
CINCUENTA AÑOS DE POLÍTICA FISCAL EN MATERIA DE VIVIENDA

Carlos Carbajo Nogal¹
ccarn@unileon.es

Universidad de León

fecha de recepción: 02/02/2012
fecha de aceptación: 07/11/2012

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la política de vivienda en nuestro país a partir de los años sesenta y hasta la actualidad, estudiando para ello los planes plurianuales de subsidios y ayudas a la vivienda. Estos actúan como instrumentos presupuestarios que incluyen medidas de fomento basadas, en la mayor parte de los casos en ayudas a fondo perdido, en la financiación de los diferenciales de interés o de la propia cuota o en la concesión de créditos preferenciales en función de los ingresos de las familias y del tipo de viviendas protegidas en cada periodo; se hace particular hincapié en los beneficios de naturaleza fiscal, que en los años sesenta y setenta se centran en la ampliación del hasta entonces escaso parque de viviendas sobre las que la población española empezaba ya a decantarse sobre el régimen de tenencia en propiedad. Desde esa fecha hasta hoy las políticas públicas han ido evolucionando y pese al alto nivel de viviendas en régimen de propiedad, los poderes públicos han vuelto de nuevo la vista al mercado del alquiler como posible respuesta al problema de la vivienda.

Palabras clave: Políticas públicas de vivienda; Política fiscal; Instrumentos económicos; Fiscalidad de la vivienda; Alquiler de viviendas; Viviendas en propiedad.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the evolution of housing policy in our country since the sixties and until today, by assessing grant term plans and housing assistance. These act as budgetary instruments including building measures based, in most cases in refundable aid in the financing of interest rate differentials or own quota or preferential lending based on income

¹ Facultad de Ciencias del Trabajo, Universidad de León, Campus de Vegazana, s/n, 24017-León.

family and the type of housing in each period; places particular emphasis on the benefits of a fiscal nature, that at first, in the sixties and seventies are focused on expanding the hitherto scarce housing stock on that the Spanish population was beginning to opt for tenure in property. From then until now public policies have evolved and despite the high level of housing ownership, public authorities have become again the view to the rental market as a possible answer to the housing problem.

Keywords: Public policies of housing; Fiscal politics; Economic instruments; Tax system of the housing; Rent of housings; Housings in property.

1. Introducción

En el marco de los objetivos fundamentales que persigue el Estado del bienestar, el acceso a la vivienda se ha convertido en un problema clave para la sociedad y, España no es una excepción. Reflejo de ello es que nuestro Texto Constitucional, en su Título I, dedicado a los derechos y deberes fundamentales consagra en el art. 47 el derecho de todos a «disfrutar de una vivienda digna y adecuada» lo que supone un reconocimiento expreso de la importancia que adquiere la vivienda en nuestro ordenamiento jurídico como el lugar en el que cada ciudadano desarrolla su vida personal, familiar y afectiva. No sería exagerado señalar que se trata de un objetivo central en las conquistas sociales logradas a lo largo de este siglo², vinculado necesariamente a las condiciones materiales de la existencia de la persona³. Tanto es así que en el mismo precepto constitucional, además del reconocimiento del derecho, se contiene un mandato para su promoción obligando a los poderes públicos a facilitar las condiciones necesarias y establecer la normativa pertinente en aras a conseguir este objetivo⁴. En definitiva, la eficacia que llegue a tener este derecho constitucional dependerá de la acción de los poderes públicos.

En la sociedad actual el acceso a una vivienda digna es un tema muy sensible que se enmarca en un contexto plagado de factores determinantes como son los elevados precios de adquisición de la vivienda –ligado al conocido fenómeno de especulación inmobiliaria–, el franco retroceso en la disponibilidad económica de muchas familias por su alto índice de endeudamiento, la situación de crisis económica, la falta de un parque de viviendas en alquiler y, por último, el gran número de viviendas desocupadas que

² Como derecho social se inserta en la categoría de la llamada “tercera generación de derechos” que reflejan, clarísimamente las conquistas sociales que se han logrado para la ciudadanía y que van más allá de los derechos tradicionales (Cfr. Greppi (1999), págs. 283 y ss).

No obstante, hay quien señala también que no estamos en presencia de un derecho, sino un mero mandato a los Poderes Públicos, como base del ejercicio de otros derechos fundamentales como el derecho a la intimidad personal y familiar a la inviolabilidad del domicilio, etc. (Vid. Beltrán de Felipe, 2004).

³ Herranz Castillo (2003), págs. 1 a 4.

⁴ Para Peces Barba los derechos sociales, entre los que se encuentra el de acceso a la vivienda, suponen deberes para los poderes públicos que no encuentran derechos correlativos que supongan ventajas o beneficios directos para los sujetos individuales. (Vid. AAVV (1995), pág. 369).

hacen que la solución a este problema no sea fácil y, desde luego, no pueda venir de la mano de un sólo ámbito de actuación ni de un sólo nivel de gobierno. Se trata de un tema acuciante en el que resulta necesaria la implicación de todos.

Y uno de los posibles elementos correctores del que disponen los poderes públicos y que tiene una gran incidencia a la hora de abordar el problema de acceso a la vivienda es la política fiscal con la que cabe incentivar a través de distintos mecanismos que todos los ciudadanos puedan llegar a disfrutar de una vivienda digna, si bien ese disfrute no tiene por que ser necesariamente en régimen de propiedad⁵. Abundando en esta aclaración se entiende que la Constitución no se decanta por un régimen de tenencia en particular, y mucho menos, por el de propiedad, por lo que los poderes públicos habrán de garantizar la facultad de uso sobre una vivienda digna que no necesariamente implica el acceso a su propiedad. En este sentido mantiene García Novoa que *“lo que se está queriendo garantizar, porque del texto constitucional se deduce un interés colectivo a ello, no es la vivienda en sentido físico, como objeto de propiedad, sino la vivienda entendida como “acción de alojarse”. Este interés colectivo debe traducirse en una orientación de la actuación de los poderes públicos tendente a la satisfacción de los intereses individuales sobre los bienes inmuebles o, lo que es lo mismo, en la garantía de las facultades de aprovechamiento de los bienes inmuebles en que el derecho a la vivienda consiste”*⁶.

Pues bien, la naturaleza social de este derecho⁷ ha dado lugar a que tradicionalmente los poderes públicos se hayan visto abocados a aprobar un conjunto de medidas que van desde las que afectan al suelo y al urbanismo, hasta las que se centran de manera más diáfana a la política de vivienda, entre las que encontramos toda una serie de ayudas que se materializan bien en subvenciones directas o bien en la aplicación de beneficios tributarios.

2. Los regímenes de tenencia de la vivienda en España

Como se ha señalado, tradicionalmente, el régimen de propiedad ha sido el preferido por nuestros ciudadanos de forma que en la actualidad, se ha llegado a calcular que el 83% de la vivienda habitual se encuentra en esta situación, frente al 65% de media del resto de los países europeos⁸. A ello se añade que una de las opciones de inversión que pueden utilizar los sujetos, y de la que se ha hecho un elevado uso en la última década, por el constante incremento de precio de la vivienda con fines claramente especulativos, es la adquisición de viviendas, con el fin de enajenarlas o transmitir las tras su revalorización; esto ha generado, desde un punto de vista fiscal, la correspondiente plusvalía, y ello sin olvidar su incidencia sobre un mercado de primera necesidad, como

⁵ Sobre las variables que inciden en los regímenes de tenencia de la vivienda desde el punto de vista económico puede verse Rodríguez Hernández (2006).

⁶ García Novoa (1994), pág. 274).

⁷ Cfr. Bassols Coma (1983).

⁸ Datos de vivienda de la Unión Europea analizados por EUROSTAT para el año 2007. Sobre el mercado de la vivienda en países similares al nuestro y régimen de tenencia puede verse Whitehead (2004), págs. 2 y ss.; y sobre la situación comparativa entre España y el resto de Europa, Rodríguez Alonso (2005).

es el de la vivienda, restringiendo la oferta de viviendas disponibles con el efecto de una elevación de su precio⁹.

El tratamiento fiscal de la “vivienda habitual” en régimen de propiedad ha sido tradicionalmente objeto de ayudas directas e incentivos fiscales destinados a mejorar las condiciones de acceso a la misma por parte de los contribuyentes, medidas que, obviamente, y salvo raras excepciones, no resultan trasladables a las segundas y sucesivas viviendas propiedad del contribuyente. Antes al contrario, el resto de las viviendas que el contribuyente puede tener en régimen de propiedad son susceptibles de incidir clarísimamente en la consecución del derecho social de acceso a la vivienda, bien de forma positiva, si las mismas se utilizan para incrementar el número de viviendas en alquiler disponibles, o bien de forma negativa, si el contribuyente decide dejarlas vacías en espera de su ulterior revalorización con las derivaciones antes comentadas. Las consecuencias de ambas situaciones no pueden ser idénticas, en cuanto que la primera de ellas puede interesar a los poderes públicos desde el punto de vista de su obligación de promoción del derecho de acceso a una vivienda digna para todos los ciudadanos, pero no, desde luego, la segunda, que resultará siempre una situación indeseable que los poderes públicos pueden querer desincentivar y, desde luego, existen mecanismos en el ámbito fiscal que permiten lograr ese cometido.

El régimen de alquiler ha sido relegado a un discretísimo segundo plano, en las preferencias demostradas por nuestros ciudadanos en el régimen de tenencia de la vivienda. Y desde luego, el tratamiento fiscal, que ha discriminado positivamente el régimen de tenencia en propiedad, se ha convertido en un factor clave y condicionador de este escenario¹⁰.

No obstante, la descompensación entre ambos regímenes de tenencia y la necesidad de ampliar el abanico de posibilidades de acceso de la ciudadanía a una vivienda digna (objetivo del Estado de bienestar en el que vivimos) ha dado lugar a que los poderes públicos hayan tomado conciencia, sobre todo en los últimos años, de la necesidad de llevar a cabo actuaciones que faciliten el acceso a una vivienda a través del alquiler¹¹, medidas que han repercutido no solo sobre los propietarios de ese tipo de viviendas sino también, y sobre todo últimamente, sobre los ciudadanos que ostentan el disfrute de la vivienda en este régimen¹².

⁹ García Martínez y Jiménez-Valladolid de L’Hotellerie- Fallois (2007).

¹⁰ Domínguez Martínez y López del Paso (2008), pág. 33.

¹¹ Para una visión bastante actual de cómo está el mercado de alquiler en España y los problemas que presenta el mismo remitimos a Inurrieta Beruete (2007).

¹² En concreto, en el fomento del mercado del alquiler desde la perspectiva fiscal, las medidas más importantes que se han llevado a cabo y que afectan tanto a los ingresos como a los gastos públicos pueden resumirse en:

- Préstamos cualificados, con posibilidad de subsidio por parte del Ministerio de Vivienda para promotores de VPO de nueva construcción destinadas a alquiler.
- Subvenciones a la recalificación de vivienda libre en VPO en alquiler (hasta 410€ por metro cuadrado).
- Subvenciones hasta 6.000€ para los propietarios de vivienda libre para destinarla al alquiler.

3. Cincuenta años de políticas de vivienda e incentivos fiscales en España

En España existe un elevado índice de viviendas en régimen de propiedad derivado de que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, *“en España las familias prefieren mayoritariamente la vivienda en propiedad frente a la vivienda en alquiler. Y ello no sólo responde al deseo de cubrir las necesidades de alojamiento, porque la familia concibe la compra de una vivienda no sólo como algo necesario sino, ante todo, como una importante inversión para hacer un patrimonio familiar”*¹³. En todo caso, la vivienda se considera tanto un bien de consumo como de inversión, por lo que una proporción muy importante de la renta familiar se destina a gastos relacionados con aquella, que se convierte además, para aquellos hogares que la disfrutaban en propiedad, en el activo mas importante de la riqueza del hogar¹⁴.

La preferencia por este régimen de tenencia, pese a la evidente espiral de subida de precios generada en a lo largo de los años, viene motivada por distintos factores de indudable carácter económico. Entre los mismos influye la coyuntura económica favorable de la última década, visible en el incremento de la renta disponible, y el importante descenso de los tipos de interés generador de una gran oferta de créditos por parte de las Entidades financieras que ha hecho rentable la compra de bienes inmuebles¹⁵.

Pero junto a éstos, existe otro factor relevante que explica el interés de las familias por invertir en la compra de la vivienda. Nos estamos refiriendo a la política fiscal que ha acompañado a la política de vivienda a lo largo de las últimas décadas y que ha estado encaminada a incentivar de forma especial la adquisición de vivienda en régimen de propiedad, con deducciones en el IRPF por tal concepto desde 1977 que se han mantenido hasta la actualidad, convirtiéndose, por su importancia cuantitativa y cualitativa, en uno de los beneficios de mas arraigo en nuestro sistema¹⁶; a ello se sumó, y no es una cuestión desdeñable, la desaparición en 1998 de la deducción aplicable en este mismo impuesto a los arrendatarios de las cantidades aplicables al pago del alquiler

-
- Ayudas directas a inquilinos, de preferencia jóvenes, del 40% de su renta anual, hasta un máximo de 2.880€.
 - Los arrendadores pueden deducir de su declaración IRPF hasta el 60% de las rentas generadas por el alquiler, hasta un máximo del 100% cuando el arrendatario sea menor de 30 años, o hasta 35 años para los contratos existentes.
 - Creación de Sociedades de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI), con la finalidad de invertir en inmuebles destinados al alquiler.
 - Ayudas de 210€ al mes para jóvenes entre 22-30 años que alquilen una vivienda.
 - Deducción fiscal por pago de alquiler con los mismos umbrales que existen para la vivienda en propiedad.

¹³ Cfr. Adame Martínez, Castillo Manzano, López Valpuesta (2004).

¹⁴ Duce Tello (1995), pág. 127.

¹⁵ Como afirman Onrubia Fernández y Rodado Ruiz (2009). *“...el papel de las Entidades financiera favoreciendo de forma poco responsable el acceso al crédito de esta demanda en auge se ha mostrado como un catalizador indispensable”,* ello unido a que *“las expectativas de un gran crecimiento de la demanda han hecho que una parte importante de los recursos productivos de las economías se concentrasen en el sector inmobiliario, lo que explica la fuerte dependencia que el crecimiento económico ha tenido en estos años respecto de este sector”,* pág. 2.

¹⁶ Como ya ponía de manifiesto Galapero Flores (1999).

de vivienda lo que, desde luego, ha convertido el régimen de propiedad en la opción mas atractiva. No obstante, parece que este criterio se ha reconducido en los últimos años con la búsqueda de un impulso a la política de alquiler de vivienda.

3.1. La etapa preconstitucional y la transición política

Los principales efectos de la Guerra Civil en lo que se refiere al patrimonio inmobiliario se han cifrado en la destrucción de 250.000 viviendas, mas un número similar dañadas (el 10% de las viviendas españolas)¹⁷. Dicho patrimonio inmobiliario español se encuentra en este periodo en una situación de grave deterioro¹⁸, por lo que resulta necesario acometer un gran esfuerzo constructor cuya coordinación y planificación se encomienda al Instituto Nacional de la Vivienda, que se crea por Ley de 19 de abril de 1939 dependiente del Ministerio de Trabajo. En la misma Ley también se crea la figura de “*vivienda protegida*”, instrumento legal que ampara la construcción de este tipo de vivienda en cuanto a bonificaciones, fiscalidad y anticipos a bajo interés¹⁹. La función principal del Instituto Nacional de la Vivienda consistió en diseñar un plan de vivienda protegida para todo el Estado que cristalizó en el *Plan Nacional de Vivienda 1944-1954*²⁰ en el que se estimaron necesarias en este decenio cerca de 1.400.000 viviendas (incluidas las viviendas a reparar y las de nueva planta), de las que el Instituto Nacional de la Vivienda tendría capacidad para proteger el 25%. Los resultados finales no llegaron ni a la mitad de lo planificado²¹.

¹⁷ Cfr. López Díaz (2002), págs. 297 y siguientes.

¹⁸ En cualquier caso, nada comparable a la devastación que sufren otros países europeos como consecuencia de la Guerra Mundial en el mismo periodo.

¹⁹ Pese a que desde la Ley de 19 de abril de 1939 se normaliza el presupuesto protegible en cuanto al tamaño y la calidad de las viviendas, esto no aseguró que estuvieran destinadas a colectivos insolventes. En concreto, y como señala Parreño Castellano (2003) esta ley no formulaba ningún requisito al respecto, tal como superficie máxima o tope presupuestario por unidad residencial. Únicamente, en relación con este último aspecto, se indicaba que las promociones no debían superar un tope presupuestario medio por vivienda de 30.000 pesetas de la época, por lo que se podían edificar viviendas más caras y más grandes, siempre y cuando se mantuviesen los presupuestos medios.

²⁰ La Ley de 15 de noviembre de 1944, establece la figura de las viviendas bonificables que se caracterizan, en contra de lo que ocurría en la legislación precedente (Vid. Nota anterior) por sujetarse a superficies útiles máximas y criterios de calidad más específicos. No obstante, las viviendas del Primer Grupo podían alcanzar una superficie útil de 150 m² en términos generales, y de 160 m², en el caso de viviendas unifamiliares, sin contar garaje, jardín y los incrementos de superficies previstos para familias numerosas. A ello se añade que “*la riqueza y bondad de los materiales empleados, perfección de la obra y costo de las instalaciones de las que se les provea*” podían ser parecidos a los existentes en el mercado de renta libre.

La reforma del régimen de viviendas bonificables, realizada con el Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948 sobre Texto Refundido regulador de las viviendas de clase media, estableció una situación similar, o si acaso, más regresiva desde el punto de vista social en cuanto que en relación con los inmuebles del tipo A, los de mayor tamaño, sólo se fijaba una superficie mínima de 125 m² y no se señalaba ningún tope máximo.

²¹ Cfr. Cotorruelo Sendagorta (1960).

A este Plan sucedió el *Plan Nacional de Vivienda*, que se aprobó por el Decreto de 1 de julio de 1955²² y que se aplicó desde 1955 hasta 1960. El principal objetivo del mismo fue construir 550.000 viviendas de renta limitada en 5 años pese a que el déficit detectado a partir de los datos del censo de 1950 ascendía a un millón²³. De las viviendas planteadas sólo se llegaron a construir el 77% si bien esto no le resta la importancia de haber sentado las bases de la planificación en materia de vivienda²⁴. De su aplicación surgió la clasificación de los regímenes de vivienda social aplicables en la primera etapa del *Plan de vivienda 1961-1976*: vivienda de renta limitada y sistemas complementarios que se subdividían a su vez en viviendas subvencionadas, viviendas de tipo social y el *Plan de urgencia social de Madrid* diseñado en 1957.

El *Plan de Vivienda 1961-1976* (aprobado el 20 de octubre de 1961) constituye siguiente hito destacable en este recorrido, y marca el comienzo de las políticas de vivienda con una verdadera vocación de acompañamiento al crecimiento económico, frente al mero esfuerzo reconstructor de las medidas aplicadas en las dos décadas anteriores. Este Plan queda enmarcado en el nuevo contexto que supuso el Plan de Estabilización desde 1959²⁵, y cuyos objetivos esenciales se vinculaban a la voluntad de paliar la necesidad

²² Puede verse en 1 de Diciembre de 1955 La Notaría - Boletín (años 1858-1994) - Núm. 1955, Enero 1955 Suplementario (Parte 2) (<http://vlex.com/vid/283126>).

²³ A finales de los años 50 España sufría un enorme déficit de viviendas producido por diferentes causas entre las destacan:

- El escaso nivel de construcción registrado durante los años posteriores a la guerra que no fue suficiente para cubrir las necesidades consecuencia lógica del mero crecimiento de la población.
- El escaso desarrollo industrial y bloqueo al país después del final de la Segunda Guerra Mundial que supuso que los materiales disponibles para la construcción fueran escasos e insuficientes y la construcción de viviendas durante los años de la guerra civil y posguerra escasa y de baja calidad.
- Las destrucciones sufridas durante la guerra habían dejado una falta de viviendas que no había podido ser compensada por los escasos niveles de construcción.
- La política de congelación de los alquileres y los escasos recursos de las familias desanimaba a los posibles inversores a construir viviendas.
- El comienzo del éxodo del campo a la ciudad aumentaba las necesidades de vivienda dentro de las grandes aglomeraciones.

(Cfr. Tamames (1986).

²⁴ Sánchez Martínez (2002).

²⁵ El Plan de Estabilización plantea un nuevo escenario desde 1959 en cuanto que pretende lograr un equilibrio interno y externo en la economía nacional que permitiera al Gobierno diseñar una serie de medidas de desarrollo que permitieran el crecimiento económico del país. Las principales medidas estabilizadoras fueron (R. Tamames, idem): la contención del crédito a través de la elevación de los tipos de interés y del establecimiento de un techo para su concesión por parte de la banca; la contención del gasto público; la congelación de sueldos y salarios que disminuyeran la presión de la demanda; la no emisión de deuda pública, principal factor de la inflación; el establecimiento de un cambio realista dólares-pesetas que fomentara los ingresos de divisas de las importaciones, protegidas en lo sucesivo por un nuevo arancel de Aduanas que entró en vigor en 1960 y la nueva legislación sobre inversiones extranjeras.

Estas medidas consiguieron los objetivos previstos, aunque a costa de un freno importante al desarrollo y una drástica disminución del consumo.

endémica de viviendas que se arrastraba desde la Guerra Civil (ver Tabla 1), y al empuje del desarrollo económico del país mediante la creación de puestos de trabajo, procediendo a la revitalización del sector de la construcción y potenciando el turismo²⁶.

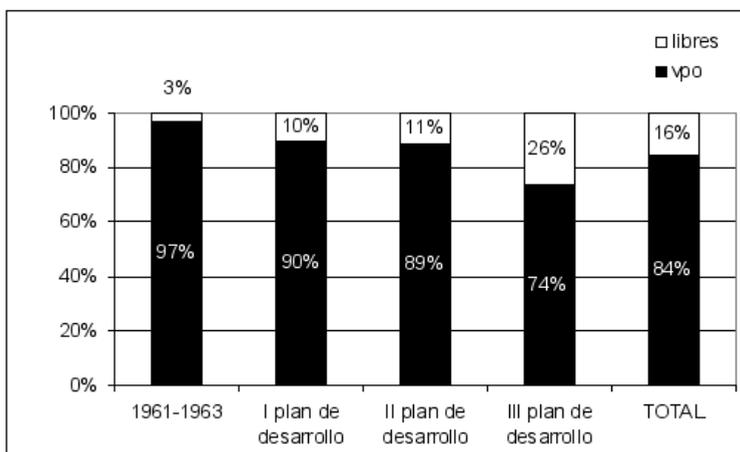
Tabla 1. Necesidades de vivienda estimadas por el *Plan de vivienda 1961*

Factores	Cantidad de viviendas
Déficit estimado a 1 de enero de 1961	1.000.000
Necesidades por crecimiento vegetativo	1.550.828
Necesidades por migraciones	252.000
Necesidades por reposición	911.072
Total	3.713.900
Media anual	232.118
Viviendas construidas	4.080.690

Fuente: Ministerio de la Vivienda (1961).

Las previsiones planteadas por el Plan (ver Gráfico 1) fueron superadas ampliamente por el dinamismo de la propia industria de la construcción, sobre todo en el periodo comprendido entre los años 1961 y 1967 si bien, se produjo un desajuste a favor de la iniciativa privada que ha sido explicado por numerosas razones²⁷:

Gráfico 1. Viviendas previstas en el *Plan 1961-1976*



Fuente: Pedro (2000). Rodríguez Alonso (2004).

Asimismo, se diseñan tres planes consecutivos de *Desarrollo Económico y Social* que, aunque no fueron todo lo efectivos que intentaban ser, permitieron un aumento de la renta disponible por parte de las familias, lo que se tradujo en un incremento de la demanda de viviendas.

²⁶ Rodríguez Alonso (2005).

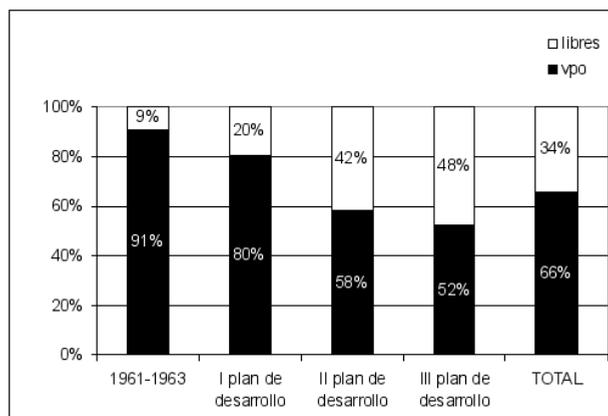
²⁷ A este respecto puede verse Pedro (2000) y Sánchez Martínez (2002).

De entre las mismas, y centrándonos en lo que nos interesa, cabe destacar que en 1965, y debido a las presiones inflacionistas del sector de la construcción, el Gobierno diseñó una serie de medidas restrictivas que sólo afectaron a las viviendas protegidas lo que, consecuentemente, redundó sobre los grupos de población con menor renta y favoreció la construcción de las viviendas libres. Entre estas medidas cabe mencionar el aumento del tipo de interés del 4,5% al 5,5%, la reducción del plazo de amortización de entre 20-30 años a entre 9-15 años, la limitación en los importes máximos de los préstamos, la prohibición de los anticipos y la creación de las cuentas ahorro-vivienda.

En cuanto a la política de beneficios y ayudas en este periodo, siguió dirigiéndose fundamentalmente al constructor y no al adquirente, lo que dio lugar a que el presupuesto destinado a vivienda se desviara hacia el inversor cuya intención era puramente especulativa, dejando a la parte más desfavorecida de la población al amparo de la coyuntura del mercado por lo que, en definitiva, *“aunque el grado de cumplimiento global del Plan de vivienda es acertado, el fracaso de la política de vivienda viene definido por el incumplimiento del programa en cuanto a las viviendas sociales, que deja a la clase más necesitada fuera del acceso a la vivienda”*.²⁸

La bonanza económica y la subida de las rentas animó a los promotores a la construcción de viviendas libres, al existir una demanda real por parte de la población que puede acceder a ella; esto, en parte, supone un fracaso del plan, definido por el incumplimiento del programa en cuanto a las viviendas sociales que deja a la clase más necesitada fuera del acceso a la vivienda (ver Gráfico 2). En definitiva, si bien el déficit global de viviendas quedó reducido en España en la década de los sesenta y primeros setenta, el déficit siguió persistiendo en aquel tipo de viviendas destinadas a la población de menor renta²⁹.

Gráfico 2. Viviendas realizadas en el Plan 1961-1976



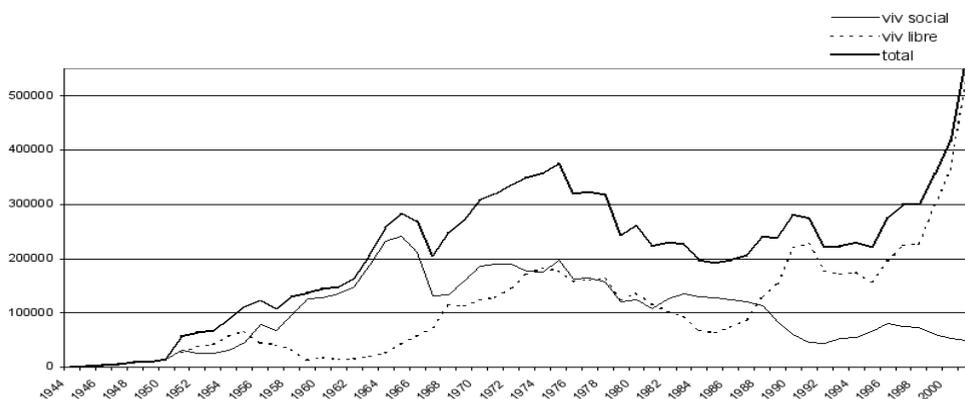
Fuente: Pedra (2000), Rodríguez Alonso (2004).

²⁸ Rodríguez Alonso (2005), op. cit.

²⁹ Sánchez Martínez (2002), op. cit.

Pese a que el crecimiento económico que acompañó a la década de los sesenta y a principios de la década de los setenta supuso una fuerte expansión del mercado de la vivienda, la coyuntura de fuerte recesión económica insertada en la crisis mundial del petróleo, tuvo su claro reflejo en el sector inmobiliario: la oferta de vivienda construida superaba con mucho una demanda paralizada (ver Gráfico 3). Ello debido al recorte de las rentas familiares motivado por una alta tasa de paro y los elevados tipos de interés. Así las cosas, los objetivos principales que se buscaron en este contexto socio-económico desfavorable fueron de tipo macroeconómico y se centraron, fundamentalmente, en reactivar el sector y descender esa alta tasa de paro garantizando el acceso a la vivienda.

Gráfico 3. Viviendas construidas



Fuente: INE (2001), Sánchez Martínez (2002) y Ministerio De Fomento (2000). Rodríguez Alonso (2004).

Para ello los poderes públicos aplicaron ayudas que favorecieron por igual a toda la población, basadas en modelos de financiación privilegiada a la compra de viviendas de protección oficial que, en principio, no se regían por el criterio de capacidad económica; no obstante, el mencionado criterio apareció tímidamente en algunas ayudas complementarias, como las reguladas en el R.D. Ley 31/1978, de 1 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial³⁰, en las que si se tuvieron en cuenta los ingresos de los posibles adquirentes planteándose por primera vez las ayudas a la persona en función del nivel de ingresos.

No obstante, lo más destacable desde el punto de vista que interesa a este estudio fue, ligado a la Reforma Fiscal de 1977, la inclusión en el nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1978 de una deducción por inversión en vivienda que se cifraba en el 15% de las cantidades destinadas a la adquisición de la vivienda que constituyese o fuera a constituir la residencia habitual del contribuyente. Se trataba de una deducción de carácter no progresivo que afectaba por igual a todos los posibles adquirentes de una

³⁰ BOE de 8 de noviembre de 1978.

vivienda habitual y que, sin lugar a dudas, fomentaba la compra de la misma haciéndola mas atractiva y rentable³¹.

3.2. El resurgir de la economía en los años ochenta

En este periodo, el gobierno se preocupó principalmente de asegurar a los ciudadanos la financiación de las viviendas de protección oficial formalizando los convenios correspondientes con las Entidades financieras, especialmente Cajas de Ahorros, y aplicando reducciones adicionales a los tipos de interés con cargo a los Presupuestos Generales del Estado que beneficiaron tanto a los adquirentes como a los promotores de las viviendas. En esta década se priorizó por parte del Gobierno la superación de crisis económica generadora de paro e inflación para lo cuál, como se puso de manifiesto en la Exposición de Motivos del R.D. 2455/1980 de 7 de noviembre³², se impulsó la construcción de viviendas sociales y la creación de empleo mediante la reactivación de la actividad económica en el sector inmobiliario, lo que requirió movilizar un volumen importante de recursos del sistema financiero en condiciones adecuadas para fomentar la adquisición de viviendas de protección oficial mediante las correspondientes subvenciones con cargo a los recursos públicos.

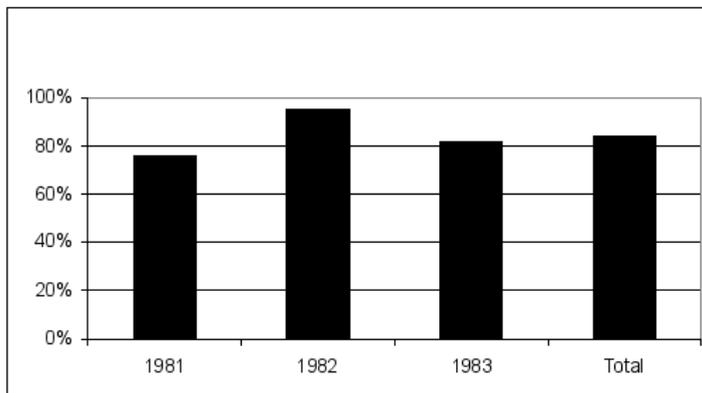
Todo ello se reflejó en el Plan Trienal de Vivienda 1981-1983 (R.D. 2455/1980, de 7 de Noviembre, sobre Financiación y Seguimiento del Programa 1981-83 de Construcción de Viviendas de Protección Oficial) que pretendió construir 571.000 viviendas de las cuáles 90.000 serían de promoción pública y el resto de promoción privada si bien 144.000 de éstas últimas iban a ser financiadas por las Entidades oficiales de crédito³³. El grado de cumplimiento de este plan se vio menoscabado por la crisis económica y por la política antiinflacionista impuesta por el Gobierno, con tipos de interés muy altos y una desviación de la demanda de viviendas libres a las protegidas en cuanto que las viviendas subvencionadas eran acaparadas por segmentos de población de mayor renta, dejando de nuevo a los más desfavorecidos sin posibilidad de acceso. A ello se añadió la ausencia de planificación geográfica de las viviendas que debían construirse lo que dio lugar a la aparición de las mismas en lugares donde no eran necesarias³⁴. En definitiva, este plan fracasa en sus objetivos manteniendo de forma endémica un porcentaje de población sin acceso a la vivienda a lo que si se añade la mala situación económica, nos ofrece como resultado un incremento de la demanda de viviendas sociales que se acaparan por las clases más acomodadas que son las que tienen capacidad para obtener un crédito (ver Gráfico 4).

³¹ Cfr. Aparicio Pérez y Monasterio Escudero (1981), págs. 28 y ss.

³² BOE de 13 de noviembre de 1980.

³³ Las necesidades financieras y presupuestarias totales del programa se fijaron por el propio R.D. en un billón trescientos setenta y cinco mil millones de pesetas, siendo necesario para cubrir esta cifra tanto la aportación del Estado, a través del presupuesto del M.O.P.U., como las dotaciones de las Entidades oficiales de Crédito y las aportaciones de las Entidades privadas de crédito.

³⁴ Rodríguez Alonso (2005), op. cit.

Gráfico 4. Grado de cumplimiento del *Plan Trienal 1981-1983*

Fuente: Comisión de seguimiento del Plan Trienal.

La siguiente actuación destacable en materia de política de vivienda en esta década fue el Plan Cuatrienal 1984-1987 (R.D. 2329/1983, sobre Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano³⁵ y R.D. 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda³⁶ que lo modifica).

Las medidas que definieron el contenido del Plan³⁷ que nos interesan resaltar fueron que no sólo se subvencionan las viviendas de primera construcción sino que se incluía también la rehabilitación de viviendas (entre unas y otras se estimaba la necesidad de sacar 250.000 viviendas anuales al mercado), y que se personalizaban las ayudas del Estado para adquisición de viviendas en relación con los niveles de renta y composición familiar del adquirente, es decir, los subsidios se transformaron en ayudas que iban a tener en cuenta la capacidad económica de los adquirentes de forma que la ayuda resultaba inversamente proporcional a los ingresos. Además se incorporó un tipo de subvención de cuantía fija para aquellas familias que no superaban determinadas rentas que se incrementaban, teniendo en cuenta el número de miembros de la unidad familiar³⁸.

El grado de cumplimiento de este plan cuatrienal volvió a plantear luces³⁹ y sombras como había venido ocurriendo en los planes anteriores, de forma que el grado de

³⁵ BOE de 7 de septiembre de 1983. El *Plan Cuatrienal 1984-1987* incluye una gran innovación respecto a los dos anteriores: no sólo son subvencionadas las viviendas de primera construcción sino que se incluye la rehabilitación de viviendas dentro de sus objetivos.

³⁶ BOE de 5 de enero de 1984.

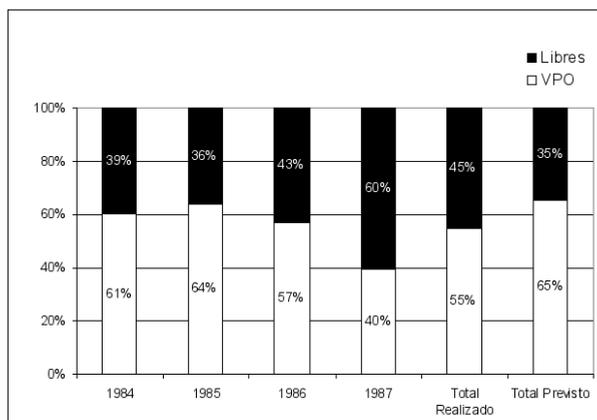
³⁷ Cfr. Carreras Yáñez (1984), págs. 325 y siguientes.

³⁸ Vid. García Montalvo y Mas (2000).

³⁹ Para A. Fernández Carbajal (2004) son resultados bastante aceptables si bien con algunos problemas entre los que destaca que *“al iniciarse a mediados de la década de los ochenta*

cumplimiento de la construcción de viviendas de protección oficial varió según el tipo de promoción (ver Gráfico 5); así, el 90% de las viviendas de promoción libre fueron realizadas, mientras que esta proporción descendió hasta el 66% en el caso de las de promoción pública⁴⁰.

Gráfico 5. Realizaciones del Plan 1984-1987



Fuente: MOPTMA (1996), Revista *Situación* 1988/2. La vivienda en España (Banco de Bilbao-Vizcaya). Rodríguez Alonso (2004).

Asimismo, y pese a que las expectativas sobre la rehabilitación del parque de viviendas se cumplieron con creces, la falta de previsión sobre medidas que protegiesen a la población más desfavorecida y la descongelación de los alquileres en el año 1985⁴¹ dieron pie al inicio de un proceso de subida de precios, provocando que la población con menos recursos se viese poco a poco expulsada de algunas zonas de la ciudad, como los centros históricos⁴², lo cuál, desde luego, resulta una consecuencia indeseable.

un nuevo ciclo expansivo de la economía española la oferta comienza a reestructurar sobre todo a partir de 1987 a favor de la vivienda libre, al no estar sometidas a las restricciones de las protegidas –en lo referente al precio máximo, por ejemplo– permiten a constructores y promotores aprovechar mejor las oportunidades de negocio generadas por las favorables expectativas económicas”. A ello se añade, el bajo grado de cumplimiento de las expectativas en las VPO, pág. 153.

⁴⁰ Algunos autores culpan al proceso de traspaso de transferencias a las CCAA de esta baja ejecución bien por falta de recursos financieros, bien por su transferencia a otras inversiones (Cfr. Rafols i Esteve (1988), págs. 41 a 49).

⁴¹ Conforme a lo previsto en R.D. Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica y en el R.D. 1667/1985, de 11 de septiembre, que desarrolla el R.D. ley 2/1985, de 30 de abril, de Medidas de Política Económica, se levanta la congelación de los alquileres, con la intención de ampliar el mercado y mejorar las condiciones de inversión por parte del sector en este régimen de tenencia.

⁴² Sánchez Martínez (2002), op. cit.

Como consecuencia del auge del sector inmobiliario basado en un incremento de la demanda de inmuebles sin precedentes, a mediados de los años ochenta se abandonaron los planes plurianuales y las actuaciones en materia de política de vivienda pasan a tener carácter anual, motivado por la existencia de fondos suficientes para financiarlas. Destacó en este periodo el ajuste de las subvenciones y ayudas públicas a la capacidad económica de los adquirentes con el fin favorecer a los segmentos de población de menores ingresos como se demuestra en los criterios determinantes en la concesión de las ayudas públicas establecidos en el R.D. 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda⁴³, norma con la que, en la línea descrita, se intentó garantizar la coherencia sustantiva y económica en las medidas tomadas por las distintas Administraciones, en un momento en que la promoción pública pasa a ser competencia de las Comunidades Autónomas, en orden a garantizar el derecho a un alojamiento digno a quienes mas lo necesitaban. En esa línea, los ingresos determinantes de las ayudas públicas directas y de sus cuantías vinieron referidos al concepto de "*ingresos familiares ponderados*" que se determinaban en función del nivel de ingreso brutos y el número de miembros de la unidad familiar.

La Ley 48/1985 de 27 de diciembre, de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas⁴⁴, en concordancia con lo dispuesto en el R.D. Ley 2/1985 de 30 de abril⁴⁵ y en el R.D. 1667/1985, de 11 de septiembre⁴⁶, que lo desarrolló, modificó la deducción aplicable a la adquisición de vivienda diferenciando dos porcentajes distintos: el 15% para las viviendas que no fueran de nueva construcción y el 17% para las viviendas de nueva construcción cualquiera que fuera su destino. Esta última deducción del 17% se amplió a las viviendas recién rehabilitadas con las mismas condiciones que para la vivienda de nueva construcción y a la cantidad invertida por el propietario en la mejora de su vivienda. Lo mas destacable es que la deducción por adquisición toma tintes diferentes en cuanto que no se exigió un determinado destino a la vivienda que se adquiriría y por tanto, el beneficio que articula el impuesto resultaba aplicable a la adquisición de cualquier tipo de vivienda, no solo a la vivienda habitual del adquirente lo que, sin lugar a dudas supuso un espaldarazo del mercado de compra de vivienda frente al de alquiler; ello pese a que la aprobación del R.D. 2/1985, de 30 de abril, ya mencionado, había suprimido la prórroga forzosa en los contratos de arrendamiento⁴⁷ como medida de impulso a la política de alquiler de vivienda, lo que, desde luego, no se llegó a conseguir.

⁴³ BOE de 12 de diciembre de 1987.

⁴⁴ BOE de 30 de diciembre de 1985.

⁴⁵ BOE de 9 de mayo de 1985.

⁴⁶ BOE de 18 de septiembre de 1985.

⁴⁷ Resulta obvio que esta medida, que en definitiva supone una situación de privilegio para el arrendatario, a la que además se unía la práctica congelación de rentas, obedeció a circunstancias específicas ligadas a la posguerra en las que la falta de viviendas disponibles podía justificar esta medida beneficiosa para los arrendatarios frente a los arrendadores social y económicamente mas poderosos. En definitiva con ella se pretende facilitar el acceso a una vivienda digna. Las circunstancias de este periodo cambian y por tanto, también lo hace con ellas la normativa aplicable.

El nuevo diseño de la deducción a la adquisición de viviendas sin la restricción a la vivienda habitual, junto con las interesantes condiciones de financiación que ofertaban las entidades financieras aumentó la demanda de vivienda en propiedad que, acompañada de una demanda muy rígida, tuvo como consecuencia la subida del precio de la vivienda, y que, obviamente, influyó de forma clara en una subida del precio del alquiler. Esta medida se mantuvo entre los años 1985 y 1988, momento en el que la Ley 33/1987, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988⁴⁸ acotó la deducción exclusivamente a la vivienda habitual, en un porcentaje del 15%, y a la vivienda no habitual, siempre que fuera nueva, en un porcentaje del 10%. En este periodo la renta imputada al propietario en el IRPF pasa del 3% al 2% del valor catastral y aumenta el valor máximo de la vivienda para el cual la plusvalía está exenta por reinversión en vivienda habitual hasta 30.000.000 ptas⁴⁹.

Así las cosas, el Ejecutivo decidió renovar los planteamientos de su política de vivienda en el R.D. 224/1989, de 3 de marzo sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda⁵⁰ de forma que por vez primera se estableció un sistema de financiación cualificada mediante el cual y con determinadas limitaciones, las familias podían acceder a la adquisición de vivienda usada que, por otro lado, era la alternativa mas utilizada por los grupos de población con niveles de renta mas bajos. Asimismo, se restringió el acceso a los préstamos de tipos reducidos estableciendo como requisitos no solo que la vivienda cumpliera con las características de la protección oficial, sino añadiendo también el parámetro de los ingresos del adquirente que no podían superar cinco veces el salario mínimo interprofesional establecido. En definitiva, y como se desprendía de la Exposición de Motivos del propio Decreto, se seguía intentando que las ayudas estatales se concentraran en los grupos sociales con menores niveles de ingresos⁵¹.

No obstante, estas medidas no paliaron la subida imparable del precio de la vivienda motivada por un mercado de vivienda libre presionado por una demanda que actuaba con claros fines especulativos, y a su vez era ayudada por una oferta muy poco elástica que produjo una imparable subida de los precios⁵² Esto provocó que el Gobierno decidiera eliminar la deducción existente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por adquisición de vivienda en el caso de segundas residencias (R.D.-Ley 771989, de 29 de diciembre sobre Medidas en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria⁵³) y la posterior Ley 5/1990, de 29 de junio sobre Medidas en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria⁵⁴), manteniendo únicamente un régimen transitorio que afectó a las viviendas adquiridas antes de 1990. Esta deducción favorecía claramente a los grupos de población de rentas mas altas y, aunque resultaba justificada por razones de índole

⁴⁸ BOE de 24 de diciembre de 1987.

⁴⁹ Art. 86. Cuatro.

⁵⁰ BOE de 8 de marzo de 1989.

⁵¹ La propia Exposición de Motivos señala expresamente que el Decreto surge “...con el propósito de intensificar la concentración de las ayudas económicas directas estatales a favor de los grupos sociales con menores niveles de ingresos”.

⁵² Cfr. Borgia Sorrosal (2008), pág. 15.

⁵³ BOE de 30 de diciembre de 1989.

⁵⁴ BOE de 30 de junio de 1990.

económica, no obedecía al mandato constitucional de facilitar el acceso a la vivienda de todos los ciudadanos.

La Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF⁵⁵ volvió a la concepción original, aplicando de nuevo la deducción por adquisición o rehabilitación únicamente a la vivienda habitual, introduciendo algunas precisiones que afectan al límite de la base de la deducción de forma que la suma de la deducción por inversión y donativos no podía exceder del 30% de la base liquidable del sujeto pasivo. En este sentido, debemos evidenciar que el impuesto consideraba la vivienda habitual como generadora de rendimientos del capital inmobiliario, o lo que es lo mismo rentas ficticias o presuntas, y establecía la obligación de imputar un porcentaje del valor catastral (que osciló entre el 2 y el 1,1%) del que se restaban, como gastos deducibles, los intereses satisfechos en su adquisición. Asimismo, se corrigió una situación que resultaba injusta al favorecer a las rentas más altas, añadiendo la deducción de los intereses de los préstamos no de la base imponible sino de la cuota, como el resto de los importes destinados a la adquisición del inmueble⁵⁶. En el año 1.991, la deducción máxima en la base del IRPF por pago de intereses (de la vivienda habitual o secundaria), en declaración conjunta, pasó a 1.000.000 de ptas. y en declaración individual se mantuvo en 800.000 ptas.

Resulta destacable que en el Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio de 1990⁵⁷, que se encargó por el Ministerio de Hacienda con carácter previo a la aprobación de la mencionada ley⁵⁸ se reconocía la existencia en el IRPF de una fuerte concentración de beneficios fiscales que afectaban a la adquisición y financiación de la vivienda habitual, así como la falta de justificación de los beneficios aplicables a la vivienda no habitual que, como hemos dicho, acabarían desapareciendo. Paralelamente el Informe establecía la conveniencia de aplicar algún beneficio fiscal para los sujetos que optan por viviendas de alquiler si bien descartaba su configuración como gasto deducible de la base imponible, proponiendo su incorporación como deducción en la cuota, que debía tener en cuenta para respetar la progresividad tanto el nivel de renta del arrendatario como la relación entre el alquiler y la renta de éste último.

Esta recomendación se plasmó en la deducción por alquiler que se estableció en la Ley 18/1991, ya mencionada, del 15% de las cantidades satisfechas en tal concepto durante

⁵⁵ BOE de 7 de junio de 1991.

⁵⁶ Borgia Sorrosal (2008), op. cit., pág. 16.

⁵⁷ "Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio" conocido como «Libro Blanco», junio 1990, Secretaría de Estado de Hacienda. Madrid, IEF, 1990.

⁵⁸ Dicho informe obedece a la voluntad de que la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no se configure al margen de los intereses socioeconómicos, motivo por el cual, la elaboración de esta Ley fue objeto de un proceso de reflexión y debate que implicó desde los técnicos de la Administración Tributaria a los estudiosos de las Universidades españolas en las áreas de la Hacienda Pública y el Derecho Tributario, pasando por las Organizaciones Empresariales, los Sindicatos y los Colegios Profesionales.

La Ley 19/1991 recoge las propuestas iniciales de aquél, complementadas o modificadas como consecuencia de los debates mantenidos tras la publicación del Informe, así como de las observaciones producidas en la tramitación del Proyecto de Ley.

el periodo impositivo con un máximo de 100.000 ptas. anuales, y siempre y cuando dichas cantidades excedieran del 10% de los rendimientos del sujeto pasivo cuya base imponible no podía ser superior a 3.500.000 ptas.⁵⁹; en cierta medida, esto equilibraba mucho mas que en otros periodos las condiciones de las opciones de compra o alquiler⁶⁰ que, no obstante, seguían decantando la balanza hacia la primera de ellas por el límite que resultaba aplicable en el caso de la deducción por alquiler.

3.3. El “boom” inmobiliario de los años noventa

La recesión económica vuelve a ser la tónica general de estos años y se va sentir de forma especial en el sector de la construcción: una gran oferta de viviendas libres a precio muy elevado⁶¹, y una demanda de vivienda a un precio mas bajo acorde con la disponibilidad de la mayoría de las rentas familiares. En esas circunstancias, la vivienda se convierte prácticamente en un bien inaccesible para una gran parte de la población, lo que denota que la política de vivienda llevada a cabo había resultado tremendamente insuficiente para conseguir su objetivo último de acceso a la misma por parte de la población⁶². Esta situación da lugar a que el Gobierno plantee una serie de medidas que tuvieron su reflejo en el Plan de Vivienda 1992-1995⁶³ que marcó una importante inflexión en el peso de la política de vivienda en España y que, en opinión de algún autor, se convirtió en la medida de mayor protagonismo de la década⁶⁴. Este Plan se caracterizó por abandonar la fijación de objetivos anuales y volver al planteamiento plurianual, cuyo propósito principal volvió a ser facilitar el acceso a la vivienda al sector poblacional de menor renta, ampliando las ayudas y coordinando mejor las actuaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁶⁵. Una de sus principales características fue cumplir con las

⁵⁹ Art. 78.3.

⁶⁰ Conforme a lo que figura en el “Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio”, ya mencionado (pág. 104) las viviendas en alquiler en ese momento apenas alcanzan el 13,6 % del total pese al importante parque de viviendas vacías existentes y el numeroso núcleo de viviendas que podían ser rehabilitadas y destinadas a este fin.

⁶¹ El esfuerzo medio para la adquisición de vivienda libre (medido en porcentaje de los pagos por amortización de préstamos sobre la renta familiar teniendo en cuenta los beneficios fiscales) se fijó, en 1991 en el 55,59% y se va disminuyendo de forma continuada a lo largo del Plan de vivienda 1992-1995 hasta el 33,54% en 1994. Respecto a las VPO se situó en idénticas circunstancias en el 24% (Cfr. Sánchez Martínez (2003), págs. 166 y ss.).

⁶² Cfr. Narbona Ruiz (1993).

⁶³ R.D. 1668/91, 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, 23 de Noviembre 1991) y 1932/1991 de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del plan 1992-1995 (BOE, 14 de enero de 1992) corregido por el R.D. 726/1993, de 14 de Mayo.

⁶⁴ A este respecto recomendamos el trabajo de Sánchez Martínez (2003), op. cit.

⁶⁵ En esta línea se firma un acuerdo entre las CCAA y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en el que se regula el reparto de actuaciones protegidas en la materia que van a ser financiadas con fondos estatales y que se recogen en los Reales Decretos 1668/1991 de 15 de noviembre, sobre Financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con Destino preferente a viviendas de Protección Oficial y 1932/1991 de

necesidades de cada territorio intentando favorecer la oferta de viviendas asequibles allí donde efectivamente se estaban necesitando.

En este periodo se crearon las llamadas viviendas a precio tasado que pretendían facilitar la adquisición de vivienda (nuevas y de segunda mano), ya que su precio, al ser superior a las viviendas de protección oficial y permitir la financiación de parte de las viviendas libres, supuso un claro aliciente para los promotores. Asimismo, surgieron nuevos sistemas de ayuda a la adquisición de vivienda como el “*programa primer acceso*” que favorecía a aquellos que accedían a la vivienda por vez primera y distintos sistemas, como las cuentas-vivienda que premiaban el ahorro previo a la adquisición. A ello se añadió que se potenciaba la construcción de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler dándose solución a la financiación de las mismas por parte de constructores y promotores a través de la firma de Convenios con las Entidades financieras.

Todo lo anterior dio lugar a que el mercado inmobiliario pasara a depender en exceso de la ayuda pública, financiadora, en mayor o menor medida, de más de la mitad de las viviendas que se construyeron en este trienio, que en su gran mayoría adoptaron los modelos de protección oficial o de vivienda de precio tasado.

Tabla 2. Plan de vivienda 1992-1995. Coste total y unitario por tipos de actuación y grado de cumplimiento

	Coste estatal	Grado cumplimiento del plan	Coste estatal ajustado	Coste unitario actuación	Ponderación actuaciones protegibles
<i>1. Viviendas Protección Oficial</i>	1.331,90	121,9	1.693,60		
1.1. Régimen general	650,65	117,5	764,41	3.318,0	1,00
1.2. Régimen especial	680,65	136,5	929,19	11.542,0	3,47
<i>2. Viviendas precio tasado</i>	298,47	143,9	429,48	3.270,4	0,98
<i>3. Rehabilitación</i>	155,47	88,0	136,82	2.855,3	0,86
4. Total viviendas (1 a 3)	1.785,24	122,3	2.259,91		

Unidad coste estatal = millones de euros. Unidad coste unitario = euros.

Fuente: DGAV (1992), MOPTMA y Sánchez Martínez (2003).

Desde el punto de vista de la fiscalidad, en el año 1992 entra en vigor la Ley 187/1991, de 6 de junio, en la que, además del cambio en la escala del IRPF, se producen los siguientes cambios:

- Desaparece la deducción por intereses de la base imponible⁶⁶ y la deducción por inversión en la cuota en el IRPF para la vivienda secundaria⁶⁷.

20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del plan 1992-1995 corregido por el R.D. 726/1993, de 14 de Mayo, ya citados.

⁶⁶ Como ha señalado, Borgia Sorrosal (2008) se trata de “...una medida encaminada a solucionar una situación que resultaba injusta por beneficiar especialmente a quienes

- La deducción máxima en la base del IRPF por pago de intereses de la vivienda habitual, en declaración conjunta, pasa de 9.616€ a 6.000€, frente a 4.808€ en declaración individual.
- Aparece una deducción por alquiler para el inquilino del 15%⁶⁸, con algunos límites y condiciones.
- Se aplica una exención a la plusvalía por reinversión en vivienda habitual cualquiera que sea el precio de la vivienda.
- Se fija un tipo impositivo fijo del 20% para plusvalías a más de 2 años, con coeficientes reductores de la plusvalía por plazo (exención total en 20 años de permanencia) y mínimo exento de 1.202€.

En los años sucesivos en los que perdura el plan no hay cambios significativos. El año 1994 aumentan los límites de la deducción máxima y el tope de renta para la deducción por alquiler del inquilino; y en el año 1995 se produce un nuevo aumento del tope de renta para la deducción por alquiler del inquilino; y en lo que se refiere a los impuestos indirectos, el tipo impositivo en el IVA que afecta a la vivienda nueva y en el ITPAJD que incide sobre la vivienda usada pasa del 6% al 7%.

Pues bien, instaurada de nuevo la dinámica de los planes plurianuales de vivienda, que además ha durado hasta hoy, el siguiente fue el que se aprobó por el R.D. 2190/1995, de 28 de Diciembre, sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda y Suelo para el Periodo 1996-1999⁶⁹ y que, como novedad, incrementó el precio de las viviendas de protección oficial en las grandes ciudades, Madrid y Barcelona, con el fin de incentivar la construcción de viviendas en este régimen. A estos efectos debe tenerse en cuenta que desde 1996 se produjo un ciclo económico expansivo que tuvo su reflejo en una gran demanda de vivienda con la consiguiente subida de precios; este hecho hizo que promotores y constructores encontraran pocos incentivos en la construcción de viviendas protegidas y se decantaran por la construcción de viviendas libres.

Así las cosas, y antes de terminar el plazo previsto, y debido a las exigencias de la coyuntura económica del momento, se aprobó en el R.D. 1186/1998, de 12 de junio, sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda y

tenían un mayor volumen de ingresos. Así los intereses de los préstamos ya no se deducirán de la base imponible sino de la cuota, como el resto de los importes destinados a la adquisición de un inmueble, (pág. 17, op. cit.).

⁶⁷ Lo que en definitiva consolida la tendencia de colocar a la vivienda habitual en una posición cada vez mas ventajosa frente a la vivienda secundaria que queda en una posición cada vez peor (vid. López Espadafor, 2002, págs. 189 y ss).

⁶⁸ En el Informe sobre la Reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio (MEH, Madrid, 1990) se plantea la necesidad de introducir algún tipo de beneficio fiscal que afecte a las viviendas alquiladas. En esta línea se descarta que adquiera el formato de gasto deducible en la base imponible, por las consecuencias regresivas que lo tendría, y se prefiere la opción de deducción en la cuota delimitada por dos parámetros: renta del arrendatario y relación entre alquiler y renta de éste (cfr. pág. 99).

⁶⁹ BOE de 30 de diciembre de 1995.

Suelo⁷⁰ un nuevo Plan que acogió el trienio 1998-2001⁷¹. Este nuevo régimen aplicable al período 1998-2001 se propuso como finalidad mejorar la estructura del mercado de la vivienda, facilitando a las familias con ingresos medios y bajos el acceso a la primera vivienda en propiedad así como aumentar la oferta de viviendas en alquiler. Asimismo, se estimuló la actividad rehabilitadora del parque residencial existente, se propició la generación de suelo urbanizado con repercusiones moderadas en el precio final de nuevas viviendas a fin de anticipar y reforzar los efectos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y se contribuyó a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el sector de la vivienda.

Para la consecución de esta finalidad se introdujeron importantes modificaciones en aspectos técnicos relativos a la financiación cualificada estatal hasta ahora vigente, entre las que destacaron la fijación de un precio básico de referencia a nivel nacional en torno al cual se establecieron determinadas bandas de fluctuación, limitando los precios máximos de venta, la modificación del sistema de cómputo de los ingresos familiares de los destinatarios de ayudas estatales, buscando una mayor claridad para estos últimos. Asimismo, se introdujo la mejora en el sistema de financiación específica del primer acceso a la propiedad de la vivienda estableciéndose la "Ayuda Estatal Directa a la Entrada" que beneficiaba a los menores de 35 años siempre que fuera la primera vivienda, de menos de 90 m² y que los ingresos no sobrepasaran los 3500000 ptas., así como un nuevo concepto y sistema de subsidiación de préstamos cualificados, sustituyendo los subsidios que se aplicaban a los intereses, que habían bajado mucho en este momento y que, por lo tanto, no resultaban una medida efectiva de ayuda a los beneficiarios, por la financiación de parte de la cuota de amortización. De nuevo, en las ayudas a la financiación las circunstancias familiares de los beneficiarios resultaban determinantes atribuyéndose a los grupos de población de rentas más bajas así como a grupos determinados con especiales condicionamientos, tales como familias numerosas o en las que alguno de sus miembros padecieran determinados tipos de minusvalía, jóvenes y tercera edad.

A estas ayudas de carácter directo se sumaron las consistentes en la concesión de préstamos por parte de entidades de crédito, públicas y privadas, dentro de los correspondientes convenios con el Ministerio de Fomento así como los beneficios fiscales que ya analizamos y que al final de la década se ajustan en la reforma del IRPF que se produce por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias⁷².

Como ya había ocurrido en el caso de la Ley anterior, antes de la reforma se encarga por parte del Ministerio de Hacienda un Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas⁷³ en el que, si bien la Comisión no fija reparos a la continuación de la deducción por alquiler, que se consideraba incorporada al mínimo personal, establece

⁷⁰ BOE, 12 de junio de 1998.

⁷¹ Cachorro Rodríguez, E. "El nuevo Plan de Vivienda 1998-2001", *Gestión: Revista de Economía*, núm. 6, 1998, págs. 23 y ss.

⁷² BOE de 10 de diciembre de 1998.

⁷³ Cfr. Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, 13 de febrero de 1998, Madrid, 1998.

serias dudas acerca de la necesidad de mantener el beneficio fiscal aplicable a la adquisición de vivienda en cuanto esta deducción socava la neutralidad del impuesto discriminando el ahorro así invertido frente a otras materializaciones del ahorro familiar. En concreto, afirmaba este Informe que *“esta discriminación, por su negativa influencia sobre la neutralidad del impuesto, afecta a la asignación de recursos y no resulta recomendable desde el punto de vista económico”*⁷⁴ si bien reconoció que existían otros factores que reclamaban su mantenimiento, que se centran en el propio art. 47 de la Constitución y en razones de interés social, si bien sugirieron, en su caso, modificar la base de cálculo de la deducción para adecuarla al cambio experimentado por la base liquidable del impuesto. En definitiva, y como se evidenció en la Memoria que acompañó al Proyecto de Ley al Congreso se justifica el mantenimiento de la deducción por la influencia que tiene en el desarrollo del sector de la construcción de ciclo económico largo *“por lo que su súbita alteración tendría indudables consecuencias negativas en el consumo y en la actividad económica”*⁷⁵.

No todas las recomendaciones de este Informe van a tener reflejo en la Ley 40/1998 que optó por mantener la deducción por adquisición de vivienda⁷⁶, introduciendo en la misma algunas diferencias que se centraron en la consideración dentro de la base de la deducción tanto de las cantidades satisfechas de forma efectiva a la adquisición o rehabilitación como de los intereses, consecuencia, en parte, de la no imputación de una renta ficticia por el uso de la vivienda habitual, y la transformación del límite de la deducción del 30% de la base liquidable a una cuantía fija, eliminando con ello en parte la regresividad de la legislación anterior⁷⁷.

A lo anterior, se acompañó un mecanismo de compensación destinado a cubrir la posible pérdida de incentivos por adquisición de vivienda habitual ⁷⁸ cuyo objetivo último fue incrementar el acceso a la vivienda en propiedad a través de la reducción de su coste para los adquirentes, y habiendo pocas dudas respecto al éxito en su consecución. Asimismo, también resulta destacable que a partir de esta fecha desaparece la imputación en el IRPF de una renta del 2% del valor catastral de la vivienda habitual aunque se mantiene respecto a la vivienda secundaria y también desaparecen la corrección por plazo y el mínimo exento en el gravamen sobre plusvalías aumentando al doble los coeficientes reductores por plazo en las plusvalías de modo que la exención total se consigue con 10 años de permanencia.

Respecto al tratamiento del alquiler, se decidió, en los términos del Informe, integrarla en mínimo personal y familiar de la exención, eliminando la deducción existente en la norma anterior, si bien quienes tuvieran derecho a la misma en virtud de un contrato de arrendamiento con antigüedad anterior al 24 de abril de 1998 y la nueva Ley les resultase

⁷⁴ Cfr. pág. 145 del mencionado Informe.

⁷⁵ Cazorla Prieto y Peña Alonso (1999).

⁷⁶ Un mayor desarrollo de este beneficio puede verse en González González (2006), págs. 25 y siguientes.

⁷⁷ García Montalvo (2005), págs. 191-197 y también Pascual de Pablo, Serna Blanco y Urquiola Fernández (2005), págs. 98.

⁷⁸ Onrubia Fernández, Romero Jordan y Sanz Sanz (1998).

menos favorable tenían derecho a recibir una compensación siempre y cuando mantuvieran el régimen de alquiler de la vivienda habitual.

Por último, cabe señalar también que frente a la normativa anterior a esta fecha, la Ley 40/1998 estableció que la tenencia de un inmueble que constituyera la vivienda habitual del contribuyente no generaba ningún tipo de rentas en concepto de capital inmobiliario ni tampoco daba lugar a la imputación de ningún tipo de rentas inmobiliarias. Cosa distinta era que la vivienda habitual pudiera generar otro tipo de rentas, y en concreto, ganancias o pérdidas patrimoniales derivadas la alteración de la composición del patrimonio del contribuyente. Dicho de otra forma, la transmisión de la vivienda habitual podía ser generadora de una ganancia de patrimonio en cuya cuantificación había de tenerse en cuenta el valor de transmisión (menos gastos y tributos) al que se restaba el valor de adquisición (también menos gastos y tributos) y que resultaría objeto de otro beneficio fiscal, denominado exención por reinversión, que se aplicaba cuando se produjera la reinversión en una nueva vivienda habitual con los requisitos que se fijan en la Ley.

En los años sucesivos en el ámbito fiscal que afecta a la vivienda no se aprecian excesivas modificaciones salvo las que se producen en el ejercicio 2000 que suponen el cambio en la escala del IRPF y que se reduzca el tipo impositivo fijo sobre plusvalías a más de 2 años, del 20% al 18%.

3.4. Hacia una nueva época en el sector inmobiliario

El Plan de Vivienda 1998-2001, no supuso un ejemplo de eficacia en la provisión a los españoles de casas protegidas de nueva construcción en cuanto que solo se logra cumplir con el 61,3%⁷⁹ del objetivo fundamental del mismo de construir en el cuatrienio unas 284.000 nuevas viviendas de protección oficial⁸⁰. Las razones del bajo cumplimiento del Plan se justificaron por el *boom inmobiliario* de estos años que se convierten en los de mayor auge que ha vivido nuestro país⁸¹ y que se caracterizan por un claro descenso de la demanda de pisos protegidos debido al importante aumento de la renta familiar de los

⁷⁹ Conforme a los datos que en su momento ofreció el Ministerio de Fomento, el resultado del plan fue la edificación de unos 174.000 pisos sociales, el 61,3% de los previstos inicialmente. El plan finalizó sin el inicio de 110.000 de las viviendas programadas.

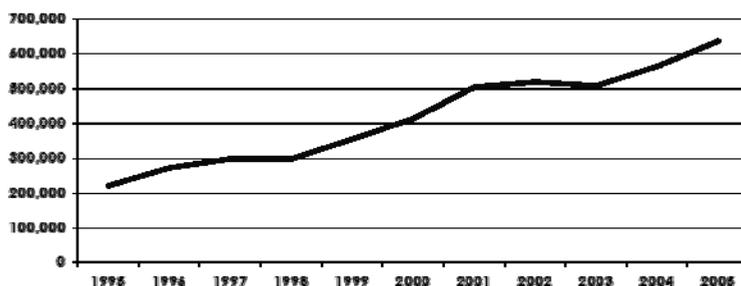
El bajo cumplimiento del plan se justificó por parte del Ministerio en el fuerte descenso de la demanda de pisos protegidos en los últimos dos años, debido al importante aumento de la renta familiar de los españoles y del empleo, junto con un descenso de los tipos de interés hipotecarios, si bien la mayor parte de las asociaciones de promotores y constructores achacaron el bajo cumplimiento del Plan de Vivienda a la práctica congelación de los precios máximos de venta de las VPO entre 1998 y 2001, que, en su opinión, hizo que los costes de edificación en muchas zonas del país superasen el precio de venta tasado, lo que supuso que muchos empresarios y cooperativistas renunciaran a iniciar promociones.

⁸⁰ Pueden confrontarse datos comparativos de España en relación con otros países europeos en Trilla (2001).

⁸¹ Los “booms” inmobiliarios en España han identificado con tres periodos: 1969-1974, 1986-1991 y 1997-2006. El análisis de estas épocas de auge puede verse en Rodríguez López (2006), págs. 76 y ss.

españoles y del empleo, junto con un descenso de los tipos de interés hipotecarios que no dejan de bajar hasta 2005.

Gráfico 6. Viviendas terminadas, 1995-2005⁸²



Todo ello da lugar a que se acuse una clara falta de rentabilidad de las viviendas protegidas en lo que también influye la práctica congelación de los precios máximos de venta de las viviendas de protección oficial entre 1998 y 2001 que supone que los costes de edificación en muchas zonas del país superen el precio de venta tasado, con lo que muchos empresarios y cooperativistas renuncian a iniciar promociones. Al contrario, el precio de la vivienda libre no deja de elevarse lo que da lugar a su construcción masiva en estos años⁸³. Esto determina que, a pesar de la amplísima oferta de viviendas existente, los grupos de población con niveles medios y bajos de ingresos encuentran cada vez peores condiciones para acceder a viviendas en propiedad a precios moderados por lo que se hace necesario, poner en marcha un nuevo Plan de Vivienda para el período 2002-2005.

Este nuevo Plan no sólo pretende alcanzar los efectos de carácter económico propios de este tipo de actuaciones (se centran especialmente en el fomento del empleo y en la corrección de determinados fallos del mercado como es la escasez de viviendas ofrecidas en alquiler), sino que también va a contribuir al logro de los objetivos de una serie de políticas estatales de carácter social: por un lado, el acceso a viviendas dignas, en alquiler o en propiedad a los grupos de población con ingresos reducidos; por otro, las políticas de protección a la familia, a la tercera edad y a los minusválidos; y por último, la política de fomento de la natalidad, para la que la vivienda accesible juega un papel instrumental importante. En este contexto se aprueba el R.D. 1/2002, de 11 de enero⁸⁴ que contiene el

⁸² En la década 1995-2005, la actividad constructora residencial conoce una espectacular aceleración que lleva a edificar mayor número de viviendas que en cualquier otro momento del pasado. Así y conforme se refleja en *Estadísticas históricas de España*, de la Fundación BBVA, 2006, y conforme a lo que figura en el gráfico del texto desde 1995 se han incorporado al parque de viviendas el 27% (4,6 millones) de los 17 millones de viviendas edificadas entre 1950 y 2005.

⁸³ Cfr. los gráficos que sobre el precio de la vivienda libre entre 1995-2005 contiene el trabajo de Tinaut Elorza (2006), págs. 275.

⁸⁴ BOE de 12 de enero de 2002.

nuevo Plan de Vivienda a llevar a cabo entre los años 2002-2005. Pretende este plan solucionar gran parte los defectos del anterior y permitir un cumplimiento de los objetivos mucho más alto, introduciendo incentivos significativos para la construcción de las viviendas protegidas que, en este periodo se simplifican en una única categoría configurada a través de los criterios de precio y superficie máxima.

Así, incluye un sistema de financiación cualificada que potencia la promoción de viviendas protegidas en alquiler e intensifica y concentra las ayudas para la compra de vivienda en quienes acceden por primera vez a la propiedad de una vivienda. Por otro lado, y aunque refuerza el sistema de ayudas y estímulos a la urbanización de suelo destinado preferentemente a la promoción de viviendas protegidas, en esta etapa de absoluta bonanza económica, no resultan lo suficientemente atractivos para constructores y promotores que siguen decantándose por la vivienda libre en una época de auge inmobiliario que no empieza a declinar hasta finales de 2006⁸⁵.

En el R.D. 801/2005, de 1 de julio⁸⁶, se aprueba el Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda⁸⁷, cuyo objetivo prioritario⁸⁸ es ampliar el peso de la vivienda protegida en el conjunto del mercado de la vivienda con el fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos que no pueden acceder, mediante esfuerzos razonables, a los mercados de vivienda libre. El Plan amplía los recursos disponibles para esta política⁸⁹ y tiene particularmente en cuenta a grupos sociales con necesidades específicas por sus circunstancias personales a igualdad de niveles de ingresos, tales como, por ejemplo, los jóvenes, las familias numerosas y las monoparentales, los mayores de 65 años, las personas con discapacidad y sus familias, así como las personas víctimas de la violencia de género y de terrorismo, dirigiéndose las ayudas estatales directas a la compra de viviendas para estos grupos de población básicamente a quienes acceden por primera vez al mercado de vivienda en propiedad.

El nuevo Plan de Vivienda pretende contribuir a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia de la vivienda, fomentando el régimen de alquiler y tendiendo a la equiparación

⁸⁵ Las razones de este auge, que se califica como “el auge que no cesa” se analizan por Rodríguez López (2006), *op. cit.*, págs. 83 y ss.

⁸⁶ BOE de 13 de julio de 2005.

⁸⁷ Un análisis de dicho plan puede verse en Tinaut Elorza (2006), *op. cit.*, págs. 281 y ss.

⁸⁸ Los seis ejes estratégicos que guían la política de vivienda a largo plazo son:

1. Concertación y coordinación con los agentes sociales y Administraciones Públicas.
2. Equilibrar venta y alquiler y movilizar viviendas vacías.
3. Calidad, accesibilidad y respeto al medio ambiente.
4. Ocupación, desarrollo sostenible del suelo y conservación del parque existente.
5. Recursos suficientes y uso eficiente de los mismos. Control del fraude.
6. Parque suficiente y estable con nuevos tipos de vivienda protegida.

⁸⁹ En concreto este Plan supone más del doble del presupuesto asignado al Plan anterior (6.822 millones de euros frente a 3.380 del Plan 2.002-2005) para garantizar el acceso a la vivienda a 720.000 familias durante la vigencia del Plan (720.000 familias frente a 442.000 del anterior Plan). Para ello se incrementan un 63% el número de objetivos del anterior Plan lo que supone la movilización de unos préstamos totales por un importe superior a los 33.000 millones de euros.

con la propiedad⁹⁰. Para ello se establecen toda una serie de medidas que afectan tanto a los arrendadores como a los arrendatarios, lo que, ciertamente, supone una novedad frente a los planes anteriores. En este sentido se promueve la movilización del parque de viviendas desocupadas ya que el fomento del alquiler favorece a los colectivos con menores rentas y a aquéllos otros con necesidades especiales; además, en la medida en que contribuye a movilizar el parque vacío consigue un uso más eficiente de los recursos naturales y económicos.

Tabla 3. Modalidades de Vivienda Protegida para compra

Líneas de actuaciones protegidas	Modalidades de vivienda	Otras características	Precio máximo de venta/m ² útil (aparte ámbitos territoriales de precio superior)
1. Vivienda protegida (VP) de nueva construcción para venta	VPO de régimen especial	Ingresos de los adquirentes: hasta 2,5 veces IPREM (IVA súperreducido: 4%)	1,40 veces el precio básico a nivel nacional (973,26 €/M.)
	VP de precio general	Ingresos de los adquirentes: hasta 5,5 veces IPREM	1,60 veces el precio básico a nivel nacional (1112,30 €/M.)
	VP de precio concertado	Ingresos de los adquirentes: hasta 6,5 veces IPREM	1,80 veces el precio básico a nivel nacional (1251,34 €/M.)
2. Vivienda usada	Junto a otros tipos de viviendas existentes	Como las viviendas protegidas de nueva construcción de precio general, para venta. Mayor precio que éstas en ámbitos territoriales de precio máximo superior	
3. Rehabilitación para cesión en venta	Viviendas procedentes de la rehabilitación de edificios (calificadas como protegidas o no)	Cabe la posibilidad de adquirir estas viviendas con la financiación de las viviendas existentes.	

⁹⁰ Afirma el Ministerio que la construcción de viviendas ajusta la oferta a la demanda de vivienda de forma que, cuando en los mercados de activos financieros se derivan importantes flujos de inversión hacia la adquisición de viviendas (viviendas de obra nueva, de rehabilitación y/o de segunda mano), la demanda se incrementa bien por la creación de nuevos hogares (vivienda principal) bien por la adquisición de vivienda como segunda residencia (vivienda turística) o bien como ahorro y/o inversión de las unidades residentes y no residentes. En este caso, la oferta intenta ajustarse a la demanda con la construcción de nuevas viviendas, con cierto desfase temporal, u ofertando viviendas existentes y disponibles en el parque residencial.

Cuando los mercados financieros imponen restricciones a la hora de conceder préstamos para adquirir viviendas, la demanda de vivienda se adapta rápidamente a las nuevas circunstancias, comprándose menos viviendas, accediendo los hogares a la vivienda en alquiler. Entonces, la oferta se ajusta a la demanda con una menor actividad en la construcción de viviendas y la retirada del mercado de las viviendas de segunda mano en venta (Cfr. Ministerio de la Vivienda (2009)).

Así mismo, impulsa, como parte fundamental de la política de vivienda, un conjunto de actuaciones en materia de suelo edificable, destinado preferentemente a viviendas protegidas, favoreciendo la rehabilitación, la movilización del patrimonio residencial existente, y la conservación del patrimonio histórico. Se trata pues, de diversificar las actuaciones protegidas en aras a ampliar la disponibilidad de viviendas accesibles. Debemos señalar que este Plan fue objeto de una profunda revisión por el R.D. 14/2008, de 11 de enero⁹¹ que establece diversas medidas de cara a fortalecer y diversificar los mercados tanto de propiedad como de alquiler acogidos a políticas de protección públicas. En este sentido, por el lado de la demanda se flexibilizan los requisitos para que los inquilinos puedan obtener ayudas para el pago de sus rentas, a la vez que se establecen ciertas incompatibilidades y algunas condiciones que deben reunir quienes aspiren a ocupar en arrendamiento viviendas acogidas a las ayudas del Plan; por el lado de la oferta se aseguran mejores condiciones para los promotores de viviendas protegidas en arrendamiento y se mejoran las condiciones a los propietarios de viviendas libres desocupadas que las cedan en alquiler según los requisitos del Plan Estatal, especialmente cuando los inquilinos vayan a ser beneficiarios con derecho a protección preferente.

En cuanto a las medidas fiscales de este periodo, el R.D. legislativo 3/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas⁹² mantiene las previsiones de la Ley 40/1998, ya mencionada si bien incorpora las modificaciones que había introducido la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, que afectan, básicamente, a las escalas y tipos de gravamen y a la deducción por inversión en vivienda habitual, incluyendo en la base máxima de la deducción por inversión en vivienda habitual, regulada en el apartado 1 del art. 69, el coste de los instrumentos de cobertura del riesgo de tipo de interés variable de los préstamos hipotecarios, regulado en el apartado 3 del art. 19 de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre. Asimismo, y con el fin de facilitar la movilización del parque de viviendas desocupadas, que es muy elevado, e incentivar su alquiler, se introduce una reducción del 50% aplicable a los rendimientos del capital inmobiliario que se aplica cuando el inmueble arrendado constituya la vivienda habitual del arrendatario y el tipo impositivo fijo de las plusvalías a más de 2 años se reduce del 18% al 15%.

Por su parte, la reforma del impuesto que se lleva a cabo por la Ley 35/2006, de 28 de noviembre⁹³ no lleva a la práctica lo que fueron las propuestas electorales del Gobierno presidido por Rodríguez Zapatero, que abogaba por la supresión de la práctica totalidad de las deducciones en el IRPF y en el Impuesto de Sociedades. En concreto, la opinión favorable a la supresión de la deducción por la adquisición de vivienda habitual se amparaba en que resulta ser una de las causas de la burbuja inmobiliaria que sigue incrementándose en este periodo, así como en el hecho de que se beneficien de la misma fundamentalmente perceptores de rentas altas lo que le da una cierta naturaleza

⁹¹ BOE de 12 de enero de 2008.

⁹² BOE de 10 de marzo de 2004.

⁹³ BOE de 29 de noviembre de 2006.

regresiva. No obstante, el evidente rechazo social a semejante medida da lugar a que el legislador opte finalmente por mantenerla, según consta en la propia Exposición de Motivos de la Ley, por razones de cohesión social, eso sí, cambiando en cierta medida su configuración lo que, en parte, como veremos de inmediato, corrige este problema.

Así, y frente a la norma anterior, en la que la deducción se ligaba al total de la base liquidable, de forma que cuanto mayor era esta última mayor cantidad cabía deducir, la nueva Ley del impuesto establece un tope máximo de inversión que va a ser deducible con independencia del importe máximo de las rentas del contribuyente. Se mantiene pues, la base de la deducción que existía hasta la fecha establecida en 9.015,18€, si bien se fija tan sólo una deducción única en la cuota del 15% y se eliminan los porcentajes incrementados (25% o del 20%) que hasta la fecha se aplicaban cuando el importe del préstamo solicitado superaba el 50% del precio de la vivienda y no se amortizaba más del 40% del principal durante los tres primeros años. No obstante, y como ya había ocurrido en otras oportunidades, se habilita al legislador para corregir la situación de aquellos contribuyentes que hubieran adquirido su vivienda habitual con anterioridad al 20 de enero de 2006 y que pudieran verse perjudicados por la nueva regulación de forma que la Disposición Transitoria Sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009⁹⁴ establece en estos supuestos la correspondiente compensación fiscal.

Por su parte, y en lo que afecta al mercado de alquiler de la vivienda, aunque no se introduce ninguna deducción fiscal por alquiler, desapareciendo incluso la compensación que venían aplicando los contribuyentes con contratos de arrendamiento anteriores al 24 de abril de 1998, la nueva Ley del Impuesto pretende potenciar este régimen de tenencia de la vivienda para lo que mantiene la reducción ya establecida del 50% sobre los rendimientos netos obtenidos del arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda habitual e aumentando ese porcentaje al 100% cuando el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 35 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas en el período impositivo superiores al IPREM.

Con posterioridad a este momento, la profunda crisis económica que vive el país ha dado lugar a que se hayan adoptado toda una serie de medidas destinadas a paliar los efectos que la crisis inmobiliaria y financiera tiene en cuanto a la adquisición o venta de una vivienda habitual de forma que en el Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2008 se aprueban una serie de medidas denominadas de apoyo a las familias hipotecadas con dificultades económicas, que encuentran plasmación normativa en el R.D. 1975/2008, de 28 de noviembre sobre las Medidas Urgentes a Adoptar en Materia Económica, Fiscal, de Empleo y de Acceso a la Vivienda⁹⁵. Entre dichas medidas, encontramos la ampliación en dos años, a partir del 1 de enero de 2008, tanto del plazo para destinar el saldo de la cuenta ahorro-vivienda a la compra de la vivienda habitual como, en lo que afecta a la exención por reinversión del plazo para transmitir la vivienda habitual cuando ya se hubiera adquirido otra. También se modifica el concepto de rehabilitación en cuanto que se estima que existe la misma cuando así se califique la actuación por el Plan Estatal 2005-2008 o cuando tenga por objeto principal obras estructurales, siempre que el coste

⁹⁴ BOE de 24 de diciembre de 2008.

⁹⁵ BOE de 2 de diciembre de 2008.

global exceda del 25% del precio de adquisición, si se hizo ésta en los dos años inmediatamente anteriores o, en otro caso, del valor de mercado que tuviese la vivienda cuando se iniciaron las obras. A estos efectos, y aquí reside la novedad, del precio de adquisición o del de mercado se descontará la parte correspondiente al suelo lo que facilita la aplicación de la deducción por adquisición de vivienda en supuestos de rehabilitación.

A lo anterior, el R.D. 1975/2008 mencionado añade que los contribuyentes que destinen cantidades a la adquisición de su vivienda habitual utilizando financiación ajena por la que va a tener derecho a la deducción por adquisición de vivienda habitual, y obtengan unos rendimientos brutos anuales inferiores a los 33.007,20€, podrán ver reducido su tipo de retención por rendimientos del trabajo hasta en dos puntos, aunque no se reducirán los tipos fijos del 2% (contratos de menos de 1 año) ni del 15% (para relaciones laborales especiales).

Por último, y conforme a lo previsto en la Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para 2008⁹⁶, a partir de esa fecha es posible aplicar la deducción por alquiler de vivienda habitual, en el porcentaje del 10,05% de las cantidades satisfechas en el año por este concepto con una base máxima de 9.015€ y para inquilinos con base imponible inferior a 24.020€ anuales; además, si la base imponible es superior a 12.000€, la base de deducción va decreciendo a medida que se incrementa la base imponible a razón del 0,75% del exceso sobre los 12.000€.

Para terminar este breve recorrido a través de lo que ha sido la política de vivienda estatal, el R.D. 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012⁹⁷ se caracteriza por ampliar los colectivos con protección preferente en el acceso a la vivienda protegida con ayudas reforzadas, al tiempo que extiende los beneficios a las rentas medias en cuanto que han resultado muy incididas por la situación de crisis económica⁹⁸. Este Plan de vivienda apuesta claramente por el alquiler, con nuevas tipologías de vivienda protegida y alojamientos protegidos para colectivos vulnerables de forma que entre los beneficiarios tendrán prioridad las familias con ingresos más bajos, mayores, jóvenes, mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad o familias monoparentales con hijos y las numerosas, así como otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social que determinen las Comunidades Autónomas. Las ayudas se fijan por tramos y de manera inversamente proporcional a los ingresos, por lo que se beneficia más a quienes tienen menos rentas y entre los colectivos más desfavorecidos, la "Ayuda Directa a la Entrada" puede llegar a los 12.000€. Como novedad, el Plan amplía el ámbito subjetivo de las ayudas a las familias de rentas medias que habían sido expulsadas del mercado libre de vivienda por los altos precios, y que también quedaban fuera del régimen de vivienda protegida extendiendo a los hogares con ingresos de hasta 31.449€ anuales (4,5 IPREM) la Ayuda Estatal Directa a la Entrada y la subsidiación de los préstamos convenidos.

⁹⁶ BOE de 27 de diciembre de 2007.

⁹⁷ BOE de 24 de diciembre de 2008.

⁹⁸ Puede consultarse una guía resumen en la página web del Ministerio de Vivienda: www.mviv.es.

Entre las líneas estratégicas, se apuesta de forma decidida por el alquiler, previendo que hasta el 40% de la nueva construcción de vivienda protegida, o de la procedente de la rehabilitación, se destine a este fin. Para fomentar el aumento del parque de viviendas protegidas en alquiler se establecen subvenciones a las mismas. Asimismo, la rehabilitación recibe un impulso extraordinario multiplicando por 3,5 las actuaciones del Plan anterior. El Gobierno propuso una serie de medidas tributarias que contribuirían a terminar con la burbuja inmobiliaria, la especulación y el incremento desmedido e injustificable de los precios de la vivienda, que suponen la modificación del tratamiento tributario a la adquisición y al alquiler de la vivienda habitual, buscando un mayor equilibrio que acercara a la economía nacional a un modelo de crecimiento económico más sostenible⁹⁹. Con dichas medidas se pretendía lograr el objetivo de eliminar el sesgo existente a favor de la adquisición de vivienda y que desincentiva el alquiler y suponen, en opinión del Gobierno, terminar con uno de los factores que ha contribuido en el pasado a la expansión insostenible de la actividad inmobiliaria, facilitando el acceso de la población a una vivienda, particularmente los jóvenes y las familias con rentas bajas. Además, y para abundar en el logro de tal objetivo, se propenden, por parte del Gobierno, modificaciones a la Ley de Arrendamientos Urbanos y en la de Enjuiciamiento Civil, contenidas en el Proyecto de Ley de Medidas de Fomento del Alquiler de Viviendas y Eficiencia Energética, que pretenden ofrecer mayores garantías los propietarios respecto al cobro de rentas y posible desahucio en caso de impago.

La modificación de la deducción por compra de vivienda habitual anunciada supuso la supresión de la desgravación por hipoteca a las rentas más altas, de forma que quienes tuvieran unos ingresos anuales de más de 24.000€ no podrían desgravarse por pagar hipoteca de la vivienda que adquieran. Esta medida no afectó a aquellas personas que hubieran suscrito una hipoteca con anterioridad a esa fecha¹⁰⁰. Se respetaban, por tanto, los derechos adquiridos con la anterior normativa, con el fin de paliar el problema social que podría generar cualquier otra fórmula. Asimismo, se pretendía mejorar la desgravación por alquiler que se equiparaba a la deducción por compra de vivienda y la mejora de los beneficios fiscales para arrendadores de viviendas que aumentaba hasta el

⁹⁹ Se trata de medidas que se alojan en un contexto internacional en el que, además de las medidas dirigidas a la estabilización en general de los mercados financieros, se han venido desarrollando una serie de planes de apoyo específico al sector inmobiliario en muchos países europeos y en EE. UU. Con pocas excepciones, las medidas están enfocadas en ayudar a las familias más vulnerables, en prestar apoyo a los compradores de primera vivienda y en fomentar la vivienda de protección oficial, preferentemente en régimen de alquiler.

¹⁰⁰ El art. 133. Dos del Proyecto de Ley de Economía Sostenible añade una nueva disposición transitoria decimoctava, con el siguiente contenido:

“Disposición transitoria decimoctava. Deducción por inversión en vivienda habitual adquirida con anterioridad a 1 de enero de 2011.

1. Los contribuyentes cuya base imponible sea superior a 17.724,90 euros anuales que hubieran adquirido su vivienda habitual con anterioridad a 1 de enero de 2011 o satisfecho cantidades con anterioridad a dicha fecha para la construcción de la misma, tendrán como base máxima de deducción respecto de dicha vivienda la establecida en el art. 68.1.1º de esta Ley en su redacción en vigor a 31 de diciembre de 2010, aún cuando su base imponible sea igual o superior a 24.107,20 euros anuales”.

60% y llegaría al 100%, cuando el arrendatario tuviera menos de 30 años o hasta los 35 años, en el caso de los contratos ya existentes.

En definitiva, se pretendía contribuir a estabilizar la demanda de vivienda ya sea en propiedad o en alquiler, ayudando a absorber el exceso de oferta que se plasma en un elevado parque de viviendas vacías, con lo que se avanzaba en el camino de la racionalización y el desarrollo más ordenado del sector inmobiliario que, por un lado, facilite el acceso a la vivienda a los grupos más desfavorecidos y, por otro, evite una nueva expansión insostenible en el futuro¹⁰¹. Estas medidas parecen ir en la dirección más apropiada para el reequilibrio de los mercados de compra y alquiler en cuanto que el mercado de alquiler se convierte en un elemento clave para la absorción del stock de vivienda nueva sin vender.

4. Las políticas autonómicas y locales de vivienda

Las Comunidades Autónomas, de conformidad con el art. 148.1.3 de la Constitución, que estos Entes territoriales tienen competencia exclusiva en materia de vivienda por lo que les corresponde el desarrollo de *"una política propia en dicha materia, incluido el*

¹⁰¹ A este respecto, se mantiene por el Servicio de Estudios Económicos del BBVA en la revista *Situación inmobiliaria* publicada en junio de 2009, que,

"...en España, la estabilización del sector, a diferencia de los sectores inmobiliarios de la mayoría de los países europeos, se caracteriza por un importante desequilibrio en actividad y no tanto en precios. La mayor velocidad de contracción de la demanda, propiciada por el deterioro del entorno macroeconómico, contribuye a la acumulación de oferta de vivienda en el mercado. Este stock, de acuerdo con las previsiones del SEE BBVA, empezará a decrecer a partir del primer trimestre de 2010 y llegará a los niveles alcanzados durante 2005 a finales de 2012.

Los últimos datos oficiales de precios muestran un proceso de ajuste más rápido de lo esperado, lo cual ayudará a acelerar la absorción de la sobreoferta de vivienda en el mercado. La interacción entre los precios y la demanda en el sector está retroalimentando el ajuste: la reducción en los precios implica que la demanda potencial de vivienda, que sigue existiendo en el mercado, tarde más en materializarse en compras dadas las expectativas de reducciones adicionales de los precios. Las previsiones de caída de los precios de vivienda, elaboradas por el SEE BBVA, se sitúan alrededor de un -10% en 2009 y un -12% en 2010 en términos nominales. En total, la caída acumulada se estima en alrededor de un 30%"

Otro de los factores que se analiza y que, en opinión del estudio influye en la actual situación es:

"...la interrelación entre el régimen de tenencia de vivienda de un individuo y su situación laboral. Los datos muestran que en etapas recesivas se puede entrar en un círculo vicioso: el deterioro económico aumenta el desempleo, lo que hace que disminuya la proporción de propietarios. Los no propietarios están menos incentivados a la búsqueda de empleo por no tener que pagar una hipoteca, lo que a su vez reaviva el deterioro económico. Por tanto, si antes de la crisis se hubiesen implementado medidas destinadas a fomentar el alquiler de vivienda en detrimento de la adquisición, esto podría haber contribuido a suavizar el ciclo, tanto el inmobiliario como su interacción con el proceso de destrucción de empleo".

(Cfr. págs. 2 y 3).

*fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política*¹⁰². No obstante, y como acabamos de comprobar en el epígrafe anterior, este mandato constitucional no ha impedido que el Estado despliegue actuaciones en torno a la vivienda¹⁰³ con base en distintos títulos competenciales entre los que destaca especialmente la facultad de dirección general de la economía que la Constitución le atribuye de forma exclusiva conforme al art. 149.1.13, y que se justifica en razón de trascendencia que tiene la vivienda en la economía y la incidencia que la construcción tiene como factor de desarrollo económico y de generación de empleo. A ello se añade que el Estado también tiene competencia exclusiva sobre las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11) y que la actividad fomento en el ámbito de la vivienda protegida se despliega mediante préstamos cualificados y otorgamiento de ayudas económicas directas, que comprenden tanto la subsidiación del crédito como las propias subvenciones al promotor o a los adquirentes de estas viviendas.

En definitiva, y con esta interpretación generosa del título competencial que corresponde al Estado en el tema de la vivienda, nos encontramos ante una realidad muy compleja en cuanto que, a la vista de lo anterior, la competencia, pese a corresponder en exclusiva a las Comunidades Autónomas, en la práctica se encuentra repartida entre todas las Administraciones lo que, desde luego, no contribuye a facilitar las necesarias soluciones que hay que dar a muchos de los problemas actualmente existentes¹⁰⁴.

Con este panorama nos situamos pues, ante una materia donde las actuaciones de los distintos poderes públicos han de coordinarse necesariamente lo que se traduce en que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda en función de sus Estatutos, puedan definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado con cargo a sus propios recursos. A ello hay que sumar que para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles, estos Entes territoriales han de contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.

¹⁰² Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de continuada por la STC 59/1995, de 17 de marzo. Esta doctrina del Tribunal Constitucional en el ámbito de la vivienda ha sido analizada, entre otros por Beltrán de Felipe (2000), Iglesias González (2000), y también en Régimen Jurídico de la Protección en la Promoción y Adquisición de Viviendas, Aranzadi, Pamplona, 2000, y Muñoz Castillo (2003).

¹⁰³ El Tribunal Constitucional en la Sentencia mencionada en la nota anterior distingue cuatro aspectos inherentes a las competencias estatales en el ámbito del fomento con incidencia sobre la vivienda: a) La definición de las actuaciones protegibles; b) la regulación esencial de las formulas de financiación adoptadas (créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); c) el nivel de protección; d) la aportación de recursos estatales (Fundamento Jurídico Cuarto).

¹⁰⁴ Señala M. Beltrán de Felipe (2004) que las tres Administraciones reconocen que el tema de la vivienda es un tema social grave y se escudan unas en otras para justificar, en muchas ocasiones, políticas ineficaces (cfr., op. cit., pág. 2).

Y es precisamente esta situación la que se ha visto reflejada en los distintos Planes de vivienda estatales que ya hemos analizado y que se desarrollan por cada Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias, en cuanto que los propios Planes prevén su instrumentación financiera e institucional mediante la figura de los convenios con las Comunidades Autónomas, y últimamente también con las Corporaciones locales, y mediante los Convenios con las entidades de crédito. En el primer caso, estos Convenios territorializan el dinero que el Estado dedica a las ayudas directas (subsidiación de préstamos, subvenciones y ayudas directas en la entrada) mientras que en el segundo, el Estado firma Convenios con las entidades de crédito a fin de que éstas concedan préstamos calificados.

En este complejo marco, que el Tribunal Constitucional ha considerado acorde a la distribución competencial exigida por la Constitución¹⁰⁵, el Estado aporta los recursos financieros que distribuye entre las Comunidades Autónomas mediante la figura de los Convenios con éstas¹⁰⁶, y es también quien firma los Convenios con las entidades de crédito, para la concesión de los préstamos calificados y quien efectúa los pagos a éstas. Así se puede constatar leyendo el art. 16 del Plan de Vivienda 2009-2012 donde se establece que *"...el Ministerio de Vivienda celebrará convenios de colaboración con las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución del Plan, cuya duración coincidirá con la vigencia del mismo"*.

En definitiva, las Comunidades Autónomas se han ocupado especialmente de esta materia tan sensible desarrollando sus propias políticas de vivienda, legislando y completando la actuación del Estado en la materia. Así, interesa destacar especialmente que estos Entes territoriales no han descartado la utilización de la figura de los beneficios fiscales, complementando los del Estado, o incluso creando nuevas figuras; ello ha favorecido notablemente la política de acceso de los ciudadanos a la vivienda. Lo que ha ocurrido con la deducción por adquisición de vivienda habitual, es un buen ejemplo de ello.

Por su parte, y en lo que se refiere a las Entidades locales, el Plan estatal de vivienda vigente establece mecanismos de participación de los Entes locales en su art. 17 de forma que *"...para financiar actuaciones protegidas en Áreas de urbanización prioritaria de suelo; áreas de rehabilitación integral; áreas de renovación urbana; ayudas para la erradicación del chabolismo; y promoción de alojamientos para colectivos especialmente vulnerables u otros colectivos específicos en suelo de titularidad municipal, será precisa la celebración de acuerdos específicos con las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla y con la participación de los Ayuntamientos en cuyo término municipal se vaya a actuar. Dichos acuerdos tendrán lugar en el marco de las comisiones bilaterales de seguimiento del Plan"*.

Por otro lado, y al margen de esta necesaria coordinación con la política de vivienda estatal y autonómica, se debe señalar que Los Entes Locales en aquellas figuras tributarias

¹⁰⁵ Sentencia 152/1988, ya mencionada.

¹⁰⁶ En la web del ministerio de vivienda pueden verse los Convenios firmados con las CCAA para el plan de vivienda 2005-2008- (<http://www.mviv.es/es>). Asimismo, de forma reciente se ocupa de analizar este Plan, Bueno Miralles (2009).

que son de su competencia en las que la vivienda adquiere un especial protagonismo, como es el caso del IBI, también han establecido beneficios específicos que, como en el caso de los restantes poderes públicos, coadyuban en la labor de facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos. Asimismo, es llamativo cómo se ha utilizado este impuesto para establecer medidas penalizadoras que pretenden activar el parque de viviendas vacías.

5. Conclusiones

Una vez revisado el tratamiento fiscal que los poderes públicos han dado a la vivienda en los últimos cincuenta años podemos extraer una serie de conclusiones que nos ayuden a comprender de mejor manera el comportamiento pasado del sector de la vivienda en España, así como a poder realizar predicciones a futuro acerca del acceso de la población a una vivienda digna, como queda recogido en nuestra Constitución.

La primera conclusión a la que llegamos es la de la errática política fiscal llevada a cabo por los poderes públicos responsables en cada momento. Estas políticas han estado marcadas por un tinte claramente de corto plazo, materializándose en un gran número de golpes de timón, según los intereses puntuales de los gobernantes en cada momento. Los cambios en los objetivos de la principal herramienta utilizada en la política de vivienda en España, los Planes de Vivienda, han hecho que no exista una línea continuista en una materia necesitada de objetivos a largo plazo, dada la del bien tratado, la vivienda residencial. Esto se ha reflejado de manera muy evidente en la política fiscal, donde los constantes cambios en los beneficios fiscales han sido el reflejo de esa política cambiante. Tan solo a partir de la mitad de la primera década de este siglo puede hablarse de una apuesta clara y continuada de fomento del alquiler de vivienda frente a la propiedad.

La segunda conclusión que podemos extraer es la de la fuerte apuesta por un determinado régimen de acceso a la vivienda: la propiedad. Por el contrario, la otra fórmula posible de acceso como es el alquiler ha sido claramente menospreciado por los poderes públicos. Los tratamientos fiscales, siempre más favorables a la propiedad frente al alquiler, han actuado de acelerante en un mercado de la vivienda tradicionalmente especulativo. La principal consecuencia de este tratamiento fiscal es una proporción claramente anómala de propiedad frente a alquiler si lo comparamos con los países de nuestro entorno económico. Ciertamente, como señalamos en el párrafo anterior, que las medidas tomadas en los últimos años van en la dirección de cambiar esa tendencia. Sin embargo, los resultados nunca van a ser inmediatos, mas si tenemos en cuenta la situación por la que atraviesa la economía española, con una paralización casi absoluta del mercado de la vivienda.

En último lugar, y la hilo de lo anterior, podemos señalar que la política fiscal en materia de vivienda nunca ha tenido un carácter proactivo; antes al contrario, ha evolucionado siempre a remolque de las necesidades de cada momento, bien de dotación de viviendas, bien de necesidades financieras de los organismos públicos. En este sentido, las distintas actuaciones en materia fiscal, lejos de ayudar a corregir fallos en los mercados de viviendas, ha potenciado algunos efectos perjudiciales, como el fuerte carácter

especulativo de éstos en determinados momentos. Las políticas cambiantes en muy cortos períodos de tiempo han hecho que los distintos agentes participantes en los mercados optarán por comportamientos claramente nocivos, buscando una rentabilidad económica a corto plazo, ante la inacción de los poderes públicos, centrados en conseguir otros objetivos distintos al mejor acceso a la vivienda y a la lucha contra la especulación inmobiliaria.

Podemos pues afirmar que la política fiscal en estos últimos cincuenta años no ha desarrollado todos sus potenciales en aras a lograr el mandato de la actual constitución de acceso a una vivienda digna por parte de los ciudadanos. Queda por saber si el cambio de tendencia llevada a cabo en los últimos años ayudará a lograr ese objetivo; tan solo el paso de los años y la presumible estabilización económica permitirán realizar un estudio profundo de la bondad de dichas medidas.

Referencias

- AAVV (1995). *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*. Madrid: Ed. Universidad Carlos III.
- Adame Martínez, F., Castillo Manzano, J. y López Valpuesta, L. (2004). El sector público y la inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España. *Documentos de Trabajo, 17/04*, Instituto de Estudios Fiscales.
- Aparicio Pérez, A. y Monasterio Escudero, C. (1981). Las deducciones de la cuota en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. *Crónica Tributaria, 38*, 19 y ss.
- Barciela, C. y otros (2001). *La España de Franco (1939-1975). Economía*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Bassols Coma, M. (1983). Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 85*, 13-42.
- Beltrán de Felipe, M. (2004). Sinsentidos y paradojas de la vivienda. *Congreso Internacional: Municipia Siglo XXI, Ciudadanía y Gobierno Local*. Zaragoza: Diputación de Zaragoza.
- Beltrán de Felipe, M. (2000). *La intervención administrativa en la vivienda*. Valladolid: Lex Nova.
- Borgia Sorrosal, S. (2008). Nuevas ayudas y ventajas fiscales destinadas a incentivar el mercado del alquiler. ¿Una solución al mercado de la Vivienda?. *Crónica Tributaria, 129*, 9-34.
- Bueno Miralles, B. (2009). *El poliedro de la vivienda. Estudio de la vivienda protegida de acuerdo con el Plan estatal 2009-2012*. Madrid: Ed. La Ley.
- Carreras Yáñez, J.L. (1984). El ajuste del sector de la construcción en los años ochenta. *Papeles de Economía Española, 21*, 325-354.
- Cazorla Prieto, L. y Peña Alonso, J.L. (1999). *El impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Pamplona: Ed. Aranzadi.
- Cotruello Sendagorta, A. (1960). *La política económica de la vivienda en España. Instituto Sancho de Moncada*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

- Domínguez Martínez, J.M. y López del Paso, R. (2008). Fiscalidad y coste de uso de la vivienda. *Revista Técnica Tributaria*, 80, 21-35.
- Duce Tello, R.M. (1995). Un modelo de elección de tenencia de vivienda en España. *Moneda y Crédito*, 201, 127-152.
- Fernández Carbajal, A. (2004). Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001): una visión panorámica. *Información Comercial Española*, 816, julio-agosto, 145-161.
- Galapero Flores, R. (1999). Fiscalidad de la vivienda en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. *Impuestos: Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 15(2), 329-352.
- García Delgado, J.L. y Jiménez, J.C. (1999). *Un siglo de España. La economía*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- García Martínez, A. y Jiménez-Valladolid de L'hotellerie-Fallois, D.J. (2007). La fiscalidad especial sobre la vivienda vacía en España y en otros países de la Unión Europea. *Estudios Financieros: Revista de Contabilidad y Tributación (Comentarios y casos prácticos)*, 297, 49-102.
- García Montalvo, J. y Mas, M. (2000). *La vivienda y el sector de la construcción en España*. Valencia: Caja de Ahorros del Mediterráneo.
- García Montalvo, J. (2005). Algunas reflexiones sobre la tributación y las desgravaciones a la vivienda, ("Some thoughts on taxes and tax-breaks on housing expenditure"). *Economistas*, 104, 191-198.
- García Villar, J. y Raya, J.M. (2006). La fiscalidad sobre la renta y el régimen de tenencia de la vivienda. Un análisis empírico para el caso español. *Papeles de Economía Española*, 109, 198-213.
- García Novoa, C. (1984). Tratamiento fiscal de la vivienda y derecho del usufructo en el IRPF. *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 44(230), 371-410.
- González González, A. I. (2006). Inversión en vivienda y beneficios fiscales en el IRPF. *Revista Información Fiscal*, 7, 11-63.
- Greppi, A. (1999). Los nuevos y los viejos derechos fundamentales. *Derechos y libertades*, 4(7), 281-302.
- Herranz Castillo, R. (2003). Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución. *La Ley: Revista Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, 4, 1506-1513.
- Iglesias González, F. (2000). *Administración pública y vivienda*. Madrid: Ed. Montecorvo.
- Inurrieta Beruete, A. (2007). Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional. *Documento de trabajo 113/2007*, Fundación Alternativas.
- López Díaz, J. (2002). *La vivienda social en Madrid, 1939-1959*. Espacio, Tiempo y Forma, Serie VII, Historia del Arte (Tomo 15). Madrid: Ed. UNED.

- López Espadafor, C. (2002). La tributación de la segunda vivienda frente a la situación de la vivienda habitual. *Impuestos: Revista de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, 18(1), 186-215.
- Ministerio de la Vivienda (2009). *Estudio sobre el stock de viviendas a 31 de enero de 2008*. Madrid: Ministerio de la Vivienda.
- Muñoz Castillo, J. (2000). *El derecho en una vivienda digna y adecuada*. Madrid: Colex.
- Muñoz Castillo, J. (2003). *Constitución y vivienda*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Narbona Ruiz, C. (1993). *El plan de vivienda 1992-1995: especial referencia a sus resultados en Andalucía*. www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/..economial../BEA16_079.pdf.
- Onrubia Fernández, J. y Rodado Ruiz, M.C. (2009). Fiscalidad y rentabilidad real de la inversión en vivienda: España 1996-2007. *XVI Encuentro de Economía Pública*, Granada.
- Onrubia Fernández, J. y Sanz Sanz, J.F. (1998). Los efectos de la reforma del IRPF sobre los compradores de vivienda habitual. *Papeles de Trabajo*, 12/98, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Onrubia Fernández, J., Romero Jordan, D. y Sanz Sanz, J.F. (1998). Una nota sobre la compensación de incentivos a la adquisición de vivienda habitual tras la reforma del IRPF de 1998. *C.P.T.*, 34/02, Instituto de Estudios Fiscales.
- Parreño Castellano, J.M. (2003). El destino social de la vivienda protegida de promoción privada: el caso de Las Palmas de Gran Canaria (1940-78). *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, VII(146/093). [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(093\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(093).htm).
- Pascual de Pablo, P., Serna Blanco, L. y Urquiola Fernández, A. (2005). El tratamiento fiscal de la vivienda en la normativa del IRPF. *Revista Técnica Tributaria*, 68, 71-106.
- Pedro, A. (2000). *Espacio urbano y política de vivienda*. Colección Tesis Doctorals. Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports. Generalitat Valenciana, Valencia.
- Rafols I Esteve, J. (1988). Política de vivienda en el Estado de las autonomías, 1981-1988. *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, 7, 41-49.
- Rodríguez Alonso, R. (2005). Infratilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias. *Boletín CF+S*, 29/30, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arrodd2.html>.
- Rodríguez Alonso, R. (2005). La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos. *Boletín CF+S*, 29/30, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arrodd2.html>.
- Rodríguez Hernández, J.E. (2006). *Análisis de las decisiones de tenencia y demanda de vivienda en España*. Tesis Doctoral, Curso 2005-2006. Servicio de publicaciones de la Universidad de la Laguna, La Laguna (Tenerife).
- Rodríguez López, J. (2006). Los booms inmobiliarios en España. Un análisis de tres periodos. *Papeles de Economía Española*, 109, 76-90.

- Sánchez Martínez, M.T. (2002). *La política de vivienda en España, análisis de sus efectos redistributivos*. Granada: Universidad de Granada.
- Sánchez Martínez, M.T. (2003). El plan de vivienda 1992-1995: un estudio de su incidencia redistributiva. *WP-EC 2003-11*, IVIE, 2003.
- Sánchez Martínez, M.T. (2004). Gasto público y vivienda: un estudio de su incidencia distributiva. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 10, 161-186.
- Tamames, R. (1986). *Introducción a la economía española*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tinaut Elorza, J.J. (2006). Desarrollos recientes de la política estatal de vivienda en España: el Plan 2005-2008. *Papeles de Economía Española*, 109, 273-290.
- Trilla, C. (2001). *La política de vivienda en una perspectiva comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Whitehead, C.M.E. (2006). Una perspectiva internacional de los mercados de vivienda. *Papeles de Economía Española*, 109, 2-13.