.10. Porcentaje de edificios de viviendas accesibles, con ascensor y con garaje por número de plantas (2011)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e244/e/edificios/p02/10/&file=00009.px&L=0>

En cuanto a la habitabilidad del parque construido, es preciso tener en cuenta el número de personas que vive en unidades con diversos problemas (goteras, temperatura, iluminación natural, etc.). A tal efecto se ha elaborado el Gráfico 5.11.

Gráfico 5.11. Porcentaje de población que vive en viviendas con determinadas deficiencias (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t00/ICV/dim1/10/&file=12301.px&L=0>

Los datos reflejan que en España casi un 15% de la población sufre diversas carencias en su hogar. Este hecho es especialmente relevante en la Región de Murcia, donde más de un cuarto de sus habitantes las padecen, seguida de Asturias, Andalucía, Melilla y Cataluña. En la situación contraria se encuentra Aragón, que no supera el 5,6% en el cómputo regional.

### **5.3. Las cuestiones sociales de la vivienda**

Una vez analizados los aspectos más generales relacionados con el mercado y el parque inmobiliario español, hemos considerado oportuno incorporar a nuestro *Trabajo* un último epígrafe que permita realizar una descripción más vinculada, por un lado, a las características socioeconómicas de los hogares, como pueden ser la edad, la renta o el lugar de procedencia, y, por otro, a los problemas que pueden derivarse de la vivienda como los desahucios, los impagos y la *okupación*.

#### 5.3.1. Estudio social de la vivienda

La vivienda es quizá el bien más representativo de quienes la habitan. Las características propias que fueron definidas en la *Introducción* permiten que esté íntimamente ligada con diferentes variables sociodemográficas que se van a ir desgranando en este punto del *Trabajo*.

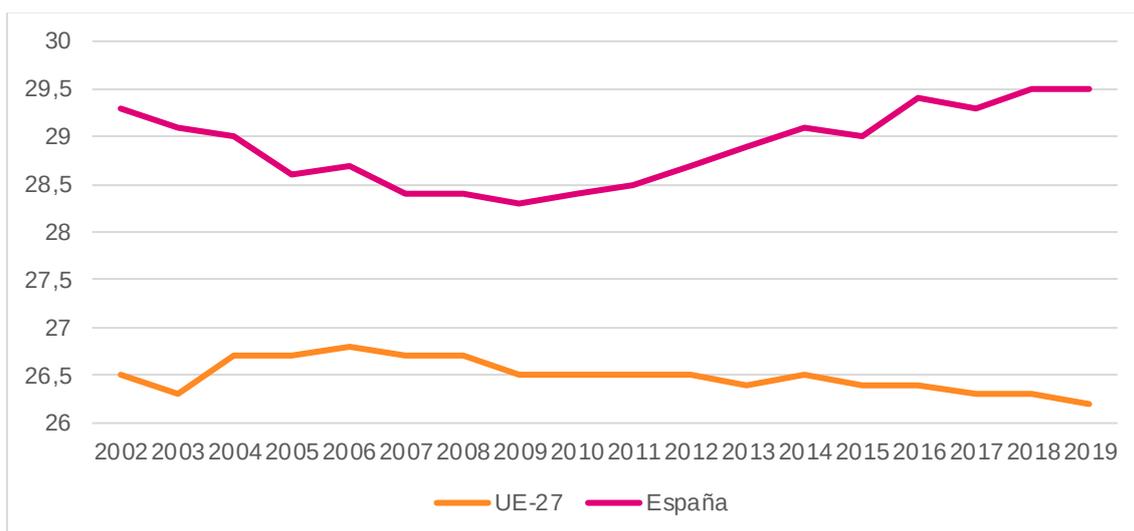
Hemos considerado que la edad es uno de los indicadores más relevantes, ya que España es uno de los países de la Unión Europea donde más tarde se emancipan los hijos del hogar familiar. No obstante, el desarrollo de la *burbuja inmobiliaria* permitió una pequeña convergencia con la media de la UE-27, que se interrumpió con la llegada de la *Gran Recesión* en 2008 (Gráfico 5.12).

Esta situación podemos atribuirla a las características propias del mercado laboral español (salarios, estabilidad de los contratos y paro juvenil), a las dificultades para acceder al crédito y, en definitiva, al precio de la vivienda en relación con los ingresos. La consecuencia inmediata es una formación más tardía de nuevos núcleos familiares, con el efecto de arrastre que este hecho tiene sobre la natalidad<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Al empezar a tener una convivencia e intimidad en edades más tardías, se reducen las posibilidades de embarazo conforme cae la fertilidad propia de las mujeres.

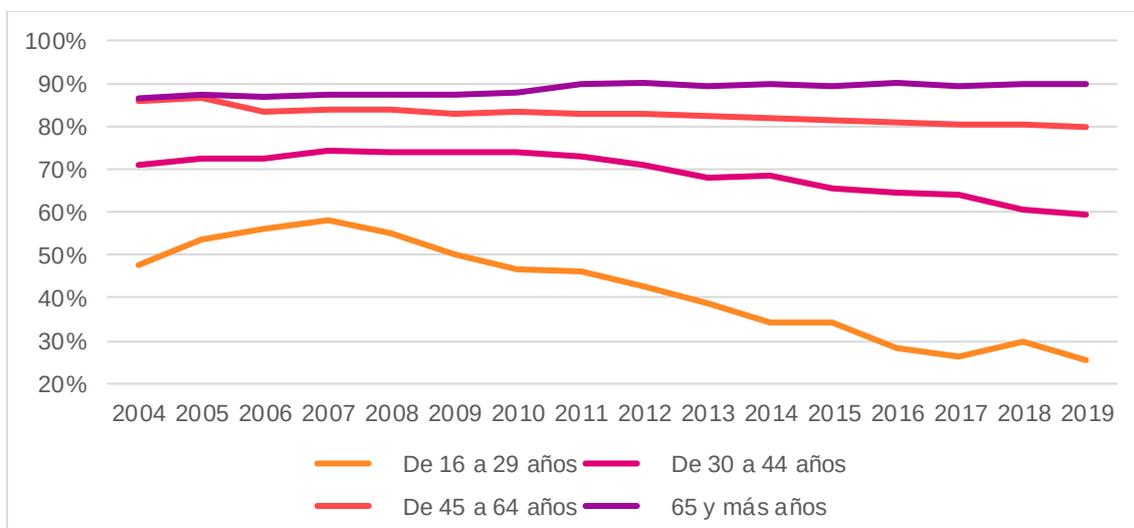
Gráfico 5.12. Evolución de la edad media de emancipación en la UE-27 y España



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat. [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/yth\\_demo\\_030](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/yth_demo_030)

El empeoramiento en todos estos factores tiene un impacto notable cuando se atiende a la evolución de la tenencia en propiedad de la vivienda en relación con la franja de edad. El Gráfico 5.13 permite visualizar claramente cómo ha afectado en este aspecto la crisis económica de 2008 en las personas más jóvenes. Como puede observarse, en 2007 casi el 60% de los jóvenes de entre 16 y 30 años tenían en propiedad la vivienda en la que residían, reduciéndose hasta un 26% doce años después. Por su parte, los mayores de 64 años han visto mejorada su situación en este tiempo, alcanzando un 90% la posesión de su vivienda (Gráfico 5.13).

Gráfico 5.13. Tenencia en propiedad de la vivienda por tramos de edad en España



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9994&L=0>

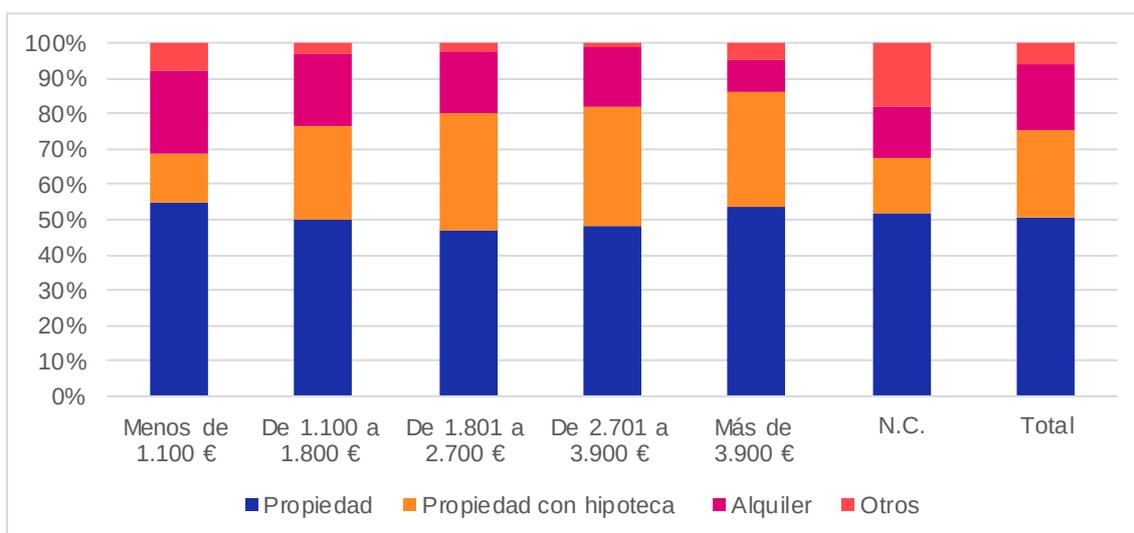
Otra de las características que definen el régimen de posesión de la vivienda es la renta. Disponer de rentas altas ayuda a tener la capacidad de ahorro necesaria para hacer

frente al primer pago (o incluso al pago por completo) de la vivienda y facilita enormemente la disponibilidad de crédito hipotecario en buenas condiciones.

Por el contrario, a las familias de menor renta se les presentan bastantes dificultades para la obtención de financiación. Estos colectivos suelen verse afectados por la inestabilidad laboral y la necesidad de acercar su lugar de residencia a las zonas donde puedan trabajar, lo que les hace dependientes del mercado de alquiler.

El Gráfico 5.14 refleja la relación directa existente entre los ingresos de las familias y la tenencia en propiedad de sus viviendas<sup>38</sup>, mientras que es inversa en el caso de la tenencia mediante arriendo, resultando previsible a tenor de lo expuesto anteriormente.

Gráfico 5.14. Régimen de tenencia de la vivienda en porcentaje por tramos de renta mensual en España (agosto de 2020)



Fuente: elaboración propia a partir del Índice de Confianza del Consumidor del Centro de Investigaciones Sociológicas. <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>

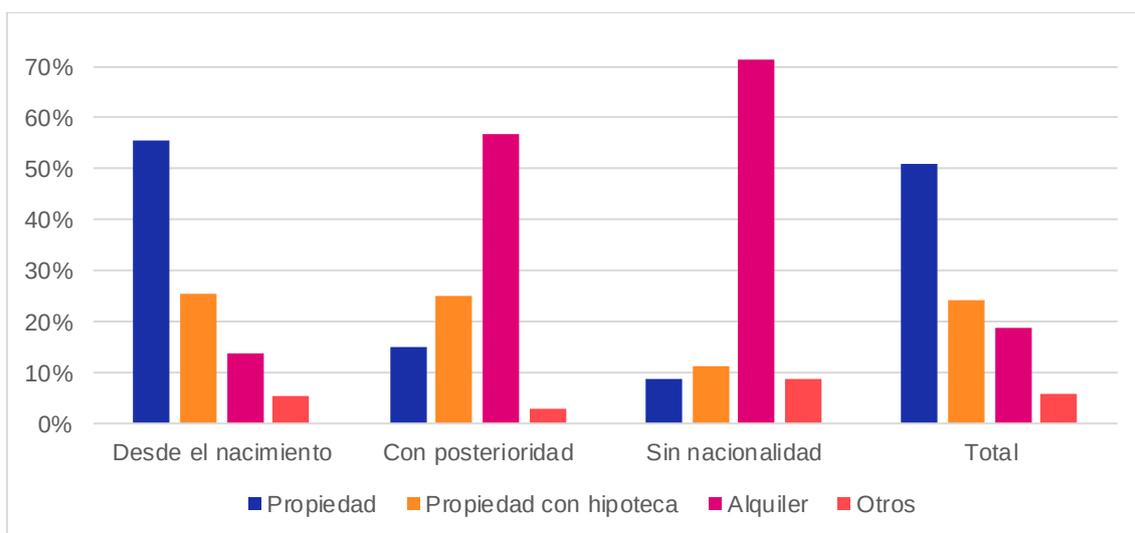
El lugar de procedencia de las personas, su origen, y dentro de él, el factor migratorio, tiene un impacto evidente e importante en sociedades desarrolladas como la española, pero también supone la existencia de factores diferenciales en el régimen de tenencia de la vivienda (Gráfico 5.15):

- Los españoles de nacimiento, como grupo poblacional mayoritario, se alinean con la tendencia general observada previamente al poseer la vivienda en propiedad plena en un porcentaje superior al 50%.

<sup>38</sup> Nos ha parecido curioso el alto nivel de tenencia en propiedad plena en el grupo de los que ingresan menos de 1.100€ mensuales. Se realizaron varios cruces en el asistente de análisis del Centro de Investigaciones Sociológicas para buscar una explicación, sin encontrar un motivo claro. No obstante, pensamos que puede deberse a una mayor importancia numérica de las personas jubiladas en este grupo de edad o incluso a la ocultación de los ingresos reales al entrevistador.

- Los que no han nacido en España suelen ser inquilinos de una vivienda arrendada, situación que se eleva por encima del 70% si no tienen la nacionalidad. Este hecho es entendible por diversas razones:
  - Una menor tendencia a mantener lazos emocionales y familiares con la localidad o la propiedad habitada.
  - La transitoriedad de la estancia en España, pudiendo tener como objetivo volver a su país de origen o desear moverse a un tercer país en el futuro.
  - La inaccesibilidad del acceso al crédito hipotecario por tener mayores riesgos de impago de la deuda contraída (falta de avalistas, menores ingresos e inestabilidad en los mismos, entre otros).

Gráfico 5.15. Régimen de tenencia de la vivienda en porcentaje por momento de obtención de la nacionalidad española (agosto de 2020)



Fuente: elaboración propia a partir del Índice de Confianza del Consumidor del Centro de Investigaciones Sociológicas. <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>

Para cerrar este apartado, hemos querido atender a la relación entre el tamaño poblacional de los municipios (que habitualmente determina la ruralidad o la urbanidad de estos) y el régimen de tenencia de la vivienda.

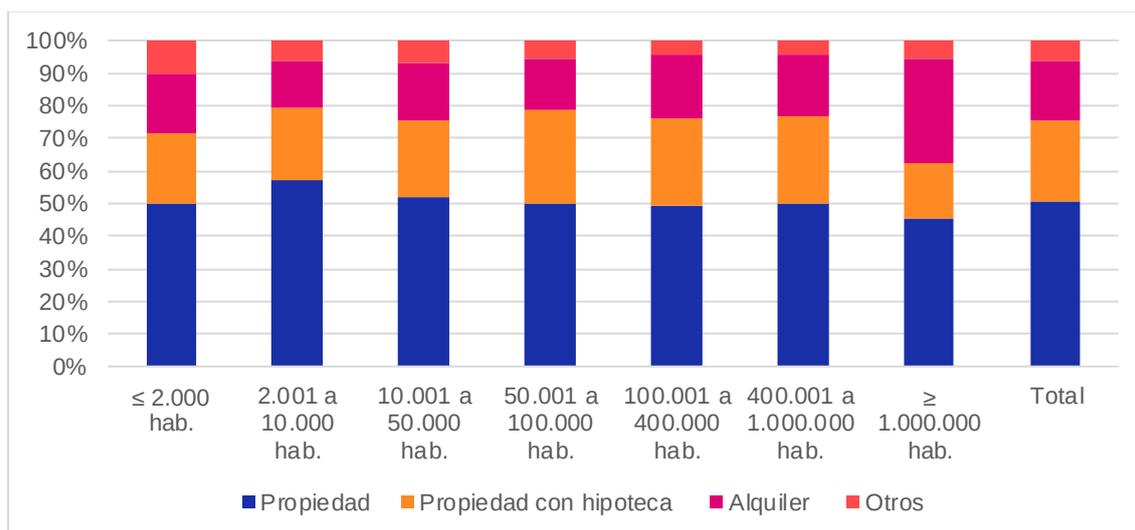
En los municipios menores de 10.000 habitantes, habitualmente considerados rurales, las personas suelen estar íntimamente vinculadas con el lugar y usan la misma vivienda de forma prolongada en el tiempo. Por el contrario, aquellas otras que residen en municipios de mayor tamaño, como las ciudades, tienen una presencia más efímera y, por lo general, relacionada con su situación económica a lo largo de los años<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Mientras el que vive en su casa en una zona rural habitualmente sigue en ella, aunque mejoren o empeoren notablemente sus ingresos, en el caso de los que lo hacen en zonas urbanas cambiarán más frecuentemente de edificio, de barrio o incluso de ciudad.

Así, según reflejan las cifras del Gráfico 5.16<sup>40</sup>:

- Los municipios con menos de cien mil habitantes tienen una mayor propensión a la propiedad que los de tamaño superior.
- En las ciudades que superan el millón de habitantes (como Madrid y Barcelona) el mercado del alquiler alcanza a más del 30% de los hogares, probablemente causado por la mayor movilidad de sus poblaciones y la carestía de los inmuebles.

Gráfico 5.16. Régimen de tenencia de la vivienda en porcentaje por población del municipio (agosto de 2020)



Fuente: elaboración propia a partir del Índice de Confianza del Consumidor del Centro de Investigaciones Sociológicas. <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>

### 5.3.2. El régimen legal y la realidad de los desahucios y la ocupación

El fin de la *burbuja inmobiliaria* que se produjo entre 1996 y 2008 trajo consigo dos fenómenos que han copado buena parte de la actualidad informativa en los medios de comunicación: en primer lugar, los desahucios causados por el impago de los alquileres o las cuotas de las hipotecas, y en los últimos años, el auge de la *okupación* por diversas razones. Ambos fenómenos se analizan bajo este epígrafe.

#### 5.3.2.1. Alquileres e hipotecas

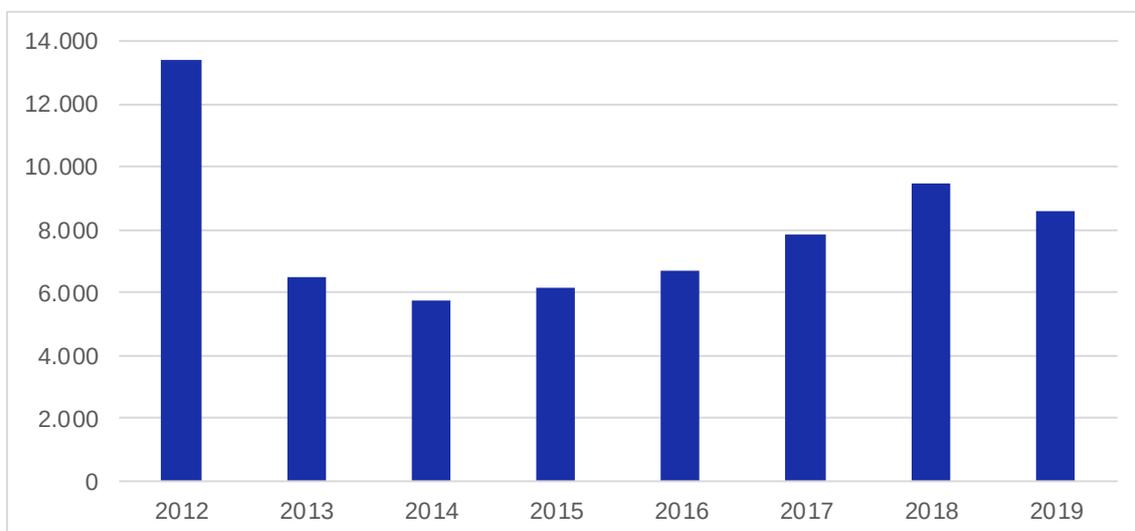
A partir de 2008, al perder sus trabajos o sus inversiones, un número creciente de personas se vio abocada a la mora en el pago de sus rentas de alquiler o de sus cuotas del préstamo hipotecario, derivando frecuentemente en desahucios y causando cierta preocupación social.

<sup>40</sup> No son visibles grandes diferencias estadísticas en los municipios menores de un millón de habitantes, posiblemente debido al tamaño muestral del índice (2.200 personas).

En cuanto a los alquileres, la Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994) establece en su artículo 27 que causarán resolución del contrato, además del impago de la renta acordada, otras cuestiones como los daños a la finca, su uso para actividades problemáticas o el cese de su uso como vivienda habitual. Con la reforma que se realizó en 2013, bastan diez días a partir de la comunicación judicial o notarial para solicitar la ejecución del lanzamiento.

Aunque la serie que se presenta en el Gráfico 5.17 sólo contiene datos para 8 años, son suficientes para mostrar la caída experimentada por el número de sentencias que estiman total o parcialmente el impago de la renta. Así, mientras en 2012 se parte de más de 13.000 denuncias, un año después, en 2013, se reducen prácticamente a la mitad. En esto posiblemente tenga mucho que ver el progresivo reajuste del mercado con respecto a la situación de crisis económica del momento.

*Gráfico 5.17. Evolución del número de sentencias que estiman total o parcialmente el impago de la renta (2012-2019)*



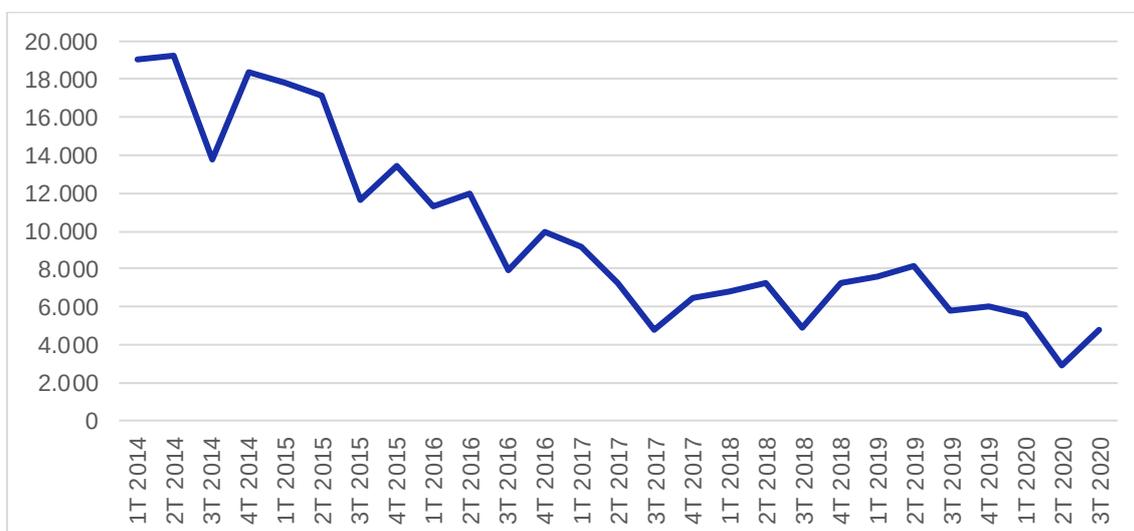
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176796&menu=ultiDatos&idp=1254735573206](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176796&menu=ultiDatos&idp=1254735573206)

Con respecto a los créditos hipotecarios, solo cabe resolución del contrato por impago de las cuotas. En primer lugar, se informa a los 15 días después del primer impago y al mes se comunica oficialmente. Con la regulación más reciente, deberán haber transcurrido 12 cuotas en la primera mitad de la vida del préstamo o 15 en la segunda parte para solicitar judicialmente la ejecución de la hipoteca. Finalmente, tras notificar sobre las cargas en el Registro de la Propiedad, se procedería a convocar la subasta del bien y, tras su adjudicación, a su lanzamiento. Para evitar llegar a esta situación se han ido incorporando diversos mecanismos como son (HelpMyCash, 2020):

- Enervación, si se pagan las cuotas atrasadas antes de la subasta (sólo si es residencia habitual).
- Renegociación de la hipoteca.
- Acogimiento al *Código de Buenas Prácticas*, que puede implicar la reestructuración de la deuda o una dación en pago a cambio de un alquiler social, según lo que establece la Ley 1/2013.
- Declaración de *colectivo vulnerable* (familias numerosas, monoparentales o con discapacitados, entre otras). Se introdujo en 2013 junto con el *Código de Buenas Prácticas*.

A pesar del corto recorrido de la serie histórica que se refleja en el Gráfico 5.18 (desde el comienzo de 2014 hasta el tercer trimestre de 2020), puede percibirse la intensa reducción del número de desahucios, que ha pasado de los 19.246 al inicio del período a oscilar en torno a los 6.000 en los últimos años (4.756 en el tercer trimestre de 2020).

Gráfico 5.18. Evolución del número de ejecuciones hipotecarias inscritas en el Registro de la Propiedad (1T 2014-3T 2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176993&menu=ultiDatos&idp=1254735576757](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176993&menu=ultiDatos&idp=1254735576757)

La explicación puede encontrarse en la progresiva introducción de diferentes medidas, como el *Código de Buenas Prácticas* o la paralización de los desahucios en ciertos casos, pero también a que buena parte de las ejecuciones de créditos hipotecarios ya se habían realizado con anterioridad por la caída de los ingresos de las familias a consecuencia de la crisis, por lo que no se ven reflejadas en este período.

### 5.3.2.2. La okupación

La usurpación de la vivienda es una de las cuestiones que más han atraído a la opinión pública española en los últimos años. Es un fenómeno que tiene bastante en común con

el chabolismo que, como ya se ha señalado anteriormente en este *Trabajo*, fue un problema relevante durante el siglo XX por la falta de vivienda.

El fenómeno de la *okupación* no puede considerarse como un todo, siendo habitual distinguir tres tipos en función del momento en el que surgió. Así encontramos:

- la *okupación* de origen económico: la insuficiencia de recursos económicos ha llevado al uso de viviendas “vacías” desde hace décadas, terminando en muchos casos por acogerse al derecho de usucapión (regulado en el artículo 1930 y ss. del Código Civil);
- la *okupación* de raíz político-ideológica: en la década de los 80, con la introducción de las nuevas corrientes “libertarias” que se habían desarrollado en Europa en décadas anteriores, ciertos grupos de jóvenes empezaron a emplear espacios abandonados como residencia y centro de “actividades” (Martínez, 2007).
- La *okupación* por parte del crimen organizado: recientemente han empezado a describirse organizaciones criminales orientadas a la selección de los inmuebles objetivo y a diseñar estrategias para dilatar el proceso de expulsión, como la generación de contratos de alquiler falsos.

En los últimos años se ha experimentado en toda España un aumento de casos de *okupación*, que ha pasado desde las 10.376 denuncias, en 2015, a las 14.621, en 2019. El Institut Cerdá estima la existencia de unas 100.000 familias *okupas*, siendo el objetivo habitual las viviendas propiedad de entidades bancarias (Viader, 2020).

Desde el punto de vista legal, se dan dos tipos de actuaciones policiales y judiciales sobre la base de la preexistencia o no de una morada:

- Si había previamente establecida una morada, que es el caso de las denominadas primeras y segundas viviendas, se aplicaría el delito de allanamiento de morada (202 del Código Penal), lo que, según instrucciones dadas por varios fiscales a través de decretos, implicaría la expulsión en ese mismo momento por la fuerza policial. Sin embargo, esto debe matizarse ante la posibilidad de que el ocupante esgrima alguna causa aparentemente legítima para estar residiendo ahí, principalmente un contrato de alquiler. La aparición de una “causa legítima” para la *okupación* llevaría al inicio de un procedimiento penal. En primer lugar, una vez recibida la denuncia por el juez, este podría inmediatamente tomar la medida cautelar de proceder al desalojo, con el fin de proteger a las víctimas del delito, en virtud del artículo 13 de la Ley de

Enjuiciamiento Criminal. Pero, tal y como indica Viader (2020), la agilidad en el proceso depende enormemente de la carga de trabajo del órgano judicial, que con frecuencia suele ser alta.

- Si se tratase de un inmueble “sin uso”, surgirían dos vías:
  - La penal, resultante de aplicar el artículo 245 del Código Penal, sobre el delito de usurpación, de carácter leve. Nuevamente, la fuerza de seguridad pública que acudiese alertada por el propietario de la vivienda puede optar por desalojar siempre que tenga clara la comisión del delito. En otro caso, empezaría un procedimiento judicial donde, al tratarse de un delito breve, no hay fase de instrucción y, por tanto, el desahucio se pospondría hasta la sentencia.
  - La civil, mediante el artículo 441.1bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido, en 2018. Los ocupantes tienen un plazo de cinco días a contar desde la admisión de la demanda para aportar algún documento que acredite la posesión. En caso contrario, un auto judicial ordenaría la inmediata entrega al propietario, nuevamente dependiendo el plazo de la carga de trabajo del juzgado.

Todo lo anterior constituye el marco legal, pero en la práctica, estas actuaciones se tornan inoperantes cuando el movimiento *okupa* cuenta con el consentimiento de partidos políticos que se encuentran en las instituciones, mientras abandonan a su suerte a los propietarios, que quedan en una flagrante situación de desamparo.

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **6.1. Conclusiones**

Las principales conclusiones que se pueden extraer del análisis realizado son las siguientes:

1. Aunque la vivienda tiene implicaciones fundamentales en la estabilidad de las sociedades, con el paso del tiempo parece haberse ido dejando de lado por parte de los gobiernos, olvidando la atención a sus problemas de forma generalizada.
2. La mayoría de los países analizados han optado históricamente por subvencionar la adquisición de vivienda, tanto de promoción pública como privada, en detrimento del arrendamiento.
3. La descentralización política y económica en Alemania y la importancia del mercado del alquiler han permitido una cierta estabilidad en los precios hasta

hace una década, pero la entrada masiva de inmigrantes y los movimientos poblacionales internos (principalmente hacia el oeste o a Berlín) han hecho tambalear un sistema de protección que hoy en día se fundamenta en la subvención a la demanda, contribuyendo al alza de los precios.

4. China es un país en pleno desarrollo urbanístico en el que es natural el alza de los precios, pero la especial intervención del Estado parece haber ayudado a que estos lo hagan de manera mucho más moderada que en otros casos. El control gubernamental del suelo urbano parece ser muy relevante para compatibilizar el desarrollo del mercado inmobiliario con cierta libertad sin que contribuya a encarecer sobremanera el acceso a la vivienda.
5. En Corea del Sur, la combinación del régimen demográfico moderno (baja natalidad y mortalidad a edades más avanzadas) con la promoción de núcleos urbanos para desatascar las grandes ciudades ha contribuido a la estabilización de los precios de la vivienda.
6. Estados Unidos es la muestra de que la creación de un marco institucional amplio para facilitar el acceso al crédito a las familias más vulnerables no favorece necesariamente el acceso a una vivienda asequible. Creemos que en este *Trabajo* ha quedado demostrado que la expansión financiera es la madre de las burbujas inmobiliarias, como las acontecidas en este país.
7. El Reino Unido y especialmente su capital, Londres, padecen un problema generalizado con respecto a la vivienda. El modelo urbanístico inglés, más moderado en los otros países constituyentes, impone notables restricciones para el desarrollo de la vivienda, lo que deriva en precios muy altos tanto para la compra como para el alquiler y fuerza a muchos a tener que compartir vivienda aun teniendo buenos ingresos.
8. El único país que ha encontrado una fórmula relativamente óptima para cumplir con el objetivo de proveer una vivienda digna y asequible a sus ciudadanos ha sido Singapur, donde el Estado tiene muy claro que se puede compatibilizar un interés social muy firme con un desarrollo económico libre. Sin embargo, no vemos posible ni necesaria una política similar en lugares de mayor tamaño, como es el caso de España.
9. En España se ha pasado de una política orientada a la construcción masiva de viviendas asequibles, aunque con un coste relativo alto para las arcas públicas y con un urbanismo y calidades bastante mediocres, a otra de carácter casi subsidiario que no contribuye a enfriar los precios en el mercado libre.
10. Los ciclos inmobiliarios vividos en España han terminado derivando en grandes problemas para el acceso a la vivienda por los jóvenes, con un especial impacto

en las ciudades. A nuestro parecer, el ajuste de los precios a la realidad económica del país, algo que a priori es positivo, devaluaría intensamente el activo de muchas empresas y familias. España ha subido una escalera de precios de la que volver a bajar implicaría una fuerte caída.

11. La mayor parte del parque inmobiliario no está diseñada para los estándares de hoy. El número de viviendas accesibles (sin barreras arquitectónicas), con instalaciones eléctricas modernas y de telecomunicaciones de calidad es todavía muy bajo.
12. España adolece la falta de instrumentos para que sus ciudadanos puedan acceder a la compra o incluso a algo tan básico como el alquiler de una vivienda en términos de asequibilidad, siendo los jóvenes los más afectados. Ni las viviendas de protección oficial son suficientes, ni se adoptan las suficientes medidas para que el coste de adquirir o construir la vivienda propia sea razonable. Como ocurre en Estados Unidos, el bajo precio actual del endeudamiento no contribuye a mejorar la asequibilidad de la vivienda.
13. Otro grupo muy afectado es el de los inmigrantes, por sus problemas para acceder a financiación para adquirir una vivienda o por no gozar de la suficiente credibilidad para alquilarla. Ello acaba derivando en la conformación de guetos donde se concentran por nacionalidades, zonas de procedencia o religión, dificultando una real integración en la sociedad de acogida.
14. La *okupación*, ya sea por impago o por usurpación de viviendas y otro tipo de construcciones, es hoy un problema real en España. Los denominados *okupas* son un colectivo amplio que va desde familias en clara situación de vulnerabilidad, que no encuentran atención gubernamental, hasta activistas políticos anarquistas que incluso han llegado a tener responsabilidades de gobierno, muy permisivos con el movimiento y abandonando a su suerte a los ciudadanos que, en ocasiones, y ante la pasividad de las fuerzas de orden público, se han visto en la obligación de hacerles frente para recuperar los inmuebles y la convivencia cívica en muchos barrios. En el lado opuesto se encuentran tanto propietarios, que ven impedido el disfrute de sus bienes, como aquellos que los mantienen en situación de abandono sin preocuparse de ellos.

## **6.2. Recomendaciones**

A la luz de la investigación realizada pueden proponerse las siguientes recomendaciones que, si bien se han pensado desde la realidad que vive actualmente el sector de la vivienda en España, pueden ser aplicables también en otros países:

1. El primer objetivo de los gestores públicos debe ser conseguir la disminución primaria del coste de la vivienda, desde la construcción hasta la venta. Si eso no funciona, el siguiente paso sería la promoción de vivienda pública, y siempre en último lugar, la intervención en el mercado con mecanismos de control.
2. Los partidos de gobierno no deberían realizar declaraciones que puedan tener repercusiones negativas sobre el mercado inmobiliario, que afectan de forma especial al mercado del alquiler, en el que obtienen su vivienda los grupos menos favorecidos de la sociedad.
3. Se debería propiciar un Pacto Nacional por la Vivienda que, siguiendo la estela de los Pactos de La Moncloa y el Pacto de Toledo, cree un marco estable para el acceso asequible a la vivienda, tanto en régimen de propiedad como de alquiler.
4. Sería recomendable el establecimiento de una institución o un plan que aborde la repoblación de la *España vaciada* desde una perspectiva realista y útil, que permita descongestionar los núcleos urbanos tensionados por el alza de los precios y facilitar el traslado de familias a pueblos de una dimensión intermedia (2.000-10.000 habitantes) que facilite la existencia de cierto volumen de actividad económica y comercial, así como el acceso a la banda ancha y la conectividad móvil.
5. Es conveniente generar un sistema integrado que fomente el ahorro desde la infancia y ofrecer soluciones de vivienda que permitan adelantar la edad de emancipación de los jóvenes españoles.
6. Se recomienda la creación de una nueva categoría de viviendas bajo protección pública que facilite la transmisibilidad rápida de la propiedad, tanto para el intercambio como para la adaptación a las necesidades de las personas. La posesión de una vivienda y la capitalización de las familias no debe ser un límite para su movilidad.
7. Se sugiere la elaboración de un marco normativo orientado a la promoción del arriendo con opción a compra, que permita a las parejas jóvenes ir contribuyendo a la adquisición de su vivienda mientras van consolidando su situación laboral.
8. Se debe aprovechar la previsible situación de crisis durante los próximos años para impulsar un plan extenso de rehabilitación y adaptación de las viviendas a las necesidades actuales, que genere empleo y mejore la calidad de vida de los ciudadanos. Las obras que se hacen para paliar auténticas carencias no son un gasto superfluo.
9. Los municipios con un mercado inmobiliario tensionado han de tener los suficientes instrumentos legales para reconducirlo. Se recomienda que esto se

haga incidiendo sobre la oferta y, en particular, que se les habilite a desarrollar el suelo residencial ya programado de forma subsidiaria, como se actúa cuando los propietarios no cumplen obligaciones como las de mantenimiento.

10. Tanto el derecho a la propiedad como el derecho a la vivienda digna y asequible son y deben ser compatibles en un Estado social y democrático de Derecho. El Estado ha de asumir su papel de protección a los ciudadanos socialmente vulnerables sin perjudicar al resto de forma directa.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

### 7.1. Libros, revistas y artículos científicos

- AlberdÍ, B. and Levenfeld, G. (1996). Spain. In Balchin, P. (Ed.), *Housing Policy in Europe* (pp. 170-188). Routledge.
- Ba, A. D. (2019, April 25). Asian financial crisis. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/event/Asian-financial-crisis>
- Bernardos DomÍnguez, G. (2009). Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España. *ICE, Revista De Economía*, 850. <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1268>
- Bureau of the Census (1976). *Historical Statistics of the United States, Colonial times to 1970*.
- Capel Sáez, H. (1983). *Capitalismo y morfología urbana en España*. Los libros de la frontera, Barcelona.
- Doling, J. (1997). *Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrialized Countries*. MacMillan.
- Egner, B. (2011). Housing Policy in Germany - A Best Practice Model? *Briefing Paper*, 4. Shanghai Coordination Office for International Cooperation – Friedrich Ebert Stiftung, Shanghai. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/china/11398.pdf>
- Engels, F. (1887). *Contribución al problema de la vivienda*. Marxists Internet Archive. <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/vivienda/>
- Frame, W. S., Fuster, A., Tracy, J., and Vickery, J. (2015). The Rescue of Fannie Mae and Freddie Mac. *Journal of Economic Perspectives*, 29 (2): 25-52. DOI: 10.1257/jep.29.2.25
- Fuentes Quintana, E. (2005). De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea (1977-1986). *ICE, Revista De Economía*, 826. Recuperado a partir de <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/842>
- Gurran, N., and Bramley, G. (2017). *Urban Planning and the Housing Market*. Palgrave Macmillan.
- Hilber, C. A. L. and Schöni, O. (2016). Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned. *ADB Working Paper*, 569. Asian Development Bank Institute, Tokio. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/183139/adb-wp569.pdf>
- Kim, K. H. and Park, M. (2016). Housing Policy in the Republic of Korea. *ADB Working Paper*, 570. Asian Development Bank Institute, Tokio. <http://www.adb.org/publications/housing-policy-republic-korea/>
- Leal Maldonado, J. y Martínez del Olmo, A. (2017). Tendencias recientes de la política de vivienda en España. *Cuadernos De Relaciones Laborales*, 35 (1), 15-41. <https://doi.org/10.5209/CRLA.54982>

- López García, M. A. (2019). Vivienda y política pública: objetivos e instrumentos. *Documento de Trabajo*, 2019-07. Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2019/dt2019-07.pdf>
- Martínez, M. (2007). El Movimiento de Okupaciones: Contracultura Urbana y Dinámicas Alter-Globalización. *Revista de Estudios de Juventud*, 76. INJUVE. <http://www.injuve.es/sites/default/files/Revista-76-completa.pdf>
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370–396. <https://doi.org/10.1037/h0054346>
- Mullins, D. and Murie A. (2006). *Housing Policy in the UK*. Palgrave Macmillan.
- Pérez, T. Rodríguez M. y Blanco, A. (2011). Política de Gasto en Vivienda. España, 2010. *Papeles de Trabajo*, 1/2011. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles\\_trabajo/2011\\_01.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2011_01.pdf)
- Phang, S.-Y. (2018). *Policy Innovations for Affordable Housing in Singapore*. Palgrave Macmillan.
- Phang, S.-Y. and Helble, M. (2016). Housing Policies in Singapore. *ADB Working Paper*, 559. Asian Development Bank Institute, Tokio. <http://www.adb.org/publications/housing-policies-singapore/>
- Pichler-Milanović, N. (1999). Housing privatisation in Central and Eastern Europe: from policy to practice. *UNI/IAS Working paper*, 66. United Nations University. [https://archive.unu.edu/hq/library/Collection/PDF\\_files/IAS/milanovich.pdf](https://archive.unu.edu/hq/library/Collection/PDF_files/IAS/milanovich.pdf)
- Rodríguez Alonso, R. (2011). La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos. *Boletín CF+S*, 47/48. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n47/arro.html>
- Schwartz, A. (2015). *Housing Policy in the United States*. Routledge.
- Sen, A. (1988). *The concept of development*. In Chenery, H. and Srinivasan, T.N. (Eds.), *Handbook of Development Economics*, Volume 1. North-Holland, Amsterdam, 9-26. [https://doi.org/10.1016/S1573-4471\(88\)01004-6](https://doi.org/10.1016/S1573-4471(88)01004-6)
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London. Straham y Cadell. Edición utilizada en español (1794). *Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. 4 Volúmenes. Versión de José Alonso Ortiz. Valladolid. Oficina de la Viuda e Hijos de Santander. Edición facsímil de la Junta de Castilla y León. Consejería de Educación y Cultura (1996).
- Tanninen, T., Bittner, R. and Schmidt, H. (1994). *New Problems and Challenges for Housing Policy in East Germany: Lessons to Be Learned from the German Case*. <https://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB12954.pdf>
- Whalen, R. C. (2008). The Subprime Crisis: Cause, Effect and Consequences. *Networks Financial Institute Policy Brief*, 2008-PB-04. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1113888>
- Woo, Y. (2019) Housing Policies in South Korea. In Farazmand, A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3815-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3815-1)
- Yang, Z. and Chen, J. (2014). *Housing Affordability and Housing Policy in Urban China*. Springer.
- Yeung, S. C.-W. and Howes, R. (2006). The role of the housing provident fund in financing affordable housing development in China. *Habitat International*, 30(2), 343-356. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2004.02.007>
- Zhang, M. and Rasiah, R. (2015). *Institutionalization of State Policy: Evolving Urban Housing Reforms in China*. Springer, Singapur.

## 7.2. Legislación

- Constitución española. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Constitution of the People's Republic of China. (1982). [http://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content\\_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html](http://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html)
- Decreto de 8 de septiembre de 1939 aprobando el Reglamento para la aplicación de la Ley de 19 de abril de 1939, de protección a la vivienda de renta reducida. *Boletín Oficial del Estado*, 275, de 2 de octubre de 1939. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1939-11236>
- Decreto 2131/1963, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre viviendas de protección estatal. *Boletín Oficial del Estado*, 214, de 6 de septiembre de 1963. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-18434>
- Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos. *Boletín Oficial del Estado*, 312, de 29 de diciembre de 1964. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1964-21865>
- Decreto 779/1967, de 20 de abril, por el que se aprueban los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino. *Boletín Oficial del Estado*, 95, de 21 de abril de 1967. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1967-40312>
- Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, 216, de 7 de septiembre de 1968. <https://www.boe.es/eli/es/d/1968/07/24/2114>
- Decreto-ley de 14 de mayo de 1954 por el que se encarga al Instituto Nacional de la Vivienda la ordenación de un plan de viviendas de "tipo social". *Boletín Oficial del Estado*, 168, de 17 de junio de 1954. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1954-9363>
- Decreto-ley de 1 de julio de 1955 por el que se dictan normas para la ejecución del Plan Nacional de "viviendas de renta limitada" y estableciendo medios económicos para su financiación. *Boletín Oficial del Estado*, 197, de 16 de julio de 1955. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1955-10096>
- Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 sobre reorganización de la Administración Central del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, 57, de 26 de febrero de 1957. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1957-2807>
- Ley de 12 de junio de 1911, para el fomento y mejora de casas baratas. *Gaceta de Madrid*, 164, de 13 de junio de 1911. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1911/164/A00755-00758.pdf>
- Ley de 7 de julio de 1934, relativa al paro obrero. *Gaceta de Madrid*, 189, de 8 de julio de 1934. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1934-5841>
- Ley de 25 de junio de 1935 dictando normas para remediar el paro obrero. *Gaceta de Madrid*, 177, de 26 de junio de 1935. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1935-5967>
- Ley de 19 de abril de 1939, estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda encargado de su aplicación. *Boletín Oficial del Estado*, 110, de 20 de abril de 1939. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/110/A02190-02198.pdf>
- Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre reducción de contribuciones e impuestos en la construcción de casas de renta para la denominada clase media. *Boletín Oficial del Estado*, 332, de 27 de abril de 1944. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1944/332/A08959-08964.pdf>
- Ley de 15 de julio de 1954 sobre protección de "viviendas de renta limitada". *Boletín Oficial del Estado*, 197, de 16 de julio de 1954. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1954-10883>

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 135, de 14 de mayo de 1956. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1956/135/A03106-03134.pdf>

Ley de 13 de noviembre de 1957 sobre Plan de Urgencia Social de Madrid. *Boletín Oficial del Estado*, 286, de 14 de noviembre de 1957. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1957-15013>

Ley 43/1959, de 30 de julio, sobre creación de la Gerencia de Urbanización como Organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, 182, de 31 de julio de 1959. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1959-10344>

Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal. *Boletín Oficial del Estado*, 176, de 23 de julio de 1960. <https://www.boe.es/eli/es/l/1960/07/21/49/con>

Ley 84/1961, de 23 de diciembre, sobre Plan Nacional de la Vivienda para el periodo 1961-1976. *Boletín Oficial del Estado*, 310, de 28 de diciembre de 1961. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1961-23794>

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 107, de 5 de mayo de 1975. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9250>

Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. *Boletín Oficial del Estado*, 217, de 11 de septiembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-23326>

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. *Boletín Oficial del Estado*, 282, de 25 de noviembre de 1994. <https://www.boe.es/eli/es/l/1994/11/24/29/con>

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. *Boletín Oficial del Estado*, 89, de 14 de abril de 1998. <https://www.boe.es/eli/es/l/1998/04/13/6>

Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. *Boletín Oficial del Estado*, 134, de 5 de junio de 2013. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/4>

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Boletín Oficial del Estado*, 153, de 27 de junio de 2013. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/26/8/con>

Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012. *Boletín Oficial del Estado*, 195, de 15 de agosto de 2015. <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2015/07/21/14>

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*, 281, de 24 de noviembre de 1995. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con>

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. *Gaceta de Madrid*, 206, de 25 de julio de 1889. [https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/(1)/con)

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 144, de 16 de junio de 1976. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1976/04/09/1346/con>

Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-83 de construcción de viviendas de protección oficial. *Boletín Oficial del Estado*, 273, de 13 de noviembre de 1980. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-24806>

Real Decreto 2640/1981, de 30 de octubre, sobre constitución de la «Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo» (SEPES). *Boletín Oficial del Estado*, 267, de 7 de noviembre de 1981. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1981/10/30/2640>

Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano. *Boletín Oficial del Estado*, 214, de 7 de septiembre de 1983. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1983/07/28/2329>

Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, 4, de 5 de enero de 1984. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1983/12/14/3280>

Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, 297, de 12 de diciembre de 1987. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1987/12/04/1494>

Real Decreto 1668/1991, de 15 de noviembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a viviendas de protección oficial. *Boletín Oficial del Estado*, 281, de 23 de noviembre de 1991. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1991/11/15/1668>

Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995. *Boletín Oficial del Estado*, 12, de 14 de enero de 1992. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1991/12/20/1932>

Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999. *Boletín Oficial del Estado*, 312, de 30 de diciembre de 1995. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/12/28/2190>

Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001. *Boletín Oficial del Estado*, 152, de 26 de junio de 1998. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1998/06/12/1186>

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*, 11, de 12 de enero de 2002. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2002/01/11/1>

Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, 11, de 13 de julio de 2005. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2005/07/01/801>

Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. *Boletín Oficial del Estado*, 11, de 24 de diciembre de 2008. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2008/12/12/2066>

Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. *Boletín Oficial del Estado*, 86, de 10 de abril de 2013. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2013/04/05/233>

Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. *Boletín Oficial del Estado*, 61, de 10 de marzo de 2018. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2018/03/09/106>

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 156, de 30 de junio de 1992. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/1992/06/26/1>

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 59, de 9 de marzo de 2004. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2004/03/05/2/con>

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. *Boletín Oficial del Estado*, 156, de 26 de junio de 2008. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2008/06/20/2>

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7>

Real Decreto-ley de 10 de octubre de 1924 relativo a casas baratas. *Gaceta de Madrid*, 289, de 15 de octubre de 1924. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1924-9615>

Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, 186, de 4 de agosto de 1976. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-14965>

Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial. *Boletín Oficial del Estado*, 267, de 8 de noviembre de 1978. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/1978/10/31/31>

Real Decreto-ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de viviendas y suelo. *Boletín Oficial del Estado*, 238, de 3 de octubre de 1980. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/1980/09/26/12>

Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica. *Boletín Oficial del Estado*, 111, de 9 de mayo de 1985. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/1985/04/30/2>

Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. *Boletín Oficial del Estado*, 55, de 5 de marzo de 2019. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/7>

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, 91, de 1 de abril de 2020. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/31/11>

### 7.3. Notas de prensa

Cotizalia (11 de noviembre, 2020). *El paraíso funciona: Betway, 888 y Juegos España se mudan desde Malta a Ceuta*. [https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-11-11/antena-3-888-betway-malta-ceuta-juego-online\\_2824876/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-11-11/antena-3-888-betway-malta-ceuta-juego-online_2824876/)

Deutsche Welle (22 de julio, 2019). *German cities struggle to curb housing shortage*. <https://www.dw.com/en/german-cities-struggle-to-curb-housing-shortage/a-49705919>

elDiario.es (2 de febrero, 2021). *Las negociaciones por la ley de vivienda revelan profundas diferencias entre el PSOE y Unidas Podemos*. [https://www.eldiario.es/economia/negociaciones-ley-vivienda-revelan-profundas-diferencias-psoe-unidas\\_1\\_7187986.html](https://www.eldiario.es/economia/negociaciones-ley-vivienda-revelan-profundas-diferencias-psoe-unidas_1_7187986.html)

El País (10 de junio, 2012). *España pide un rescate de hasta 100.000 millones para la banca*. [https://elpais.com/economia/2012/06/09/actualidad/1339230670\\_176850.html](https://elpais.com/economia/2012/06/09/actualidad/1339230670_176850.html)

El País (17 de febrero, 2021). *La Sareb y los bancos ceden 26.000 viviendas para alquiler social*. <https://elpais.com/economia/2021-02-17/la-sareb-y-los-bancos-ceden-26000-viviendas-para-alquiler-social.html>

Expansión (1 de diciembre, 2018). *Los seis grandes 'servicers' de España gestionan activos por valor de 220.000 millones de euros*. <https://www.expansion.com/mercados/2018/12/01/5c02523b268e3e8b298b4679.html>

Financial Times (24 de julio, 2020). *The German housing-market exception*. <https://www.ft.com/content/cb004fce-5787-48c9-bc5d-3c27e890a76c>

Observatorio de la Política China (19 de abril, 2017). *Precio de vivienda en China continúa estabilizándose*. <https://politica-china.org/areas/sociedad/precio-de-vivienda-en-china-continua-estabilizandose>

The New York Times (31 de enero, 2020). *Berlin Freezes Rents for 5 Years in a Bid to Slow Gentrification*. <https://www.nytimes.com/2020/01/31/world/europe/berlin-gentrification-rent.html>

### 7.4. Páginas web

Agencia Tributaria (sin fecha). *Adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual*. [https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/\\_Segmentos\\_/Ciudadanos/Vivienda/Tri](https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/_Segmentos_/Ciudadanos/Vivienda/Tri)

[butacion de la compra de la vivienda/Deducción por inversión en vivienda habitual/Adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual.shtml](#)

- Central Provident Fund Board (sin fecha). *Housing Scheme*. <https://www.cpf.gov.sg/Members/Schemes/schemes/housing/housing-scheme>
- Colombo, J. (2020). *Why U.S. Housing Bubble 2.0 Is About To Burst*. <https://www.forbes.com/sites/jessecolombo/2020/03/31/why-us-housing-bubble-20-is-about-to-burst/?sh=5d2628516b76>
- Hamburgisches Architekturarchiv (sin fecha). *Die Neue Heimat*. <https://www.architekturarchiv-web.de/portraits/neue-heimat/>
- HelpMyCash (2020). *Ejecución hipotecaria*. <https://www.helpmycash.com/hipotecas/ejecucion-hipotecaria/>
- Housing & Development Board (sin fecha). <https://www.hdb.gov.sg/>
- Ministerio Federal del Interior, para la Construcción y la Patria de Alemania (2020). *Wohngeld FAQ liste*. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/bauen-wohnen/wohngeld/wohngeld-faq-liste.html#f13375752>
- Sareb (sin fecha). *¿Qué es Sareb?*. [https://www.sareb.es/es\\_ES/conoce-sareb/quienes-somos/que-es-sareb](https://www.sareb.es/es_ES/conoce-sareb/quienes-somos/que-es-sareb)
- SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo (sin fecha). *¿Qué es SEPES?*. <https://www.sepes.es/es/que-es-sepes>
- U.S. Census Bureau (2020). *American Housing Survey*. <https://www.census.gov/programs-surveys/ahs.html>
- U.S. Census Bureau (sin fecha). *Homeownership Rate for the United States*. <https://fred.stlouisfed.org/series/RHORUSQ156N>
- Viader Castro, C. (2020). *La ocupación como problema legal y social*. Hay Derecho. <https://hayderecho.expansion.com/2020/09/10/la-okupacion-como-problema-legal-y-social/>

**ANEXO I. MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA.  
1911-2021**

<b>Año</b>	<b>Vehículo legal</b>
1911	Ley de 12 de junio de 1911, para el fomento y mejora de casas baratas. <i>GdM</i> , 164, de 13 de junio de 1911.
1924	Real Decreto-ley de 10 de octubre de 1924 relativo a casas baratas. <i>GdM</i> , 289, de 15 de octubre de 1924.
1934	Ley de 7 de julio de 1934, relativa al paro obrero. <i>GdM</i> , 189, de 8 de julio de 1934.
1935	Ley de 25 de junio de 1935 dictando normas para remediar el paro obrero. <i>GdM</i> , 177, de 26 de junio de 1935.
1939	Ley de 19 de abril de 1939, estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda encargado de su aplicación. <i>BOE</i> , 110, de 20 de abril de 1939. Decreto de 8 de septiembre de 1939 aprobando el Reglamento para la aplicación de la Ley de 19 de abril de 1939, de protección a la vivienda de renta reducida. <i>BOE</i> , 275, de 2 de octubre de 1939.
1944	Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre reducción de contribuciones e impuestos en la construcción de casas de renta para la denominada clase media. <i>BOE</i> , 332, de 27 de abril de 1944.
1954	Decreto-ley de 14 de mayo de 1954 por el que se encarga al Instituto Nacional de la Vivienda la ordenación de un plan de viviendas de "tipo social". <i>BOE</i> , 168, de 17 de junio de 1954. Ley de 15 de julio de 1954 sobre protección de "viviendas de renta limitada". <i>BOE</i> , 197, de 16 de julio de 1954.
1955	Decreto-ley de 1 de julio de 1955 por el que se dictan normas para la ejecución del Plan Nacional de "viviendas de renta limitada" y estableciendo medios económicos para su financiación. <i>BOE</i> , 197, de 16 de julio de 1955.
1956	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. <i>BOE</i> , 135, de 14 de mayo de 1956.
1957	Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 sobre reorganización de la Administración Central del Estado. <i>BOE</i> , 57, de 26 de febrero de 1957. Ley de 13 de noviembre de 1957 sobre Plan de Urgencia Social de Madrid. <i>BOE</i> , 286, de 14 de noviembre de 1957.
1959	Ley 43/1959, de 30 de julio, sobre creación de la Gerencia de Urbanización como Organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda. <i>BOE</i> , 182, de 31 de julio de 1959.
1960	Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal. <i>BOE</i> , 176, de 23 de julio de 1960.
1961	Ley 84/1961, de 23 de diciembre, sobre Plan Nacional de la Vivienda para el periodo 1961-1976. <i>BOE</i> , 310, de 28 de diciembre de 1961.
1963	Decreto 2131/1963, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre viviendas de protección estatal. <i>BOE</i> , 214, de 6 de septiembre de 1963.
1964	Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos. <i>BOE</i> , 312, de 29 de diciembre de 1964.
1968	Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre. <i>BOE</i> , 216, de 7 de septiembre de 1968.
1975	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. <i>BOE</i> , 107, de 5 de mayo de 1975.
1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. <i>BOE</i> , 144, de 16 de junio de 1976. Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda. <i>BOE</i> , 186, de 4 de agosto de 1976.
1978	Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. <i>BOE</i> , 217, de 11 de septiembre de 1978. Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial. <i>BOE</i> , 267, de 8 de noviembre de 1978. Constitución española. <i>BOE</i> , 311, de 29 de diciembre de 1978.
1980	Real Decreto-ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de viviendas y suelo. <i>BOE</i> , 238, de 3 de octubre de 1980.

Año	Vehículo legal
	Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-83 de construcción de viviendas de protección oficial. <i>BOE</i> , 273, de 13 de noviembre de 1980.
1981	Real Decreto 2640/1981, de 30 de octubre, sobre constitución de la «Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo» (SEPES). <i>BOE</i> , 267, de 7 de noviembre de 1981.
1983	Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano. <i>BOE</i> , 214, de 7 de septiembre de 1983. Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. <i>BOE</i> , 4, de 5 de enero de 1984.
1985	Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica. <i>BOE</i> , 111, de 9 de mayo de 1985.
1987	Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. <i>BOE</i> , 297, de 12 de diciembre de 1987.
1991	Real Decreto 1668/1991, de 15 de noviembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a viviendas de protección oficial. <i>BOE</i> , 281, de 23 de noviembre de 1991. Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995. <i>BOE</i> , 12, de 14 de enero de 1992.
1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. <i>BOE</i> , 156, de 30 de junio de 1992.
1994	Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. <i>BOE</i> , 282, de 25 de noviembre de 1994.
1995	Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999. <i>BOE</i> , 312, de 30 de diciembre de 1995.
1998	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. <i>BOE</i> , 89, de 14 de abril de 1998. Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001. <i>BOE</i> , 152, de 26 de junio de 1998.
2002	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. <i>BOE</i> , 11, de 12 de enero de 2002.
2005	Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. <i>BOE</i> , 11, de 13 de julio de 2005. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. <i>BOE</i> , 261, de 31 de octubre de 2015.
2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. <i>BOE</i> , 156, de 26 de junio de 2008. Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. <i>BOE</i> , 11, de 24 de diciembre de 2008.
2013	Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. <i>BOE</i> , 86, de 10 de abril de 2013. Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. <i>BOE</i> , 134, de 5 de junio de 2013. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. <i>BOE</i> , 153, de 27 de junio de 2013.
2018	Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. <i>BOE</i> , 61, de 10 de marzo de 2018.
2019	Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. <i>BOE</i> , 55, de 5 de marzo de 2019.
2020	Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. <i>BOE</i> , 91, de 1 de abril de 2020.

Nota: los colores indican las etapas de la Monarquía de Alfonso XIII, la II República, el Franquismo, la UCD, el PSOE y el PP. GdM y BOE corresponden a Gaceta de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

Fuente: elaboración propia a partir de Pérez et al. (2011) y Boletín Oficial del Estado.