

Arrendamientos urbanos

Según los últimos datos oficiales, en España se encuentran actualmente desocupadas más de dos millones de viviendas.

La adopción de medidas encaminadas a diseñar una política de vivienda coherente y eficaz debe necesariamente incentivar

la puesta en el mercado de tales viviendas vacías.

La regulación de los alquileres ha de ser contemplada en este sentido con carácter prioritario.

La coexistencia actual de distintos regímenes de arrendamientos, así como la opacidad y, en ocasiones, escasa fiabilidad de los datos de que se dispone, constituyen serios obstáculos a la hora de decidir cuál debe ser el camino a seguir.

En las siguientes páginas se presentan datos y opiniones que sin duda suponen una nada desdeñable aportación al debate que en esta materia se está desarrollando en la actualidad.

Las acuarelas que ilustran esta monografía, son obra de Guillermo Pérez Villalta.

Hacia una política pública de vivienda en alquiler

FRANCISCA SAUQUILLO
 JACOBO ECHEVERRÍA TORRES

Introducción

Aun a riesgo de decir numerosas obviedades, para aterrizar en cualquiera de los numerosos núcleos de notable trascendencia que inciden de forma apreciable en la complicada «cuestión de la vivienda», es imprescindible desarrollar un mínimo hilo conductor sistemático que, a más de permitir conocer las premisas, datos y conclusiones que en su caso se ofrezcan, desvele y permita valorar los posibles aciertos y desaciertos del que dice en cada fase de que se componga el análisis.

Ello parece de especial relevancia en relación con el problema y momento en que se dice o escribe al respecto, problema y momento en que suceden a nuestro juicio incontables referencias irreflexivas y, eso sí, teñidas de un particularismo subjetivo que para nada quiere tener en cuenta aspectos esenciales, incluso fácticos, de la cuestión que se pretende analizar y de la situación que se propugna transformar.

En lo que a estas notas respecta, por consecuencia, cabe comenzar recordando, por si se olvida, que en una economía como la nuestra, flamentemente denominada «social de mercado», el llamado «mercado de la vivienda» es, por razones estructurales que no se pueden desmenuzar ahora pero que convocan a la unanimidad de quienes se ocupan de estos temas, uno de los que más «imperfecciones» —léase injusticias sociales

distributivas— provoca en el libre juego de la oferta y la demanda, base del sistema económico general de tal modo que, ineluctablemente, es ley la tendencia a expulsar a segmentos cada vez más significativos de cualquier población de la posibilidad o capacidad adquisitiva del bien vivienda en cuestión; de modo que, al estarse hablando del producto de primera necesidad por excelencia, la grave contradicción estructural en tendencia está servida en teoría, como la realidad, por otra lado, no hace sino demostrarnos una y otra vez.

Cualquier sistema económico, pues, que tenga una mínima vocación social de justicia social, como es el nuestro, no tiene más remedio que «corregir» el sistema, introduciendo en él los factores procedentes, y lo que se pone en discusión normalmente (1), —y, desde luego, en el presente caso— es cuáles sean los factores correctores más idóneos, de entre los múltiples posibles.

El hilo conductor, pues, de estas notas procurará incidir, supuesto lo anterior, en los *datos* que se conocen

(1) Y decimos «normalmente» aunque vaya siendo «normal», desafortunadamente, que el rabioso neo-liberalismo mal entendido que a algunos invade se traduzca, en esta materia también, en preconizar la más absoluta libertad de «mercado» agrediendo injustificadamente, a nuestro juicio, a una de las consecuencias, irrenunciables del denominado Estado del Bienestar, del que hay que partir para mejorarlo más que socavar sus cimientos.

respecto de la situación de la vivienda en alquiler en España —con alguna excursión imprescindible al problema general— para, a continuación ofrecer algunas *reflexiones* que nos parecen pertinentes sobre aquellos y desembocar, finalmente, en la necesidad de *modificación del status quo* conocido, aventurando modestamente ciertas ideas orientadoras en tal dirección.

La vivienda en alquiler en nuestro país

Los datos más fiables de que se dispone, nos parece, son los que provienen, de un lado, del estudio publicado en octubre de 1989 por el antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a partir de la Encuesta de Alquileres realizada por el Instituto Nacional de Estadística sobre un muestreo de casi 7.000 entrevistas efectuadas con garantías, y, de otro, de las encuestas encargadas en los años 90 y 91 y hechas públicas por el mismo organismo que rectifican en algún caso, y sobre todo completan, el panorama de datos integrados existentes sobre la viviendas en alquiler en España.

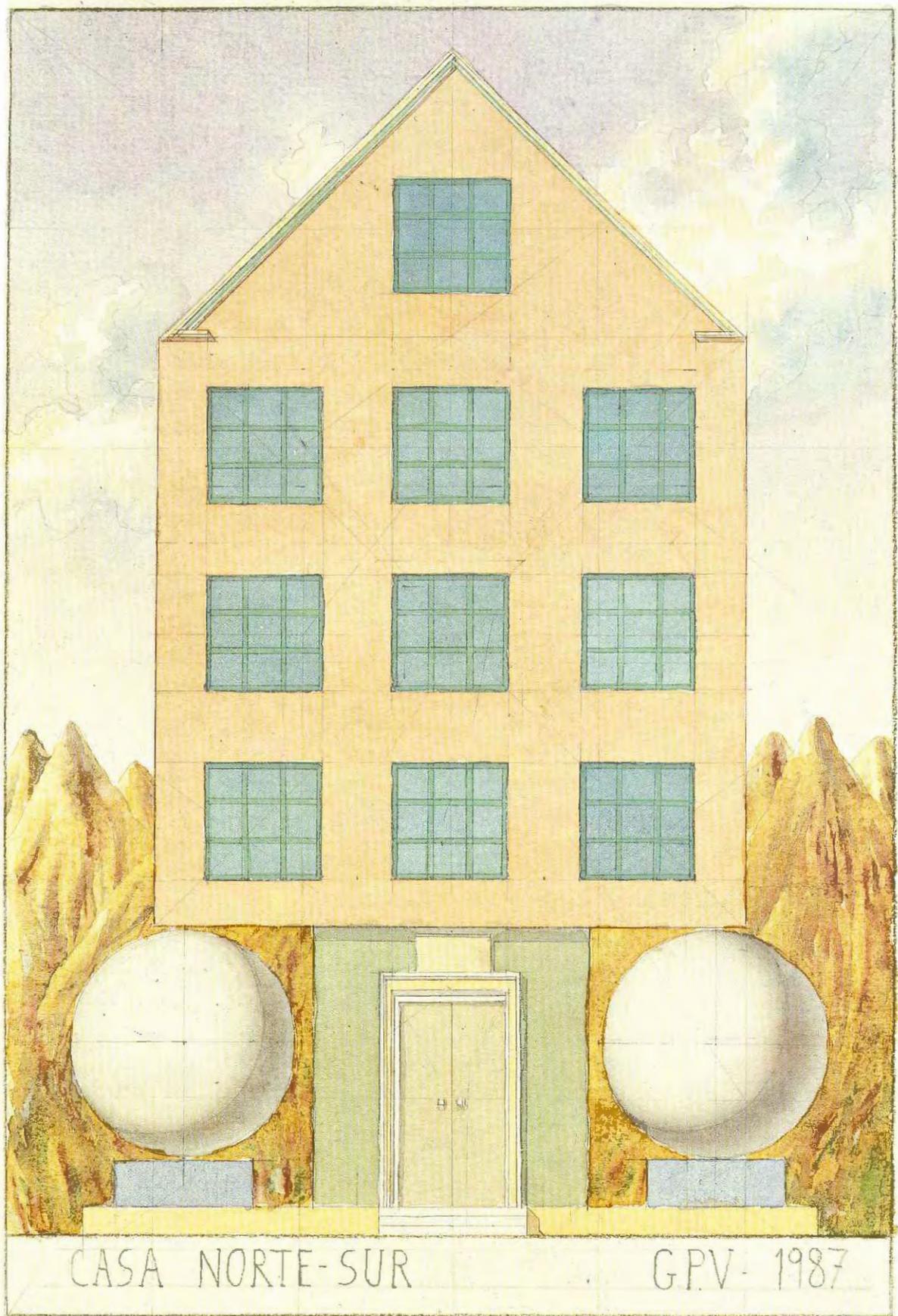
Debemos advertir, sin embargo, que no nos parecen total y definitivamente dignos de crédito los resultados obtenidos por razones atinentes a la complejidad del tema y garantías de rigor —variables, según los casos— en la confección de los mismos; empero, parecen las bases, reiteramos,



ESCRITORIO MIRADOR CON GRUTA Y FUENTE

Guillermo Perez Villalta

TARIFA SEPTIEMBRE 1980



CASA NORTE-SUR

GPV-1987

Cuadro 1. Comparación Censo 1981-Encuesta 1989

Tipo de Viviendas	Censo 1981			Encuesta 1989		
	Total	Alquiler	Alquiler%	Total	Alquiler	Alquiler%
A. VIV. principales	10.430.895	2.168.661	20,79	11.670.000	1.365.814	11,70
B. Viv. secundarias	1.899.759	146.277	7,70	s.d.	s.d.	s.d.
A+B Viv. ocupadas	12.330.654	2.314.938	18,77.	s.d.	s.d.	s.d.

Cuadro 2. Evolución 1970-1989 del parque de viviendas (Total y alquiladas)

Fuente	1 N.º de viviendas principales	2 N.º de viviendas principales en alquiler	Porcentaje 2/1%
Censo 1970	8.504.332	2.555.116	30,04
Censo 1981	10.430.895	2.168.661	20,79
E.P.F. 1985	10.531.444	1.734.978	16,47
E.P.A. 1989	11.670.000	1.365.814	11,70

más fiables y como tales las tomamos.

El cuadro básico manejado por dichas fuentes -que seguirá siendo punto de partida para correcciones y ampliaciones posteriores a las que aludiremos-, es el que contempla el cuadro 1.

Hay que apresurarse a hacer una primera observación en el sentido de que, como señala el propio estudio citado... «la sensible diferencia que se observa entre los 2,31 millones de viviendas totales de alquiler existentes en 1981, y los 1,37 millones que registra la encuesta, debe ser modificada a la baja en una cifra igual a la actualmente existente de viviendas secundarias en alquiler».

Es decir, existe en el momento una casi total carencia de datos sobre el colectivo de viviendas secundarias en alquiler.

Es significativa a nuestros propósitos la expresión de la evolución del parque de viviendas en alquiler constante según las diversas fuentes que plasma el cuadro 2.

Y como comenta el estudio citado, «este descenso cobra aún mayor significación si se considera que el peso relativo de la vivienda en alquiler en nuestro país ha sido tradicionalmente muy inferior al que se da en otros países europeos». La evolución comparada por viviendas ocupadas se expresa en el cuadro 3.

Por último, y antes de seguir con otros datos básicos, conviene precisar que los hasta ahora expuestos, rectificados y puestos al día según los resultados de una encuesta del actual Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT en adelante) dados a conocer en julio de este año, fijan, sobre una cuantificación en 2 millones de las viviendas principales en alquiler existentes en nuestro país, en un 18,2% el porcentaje correspondiente sobre los algo más de 14 millones en que se evalúa el stock total de hogares existentes. Por lo demás, las nuevas estimaciones, avanzan la detección de unas 300.000 viviendas desocupadas en oferta -no se sabe si de venta o alquiler- y otras 750.000,

aproximadamente, desocupadas y no en oferta. Se estima, por lo demás, en un 20% el porcentaje de viviendas en alquiler ocupadas que se encuentra en mal estado de conservación.

Existen a nuestro entender otras dos perspectivas fundamentales, al menos, desde las que abordar la cuestión que nos ocupa y que hacen referencia a la *situación jurídica* que afecta al parque -incluido el tipo y la cuantía de la renta y al tipo de *propietario* que detenta la propiedad de la vivienda en alquiler, aspectos a que nos referimos brevisísimamente a continuación.

El cuadro básico de partida que proporciona la Encuesta del MOPT de 1990 sobre el que examinar la «situación jurídica» que conlleva el alquiler, era en esa fecha el que contempla el cuadro 4.

Sobre dicho cuadro, los datos y proyecciones efectuados -que no podemos pormenorizar aquí- proporcionan las siguientes estimaciones de mayor relevancia:

- Ha de considerarse «congelado» (2) y «bloqueado» (3) un porcentaje, aproximado a las 3/4 partes del stock existente de viviendas principales en alquiler.

- La cuantía de la renta, sin embargo, varía *enormemente*, según la fecha de contratación, el núcleo poblacional y la Comunidad Autónoma de que se trate pudiendo generalizarse, en especial, la «ridiculedad» de las rentas hasta el año 64, la *inadecuación* notable de la cuantía de las mismas en términos de mercado hasta el año 85 y el importante *salto* cuantitativo en dicha cuantía -hasta triplicarse la media- desde 1985 hasta 1990.

Para acabar este epígrafe y en lo

(2) Se entiende por congelado aquí el stock de viviendas principales en alquiler sin cláusula de revisión de renta.

(3) Por bloqueado el sujeto a prorrogas y subrogaciones legalmente forzosas que garantizan un largo período de inmovilidad a efectos del mercado.

Cuadro 3.
Porcentaje de viviendas en alquiler sobre el total de viviendas ocupadas

Países	1970	1980	Δ%1980/1970	Observación más reciente
Austria	47	41		
Bélgica	42	35		
Dinamarca	47	42		
Finlandia	39	31		
Francia	43	41		38 ⁽¹⁾
R.F.A.	64	62		58 ⁽²⁾
Irlanda	27	25		
Países Bajos	65	57		56 ⁽³⁾
Suecia	52	43		43 ⁽⁴⁾
Reino Unido	51	45		37 ⁽⁵⁾
Promedio	48	42	-11,5	46,4 ⁽⁶⁾
España	25	19	-23,5	12 ⁽⁷⁾

(1) año 1984. (3) año 1985. (5) año 1985.

(2) año 1987. (4) año 1985. (6) frente a un 49,6% para los mismos países en 1980.

(7) primer trimestre de 1989.

Cuadro 4
Encuesta MOPT

Año de contratación	Número de viviendas	Porcentaje de parque total
Hasta 1964	349.370	25,5
1965-1984	747.816	54,5
1985 y posteriores	274.073	20,0
Total parque	1.371.259	100,0

que respecta al tipo de *propietario* de las viviendas principales en alquiler, los datos parecen revelar con claridad que, aproximadamente, sólo el 7,5% de aquéllas pertenecen a propietarios públicos (administraciones o sociedades de esta naturaleza) mientras que cerca del 92% son propiedad de particulares, de los que el 86% son personas físicas; y que tanto las unas como las otras *decrecen* sustancialmente según nos acercamos a períodos más recientes (no parecen llegar a 15.000 las viviendas públicas ocupadas en arrendamiento desde 1985 a 1990).

Particular referencia al Decreto Ley Boyer de 1985 y sus efectos

De los datos -escasos- disponibles parece desprenderse con claridad que sólo un 20 por ciento, aproximadamente, de los contratos de vivienda en alquiler existentes han sido celebrados bajo la vigencia de este ya famoso Decreto Ley cuyos efectos muchos aseguran conocer con exactitud y todos los que se ocupan de estos temas discuten.

Pues bien, fuera del dato explicita-

do y que parece seguro de que lo que *no* ha conseguido tal disposición es evitar siquiera el *retroceso* continuado del alquiler como forma de tenencia de la vivienda principal -propósito que expresaba su Exposición de Motivos como razón de ser de su alumbramiento, más o menos-, poco es con cierta seguridad lo que, en nuestra opinión, puede afirmarse con rotundidad como no sea, según se afirma en el primer estudio citado, que «...en un contexto inmobiliario tan agitado como el que se ha dado en los últimos años, *resulta difícil, si no imposible*, aislar los efectos específicos que el Decreto Boyer ha podido tener sobre el mercado de alquileres».

Por lo demás, y en particular, nos inclinamos a creer, con los autores del trabajo de referencia, que la citada norma sí produjo, probablemente, un cierto incremento de la oferta de alquileres; que tal incremento ni de lejos provocó que el libre juego de mercado impulsara a la baja la oferta general; que ni siquiera fue capaz de compensar la tendencia crónica a la baja de esta forma de tenencia de la vivienda principal y que, muy probablemente, la liberalización que supuso la norma produjera dos efectos no deseados: el desvío de la oferta de viviendas hacia oficinas y locales que posibilitaba aquella norma y cuyo alquiler resultaría más rentable y, sobre todo, el impulso general hacia arriba de las rentas nuevas que la liberalización permitía sin trabas.

Algunas reflexiones sobre la situación dada

Creemos llegado el momento analítico que permite aventurar con cierto respaldo, siquiera sea telegráficamente para no hacer este trabajo interminable, algunas reflexiones o conclusiones que permiten caracterizar en breves pinceladas la situación de que se parte hoy en lo que se refiere,

esencialmente, a la situación de la vivienda principal en alquiler en nuestro país. Proponemos, sin ánimo exhaustivo ni excluyente las siguientes, en cuanto de mayor relevancia para nuestro propósito:

- El stock general de viviendas en alquiler en nuestro país es muy bajo y casi ridículo el parque de ellas utilizado como forma de tenencia de la vivienda principal, lo que resulta altamente sorprendente si se tienen en cuenta los datos comparativos con los países de nuestro entorno y, sobre todo, las necesidades y precios de la vivienda que concurren en nuestro país en relación con la capacidad adquisitiva de sus ciudadanos.

- Pese a ciertos elementos de incremento detectados en los últimos 5 años a raíz de la liberalización introducida en el régimen jurídico de la vivienda en alquiler por el Decreto Boyer, puede afirmarse, en nuestra opinión, la continuidad de la tendencia crónica a disminuir el peso proporcional de esta forma de tenencia de la vivienda principal, aunque otra cosa pudiera aconsejar, razonablemente, tanto el bajísimo nivel absoluto del que se parte como el abusivo precio que el suelo y la vivienda han alcanzado en nuestro país últimamente, sobre todo en las grandes ciudades.

- No existe ni ha existido en los últimos 20 años *ninguna* intervención pública de mínima relevancia que pudiera, aun con cierto optimismo, calificarse como de «política pública de vivienda en alquiler», que directa ni indirectamente se propusiera siquiera incidir en una situación que se ha dejado al exclusivo juego de la oferta y la demanda cuando no se ha «contraindicado» de forma no directa (4).

- Muy relacionado con la anterior consideración es el hecho constatado de la inexistencia práctica de «agentes económicos privados» que operen en un sector como éste, cuya rigidez jurídica y más que dudosa rentabilidad les aleja indefectiblemente del mismo.

- Es también digno de reseñar el elevado porcentaje del escaso stock existente que se encuentra con serios problemas de deterioro que reclaman la rehabilitación correspondiente.

- Ha de hacerse hincapié, finalmente, en el importantísimo stock de viviendas desocupadas -entre 750.000 y un millón- no en oferta detectadas que, por tanto, no hacen siquiera ademán de cumplir la indudable «función social» que se atribuye por la Constitución con toda razón a cualquier tipo de propiedad y con mayor motivo, a la de viviendas.

Una referencia al problema general de la vivienda en España

Escapa naturalmente al propósito de estas notas cualquier aproximación seria a la situación de la cuestión de la vivienda en nuestro país. Sin embargo la íntima y evidente conexión del propósito que persigue nuestra exposición -racionalizar un modo concreto de cobertura de imperiosas necesidades sociales- con el fondo del asunto -las necesidades en cuestión de vivienda- hace imprescindible una excursión incidental a esa materia, respecto de la cual, y de forma no analítica sino como datos dados, avanzamos sin discutir aquí las siguientes premisas de mayor incidencia sobre nuestra finalidad, las que, una vez más y con mayor motivo puesto que no son objeto de análisis contradictorio, no excluyen otras:

- El primer e indiscutible referente que hay que aceptar se remite, en nuestra opinión, al hecho de que la evolución socio-económica general de nuestro país ha expulsado de forma duradera -y más después del boom inmobiliario de los últimos años-, en especial en las medias y grandes ciudades, a notables segmentos de población de toda posibilidad de acceder, a precios de mercado, a la titula-

ridad, en régimen de compra, de su residencia u hogar familiar principal. La inexistencia de oferta a precios de mercado asequible, de viviendas en régimen de alquiler, completa el círculo de *prioridades básicas* que los poderes públicos deben asumir *a corto plazo* y satisfacer si quieren, simplemente, cumplir con un postulado básico de la Constitución.

- Los esfuerzos de investigación realizados no acaban de cuantificar con rigor definitivo el alcance cuantitativo y la evolución en el tiempo de esta demanda prioritaria que, definitivamente, el mercado por sí mismo no va a permitir cubrir. Pero de los datos disponibles parece que no habría mucho error en estimar que estaría principalmente constituida en general por quienes no disponiendo de vivienda no reúnen familiarmente una renta de trabajo superior a entre 4 y 5 veces el salario mínimo interprofesional (5) y por los jóvenes que desean emanciparse o formar un primer hogar familiar.

- Aún menos clara está la cuantificación de viviendas necesarias por este concepto rabiosamente prioritario. Pensamos, sin ningún rigor en esta ocasión, que algunos «síntomas» (6) derivados de la última Encuesta del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que cifra en algo menos de un millón la demanda global previsible en los próximos 4 años, permiten aventurar que no menos de 300.000 hogares no podrán formarse en ese período de tiempo si no se al-

(4) Pienso que la promoción pública de la vivienda en propiedad ha sido una importante forma de desaconsejar y contraindicar la vivienda en alquiler.

(5) Salvo que dispongan de un antiguo hogar que vender o ahorro equivalente.

(6) Singularmente el que casi un 25% de los demandantes de nuevo hogar declaren preferir como forma de tenencia el alquiler, lo que revela, antes que nada, su absoluta incapacidad económica para pretender una vivienda en propiedad a precios de mercado.

tera «artificialmente» de forma rotunda el libre juego de la oferta y la demanda de vivienda en propiedad y en alquiler.

- Por lo demás y aún reiterando el hincapié fundamental a realizar en las demandas y necesidades, por básicas, más imprescindibles, no han de olvidarse otros aspectos de gran relevancia y respetabilidad que confluyen cuando se habla de necesidades de vivienda, y que hacen referencia desde la inadmisibilidad de los precios alcanzados en las ciudades españolas por el suelo, que impiden el establecimiento y mejora de oficinas, servicios y equipamientos, legítimas aspiraciones de mejora de hogar y de hábitat, hasta un razonable relanzamiento del sector inmobiliario en su integridad -clave para un sano funcionamiento y crecimiento económico deseables- que requieren también la decidida intervención pública que tantos reclamamos, pero cuyo análisis escapa al propósito de este artículo.

Algunas orientaciones para modificar el status quo existente

La primera conclusión -ya que de conclusiones con proyección de futuro se trata en este último epígrafe-general que extraemos de lo hasta aquí dicho es que se hace *imprescindible y de toda urgencia* que los poderes públicos asuman la necesidad de poner en pie «una» política de viviendas en alquiler inexistente como género hasta ahora. Es más: resulta alta y desfavorablemente sorprendente que no se haya caído en la cuenta de que un «factor correctivo» sobre el mercado como el de referencia, y que aquí se preconiza enfáticamente, resulta altamente indicado para un país como el nuestro, con notables necesidades primarias sin cubrir todavía existentes y aún agravadas últimamente con precios de suelo disparados sin barrera hacia el cielo.

Debemos quizá añadir, aunque parece bastante evidente, que son dos, al menos, las gruesas razones de fondo por las que esta intervención pública se preconiza, sin exclusión de otras como a continuación se expresará:

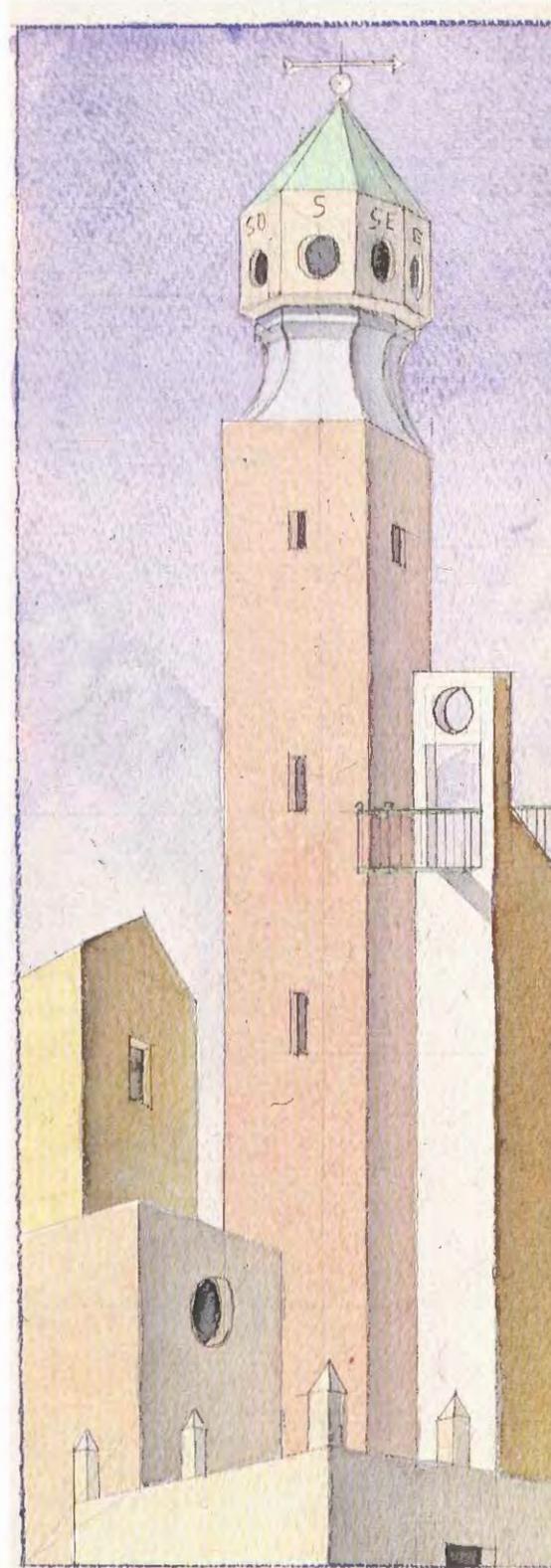
- Porque resulta un procedimiento mucho *menos costoso*, en términos presupuestarios, para cubrir las necesidades más básicas y por tanto, más inexcusables, de la población necesitada y

- Porque resulta, a poco que se realice un esfuerzo por parte de las Administraciones Públicas, un procedimiento mucho *más rápido* en la cobertura de la expresada finalidad, que el de procurar las viviendas a ese sector en régimen de propiedad.

Por lo demás, y en lo que hace a la también inexcusable aspiración social de una cierta normalización del mercado de la vivienda -y por tanto, también de los poderes públicos- nos sumamos a cuantos expertos conocemos que estiman indudablemente beneficiosa, a medio plazo, la estimulación de un incremento sustancial de la oferta de viviendas en alquiler como uno de los instrumentos a utilizar para terminar incidiendo de forma positiva en el juego de los precios vigentes en el mercado general, con la mira puesta siempre en la accesibilidad «normal» de amplias capas de la población al bien vivienda en cuestión.

Es por ello que no podemos sino sumarnos a las conclusiones hechas valer ya en octubre de 1989 por los autores del trabajo sobre la situación de la vivienda en alquiler ya citado, que, en lo que hace a la intervención futura de las Administraciones Públicas en este sector y con objeto de poner en pie una deseable política de viviendas en alquiler, podrían resumirse y completarse del siguiente modo:

- Creación directa de oferta por las Administraciones Públicas, por sí o a través de entes ad-hoc que construyan o adquieran viviendas y las oferten en el mercado de alquileres.





Dentro de este capítulo tendría a nuestro juicio gran importancia, como «medida de choque», la puesta en oferta inmediata de viviendas en alquiler por plazo limitado, aunque renovable, y con renta subvencionada, de tal forma que pudieran empezar a cubrirse demandas de vivienda principal para aquellos cuyos ingresos no superaran 3 ó 3,5 veces el salario mínimo interprofesional, a quienes se puede exigir un esfuerzo que no exceda del 20% de su renta, comenzando por los tramos más bajos de las rentas de trabajo -incluidos los de renta 0- en función del stock y presupuestos disponibles. Tales viviendas podrían obtenerse así de las ya existentes en poder de las Administraciones Públicas como de las obrantes en manos privadas más asequibles, incluidas las bolsas de viviendas desocupadas no en oferta, sobre cuyos propietarios cabría actuaciones de estímulo o sanción.

- Fomento de la actividad de construcción de viviendas para alquiler por entes semipúblicos o por entes privados especializados. Para ello se utilizaría la vía subvencional y la de concesión de privilegios fiscales y administrativos.

En este apartado podrían tener cabida así los anunciados Fondos de Inversión Inmobiliaria, que deberían ser seriamente incentivados fiscalmente para atraer a los agentes especializados que se pretende, como la estimulación fiscal directa e importante a Agentes particulares físicos o jurídicos que pudieran encontrar rentabilidad a su especial dedicación a la explotación de viviendas en este régimen de tenencia.

- Acción indirecta, realizada a través de innovaciones legislativas y dirigida a crear las condiciones propicias para que los sujetos privados, y especialmente las personas físicas, adquieran viviendas para alquilarlas o alquilen las que ya poseen.

Constituye eje esencial de este ca-

pítulo la complicada y conflictiva reforma de la legislación vigente sobre Arrendamientos Urbanos, cuya pormenorización no ha sido propósito asumido por quienes escriben. Parece no obstante urgente la modificación del Decreto Boyer en lo que hace a la inestabilidad confirmada que implica para el arrendatario la no sujeción a un plazo mínimo del contrato -que se suele cifrar entre 3 y 5 años-, así como la fijación de un *tope máximo* para las revisiones sucesivas al alza de la renta, al menos.

Se estima también imprescindible moderar seriamente la congelación y bloqueo de rentas que provocó la excesiva protección contemplada en la legislación anterior, dotando a la nueva de mayor flexibilidad y juego de la autonomía de las partes. Item más, debería aprovecharse la renovación para incidir, de forma asumible para el arrendatario, en la corrección de numerosas situaciones de flagrante inadecuación entre la renta y el valor de uso de la vivienda, actuando sobre la renta y las subrogaciones preexistentes.

Parece oportuno recordar, para finalizar, que, como hemos dicho, bastantes de las ideas «reformadoras» aquí esbozadas parecen estar ya en la mente del Gobierno, a juzgar por las declaraciones públicas de sus responsables; se espera sólo que los «ajustes» y «recortes» presupuestarios que nos amenazan no dilaten de nuevo ad calendas graecas actuaciones públicas que parecen imprescindibles. ■

Francisca Sauquillo
Jacobo Echeverría Torres
Abogados