

# **Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta**

Julio Rodríguez López

Documento de trabajo 155/2009



**Julio Rodríguez López** nació en Motril (Granada), en 1943. Es doctor en Ciencias Económicas por la UCM, estadístico superior del Estado (INE), en situación de excedencia, y economista titulado del Banco de España. Ha sido concejal del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid) (1979-1982), consejero de Economía e Industria de la Junta de Andalucía (1982-1985), presidente del Banco Hipotecario de España (1985- 1994), presidente de Caja Granada y del Consejo Social de la Universidad de Granada (1994-2001) y gerente de la Universidad de Alcalá (2006-2008). Es Vocal del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid desde noviembre de 2005. Destaca su publicación *Una estimación de la función de inversión en vivienda en España* (Banco de España, 1978).


Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Julio Rodríguez López

ISBN: 978-84-92424-98-6

Depósito Legal: M-2446-2010

Impreso en papel ecológico 

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>1. El mercado de vivienda en España en 2009. Aproximación al stock de viviendas no vendidas</b> .....	<b>7</b>
1.1 Una aproximación a las viviendas terminadas no vendidas a finales de 2008 .....	<b>11</b>
<b>2. El problema y los objetivos de la política de vivienda</b> .....	<b>14</b>
<b>3. Política de vivienda. Un repaso a los principales instrumentos</b> .....	<b>23</b>
3.1 Política de ayudas directas, incorporadas a la “piedra” .....	<b>24</b>
3.2 Fiscalidad .....	<b>25</b>
3.3 Alquileres .....	<b>26</b>
3.4 Política Urbanística .....	<b>31</b>
3.5 Financiación .....	<b>37</b>
<b>4. La vivienda protegida. La promoción social</b> .....	<b>42</b>
4.1 Los precedentes de la política de viviendas de protección oficial .....	<b>42</b>
4.2 Algunos de los rasgos más destacados del sistema de viviendas protegidas .....	<b>46</b>
4.3 Los Planes Plurianuales de vivienda protegida. Elementos destacados de los Planes 2005-2008 y 2009-2012 .....	<b>47</b>
4.4 Los resultados del Plan 2005-08 y los objetivos del Plan 2009-2012 .....	<b>53</b>
4.5 Las estadísticas de viviendas protegidas. Un comentario .....	<b>57</b>
<b>5. Fiscalidad de la vivienda</b> .....	<b>64</b>
5.1 Impuestos sobre la construcción y transmisión de las viviendas .....	<b>65</b>
5.2 Impuestos sobre la propiedad de la vivienda .....	<b>65</b>
5.3 Impuestos sobre el Alquiler .....	<b>65</b>
5.4 El gasto fiscal en vivienda .....	<b>67</b>
5.5 Una valoración de la fiscalidad de la vivienda en España .....	<b>70</b>
<b>6. Algunas sugerencias de política de vivienda</b> .....	<b>72</b>
<b>Índice de Tablas y gráficos</b> .....	<b>74</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>76</b>

#### Siglas y abreviaturas

ACM	Acuerdo de Consejo de Ministros
AJD	Actos Jurídicos Documentados
BCE	Banco Central Europeo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC AA	Comunidades autónomas
EPA	Encuesta de Población Activa
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICIO	Impuesto sobre la Construcción, Instalaciones y Obras
ICO	Instituto de Crédito Oficial
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ITP	Impuesto de Transmisiones Patrimoniales
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVTNU	Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
LAU	Ley de Arrendamientos Urbanos
PEVR	Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto interior bruto
UE	Unión Europea
VPO	Viviendas de protección oficial

## Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta

**Julio Rodríguez López**  
Doctor en Ciencias Económicas

El mercado de vivienda en España atravesó por una etapa de fuerte expansión entre 1997 y 2007. La crisis financiera iniciada en el verano de 2007 cambió el perfil de dicho mercado. En 2009, la situación se caracteriza por la presencia de un amplio excedente de vivienda en numerosos mercados locales.

A pesar del exceso de oferta, el acceso a la vivienda resulta difícil en España, en especial para los hogares de nueva creación. El problema de la vivienda es el de la intensidad de los pagos precisos para acceder a su disfrute.

La escasez de oferta de viviendas de alquiler dificulta la situación a los hogares que no pueden acceder a una vivienda en propiedad. El acceso depende así en gran parte de las condiciones de financiación crediticia (tipos de interés, plazo del préstamo, relación préstamo/valor, disponibilidad efectiva de financiación).

La política de vivienda resulta necesaria en España para conseguir que el esfuerzo de acceso a la vivienda no sea necesariamente excesivo. En los últimos años, los gobiernos de la Unión Europea la han limitado a facilitar el alquiler a los hogares con ingresos reducidos.

Sobre el mercado de vivienda influyen numerosos instrumentos de política económica. La política de vivienda resulta compleja en países con tres niveles de Administración pública, como es ahora el caso de España. Los instrumentos citados se pueden agrupar en los cinco componentes correspondientes a la vivienda protegida, la fiscalidad, la regulación de los alquileres, el urbanismo y la financiación crediticia.

La vivienda protegida es el instrumento de política de vivienda más desarrollado en España. El esquema básico del sistema procede de la etapa de intenso crecimiento pos-

terior al Plan de Estabilización de 1959. La vivienda protegida ha supuesto en 2008-09 el 10% de las ventas de viviendas y el 20% de las viviendas iniciadas en España.

El sistema descansa en los convenios firmados por la Administración central con los gobiernos autónomos y las entidades de crédito. Las autonomías tienen competencias exclusivas en política de vivienda y ejecutan la política de viviendas protegidas. En 2009 está vigente el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en el que las actuaciones protegidas previstas se aproximan al millón de viviendas equivalentes.

La política de vivienda debe desarrollarse a través de las líneas siguientes:

- Se debe de atender sobre todo al objetivo de facilitar el acceso a la vivienda con un esfuerzo razonable para los hogares más vulnerables.
- Las políticas de vivienda deben integrarse dentro del marco de previsiones del mercado inmobiliario.
- Deben reforzarse las estadísticas de seguimiento de las políticas de vivienda, tanto de la estatal como de las desarrolladas por las comunidades autónomas.
- En la política estatal de vivienda, debe reducirse de forma gradual la presencia de las nuevas viviendas destinadas a la venta en favor de las ayudas al alquiler.
- La creación de un parque de viviendas sociales exige un mayor desarrollo de la promoción de viviendas protegidas de alquiler.
- Los registros públicos previstos en los planes de vivienda estatales deben implantarse con plena continuidad.
- La equiparación fiscal de las viviendas en propiedad y de alquiler debe ser una realidad estable. La fiscalidad no debe producir segmentos diferenciados en el mercado de vivienda.
- El Reglamento de la Ley de Suelo de 2007 resulta necesario para lograr su mayor aplicación y servir de apoyo a la implantación de un nuevo modelo productivo.
- La seguridad en el cobro del alquiler y en la recuperación prevista del inmueble resultan necesarias para fomentar una mayor oferta de viviendas de alquiler.

## 1. El mercado de vivienda en España en 2009. Aproximación al *stock* de viviendas no vendidas

Desde fines de 1997 el mercado de vivienda presentó un acusado perfil expansivo en España. Por entonces se superaron las secuelas de la crisis inmobiliaria precedente (1991-1996). Dicha fecha supuso el inicio de una etapa de casi diez años de expansión continuada de la demanda de vivienda (1998-2007), de la actividad constructora residencial y de los precios de la vivienda. La fase alcista mencionada terminó en el otoño de 2007, cuando se frenó la demanda de vivienda tanto en España como en un amplio número de países desarrollados. La crisis financiera desatada a partir de tal fecha convirtió en una recesión del mercado de vivienda lo que hasta entonces había sido un suave ajuste derivado del exceso de oferta de vivienda generado.

El último auge inmobiliario de la economía española se extendió, pues, unos diez años y fue el más prolongado de las etapas expansivas similares del mercado de viviendas después de la guerra civil. El carácter expansivo de la política monetaria desarrollada y la adopción del euro fueron, en el caso de España, los factores explicativos más relevantes del carácter intenso y prolongado de la citada etapa. La política monetaria mantuvo demasiado tiempo unos tipos de interés a todas luces reducidos, incluso cuando era evidente la realidad de una “burbuja” en el mercado de la vivienda en numerosos países desarrollados. Tal burbuja implica que los precios crecieron por encima de lo justificable por la evolución de los factores determinantes de la oferta y de la demanda de vivienda.

Junto con los bajos tipos de interés, las restantes condiciones de financiación también fueron favorables para reforzar la coyuntura alcista del mercado de vivienda. Los plazos medios de los préstamos para compra de vivienda aumentaron hasta aproximarse a los 30 años. La relación préstamo/valor se elevó, superándose con frecuencia el tope del 80%. El crédito inmobiliario, en especial el crédito a promotor, creció muy por encima del conjunto del crédito al sector privado de la economía durante un largo periodo de tiempo.

En España, el carácter dilatado del auge citado lo facilitó la aparente ausencia de restricción exterior que supuso el acceso a la segunda fase de la Unión Monetaria Europea. La introducción del euro como divisa de la economía española permitió que la expansión de la demanda de vivienda y de la nueva construcción residencial se financiase en gran parte desde el resto del mundo.

A lo largo de la última fase de auge inmobiliario, los amplios déficits exteriores de la economía española no obligaron a aplicar políticas de freno de la demanda como en etapas similares previas (por ejemplo, los planes de estabilización, frecuentes en la etapa franquista y al inicio de la democracia). La existencia de la eurozona “no ha implicado que los mercados de vivienda de los Estados miembros de dicha área económica resulten homogéneos” (Rubio, 2009).

En el análisis de la situación del mercado de vivienda en España merece la pena destacar el papel relevante desempeñado por los gobiernos locales en el último periodo de auge. Dichas administraciones calificaron importantes superficies de suelo como de urbanizable residencial, aportando así amplias facilidades a la promoción de nuevas viviendas, y ello con frecuencia en detrimento de actividades productivas alternativas. El planeamiento local ha estado dominado por la búsqueda de resultados a corto plazo, poniéndose en valor el suelo municipal tanto para vivienda como para cualquier actividad que generase beneficios rápidos.

Como ya se ha indicado, entre 1997 y 2005 tuvo lugar en España un descenso casi continuado de los tipos de interés. El tipo medio de los créditos a comprador en 1998-2007 fue del 4,65% TAE, menos de dos puntos superior a la inflación media (3%). El nivel mínimo anual de los tipos correspondió a 2005, con el 3,28%. Los plazos medios de los préstamos aumentaron hasta situarse por encima de los 25 años, forzados al alza por la dificultad de acceso a la vivienda provocada por los elevados precios de venta.

La fuerte expansión de los préstamos al subsector inmobiliario residencial por parte de las entidades de crédito (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito), entre 1997 y 2007, acompañó el descenso de los tipos de interés y el aumento de los plazos. El crédito inmobiliario (préstamos a promotor, constructor y comprador) creció casi cinco puntos más que el crédito al sector privado de la economía. Destacó el aumento del crédito a promotor, cuyo crecimiento medio anual en los diez años del auge, fue del 33%. Las favorables condiciones de financiación del mercado de vivienda supusieron un auténtico *shock* de demanda en la etapa de expansión analizada, reforzado por la presencia de unas amplias expectativas de revalorización de los precios de las viviendas.

Más del 90% de la nueva financiación a comprador se formalizó en España durante la etapa de auge citada a tipos de interés variables en el periodo 1998-2007, con actualización anual. Dicha circunstancia acentuó la vulnerabilidad de los hogares más endeudados.

Los indicadores más representativos del mercado de vivienda alcanzaron niveles especialmente elevados en el conjunto del periodo 1997-2007 (Tabla 1). Por el lado de la demanda, el nivel medio alcanzado por el total anual de hipotecas registradas sobre viviendas fue de más de 872.000 de media anual en la década citada. Los 389.000 hogares netos anuales creados en el periodo en cuestión, según la Encuesta de Población Activa del INE, confirmaron asimismo la fuerza de la demanda. La inmigración alimentó buena parte de la creación de nuevos hogares.



La reacción al alza de los precios de las viviendas y de la nueva oferta ante una demanda tan potenciada desde la financiación externa fue espectacular. El aumento medio real anual de los precios de la vivienda en el mencionado decenio 1998-2007 fue del 8%. El crecimiento nominal de los precios de las viviendas multiplicó en seis veces el correspondiente a los precios de consumo y a los salarios. El parque de viviendas, equivalente

**Tabla 1. Auge y crisis inmobiliaria (1997-2007 y 2008-2009)**

<b>Resumen de indicadores del mercado de vivienda</b>			
	1998-2007 Media anual	2008	2009 (Previsión)
<b>DEMANDA</b>			
1. Hipotecas registradas sobre viviendas	872.670	835.100	543.900
2. Aumento neto de hogares	388.950	447.500	411.200
3. Empleo. Ocupados EPA	540.400	-98.000	-1.350.000
4. PIB, precios constantes (%)	3,80	1,20	-3,60
5. Tipos de interés, créditos comprador (nominales, medias anuales) (%)	4,66	5,85	3,50
<b>OFERTA</b>			
6. Viviendas iniciadas	607.780	264.800	96.000
7. Viviendas terminadas	506.460	616.100	431.300
8. Parque de viviendas. Aumento estimado anual (neto)	694.800	675.000	416.300
9. Inversión vivienda, pr. constantes (%)	7,8	-10,9	-29,0
<b>PRECIOS</b>			
10. Precios de las viviendas			
10.1 Tasaciones (%) datos del 4º T	11,5	-3,2	-10,0
10.2 Ind. precios vivienda. INE. Total		-5,4	-12,0
10.3 Ind. precios vivienda. INE. 2ª mano		-10,7	-14,0
11. Índice de precios de consumo (%) (medias anuales)	2,8	4,1	-0,1 2,5
12. Coste salarial por persona ocupada (%) (medias anuales)	3,1	5,1	2,8
<b>FINANCIACIÓN</b>			
13. Crédito sector privado (%)	17,6	5,8	3,4
14. Crédito inmobiliario (*) (%)	22,5	3,9	0,8
15. Crédito a comprador de vivienda (%)	19,9	4,4	2,4
16. Crédito a promotor inmobiliario (%)	33,0	4,8	3,0

Nota: las tasas de crecimiento del periodo 1998-2007 son las variaciones medias acumuladas de dicho periodo. Los créditos a comprador y al conjunto del sector privado incluyen los titulizados.

(\*) Promotor, comprador y constructor.

Fuente: Ministerio de Fomento, INE, Ministerio de Vivienda, Banco de España.

al conjunto de la nueva oferta, creció a un ritmo de casi 700.000 nuevas viviendas al año en la etapa en cuestión.

Según la Contabilidad Nacional de España (INE), la inversión en vivienda, que aumentó a un ritmo medio anual del 7,8%, duplicó el crecimiento del conjunto de la economía. La construcción residencial aportó de forma directa casi un punto anual al aumento real del PIB en la fase expansiva mencionada y su valor corriente alcanzó en 2007 una participación en el valor del PIB próxima al 9,5% (4,7% en 1997).

En dicho periodo se produjo un círculo “virtuoso” construcción residencial-empleo-nuevos hogares-construcción, situación que parecía prologarse de forma indefinida. El fuerte crecimiento del empleo en España en este periodo, el 3,4% (unos 540.000 empleos al año, de acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral), impulsó la creación de nuevos hogares y la demanda de viviendas.

El fin de la etapa auge se inició en el verano de 2007, cuando se advirtió que un amplio volumen de créditos a compradores de vivienda en situación de fallidos y originados en Estados Unidos se había distribuido a nivel mundial por el sistema financiero mediante “paquetes” que incluían varias clases de títulos. Esta circunstancia debilitó la posición de numerosos bancos, lo que dio lugar a una generalizada restricción crediticia. La crisis iniciada en el mercado de vivienda de Estados Unidos se transformó en una crisis financiera mundial, que alcanzó el punto más dramático en el último cuatrimestre de 2008, con motivo de la quiebra en septiembre del banco Lehman Brothers.

En 2008 y primer semestre de 2009, el mercado de vivienda profundizó en España la crisis iniciada en el verano de 2007. La reducción de las ventas de viviendas se ha aproximado al 33% interanual en dicho periodo. Los precios de tasación de las viviendas han descendido en un 8,6% entre el nivel más elevado y el menor nivel alcanzado, que ha sido el registrado en el segundo trimestre de 2009. Las iniciaciones de viviendas se han situado en 2009 un 85% por debajo del nivel alcanzado en 2007, en torno a las 100.000 iniciaciones al año.

La crisis del mercado de vivienda se extendió al resto de la economía española. Esta última sufrió una acusada desaceleración del crecimiento en 2008 (0,9%) y en 2009 puede retroceder a un ritmo próximo al -4%. El menor crecimiento ha ocasionado un descenso más que significativo del empleo y un fuerte aumento del paro. El impacto de la menor construcción residencial sobre la situación del mercado de trabajo ha explicado dos tercios del retroceso general del empleo en el bienio 2008-2009.

Una vez desatada la fase de recesión, que se inició en España en el segundo trimestre de 2008, los bancos centrales han sido una pieza clave en las actuaciones anticrisis desarrolladas desde el otoño de 2008. Junto con los descensos aplicados a los tipos de interés, dichas entidades han expandido de forma relevante su balance, financiando una parte

de los déficits públicos generados y aportando liquidez a amplios segmentos de la economía. En este sentido, han destacado las actuaciones de la Reserva Federal de Estados Unidos, del Banco Central Europeo y del Banco de Inglaterra.

Entre el segundo y tercer trimestres de 2009 se ha advertido en España una recuperación de las ventas de viviendas registradas. Dicha evolución ha sido paralela a la mejora registrada en el flujo de nuevas operaciones formalizadas de crédito a comprador de vivienda, según los datos de la Encuesta del Banco de España. En el conjunto de 2009, las ventas de vivienda estarán por debajo de las de 2008, pero de persistir la evolución citada de los indicadores mencionados resultaría posible que en 2010 llegasen a aumentar las ventas de viviendas. La mejoría citada ha sido más acusada en las viviendas de nueva construcción, para las que la consecución de crédito es más probable que en el caso de las viviendas usadas.

### **1.1 Una aproximación a las viviendas terminadas no vendidas a fines de 2008**

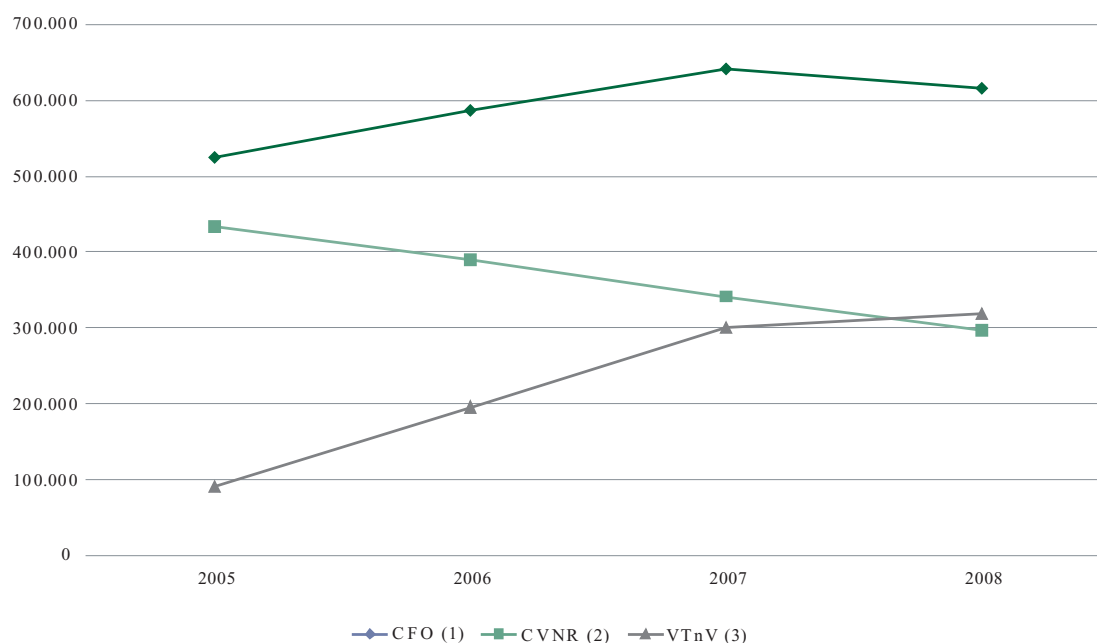
El plazo de construcción de las viviendas se sitúa en torno a los dos años, por término medio. Cuando una nueva vivienda sale al mercado para su venta, dicho mercado ha podido cambiar de forma sustancial respecto del momento del inicio de la vivienda. Entre 2005 y 2008, periodo que incluye la etapa final del auge inmobiliario comentado y el primer año de recesión del mercado inmobiliario residencial, las viviendas terminadas superaron ampliamente a las viviendas vendidas de nueva construcción (Gráfico 1).

La caída de la demanda de vivienda iniciada en el otoño de 2007 intensificó el desfase entre las ventas de viviendas nuevas y las viviendas terminadas que se había iniciado en 2006. El nivel del *stock* de viviendas terminadas no vendidas se reforzó conforme avanzó la crisis financiera y se acentuó la debilidad del mercado de la vivienda.

La diferencia entre las viviendas terminadas en cada año (certificados de fin de obra de los colegios de aparejadores) y las ventas de viviendas de nueva construcción vendidas en el mismo periodo (compraventas registradas de viviendas de nueva construcción, según los colegios de registradores) es una aproximación primaria al excedente de viviendas terminadas y no vendidas.

Una vez llegada la crisis al mercado de vivienda en España, en 2008-09 ha tenido lugar, asimismo, una reestructuración de las compraventas de viviendas a favor de las de nueva construcción. Se considera que el más fuerte descenso sufrido por las ventas de viviendas usadas se debe a las mayores dificultades de obtención de financiación en dicho caso. Dicho comportamiento más deprimido se ha advertido asimismo en los más acusados retrocesos sufridos por los precios de las viviendas usadas.

**Gráfico 1. Aproximación anual al stock de viviendas terminadas no vendido. Viviendas, 2005-2008**



Fuente: Julio Rodríguez y Erica Fellingner, El stock de viviendas terminadas y no vendidas. Una aproximación al periodo 2005-2008, Ministerio de Vivienda, 2009

En el periodo 2005-2008 se terminaron en España unos 2,4 millones de viviendas y se vendieron casi 1,5 millones de viviendas de nueva construcción. El excedente aparente ascendía a unas 906.000 viviendas al final de 2008. Dicho excedente se ha concentrado sobre todo en las comunidades autónomas de Valencia, Andalucía y Castilla-La Mancha (Tabla 2).

Por otra parte, el intenso proceso de construcción de nuevas viviendas en los últimos años ha impulsado el *stock* total de viviendas existente en España. El Ministerio de Vivienda ha estimado que a 31 de diciembre de 2008 dicho *stock* ascendió a unas 25.116.000 viviendas. Entre 2001 y 2008 el ritmo de aumento medio anual del parque de viviendas de España ha sido del 2,6%, correspondiente a un crecimiento neto anual de algo más de 583.000 viviendas al año.

En España el número de viviendas por hogar (1,5) supera ampliamente al correspondiente al conjunto de países de la eurozona (1,1). También es elevado el número de viviendas existente por cada 1.000 habitantes, casi 540. El *stock* de viviendas de nueva construcción no vendidas en la misma fecha, derivado de la actividad constructora terminada entre 2005 y 2008 y estimado en unas 906.000 viviendas, suponía el 3,6% del conjunto del parque de viviendas existente en España a fines de 2008.

**Tabla 2 . Viviendas terminadas-Viviendas nuevas vendidas**

Comunidad autónoma	CFO	CVNR	VTnV
Andalucía	467.142	340.890	126.252
Aragón	60.269	39.722	20.547
Asturias	50.377	30.720	19.657
Baleares	49.384	40.528	8.856
Canarias	93.048	85.366	7.682
Cantabria	43.603	23.638	19.965
Castilla-León	123.583	69.608	53.975
Castilla -La Mancha	163.514	53.510	110.004
Cataluña	289.812	228.830	60.982
Comunidad Valenciana	415.658	187.176	228.482
Extremadura	21.607	19.328	2.279
Galicia	117.733	71.525	46.208
La Rioja	25.787	12.575	13.212
Madrid	225.179	129.316	95.863
Murcia	127.406	60.243	67.163
Navarra	30.156	23.244	6.912
País Vasco	62.295	44.451	17.844
<b>España</b>	<b>2.366.553</b>	<b>1.460.670</b>	<b>905.883</b>

**CFO:** viviendas terminadas, estimadas. Colegios de aparejadores

**CVNR:** compraventas de viviendas nuevas registradas

**VTnV:** viviendas terminadas no vendidas

Fuente: Elaboración propia

El esfuerzo de acceso a la vivienda ha descendido en 2009 por la caída de los precios y por los menores tipos de interés. Los retrocesos de las ventas y de las nuevas hipotecas formalizadas parecen haber sido menos acusados desde el segundo trimestre de 2009. El comportamiento bajista de los tipos de interés y de los precios de las viviendas en 2009 viene a confirmar, una vez más, que en España resulta preciso esperar a las fases de recesión del mercado de vivienda para que el esfuerzo de acceso a la vivienda resulte razonable.

## 2. El problema y los objetivos de la política de vivienda

El problema de la vivienda es el de la accesibilidad, esto es, el de la intensidad relativa de los pagos necesarios para mantener o acceder al disfrute de la vivienda. El proceso de intensa elevación de los precios inmobiliarios posterior a 1997 se ha extendido a un amplio número de países industriales. Dicha circunstancia ha reforzado el esfuerzo preciso para acceder al disfrute de la vivienda, acentuando así el alcance del problema.

Se considera que el *boom* inmobiliario desarrollado en el periodo 1997-2007 ha complicado la accesibilidad a la vivienda y ha ampliado las diferencias interterritoriales. Asimismo, dicha circunstancia ha provocado “tensiones en los segmentos de hogares situados en los estratos con los niveles más reducidos de renta familiar” (Gan y Hill, 2009).

En el caso de la vivienda en propiedad adquirida por medio de un préstamo hipotecario, la intensidad de los pagos periódicos está ligada, junto con el precio de venta, a las condiciones de dicho préstamo. La accesibilidad depende, pues, de variables como el precio de venta de la vivienda, el tipo de interés del préstamo empleado en la compra, la relación préstamo/valor, el plazo del crédito en cuestión, la renta familiar y la fiscalidad de la vivienda.

A los pagos asociados con el préstamo es preciso añadir los de seguros, reparaciones y mantenimiento, así como el pago de entrada. Este último implica un esfuerzo sustancial a realizar de una vez, sobre todo si la relación préstamo/valor es significativamente inferior al 100% del precio de la vivienda. En el caso del alquiler, el esfuerzo de acceso resulta de más fácil medida. Basta relacionar el precio del alquiler pagado con el ingreso familiar obtenido en el mismo periodo de tiempo.

La intensidad de los pagos, expresada en proporción a la renta familiar, determina el alcance del esfuerzo de acceso. La estimación de este último suele referirse con mayor frecuencia a los hogares que acceden por primera vez a la vivienda. La cuestión de la accesibilidad “afecta menos a los que ya son propietarios de la vivienda y tienen pagos pendientes”. Sin embargo, incide en especial a los compradores por primera vez. Un auge inmobiliario tan intenso como el de 1998-2007 reduce la accesibilidad a la vivienda a todos los niveles de ingresos, y no solo a los hogares con menor renta disponible (Gan y Hill, 2009).

En el análisis de la accesibilidad aparecen dos relaciones de interés. La primera es el cociente precio de la vivienda/renta familiar y la segunda es la relativa a la proporción que

supone la cuota del préstamo sobre la renta familiar. En la etapa de auge inmobiliario 1998-2007, el descenso de los tipos de interés de los préstamos-vivienda provocó mayores incrementos de los precios de las viviendas en España que disminuciones en el esfuerzo de acceso a la vivienda en propiedad, lo que elevó el nivel de la primera de las dos relaciones analizadas. El aumento de los precios de las viviendas anuló las ganancias potenciales de accesibilidad derivadas de los más reducidos tipos de interés y de las mejores condiciones generales de financiación, lo que también reforzó el nivel del segundo de dichos cocientes.

En 2008, aunque el mercado de vivienda cambió de perfil cíclico, todavía ejercieron una influencia destacada los altos precios de venta de las viviendas alcanzados en el periodo de auge precedente (Tabla 3). En 2008 se registraron los mayores niveles de esfuerzo de acceso a la vivienda para los hogares primo-accedentes desde 1993, así como desde el inicio del auge (1997).

En dicho ejercicio resultó preciso destinar en España más del 59% de la renta familiar monosalarial para acceder a una vivienda a precios de mercado, para un hogar de nueva creación. Dicha situación fue la resultante de los tipos de interés vigentes en dicho ejercicio y del alto nivel de los precios de la vivienda. El cálculo se refiere al caso de una vivienda de 90 metros cuadrados construidos, vendida a precio de mercado, y adquirida mediante un préstamo a un plazo de 25 años, a tipo de interés de mercado. Los cambios en las condiciones de financiación, junto con los precios de venta, pueden resultar decisivos para determinar las posibilidades de acceso a la vivienda.

La relación cuota del préstamo/renta familiar evoluciona en función de los cambios registrados por los tipos de interés, en el caso de los hogares que mantengan una situación de empleo y de ingresos estabilizada. Se considera que un hogar no debe destinar más de la tercera parte de los ingresos al servicio del préstamo preciso para acceder a la vivienda. Las entidades de crédito consideran que, de superarse dicho tope, existe un elevado riesgo de insolvencia.

En el caso de los créditos a interés variable, la cuota a pagar por el préstamo por el que se accedió a la vivienda puede oscilar más que el alquiler. Unos cambios reducidos en los tipos de interés, de sólo el 1%, pueden afectar de forma sustancial a la renta disponible efectiva del hogar, sobre todo si se accedió a la vivienda dedicando al servicio del préstamo hipotecario una alta proporción de los ingresos familiares.

Por otra parte, como ya se ha indicado, en los últimos años la mayoría de los nuevos préstamos a comprador de vivienda en España lo han sido a tipo variable, actualizable anualmente. Esta circunstancia ha acentuado la vulnerabilidad de los hogares ante cambios en los mercados de capitales.

Dentro de la etapa comprendida entre 1990 y 2009, fue entre 1990 y 1992 cuando mayor resultó el esfuerzo de acceso a la vivienda, a la vista de los elevados tipos de interés exis-

**Tabla 3 . España. Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso (1995-2006)**

	Precio medio de la vivienda(75m <sup>2</sup> ) (1) Euros (*)	Renta familiar anual (2) euros (**)	Tipo interés préstamo (%) (3) (***)	Precio/Renta Familiar (4) = (1) / (2)	Esfuerzo bruto (5) (****)
1990	52.515	10.217	15,56	5,14	
1991	60.039	10.989	14,97	5,46	
1992	59.229	11.817	14,08	5,01	
1993	58.995	12.569	13,17	4,69	
1994	61.470	13.166	9,95	4,51	
1995	61.470	13.761	10,52	4,47	
1996	62.307	14.376	9,06	4,33	
1997	64.053	14.871	6,70	4,30	28,4
1998	67.770	15.211	5,51	4,46	26,3
1999	72.963	15.559	4,62	4,69	25,3
2000	79.218	15.917	5,62	4,98	29,7
2001	87.021	16.469	5,61	5,28	31,5
2002	100.719	17.104	4,69	5,89	32,1
2003	118.467	17.760	3,64	6,67	32,5
2004	139.140	18.252	3,30	7,62	35,9
2005	158.480	18.720	3,23	8,47	39,5
2006	174.987	19.375	4,09	9,03	46,6
2007	185.076	20.130	5,12	9,19	52,3
2008	186.399	21.156	5,70	8,81	52,9
2009	171.487	21.791	3,45	7,87	37,6

(\*) Superficie de 90 m<sup>2</sup>. (\*\*) Costes salariales (salario por persona ocupada) anuales. (\*\*\*) Tipos de interés nominales. (\*\*\*\*) Proporción de la renta familiar, supuesto un plazo de 25 años para el préstamo.

Fuente: Estimaciones propias, Ministerio de Vivienda, INE, Banco de España.

tentes por dicha fecha y de que los plazos de los préstamos no llegaban a 20 años por entonces. Los más que elevados tipos de interés contribuyeron a la crisis del mercado de vivienda de la primera mitad de la década de los años noventa del pasado siglo, que se prolongó hasta 1996 y en la que bajaron los precios de las viviendas en España. El continuo descenso de los tipos de interés posterior a 1995 y la ausencia de cualquier tipo de restricción crediticia hasta 2007 ocasionó un auténtico *shock* de demanda de vivienda y de cualquier producto que requiriese de financiación externa.

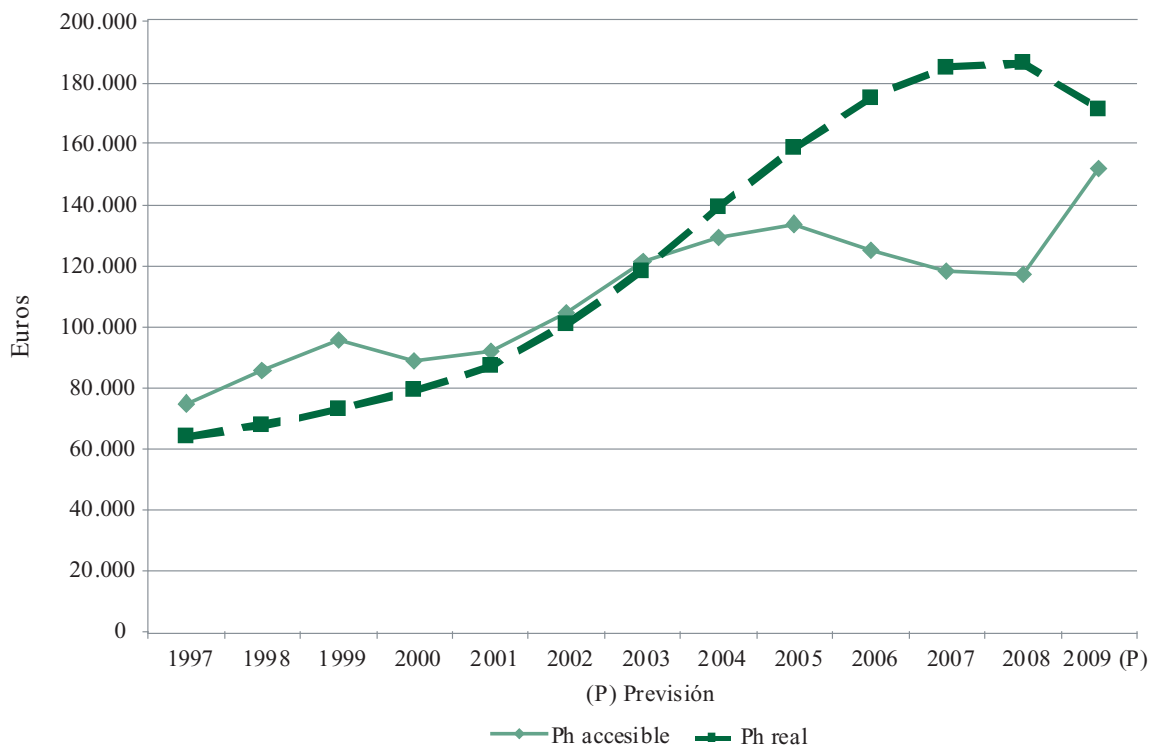
Los fuertes aumentos de precios producidos desde el inicio de la primera década del siglo XXI elevaron el esfuerzo de acceso a la vivienda en propiedad, destacando en especial la aceleración acaecida después de 2003. Las alzas de los precios de venta dieron lugar a que la relación precio de venta/renta familiar, que arrancó de un nivel de 4,3 veces al inicio del auge (1997), se situase por encima de nueve veces en 2006.



El importante peso de los adquirentes inversores dentro de la demanda de vivienda en España llevó a los precios de la vivienda a niveles alejados respecto de lo que podría considerarse como una vivienda accesible con un esfuerzo razonable (Gráfico 2). La consideración de la vivienda como un activo, sujeta a los vaivenes de precios propios de dicha condición, afecta a sus posibilidades de acceso por parte de los hogares de nueva creación. Dicha circunstancia complica asimismo la accesibilidad por parte de los hogares que se disuelven.

En general, la tensión propietario-arrendatario, que se prolongó hasta pasada la Segunda Guerra mundial, propia de situaciones de predominio de la vivienda en alquiler, ha sido sustituida por la existente entre las entidades de crédito y los prestatarios (hogares). Dicha tensión se hace más visible cuando tienen lugar aumentos significativos de los tipos de interés. La escasez de viviendas de alquiler en España (el 11,4% del total de viviendas principales en 2001, según el Censo de Viviendas de 2001, el 10,7% según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE de 2006) complica el acceso a la vivienda a los compradores de vivienda por primera vez. Dichos adquirentes se ven obligados a acceder a la propiedad en situaciones laborales poco consolidadas, ante la escasez de viviendas de alquiler.

**Gráfico 2. Precios de la vivienda: precio real y precio accesible, 1997-2008.**



Fuente: Estimación propia y Banco de España, INE y Ministerio de Vivienda

La heterogeneidad de las viviendas y el carácter monopolístico de la propiedad del suelo hacen que el funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda diste de ser eficiente. El mercado de vivienda no actúa en favor de los consumidores de forma automática, no atiende a objetivos de política de vivienda y no tiene en cuenta las necesidades reales, reconociendo sólo las transacciones respaldadas por dinero. Dicho mercado no informa sobre los hogares que no pueden acceder a la vivienda. El mercado de vivienda no regulado falla en lograr el objetivo social de proveer a todos los hogares de una vivienda decente y accesible. Esta disfunción de los mercados de vivienda y de suelo acentuó la elevación de los precios del periodo 1997-2007 y contribuyó a la formación de una burbuja en el mercado de vivienda.

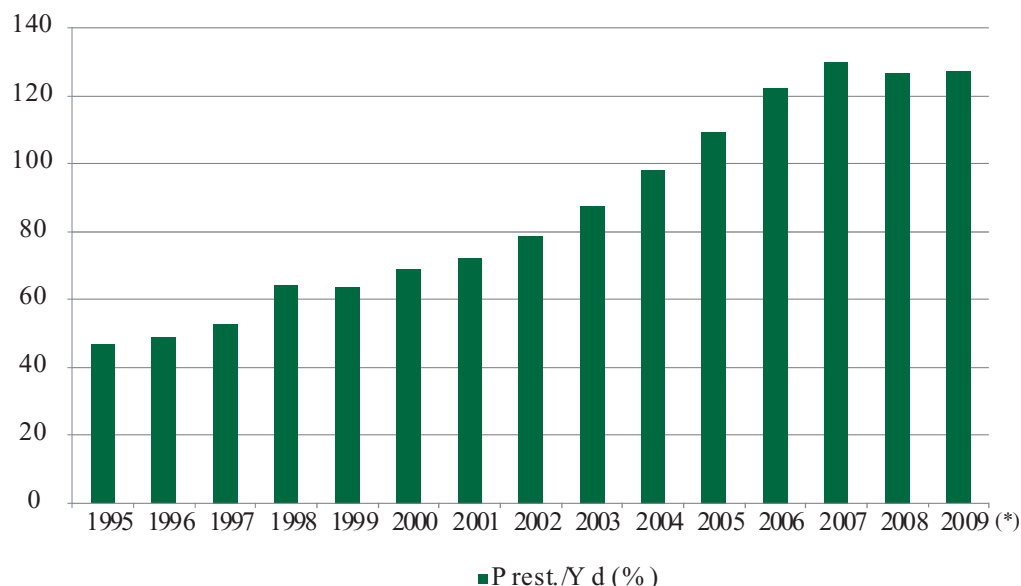
Otra consecuencia de los altos precios alcanzados por las viviendas y del importante esfuerzo inversor efectuado en la compra de vivienda ha sido el aumento del endeudamiento de los hogares (Gráfico 3). En poco tiempo España ha alcanzado unos niveles elevados de endeudamiento de los hogares (el 83,5% del PIB y el 126,6% de la renta disponible en 2008), niveles equivalentes a los de los países más endeudados de la UE. El ahorro financiero de los hogares fue negativo entre 2004 y 2007 en la economía española. Es de destacar el rápido proceso de “desapalancamiento” de 2008-2009, por parte de hogares y de empresas, como reacción a la crisis. Esta evolución supone el retorno de los hogares a niveles más normales de ahorro y de endeudamiento, pero implica una fuerte caída de la demanda de consumo.

En síntesis, resultan pues evidentes los siguientes **fallos del mercado de suelo y vivienda**:

- No aporta viviendas en condiciones asequibles en términos de esfuerzo.
- La oferta de vivienda no es homogénea, y se la conoce mal en cantidad y calidad.
- El mercado informa sólo sobre las demandas satisfechas, pero no dice nada sobre las demandas pendientes.
- Los precios de las viviendas aportan información parcial sobre la realidad del mercado. No se dispone apenas de datos de demanda de vivienda insatisfecha.
- El mercado de la vivienda no se equilibra (igualdad oferta-demanda) de forma instantánea, pudiendo subsistir situaciones de desequilibrio durante bastante tiempo, en gran parte por su opacidad.

El mercado de la vivienda no es, pues, eficiente, como también sucede con el mercado de suelo. Los precios de las viviendas reaccionan con lentitud a los cambios de la demanda y en consecuencia no son unos predictores eficientes de la evolución futura de las

**Gráfico 3. Proporción préstamos a hogares/renta disponible de las familias. Serie 1995-2008 (%)**



(\*) Estimación con datos disponibles hasta el tercer trimestre.  
Yd: renta disponible de las familias

Fuente: Banco de España

transacciones de dicho mercado. Dicho mercado no resuelve por sí solo el problema de acceso a la vivienda a todos los hogares. Ello justifica el desarrollo de políticas de vivienda que hagan posible dicho acceso a los grupos sociales más vulnerables.

Cualquier política de vivienda debe diferenciar con claridad entre los objetivos que persigue y las actuaciones a través de las cuales pretende lograr tales objetivos. En principio, dicha política debe atender a las necesidades de vivienda, que se pueden referir a su acceso o a la mejora de la ya disponible. La demanda de vivienda para su uso está ligada a la creación de nuevos hogares y también a las necesidades que genera la partición de las familias.

La actuación de la política de vivienda “debe situarse en el ‘hueco’ existente entre las necesidades y la realidad de una oferta insatisfactoria”. Dicha actuación equivale en España a completar el mandato constitucional consistente en facilitar el acceso a la vivienda (Leal, 2008). Es frecuente que la política de vivienda se desvíe hacia objetivos que poco tienen que ver con la satisfacción del problema del acceso, caso, por ejemplo, de la reducción del *stock* de viviendas terminadas y no vendidas en manos de promotores.

Por otra parte, la cuestión de la accesibilidad se complica ante la realidad de una demanda adicional de vivienda derivada de su consideración como un activo, susceptible de generar ganancias de capital. También tienen cierta trascendencia las compras de viviendas destinadas a residencia secundaria.

La política de vivienda se puede entender en un sentido restringido, como es el de corregir las imperfecciones del mercado de vivienda, impulsando su mejor funcionamiento. También se puede considerar en un sentido amplio, en el que “se tenga en cuenta el impacto que el mercado de la vivienda tiene sobre otras políticas”, junto con el papel que la política citada puede ejercer sobre la distribución de la renta y de la riqueza nacional (Mac Lennan, 1982).

Es frecuente emplear al gasto público destinado a la ejecución de la política de vivienda como un indicador del alcance de la misma, aunque dicha aproximación tiene sus limitaciones. Por ejemplo, resulta necesario integrar en dicho gasto las actuaciones de las diferentes administraciones públicas, lo que puede resultar complicado en el caso de Estados federales, en los que son tres los niveles de dichas administraciones que participan en la política de vivienda. El gasto público derivado del desarrollo de dichas políticas puede incluir actuaciones que generen gasto corriente y otras que den lugar a gasto de capital.

La política de vivienda se caracteriza, en general, por la complejidad de las actuaciones incluidas, así como por la frecuente descoordinación entre las diferentes administraciones que participan en ella. Tales circunstancias y características suelen limitar su eficacia.

En los últimos años, coincidiendo con un prolongado periodo de bajos tipos de interés, la vivienda en propiedad ha ganado mucho peso como forma de tenencia, frente al alquiler. Se ha producido un descenso generalizado en la construcción de viviendas sociales, a fin de mantener controlado el gasto público, cuya renta se ha elevado de forma significativa.

Las viviendas sociales existentes suelen ocuparse con hogares con bajos niveles de ingresos. Dicha circunstancia ha provocado una cierta “estigmatización” de dicha clase de viviendas. El fuerte aumento de los precios de la vivienda ha contribuido a reforzar el alcance del problema de acceso. Se ha observado un “desplazamiento del protagonismo de la misma hacia los ayuntamientos”, cuyo papel se ha reforzado en los últimos años en numerosos países de la Unión Europea (Priemus y Dieleman, 2002).

En el caso de Estados Unidos (O’Sullivan, 2006) destaca el hecho de que la política de vivienda aporte ayuda a los hogares de todo tipo de ingresos, en un contexto en el que inciden numerosas administraciones públicas sobre el contenido de dicha política. Sin embargo, la mayor parte de tales ayudas se destinan a los hogares con niveles reducidos de ingresos, “en especial a los que deben dedicar más de la tercera parte de los ingresos familiares para disfrutar de una vivienda”. La política de vivienda se desenvuelve en

general en Estados Unidos en un contexto en el que el alquiler desempeña un papel relevante entre los hogares de bajos niveles de renta familiar.

Se considera, asimismo, que la eficacia de la política de vivienda resulta tanto mayor cuanto más se adapte a las condiciones del mercado, por lo que los componentes de dicha política variarán entre una y otra área metropolitana. Se considera conveniente primar el mantenimiento de la oferta existente de viviendas destinadas a hogares de bajos niveles de ingresos, empleando con dicho fin las ayudas a la rehabilitación y las desgravaciones en la fiscalidad municipal. También resultan preferibles las ayudas directas, sobre todo las que se desarrollan por los gobiernos locales, frente a las desgravaciones fiscales. En cuanto a los alquileres, se considera preferible su actualización mediante la tasa de inflación frente a su control directo.

En la evolución de la política de vivienda en la UE (BCE, 2003) se observan algunas tendencias generales, como es “la presencia creciente ya citada de la vivienda en propiedad como forma de tenencia”, estimulada por los bajos tipos de interés y la fuerte oferta crediticia de las entidades financieras. Destacan asimismo la descentralización creciente de la política de vivienda, en general hacia los gobiernos regionales y locales, y la menor participación general del alquiler en los parques nacionales de vivienda. La vivienda social destinada al alquiler mantiene una participación importante dentro del *stock* total de viviendas, aunque, en líneas generales, está “a la defensiva” en los países occidentales.

En síntesis, desde el comienzo de la primera década del siglo XXI los elevados precios de venta de la vivienda alcanzados respecto de los niveles salariales dominantes han recrudecido el problema de acceso a la vivienda. La política más reciente ha reducido el alcance de las desgravaciones fiscales y de las ayudas públicas directas. También ha descendido, en general, la preocupación pública por la neutralidad entre las formas de tenencia de la vivienda. El objetivo de eliminar los déficits públicos ha predominado sobre la necesidad de cambio en las políticas de vivienda.

En un contexto de recursos limitados, la política de vivienda necesita dotarse de unos objetivos claros y positivos. En España resulta evidente que el problema de la vivienda es el del excesivo esfuerzo de acceso a ella, acentuado por la escasez de viviendas de alquiler y por la evidencia de que cada etapa de auge inmobiliario, además de producir un excedente de viviendas, eleva dicho esfuerzo de acceso y complica el problema en cuestión.

La política de vivienda en España debe tener, pues, como objetivo directo, ayudar a los hogares con bajos niveles de ingresos para facilitar el acceso a la vivienda, mejorando el funcionamiento del mercado. Dicho objetivo puede reforzarse con el de facilitar el acceso a la vivienda a los jóvenes, en especial a los que acceden por primera vez. Otros objetivos de interés son los correspondientes a la mejora de la calidad (rehabilitación) del parque de viviendas existente, el fomento del alquiler, la reducción de la segregación y la sostenibilidad medioambiental del parque de viviendas existente.

La Unión Europea no tiene competencias en materia de política de vivienda, ya que ésta corresponde a los Estados miembros. Pero el acceso a la vivienda resulta afectado por el papel del Banco Central Europeo, en especial para los países integrados en la eurozona. Ello se concreta en las condiciones de la financiación crediticia que tanta relevancia presentan en el caso del acceso a la vivienda en propiedad. La actuación de dicha entidad sobre los tipos de interés de los mercados mayoristas de dinero incide sobre las condiciones de financiación del acceso a la vivienda por parte de las entidades de crédito, condiciones que resultan determinantes en el caso del acceso a la vivienda en propiedad.

### 3. Política de vivienda. Un repaso a los principales instrumentos

Como antes se subrayó, el problema de la vivienda es el de la accesibilidad, esto es, el de la intensidad de los pagos periódicos precisos para poder mantener la ocupación de la vivienda, medida en términos relativos respecto de la renta disponible familiar.

Para obtener resultados, la política de vivienda debe establecer con claridad su objetivo. Este último debe consistir en lograr que el acceso a la vivienda no suponga un sacrificio excesivo para los hogares. Ello implica apoyar a los grupos sociales más vulnerables para lograr dicho objetivo. La política de vivienda debe prevenir y anticipar el número de hogares calificados para recibir algún tipo de ayuda.

Los hogares de nueva creación constituyen el componente más destacado de dichos grupos, pero no el único. La construcción de nuevas viviendas aparece con demasiada frecuencia como el objetivo perseguido. En realidad, se trata de uno de los instrumentos necesarios para lograr el objetivo citado.

La política económica incide sobre el mercado inmobiliario, en especial a través del tratamiento fiscal de la vivienda, de la normativa sobre alquiler y de la regulación financiera. Sobre los dos lados del mercado de la vivienda actúan las diferentes administraciones públicas (estatal, autonómica y local, en el caso de España), que también pueden emplear instrumentos muy dispares. Conviene que la política de vivienda establezca objetivos cuantitativos, ligados a los problemas efectivos que dicha política trata de resolver, entre los que figure la referencia a un número o proporción de hogares, y que pueda fijar un principio de coherencia entre las diferentes actuaciones.

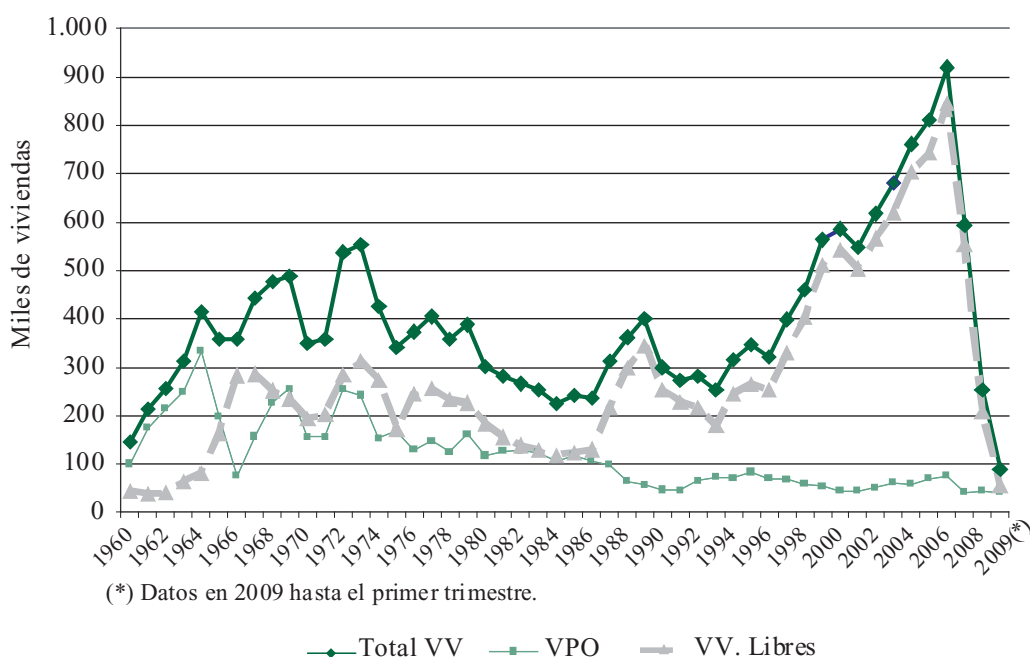
En España, la Constitución Española de 1978 establece en su artículo 47 el derecho de los españoles al disfrute de una vivienda digna y adecuada en líneas generales, debiendo actuar los poderes públicos para crear las condiciones que hagan posible dicho derecho. Dicho precepto justifica, pues, un grado de intervención importante en los mercados para conseguir el objetivo mencionado, aunque no siempre las actuaciones desarrolladas han resultado coherentes con él. Destacan los componentes de la política de vivienda que se resumen a continuación.

### 3.1 Política de ayudas directas, incorporadas a la “piedra”

Dichas políticas están asociadas sobre todo con la construcción de nuevas viviendas, para la venta o el alquiler, o con actuaciones de rehabilitación. Destaca el alcance de las actuaciones asociadas con las viviendas protegidas<sup>1</sup> (antes viviendas de protección oficial, VPO) (Gráficos 4 y 5). Desde la segunda mitad de la década de los años ochenta hasta la recuperación experimentada en 2008-2009, la vivienda protegida ha reducido su presencia dentro de la construcción de nuevas viviendas en España.

La menor presencia de la vivienda protegida coincidió, pues, con el amplio desarrollo del mercado hipotecario producido en España a partir de 1985. La realidad de una financiación de mercado a la vivienda disponible en España en condiciones equivalentes a las del resto de países occidentales (tipo de interés, plazo, relación préstamo/valor), a partir de

**Gráfico 4. Viviendas: proyectos visados por colegios de arquitectos. Totales anuales (1960-2009)**



Nota: En 2007-2008 no hay datos sobre la provincia de Sevilla. La comparación 2008/2007 es homogénea.  
Fuente: CSCAE

1 Viviendas protegidas: según el PEVR 2009-12, BOE de 24.12.2008, son las calificadas como de protección oficial, o, más en general, como viviendas protegidas por el órgano competente de las comunidades autónomas y que cumplan los requisitos establecidos en el Real Decreto 2066/2008.



**Gráfico 5. Proyectos visados por los colegios de arquitectos. Proporción de VPO sobre el total (%), 1990-2008 (Sin datos sobre Sevilla)**



(\*) Estimación con datos disponibles hasta el tercer trimestre.

Nota: En 2007-2008 no hay datos sobre la provincia de Sevilla. La comparación 2008/2007 es homogénea.

Fuente: Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España. [www.cscae.com](http://www.cscae.com)

dicha fecha, redujo la relevancia de las viviendas protegidas. Estas últimas no han llegado a alcanzar desde 1986 los 100.000 proyectos anuales visados por los colegios de arquitectos, a la vez que se han situado muy por debajo de los niveles correspondientes a las viviendas libres.

La política de viviendas protegidas se ejecuta en España a través de planes plurianuales. En 2009 está vigente el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, PEVR 2009-2012 (RD 2066/2008, BOE 24.12.2008). Los planes citados incluyen un amplio conjunto de actuaciones protegidas de política de vivienda, dentro de las cuales las más conocidas son las correspondientes a la construcción de nuevas viviendas protegidas. En el apartado 4 se realiza un análisis detallado de este instrumento decisivo de la política de vivienda.

### 3.2 Fiscalidad

Incluye los impuestos sobre la construcción y venta de viviendas, los impuestos sobre la propiedad de la vivienda y los que gravan el alquiler en el caso de destinarse la vivienda

a dicha forma de tenencia. Dentro de la política de vivienda, la fiscalidad se refiere a las ayudas indirectas derivadas de las desgravaciones que se practican en algunos de los tributos que le afectan, y ello con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda. Este tipo de ayuda a la vivienda supone el 75% del gasto público destinado a vivienda incluido en los Presupuestos Generales del Estado y ha sido en España tradicionalmente favorable al acceso a la vivienda en propiedad. En el quinto apartado de este trabajo se analiza con más detalle la cuestión de la fiscalidad de la vivienda.

### 3.3 Alquileres

La regulación de los alquileres es una pieza importante dentro del conjunto de las políticas de vivienda. En España, la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 (Ley 29/1994, de 24 de noviembre, en vigor desde 1.1.1995) estableció un plazo mínimo de cinco años para los contratos de arrendamiento, durante el cual los alquileres se actualizan cada año con el Índice de Precios al Consumo. La Ley exige al arrendatario una permanencia mínima de un año.

Existe libertad absoluta en la fijación inicial del precio del alquiler. Desde el sexto año de contrato el precio del alquiler se actualizará según los acuerdos entre las partes. La Ley citada eliminó la prórroga forzosa de los alquileres antiguos. Se considera que las garantías no han sido hasta ahora suficientes para el arrendador en España, donde existe el más bajo parque de viviendas sociales de alquiler de toda Europa Occidental (2% del *stock* total frente a una media del 15% en la UE).

Se considera que es el contenido histórico de la política de vivienda el responsable del reducido parque de viviendas sociales de alquiler existente en España. Así, el prolongado periodo de tiempo, posterior a la Guerra Civil, en el que la normativa de alquileres los mantuvo rígidos, contribuyó a reducir la oferta de dicho tipo de viviendas. Dicha circunstancia resultó decisiva para explicar una presencia tan reducida del alquiler dentro del parque de viviendas existente y a crear una cultura de “la propiedad” en la que el alquiler se considerara más una excepción que una forma alternativa de tenencia de la vivienda.

La reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) que en su día llevó a cabo la Ley 29/1994 perseguía, según se exponía en su Preámbulo, potenciar el mercado de los arrendamientos urbanos como parte de la política de vivienda. La propia Ley ya reconocía que el cambio normativo por sí solo no era condición suficiente para potenciar la oferta de vivienda en alquiler.

Han transcurrido más de catorce años desde la entrada en vigor de la LAU. Esta última ha alcanzado algunos de sus objetivos, en términos de política normativa, pero ello no ha

bastado para conseguir un incremento significativo de la oferta de vivienda en alquiler. El crecimiento observado a lo largo de la primera década del siglo XXI en el *stock* de estas viviendas lo ha provocado la alta carestía de las viviendas puestas a la venta, que en 2008 alcanzaron el mayor grado de dificultad de acceso a través de la propiedad en quince años.

Pero también ha resultado importante la influencia alcista que sobre la demanda de viviendas de alquiler han tenido las medidas de estímulo del alquiler adoptadas en los últimos años, concretamente la implantación de los subsidios al alquiler para un segmento de la población (renta básica de emancipación), la inclusión de las ayudas directas al alquiler en los planes plurianuales de vivienda y la reintroducción de la desgravación fiscal en el IRPF por alquiler de vivienda.

Por otra parte, la presencia de una proporción importante de compradores de vivienda por motivos de inversión en la etapa de auge 1998-2007, junto con la dificultad posterior de vender tales viviendas, ha impulsado a numerosos propietarios a ponerlas en alquiler. Ello se ha hecho así para mejorar las rentas familiares o para hacer frente al pago de la hipoteca pendiente, puesto que debió ser elevada la proporción de inversores que pagaron con un préstamo una parte del precio de la vivienda-activo.

La modificación introducida en la regulación de los contratos ya existentes hizo posible una cierta dinamización de las relaciones arrendaticias, en particular en lo relativo a duración y rentabilidad del alquiler. Los propietarios en contratos de renta antigua consiguieron incrementar de manera significativa las rentas percibidas de estos contratos, o terminar el contrato de manera anticipada. Para los arrendatarios, el gradualismo en la revisión de las rentas les permitió hacer frente a los incrementos de renta producidos. Pero la falta de solución a otros problemas del alquiler ha determinado que la oferta de viviendas de alquiler continúe siendo insatisfactoria.

Se trata de establecer cauces procesales que permitan una rápida salida a los conflictos que pueden enfrentar a propietario e inquilino, básicamente la falta de pago de la renta y la recuperación del uso de la vivienda. La Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, ya tomó esto en consideración, disponiendo que la tramitación de estas cuestiones se hiciese por la vía del juicio verbal.

El problema, sin embargo, en esta cuestión, no es tanto el procedimiento aplicable, sino las dificultades en general de la Administración de Justicia. Junto con la problemática procesal, el alquiler en España ha adolecido de una clara discriminación fiscal frente a la vivienda en propiedad. Los mecanismos de defensa ante impagos resultan todavía “poco operativos, a la vista de la lentitud de los procesos judiciales” (Matea, 2006).

Es de destacar, asimismo, que hasta hace poco tiempo no se ha empleado en España la figura de la ayuda directa al arrendatario, que ha sido objeto de un amplio desarrollo en

el resto de Europa y en Estados Unidos, como ya se indicó en el apartado anterior. El instrumento más potente de la política de vivienda en España, la promoción, construcción y venta de viviendas protegidas, se concentró durante bastante tiempo en el desarrollo de las viviendas en propiedad, aunque en los últimos años el alquiler ha conseguido algún peso dentro de la vivienda protegida.

En septiembre de 2007, un Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de septiembre aprobó un conjunto de medidas encaminadas a reforzar la presencia del alquiler dentro del mercado de vivienda. Entre las mismas destacaron las destinadas a favorecer la demanda de dicho tipo de viviendas y a reducir la discriminación del alquiler frente a la propiedad en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

El Real Decreto 1472/2007 (BOE 7.11.2007) reguló la ayuda directa al arrendatario (renta básica de emancipación), que se está aplicando por parte de las comunidades autónomas con recursos aportados desde el gobierno de España. Dicha ayuda asciende a 210 euros mensuales durante cuatro años, y pueden disfrutarla arrendatarios con edades comprendidas entre 22 y 30 años. La ayuda en cuestión se complementa con otra de 120 euros, de una vez, para el aval, junto a un préstamo sin interés para cubrir la fianza exigida por los arrendadores.

A 30 de junio de 2009, el total de perceptores de la ayuda en cuestión ascendió a 124.479, según datos publicados por el Ministerio de Vivienda. Correspondieron a las autonomías de Madrid (19.031) y Cataluña (18.989) los niveles más altos de perceptores.

Los Presupuestos Generales del Estado de 2008 (BOE de 27.12.2007, D.F. 6ª, nº 2) modificaron la Ley 35/2006 del IRPF. Se volvió a establecer la desgravación fiscal en dicho tributo a los alquileres pagados por hogares de determinados niveles de ingresos, concretamente los hogares con ingresos no superiores a 24.020 euros/año. La desgravación citada se ha introducido en la cuota de dicho tributo, por un importe del 10,05% de lo satisfecho por alquiler hasta un tope anual de 9.015 euros, y ello si los hogares no superan los 12.000 euros. Para hogares con ingresos anuales comprendidos entre 12.000 y 24.000 euros, la desgravación se reduce en 0,75 veces la diferencia entre el alquiler satisfecho y 9.015 euros.

El nuevo plan de vivienda 2009-2012 (artículo 39 del RD 2066/2008) ha mantenido la ayuda directa al arrendatario introducida en el plan plurianual precedente. Dicha ayuda se ha fijado en el 40% de la renta anual y podrá ascender hasta 3.200 euros anuales. Su duración no pasará de los dos años y requerirá unos ingresos familiares no superiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

El conjunto de medidas citadas puede contribuir a reforzar la presencia del alquiler en el mercado de vivienda español. La Encuesta de Condiciones de Vida del INE estimó que, de los 16,1 millones de hogares existentes en España en 2006, el 10,7% residía en vivien-

das de alquiler, de los que el 3,1% pagaba un alquiler inferior al precio de mercado y el 7,6% pagaba alquileres de mercado (Tabla 4).

De la encuesta citada también se deduce que en España viven de alquiler los hogares más jóvenes y con menores niveles de ingresos, así como los de un solo miembro y los inmigrantes. Los datos anteriores revelan que el alquiler en España resulta ser una forma trascendente de acceso a la vivienda para las familias con niveles de ingresos reducidos.

Asimismo, el alquiler tiene una presencia significativa como forma de tenencia de la vivienda en el caso de las dos autonomías con más peso del turismo en su actividad productiva, como son los casos de Canarias (18,0%) y de Baleares (22,4%), junto con las zonas más urbanas del territorio (Tabla 5). Las estimaciones del Ministerio de Vivienda sobre la evolución y composición del *stock* de viviendas de España entre 2001 y 2008 han revelado la presencia de un aumento destacado del número de viviendas de alquiler, cuya proporción respecto del total de viviendas principales ha pasado desde el 11,4% de 2001 hasta el 13,2% a 31 de diciembre de 2008, proporción correspondiente a unos 2,2 millones de viviendas.

En 2009 se está tramitando el Proyecto de ley de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 7.7.2009). De acuerdo con dicho proyecto, se va a modificar la LAU

**Tabla 4. Encuesta de condiciones de vida 2007. Vivienda, instalaciones y equipamiento**

	Total	Propiedad	Alquiler a precio de mercado	Alquiler inferior al precio de mercado	Cesión gratuita
Total	16116,2	82,8	7,6	3,1	6,5
Hasta 9.000 euros	2325,0	76,0	6,6	6,3	11,1
De 9.000 a 14.000 euros	2511,7	77,3	11,7	3,4	7,5
De 14.000 a 19.000 euros	2345,7	80,0	8,9	3,6	7,5
De 19.000 a 25.000 euros	2577,2	84,3	7,8	2,0	5,9
De 25.000 a 35.000 euros	3014,3	85,3	7,0	2,7	5,0
Más de 35.000 euros	3329,1	90,1	4,9	1,5	3,5

Hogares por régimen de tenencia de la vivienda principal y tramos de ingresos anuales del hogar en 2006.

Unidades: número total de hogares (miles) y porcentajes horizontales.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

**Tabla 5. Vivienda, instalaciones y equipamiento**

	Total	Propiedad	Alquiler a precio de mercado	Alquiler inferior al precio de mercado	Cesión gratuita
<b>Total</b>	<b>16.116,2</b>	<b>82,8</b>	<b>7,6</b>	<b>3,1</b>	<b>6,5</b>
Andalucía	2.716,3	83,2	4,0	3,4	9,5
Aragón	483,9	85,4	7,8	1,5	5,4
Asturias (Principado de)	410,6	82,3	9,1	2,8	5,8
Baleares (Illes)	387,5	67,8	18,9	3,5	9,8
Canarias	694,5	72,3	12,9	5,1	9,6
Cantabria	201,9	87,8	5,4	1,8	5
Castilla y León	953,6	87,4	4,8	2,2	5,6
Castilla-La Mancha	670,0	89,5	4,5	1,5	4,5
Cataluña	2.638,6	78,6	11,0	5,3	5,1
Comunitat Valenciana	1.787,4	86,4	5,8	0,7	7,2
Extremadura	377,3	80,8	5,5	3,8	9,9
Galicia	967,0	82,4	5,6	2,1	9,9
Madrid (Comunidad de)	2.172,9	83,6	10,1	3,9	2,4
Murcia (Región de)	464,1	80,7	8,8	1,2	9,3
Navarra (Comunidad Foral de)	221,8	86,1	8,6	2,2	3,0
País Vasco	809,2	89,6	4,5	2,2	3,6
Rioja (La)	116,2	84,1	9,2	0,5	6,3
Ceuta y Melilla	43,6	63,2	12,3	14,2	10,3

Hogares por régimen de tenencia de la vivienda principal y comunidades autónomas  
 Unidades: número total de hogares (miles) y porcentajes horizontales

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

de 1994 para ampliar los supuestos en los que no procede la prórroga obligatoria del contrato. Se trata del caso de una familia que carezca de alojamiento y a la vez sea propietaria de una vivienda alquilada. La extensión de la no procedencia de la prórroga obligatoria tendrá lugar siempre que se haya hecho constar expresamente en el contrato. La ampliación se refiere al supuesto de que el propietario necesite la vivienda para que la utilicen sus padres o sus hijos.

El citado Proyecto de Ley modifica asimismo diversos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con el fin de mejorar y agilizar los procesos de desahucio. Se someten al mismo régimen jurídico los desahucios por falta de pago de rentas debidas y los realizados por expiración legal o contractual del plazo del arrendamiento. Todas las

acciones de desahucio y de reclamación de rentas se tramitarán en juicio verbal. De salir adelante dicho proyecto de ley, puede reducirse de dos meses a un mes el tiempo que debe de transcurrir entre el momento en el que el arrendador interpone un requerimiento al inquilino por impago de rentas y la presentación de la demanda.

### 3.4 Política urbanística

Como ya se ha indicado, entre 1997 y 2007 los precios de las viviendas crecieron en España a un ritmo medio anual del 12,3%, ritmo que resulta a todas luces elevado. Resultó evidente que la demanda de vivienda, recalentada por una política monetaria a todas luces permisiva, tanto para fines de alojamiento como para fines de inversión, fue determinante en dicho comportamiento alcista. Sin embargo, se suele atribuir en España un papel decisivo al suelo (oferta) en la evolución de los precios de la vivienda. Echar la culpa de los problemas de la carestía de la vivienda a la escasez supuesta de suelo urbanizable o a la lentitud en responder desde los ayuntamientos a nuevos proyectos de promoción inmobiliaria es uno de los tópicos mejor instalados en la sociedad española.

Las series temporales de tasaciones y de precios del suelo urbano y de las viviendas han seguido una tendencia equivalente en los últimos años (Tabla 6 y Gráfico 6). Se advierte, no obstante, que los precios del suelo fluctúan de forma más acusada que los de la vivienda en torno a la tendencia común citada. Esto último implica una mayor sensibilidad de los precios del suelo ante los cambios de expectativas del mercado de la vivienda. El análisis de las series citadas señala la presencia de una fuerte correlación entre los precios del suelo y de la vivienda, aunque no queda clara la relación causal existente entre ambas variables.

La Constitución de 1978, los estatutos de autonomía y las sentencias del Tribunal Constitucional despojaron prácticamente de competencias a la Administración central en materia de regulación del suelo. La política urbanística, o de gobierno del uso del suelo, está transferida en su mayor parte a las administraciones territoriales, autonomías y ayuntamientos. En dicho contexto resultan trascendentes los planes generales de ordenación urbana locales.

Los planes en cuestión incluyen decisiones que afectan tanto al destino del uso del suelo del término municipal correspondiente como a la intensidad de la edificación que se ha de realizar en él. El desarrollo del planeamiento local incide sobre la elasticidad de la oferta de nuevas viviendas. Los planes de urbanismo locales se elaboran en principio por los ayuntamientos, pero la aprobación final corresponde a los gobiernos autónomos. Cada autonomía tiene ahora su propia ley de suelo, lo que implica la realidad de 17 normativas urbanísticas diferenciadas en España.

**Tabla 6. Tasaciones de inmuebles (número de viviendas y precio medio)**

	Viviendas (miles)	Precio m <sup>2</sup>	Terrenos (*)	Precio m <sup>2</sup>
1989	119,8	1266,0	5,7	72,0
1990	120,2	763,0	4,3	65,7
1991	166,0	732,0	6,4	45,4
1992	206,7	685,0	8,1	12,9
1993	294,8	552,0	10,8	25,7
1994	430,1	619,0	12,5	39,2
1995	356,7	525,0	11,6	34,8
1996	494,9	670,0	12,6	52,2
1997	632,1	666,0	15,1	55,5
1998	664,5	707,0	16,9	29,1
1999	754,4	775,0	18,9	64,1
2000	716,7	842,0	21,1	77,0
2001	782,3	954,0	22,8	111,0
2002	949,2	11.64,0	25,7	112,0
2003	1.146,3	1.303,0	31,4	113,0
2004	1.282,3	1.593,0	41,8	162,0
2005	1.433,6	1.784,7	54,6	169,6
2006	1.411,2	2.008,7	62,3	179,1
2007	1.161,9	2.130,2	51,6	185,6
2008	768,8	2.005,6	48,3	184,2

(\*) Suelo urbano, miles de tasaciones

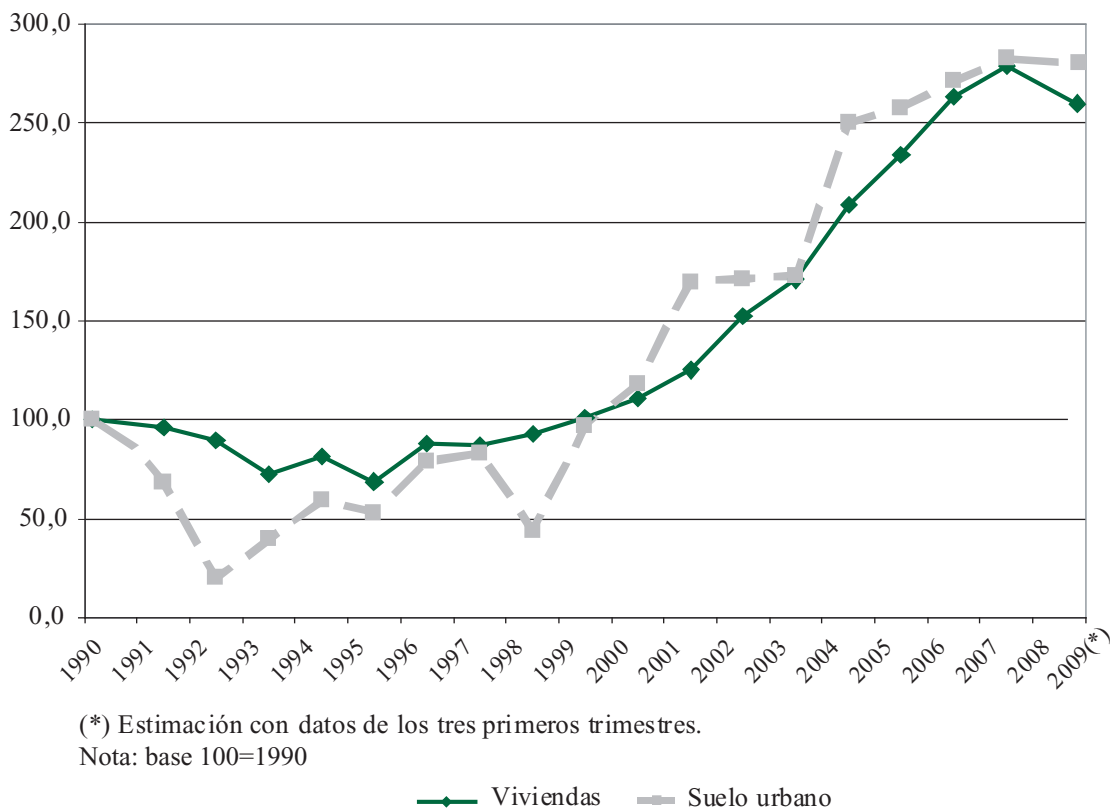
Fuente: Banco de España

Antes de la vigente Ley de Suelo de 2007, en la Ley 6/1998 el Estado se limitó a regular el derecho de propiedad del suelo a efectos de garantizar las condiciones básicas de su ejercicio en todo el territorio nacional. Se redujo a un máximo del 10% la cesión de aprovechamiento a los ayuntamientos. Dicha Ley cambió el sistema de valoración del suelo, introduciéndose el concepto de valor de mercado. En el suelo no urbanizado y en el urbanizable sin condiciones de desarrollo, el valor se establecía, según dicha Ley, empleando los precios de fincas análogas.

La norma citada potenció el papel de los propietarios, otorgándoles el derecho a promover las transformaciones de suelo no urbanizado en urbano. Se suprimió la obtención de



**Gráfico 6. Precios del suelo y vivienda. Medias anuales, 1990-2008**



Fuente: Banco de España

patrimonio municipal de suelo a través de las áreas de reserva en suelo no urbanizable o en urbanizable no programado. La norma en cuestión dejó la puerta abierta a que las legislaciones autonómicas siguiesen considerando como urbanizable todo suelo no protegido, debiendo así argumentar los gobiernos locales las razones de cualquier exclusión. Se facilitó de este modo la disgregación de los modelos urbanos y se redujo el protagonismo de los ayuntamientos a favor de los propietarios.

La figura del agente urbanizador, establecida en la Ley Valenciana de 1994, se ha ido introduciendo de forma gradual en la restante normativa autonómica. Con dicha figura se ha pretendido, entre otros objetivos, reducir el plazo de tramitación, lograr un empleo del suelo más ligado a las necesidades de vivienda y conseguir una mayor participación del sector privado en las inversiones de infraestructura derivadas de los procesos de urbanización. En términos económicos, con la actuación del agente urbanizador se pretendió dotar de mayor elasticidad, a largo plazo, a la curva de oferta-precio del suelo.

La figura del agente urbanizador se ha aplicado con frecuencia en el pasado episodio de auge inmobiliario, al extenderse por todo el territorio español la buena nueva de sus ventajas. En la realidad, una parte sustancial de las plusvalías derivadas del desarrollo urbanístico, que en ausencia de la figura citada hubiesen ido a parar a los propietarios del suelo urbanizado, ha sido obtenida por los agentes urbanizadores. Es posible que con el agente urbanizador se haya conseguido más rapidez en la gestión urbanística en algunos casos.

Sin embargo, dicha actuación no ha frenado las fuertes subidas de precios de la pasada etapa de auge y ha ocasionado, por el contrario, abundantes situaciones conflictivas, que han provocado diversas recomendaciones críticas desde el Parlamento Europeo sobre la práctica urbanística en España, al menos en el caso de algunas de las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

La dependencia de los ayuntamientos respecto de los ingresos derivados del desarrollo urbanístico se ha acentuado en los últimos años. Aunque el planeamiento en España tiene carácter vinculante, los agentes económicos saben que el planeamiento urbanístico se puede modificar. Es de destacar el fuerte desarrollo del sistema de convenios urbanísticos, que se han presentado con frecuencia como imprescindibles para financiar la realización de determinadas infraestructuras por parte de los municipios.

En ocasiones parece que el comportamiento racional de los ayuntamientos es el de maximizar los ingresos urbanísticos, aunque ello suponga realizar desarrollos que afecten por completo a la base productiva de las ciudades y a la calidad de vida de las mismas. Dicha política conduce, en general, a una sobreutilización del suelo, que es un bien escaso y no renovable.

La eliminación de la “frontera urbanística” (todo el suelo es urbanizable) no es condición suficiente para estabilizar el coste del suelo. Este último se forma desde el centro a la periferia de las ciudades y depende profundamente de las expectativas de aumento de los precios de las viviendas. El crecimiento del suelo urbanizable no estabiliza el precio del suelo. Este último tiene carácter virtual, dependiente de los precios esperados de las viviendas, de la edificabilidad del solar y de la localización. El suelo no es una variable exógena al proceso de construcción, sino que su precio depende de las condiciones del mercado inmobiliario.

En 2007 se aprobó una nueva norma estatal en materia de suelo. La nueva Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo, BOE de 29.5.2007) se ha recogido en un texto refundido posterior (RD legislativo 2/2008, de 20 de junio). Dicha norma puede suponer un enfoque urbanístico diferente del que subyacía en la normativa hasta entonces vigente (Ley del Suelo 6/1998 y Ley de Reforma 10/2003).

La nueva norma implica, pues, una nueva dirección respecto de la normativa de suelo vigente entre 1998 y 2007. Los mercados de suelo y de vivienda son ineficientes y fun-

cionan en régimen de competencia monopolística. Esta realidad conduce a largos procesos de ajuste, en los que se ponen en cuestión los propios fundamentos del mercado ante la evidencia de una sobreoferta y de unos precios que se resisten a descender.

La Ley estatal del suelo 8/2007 pretende lograr una mayor racionalización en el proceso urbanizador, desde el limitado marco competencial del Gobierno central en materia de urbanismo y gobierno del suelo. En la exposición de motivos, dicha Ley establece que el suelo es un recurso natural, escaso y no renovable, y que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, entre otros aspectos.

En la racionalización que se pretende **con la nueva norma del proceso urbanizador**, destacan como hilos conductores los aspectos siguientes:

- El uso del suelo atenderá al interés general y al desarrollo sostenible (art. 2.1).
- La legislación urbanística garantizará la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos (art. 3.b).
- Se debe de “destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial” (art. 10.b).
- El suelo destinado a uso residencial está al servicio del derecho a una vivienda digna (art. 2.3), lo que refleja la preocupación por la situación del mercado de vivienda.
- Se introduce la obligación de reservar, en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (autonomías y ayuntamientos), “una superficie de suelo que permita realizar un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista en viviendas protegidas o equivalentes” en el suelo a incluir en actuaciones de urbanización (art. 10.b).
- El suelo pasa a clasificarse, según su función básica, en suelo rural y suelo urbanizado, que es el integrado en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (art. 12).

La entrega a la Administración, con destino a patrimonio público de suelo, de un porcentaje situado entre el 5% y el 15% de la edificabilidad media ponderada de la actuación, libre de cargas de urbanización, sustituible por otras “formas de cumplimiento del deber”, es uno de los elementos más destacados de la nueva normativa (art. 16.1.b). Los bienes y recursos que integran tales patrimonios públicos deberán destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social (art. 34.1). “El papel de ayuntamientos y autonomías resulta decisivo en la aplicación de la normativa estatal en materia de establecimiento de reservas obligatorias de suelo y de las cesiones obligatorias de suelo residencial”, en ambos casos

con destino a la promoción de nuevas vivienda protegidas (Martínez y Matea, 2002).

La Ley pretende mejorar la transparencia en la práctica urbanística, al obligar a someter a información pública a todos los convenios urbanísticos antes de su aprobación (art. 11.1), y exige que dicha aprobación de los convenios de planeamiento se haga por el pleno del ayuntamiento (disp. adic. 9ª).

Es importante la modificación del sistema de valoración de los terrenos en caso de reparto de beneficios y de cargas, justiprecio en la expropiación y otros (art. 20 a 27). Se prevé el empleo de métodos objetivos con dicho propósito, en lugar de apoyar dicha valoración en las expectativas de desarrollo urbanístico de los terrenos en cuestión.

La Ley contempla la exigencia de un desarrollo reglamentario de lo dispuesto sobre criterios de valoración (disp. transit. 3ª.3), desarrollo que, hasta 2009, no ha tenido lugar todavía. Se exigirá una nueva ordenación territorial y urbanística en el caso de que una actuación conlleve un incremento superior al 20% de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio (disp. transit. 4ª).

La implantación de la Ley 8/2007 puede reforzar la oferta de nuevas viviendas protegidas, en especial en periodos de mayor normalidad del mercado de vivienda que la relativa al periodo 2008-2009, en el que el descenso del empleo ha afectado de forma negativa a toda la demanda de vivienda, libre y protegida. El sistema de valoración de los terrenos previsto en la Ley se aplicaría en el caso de tener lugar una expropiación. Una promoción de viviendas puede obtener financiación crediticia si existen expectativas claras de venta de las viviendas.

La exigencia de sostenibilidad de los nuevos desarrollos urbanísticos que pretende la nueva norma puede contribuir a facilitar el ajuste de la economía española hacia el logro de mayores niveles de competitividad y hacia un mayor respeto medioambiental. Sin cambios apreciables en la práctica urbanística local será difícil lograr que el suelo se destine a fines alternativos al de la construcción residencial en numerosos puntos de España. El hilo conductor de la nueva Ley resulta, pues, especialmente coherente tanto con la conveniencia de modificar el modelo productivo de la economía española como con la posibilidad de desarrollar a nivel local actuaciones urbanísticas coherentes con la construcción de viviendas de precio asequible.

Los posibles efectos derivados de la implantación de la nueva Ley sobre el mercado de vivienda tardarán tiempo en advertirse. Se trata de una ley básica y no de una ley urbanística. Asimismo, las autonomías deberán adaptar sus respectivas normativas de suelo al contenido de la nueva Ley. La aplicación de esta última dependerá, pues, sobre todo, de la voluntad política de autonomías y ayuntamientos.

### 3.5 Financiación

El acceso a la vivienda en propiedad mediante financiación crediticia se realiza en el caso de España a través de las entidades de crédito, bancos, cajas de ahorros y cooperativas (cajas rurales). La intermediación de las entidades de crédito transforma ahorro a corto plazo en préstamos a largo plazo. Las cajas de ahorros tienen la mayor cuota de préstamos hipotecarios en España en 2009.

Desde la segunda parte de la década de los años ochenta del pasado siglo tuvo lugar un amplio desarrollo del mercado hipotecario, que se integró plenamente por entonces en el conjunto del sistema financiero. Esta circunstancia, que tuvo lugar bajo formas distintas en un amplio número de países, contribuyó a mejorar en España de forma sustancial las condiciones de financiación crediticia con garantía hipotecaria. Dentro de la evolución citada, a partir de los años noventa ha tenido lugar en España un claro desplazamiento desde los préstamos a interés fijo hacia los préstamos a interés variable. Ello implica que el riesgo de tipos de interés se ha trasladado al prestatario, que no siempre ha conocido del todo los riesgos que asume con dicho tipo de financiación.

Las condiciones del crédito hipotecario para compra de vivienda (tipo de interés, plazo, relación préstamo/valor) resultan sobre todo relevantes en países como España, donde es muy elevada la proporción de viviendas en propiedad. Cuando los mercados hipotecarios alcanzan una presencia tan trascendente, como ha sido el caso, en los últimos años, de numerosos países desarrollados, pueden llegar a convertirse en un factor potencialmente desestabilizador de la economía.

En España resulta trascendente la distinción entre los préstamos a promotor y a comprador. En el primer tipo citado es importante el proceso de subrogación del comprador en las condiciones del préstamo inicial a promotor. El crédito a promotor, con subrogación posterior por parte del comprador de la vivienda, todavía tiene una elevada participación en la financiación de la vivienda de nueva construcción. El crédito directo a comprador se ha desarrollado sobre todo en el segmento del mercado de vivienda correspondiente a la vivienda de segunda mano.

El saldo vivo de crédito hipotecario de España a 30.6.2009, incluido el gestionado (26.307 millones de euros), ascendía a 1.093.795 millones de euros, equivalente a más del 101% del PIB previsto para este año. El 55,5% de dicha cartera correspondía a las cajas de ahorros, el 36,6% a los bancos comerciales y el 6,4% a las cooperativas de crédito.

Las excepcionales condiciones de financiación vigentes desde la segunda mitad de la década de los años noventa (bajos tipos de interés, plazos más largos de los préstamos, alta relación préstamo/valor), unidas a una abundante disponibilidad de nueva financiación, fueron el principal factor explicativo del auge inmobiliario del periodo 1998-2007.

La subida de los tipos de interés iniciada en 2005 tuvo que ver con el cambio de ciclo del mercado de vivienda en 2007-2008 (Gráfico 7). Sin embargo, ha sido la restricción crediticia (*credit crunch*) derivada de la crisis de 2007 el factor decisivo de dicho cambio cíclico. Conforme ha avanzado la crisis financiera la financiación crediticia a la compra de vivienda ha reducido sustancialmente el ritmo de aumento en 2008 y en el primer semestre de 2009.

Durante la etapa de fuerte expansión del crédito hipotecario y del mercado de vivienda, el diferencial aplicado en España entre los tipos de interés a comprador de vivienda y el euríbor a doce meses, que viene a medir el coste del dinero en el mercado mayorista, descendió de forma más que notable. Esta evolución se derivó sobre todo de la intensa competencia existente dentro del sistema financiero. Dicho diferencial se ha recuperado en 2009, aunque queda lejos de los niveles de hace diez años (Gráfico 8).

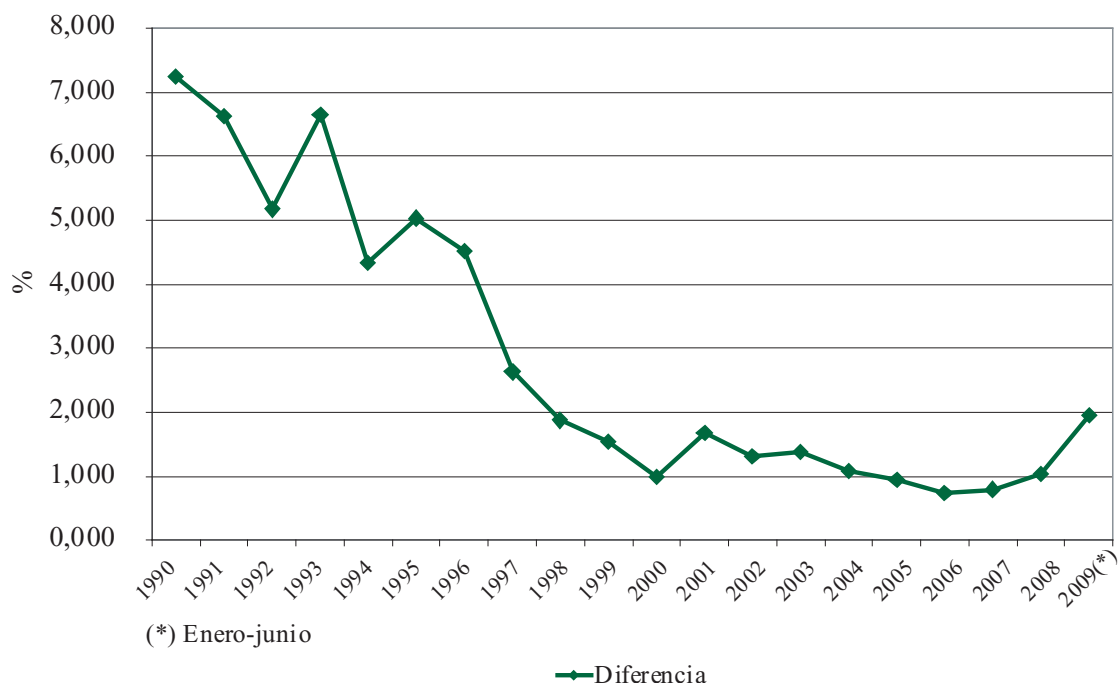
El menor aumento de los depósitos respecto de los créditos concedidos registrado en España en la fase madura del periodo expansivo citado obligó a las entidades de crédito

**Gráfico 7. Tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda y del euríbor a doce meses. Medias anuales, 1990-2008**



Fuente: Banco de España

**Gráfico 8. Diferencial entre los tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda y el euríbor a doce meses, 1990-2007**



Fuente: Banco de España

a acudir a la financiación “de mercado”, procedente del resto del mundo, con lo que dicha financiación reflejó en sus costes y plazos la situación de los mercados de capitales. La apelación al ahorro externo se instrumentó sobre todo mediante la emisión de títulos, especialmente cédulas hipotecarias y bonos de titulización (cuando una entidad emite bonos u obligaciones hipotecarias, está emitiendo un pasivo, mientras que cuando dicha entidad emite bonos de titulización hipotecaria la entidad de crédito está vendiendo un activo). Dicha actuación redujo algo la trascendencia de los depósitos bancarios al por menor, que han sido la fuente básica tradicional de financiación de los préstamos hipotecarios. La fuerte dependencia del mercado hipotecario español respecto del ahorro externo hizo más dramático el cambio registrado en los mercados de capitales en 2008, puesto que dicha fuente de financiación se redujo y encareció de forma contundente desde el inicio de la crisis.

En cuanto a la evolución de los tipos de interés, entre 1997 y 2005 la cuota de amortización de un préstamo a 25 años descendió en España en casi un -30%, como consecuencia de la disminución casi constante de los tipos de interés en dicho periodo. Entre 2005

y 2008, los más altos tipos de interés vigentes en los mercados ocasionaron un aumento medio acumulado de la cuota próximo al 30%. Esta situación, unida a los elevados precios de la vivienda alcanzados, encareció aun más el acceso a la vivienda y redujo sustancialmente el ahorro financiero de los hogares ya endeudados.

El descenso de los tipos en 2009, derivado de las actuaciones anticrisis de los bancos centrales, ha ocasionado un nuevo y fuerte descenso de la cuota de los préstamos para compra de vivienda sobre el año anterior. Dicho descenso de los tipos de interés no ha estado acompañado de una recuperación de los flujos de nuevos créditos. En esta evolución del crédito en 2008-2009 han influido tanto la debilidad de la demanda de crédito como la actitud restrictiva de las entidades financieras.

En la financiación a la vivienda resulta trascendente la normativa sobre mercado hipotecario vigente en cada país. La legislación hipotecaria de 1981 y 1983 contribuyó a mejorar la financiación de mercado a la vivienda en España en la década de los años ochenta, como ya se ha indicado. A lo largo de la década de los años noventa se desarrolló la normativa correspondiente a la titulación de activos.

La Ley 2/1994, de subrogación y modificación de préstamos hipotecarios, contribuyó en su momento a abaratar los tipos de interés de la cartera histórica de dichos préstamos. Dicha Ley estimula la competencia entre entidades de crédito en cuanto a financiación hipotecaria para compra de vivienda. La Ley 41/2007, de 7 de diciembre (BOE de 8.12.2007), modificó la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario, y financiero que introdujo, entre otros aspectos, la hipoteca inversa y el seguro de dependencia.

El Real Decreto 716/2009, de 24 de abril (BOE de 2.5.2009), ha desarrollado algunos aspectos de la Ley 2/1981, dando continuidad a las reformas contenidas en la ley concursal. Se ha perseguido con dicha norma aumentar la seguridad jurídica de los títulos hipotecarios y facilitar su emisión, especialmente la de los bonos hipotecarios, respaldados por créditos específicos y no por el conjunto de una cartera de préstamos, como es el caso de las cédulas. Dicho Real Decreto ha establecido las condiciones para que la relación préstamo/valor pueda superar el 80% en los préstamos hipotecarios sin penalización para la entidad prestamista.

En general, la reciente “tormenta” financiera podría ocasionar un cierto retorno a la alimentación financiera tradicional apoyada en la captación de depósitos (Banco Central Europeo, 2009). Sin embargo, conforme se retorna a la “normalidad” en los mercados de crédito, parece desvanecerse la posibilidad de que se reduzca el alcance de la titulación, que desempeñó un papel trascendente en el desencadenamiento de la crisis financiera. Es posible que se reduzca la titulación que conlleva la desaparición del balance del préstamo titulado. Las emisiones de cédulas hipotecarias se han recuperado de forma notable en 2009.



Un periodo de intensa expansión monetaria y de continua mejora en las condiciones de financiación a largo plazo como el que terminó en 2007 pudo producir la impresión de que dicha financiación, abundante y a buen precio, era algo normal. Sin embargo, la crisis financiera presente, en la que los episodios de “racionamiento” de crédito han sido tan relevantes, ha vuelto a poner de manifiesto la trascendencia que tiene dicha financiación a largo plazo en condiciones razonables sobre la posibilidad de acceder o no a una vivienda en propiedad. Dicha situación de normalidad no ha vuelto a estar presente del todo en la segunda mitad del ejercicio de 2009.

## 4. La vivienda protegida. La promoción social

### 4.1 Los precedentes de la política de viviendas de protección oficial

La normativa actual sobre las viviendas protegidas (VPO) tiene un origen inmediato en el Real Decreto Ley 21/1978 (BOE de 31 de octubre), desarrollado por el RD 3148/1978. Sin embargo, el núcleo central del sistema se había puesto antes en funcionamiento, básicamente a lo largo de los años sesenta. El sistema consiste en la financiación crediticia convenida de la construcción y venta de nuevas viviendas protegidas, por cuantías máximas preestablecidas durante periodos plurianuales. Los créditos citados se conceden inicialmente a promotor, con posterior subrogación en ellos por los compradores de las viviendas. El desarrollo inicial de dicho sistema coincidió con el proceso de recuperación económica producido en España tras el Plan de Estabilización de 1959, desarrollado básicamente entre 1960 y 1974 (Maestro Yenes, 1979).

Con anterioridad a 1939 destacan los precedentes de la “Política de Casas Baratas”, de 1911, con la que se buscaba el “acceso a una vivienda digna”, y la “Ley Salmón”, aprobada durante la República en 1934. Con dicha Ley se pretendía estimular la construcción de viviendas como forma de reducción del elevado desempleo de aquel periodo. Después de 1939 resultó evidente la necesidad de construir viviendas a toda costa, ante la fuerte escasez, acentuada por la Guerra Civil, por una parte, y por el proceso de emigración interior que provocaba la recuperación del crecimiento.

En España se tardó tiempo en disponer de una política de vivienda que pudiese considerarse como tal. El retraso general de la economía española respecto de la europea en la primera mitad del siglo XX provocó que apenas existiesen figuras de ayuda al acceso a la vivienda. Esta evolución contrasta, por ejemplo, con la del Reino Unido, donde ya se discutía en los años veinte cuál debía ser el esfuerzo máximo de acceso a la vivienda para las familias con menos recursos.

Tras la Guerra Civil se creó el Instituto Nacional de la Vivienda (Ley 19.4.1939) y se comenzó a hablar de “viviendas protegidas”. Desde 1943 se inició la práctica de establecer planes anuales de vivienda, estableciéndose objetivos de construcción de viviendas con dicha periodicidad.

Varias normas de 1954 y 1957 (DL de 14.5.1954 y Leyes de 1954 y 1957) crearon los conceptos formales de “viviendas sociales” y de “viviendas de renta limitada”. El Plan Nacional de Vivienda de 1956-1960 estableció un objetivo anual de construcción de 110.000 viviendas al año.

En 1961, tras la implantación en 1959 del Plan de Estabilización, se puso en marcha el Plan 1961-1976 de Vivienda, con el objetivo de construir 3,7 millones de viviendas, una media anual de 247.600. El desarrollo de este Plan se asoció con la regulación global de la economía española que establecían los planes de desarrollo plurianuales entonces vigentes. Dicho Plan, por su alcance, vino a ser un instrumento de regulación de la demanda interna de la economía. Ello fue trascendente en una etapa en la que la restricción exterior era importante y los desequilibrios de balanza de pagos se reducían frenando la demanda interna.

La financiación a la vivienda, especialmente de la vivienda protegida, procedía de los circuitos de financiación privilegiada, correspondientes a los coeficientes de inversión obligatoria y a los denominados “préstamos de regulación especial”. Se concedían créditos para la construcción de VPO, con subrogación posterior de los compradores, por parte de las cajas de ahorros y del Crédito Oficial (Banco Hipotecario de España –BHE– y Banco de Crédito a la Construcción –BCC–).

La Ley de VPO de 24.7.1963 estableció las figuras de las viviendas de renta limitada Grupo I, Grupo II y las viviendas subvencionadas. Se contemplaba la posibilidad de un conjunto de ayudas fiscales, crediticias y subvenciones. El máximo de ayudas correspondió a las viviendas subvencionadas y el mínimo (solo financiación) a las del Grupo I. Se introdujo el concepto de “módulo” a efectos de fijación del precio máximo de venta de las VPO.

En 1965, lanzada ya la economía española por una senda de crecimiento más entonado, se introdujeron los cupos anuales de financiación a conceder como forma de regular el ritmo de la construcción de viviendas protegidas. Los volúmenes de créditos establecidos para cada año determinaban las cuantías de las solicitudes de calificación provisional de VPO a admitir y las calificaciones provisionales a conceder.

La presencia de desequilibrios externos en los años sesenta, en cuanto que la economía española recuperaba un ritmo significativo de crecimiento, dio lugar a frecuentes interrupciones en la concesión de calificaciones a partir de dicho año. La “ventanilla” de calificaciones pasó a abrirse y cerrarse de forma discontinua, y no para periodos temporales anuales, lo que exigía una atención estrecha a los anuncios del Ministerio de la Vivienda de entonces.

En el periodo analizado resultó decisivo el papel del Crédito Oficial, junto con las cajas de ahorros, en la cobertura financiera de los objetivos del Plan de Vivienda. En ocasio-

nes faltaba financiación y se acudía a los fondos propios de los promotores y también a la financiación de mercado.

La VPO llegó a suponer en la década de los años sesenta del pasado siglo más de la mitad de las viviendas iniciadas cada año. Ello explica el alcance de la política de financiación de nuevas viviendas protegidas, en una fase de clara expansión de la demanda y de la actividad como fue el periodo 1961-1974, el de mayor ritmo real de crecimiento del PIB (alrededor del 7% en media anual) de España desde que se dispone de cifras de contabilidad nacional. Como puede apreciarse, la trascendencia de la construcción residencial sobre el crecimiento de la economía española no es algo exclusivo del comienzo del siglo XXI, sino que es una situación que se arrastra desde hace bastante tiempo.

Se considera que la construcción de VPO fue la base de la política de vivienda en España hasta la transición política. Pero aquella política sirvió para permitir el acceso a la vivienda a amplios segmentos de hogares con rentas medias y medias-altas, dejando de lado a los hogares más necesitados, que dependían estrechamente de la construcción de viviendas de promoción pública-VPP.

Los centros de las capitales de provincias se llenaron de VPO del tipo renta limitada, Grupo I, esto es, las de precio más elevado. En el resto de las áreas metropolitanas, la expansión económica provocó aumentos del coste del suelo. Esto ocasionó la expulsión de las VPO de dichas áreas, debiendo acudirse en ellas a la infravivienda. La compra de viviendas en condiciones de mercado se impuso en los puntos de mayor expansión urbana.

En 1976-1977 desaparecieron los “circuitos de financiación privilegiada”. La eliminación momentánea de la financiación convenida y de los créditos a largo plazo a la vivienda frenó la expansión de la demanda interna al inicio de la transición política. Este último periodo se caracterizó por los intensos ajustes económicos a que obligó el intenso aumento de los precios de la energía.

El Real Decreto Ley 12/1976 creó la figura de las viviendas sociales, generando amplias expectativas de mejora en la financiación de la vivienda. Se ofreció a las entidades de crédito el participar en el sistema a crear de créditos a comprador. Sin embargo, dichas entidades no encontraron atractiva la nueva figura, con lo que sólo se construyeron unas 27.000 viviendas sociales. La falta de garantía de financiación externa determinó el fracaso del nuevo sistema diseñado desde el Gobierno.

En 1977 el Ministerio de Obras Públicas incluyó las competencias de vivienda y de urbanismo. El Real Decreto Ley 31/1978 unificó la normativa de VPO, suprimiendo la pluralidad de regímenes y grupos hasta entonces existentes de este tipo de viviendas, definiéndose con más precisión la VPO. Se introdujo el concepto del precio máximo de venta y se fijó el “techo” de los 90 m<sup>2</sup> útiles como superficie máxima de dichas viviendas.

La Constitución Española de 1978 atribuyó a las comunidades autónomas la competencia en materia de política de urbanismo y de vivienda, como después se recogió en los estatutos de autonomía. El RD 2455/1980, de 7.11.1980, estableció el Plan Trienal de Vivienda, 1981-1983, con un objetivo de financiación de 571.000 viviendas en dicho periodo, de las que 90.000 serían de promoción pública. La mayor novedad descansó en la firma de convenios entre el Gobierno y las entidades de crédito (bancos, cajas de ahorros, crédito oficial y cooperativas de crédito), a efectos de garantizar la financiación externa precisa.

En dicho Plan 1981-1983 no se mencionó todavía a las comunidades autónomas, a pesar de que algunas habían ya asumido las competencias en materia de vivienda en sus estatutos de autonomía. Los convenios de política de vivienda ente el Estado y las autonomías se admitieron desde el Estado a partir de 1988, aunque se implantaron de forma plena a partir del Plan 1992-1995 (Tinaut Elorza, 2008).

Desde el inicio de la década de los años noventa, la citada financiación convenida con las entidades de crédito, junto con los convenios entre el gobierno de España y las comunidades autónomas, es la base del sistema vigente de VPO. Las condiciones de los créditos convenidos se negocian con las comunidades autónomas, incorporándose las subvenciones y subsidios a las amortizaciones de los créditos convenidos. Las ayudas públicas integradas en los préstamos en cuestión ganaron en rapidez de aplicación, frente a la tardanza habitual en el desembolso de las ayudas públicas desligadas de los créditos a largo plazo asociados con la promoción de VPO.

El sistema citado descansa en la financiación a promotor con posterior subrogación del comprador. La financiación directa a comprador de vivienda no apareció hasta 2003. La política de ayudas directas, incorporadas a los préstamos convenidos, tiene una ligazón estrecha con la construcción de nuevas viviendas. Las VPO supusieron en torno a la mitad de las iniciaciones de viviendas en España hasta la segunda parte de la década de los años ochenta (véase Gráfico 4). Después de 1985, a raíz del amplio desarrollo del mercado hipotecario, con la consiguiente “banalización” del crédito hipotecario, retrocedió su presencia en la oferta de nuevas viviendas en España de forma decisiva.

Dicho desarrollo del mercado hipotecario registrado en España desde la segunda parte de la década de los años ochenta del pasado siglo facilitó la financiación a partir de créditos hipotecarios a largo plazo con destino a la compra de viviendas. Las VPO han presentado un carácter menos trascendente en el mercado de vivienda de España desde el periodo de tiempo citado. Ello ha sido así a pesar del importante esfuerzo de impulso a la construcción de dicho tipo de viviendas que se ha realizado en algunos momentos. Destacaron en particular las iniciativas adoptadas para reanimar dicha construcción de viviendas protegidas en 1991, junto con la mayor presencia que en los últimos años han adquirido autonomías y ayuntamientos en la política en cuestión.

Los siete planes de vivienda posteriores al de 1981-1983 (entre 1988 y 1991 la política de vivienda se desarrolló fuera del marco de un plan plurianual de vivienda, considerándose poco positiva dicha experiencia) han incorporado de forma creciente el hecho de que la competencia exclusiva en materia de vivienda corresponde a las autonomías. Los sucesivos planes de vivienda plurianuales han establecido un sistema de ayudas con recursos del Gobierno de España para garantizar la presencia de una oferta de viviendas de precio asequible. Conforme se ha reforzado el poder institucional de las comunidades autónomas, los sucesivos planes se han diseñado atribuyendo un papel creciente a dichas administraciones en su diseño y desarrollo.

#### **4.2 Algunos de los rasgos más destacados del sistema de viviendas protegidas**

El sistema se caracteriza por restricciones significativas a las viviendas ofrecidas y por la cobertura presupuestaria por parte de la Administración central, a través del Ministerio de Vivienda. Destacan los aspectos generales que a continuación se resumen (Rodríguez, 1990).

- Superficie máxima de las viviendas de nueva promoción.
- Precios máximos de venta, en euros/m<sup>2</sup>, en función del “módulo” o del “precio básico”.
- Diferentes actuaciones protegidas (promoción, rehabilitación, adquisición de suelo), que en el Plan 2005-2008 llegaron a ser nueve y cuyo número se ha reducido algo en el último Plan 2009-2012. Ello implicó que el marco de la política de vivienda se ampliase respecto del esquema inicial, en el que sólo existía la figura de la promoción de nuevas viviendas protegidas.
- Tope máximo de ingresos familiares para poder acceder a alguna actuación protegida. Dichos topes se establecen en términos del número de IPREM (Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples, cuya cuantía anual ha sido de 6.316,86 euros en 2009).
- Garantía de financiación crediticia para un determinado número de actuaciones protegibles. El tope máximo de dicha financiación se fija para el conjunto del Plan, efectuándose para ello un convenio con un amplio número de entidades colaboradoras.
- Subsidios y subvenciones, cuya cuantía total está topada para el conjunto del periodo plurianual, y ello para beneficiarios con ingresos no superiores a unos determinados niveles. En el caso de las nuevas viviendas protegidas promovidas, unos

hogares perciben tales subsidios, de intereses y del pago de entrada, mientras que los hogares con más ingresos sólo pueden acceder a la vivienda protegida, cuyo precio se sitúa por debajo de los del mercado, en condiciones normales.

El sistema funciona, pues, a partir de la garantía de financiación a largo plazo, establecida en los citados convenios entre el Ministerio de Vivienda (tras las elecciones generales de 2004 se restauró de nuevo la presencia de dicho Ministerio) y las entidades de crédito que participan en el sistema. Dichos convenios incluyen unos tipos de interés para los préstamos convenidos que son inferiores, aunque próximos, a los tipos de mercado. Los convenios en cuestión incluyen asimismo un plazo para los créditos, también próximo a la media de mercado, cubriendo por lo general el préstamo convenido el 80% del precio máximo legal de venta.

Dentro del conjunto de actuaciones protegidas objeto de la financiación convenida y de las ayudas públicas, las viviendas de nueva construcción se llevan la parte más sustancial de la financiación citada y de las ayudas públicas a promotores y compradores, aparte de ser la actuación que es objeto de un mayor interés por parte de la opinión pública. Para poder acceder a la financiación a largo plazo contemplada en el sistema es preciso obtener la calificación provisional de un proyecto de promoción de viviendas como de VPO. Tal calificación la concede el gobierno autónomo respectivo. Cada operación de préstamo requiere una autorización previa del Ministerio de Vivienda.

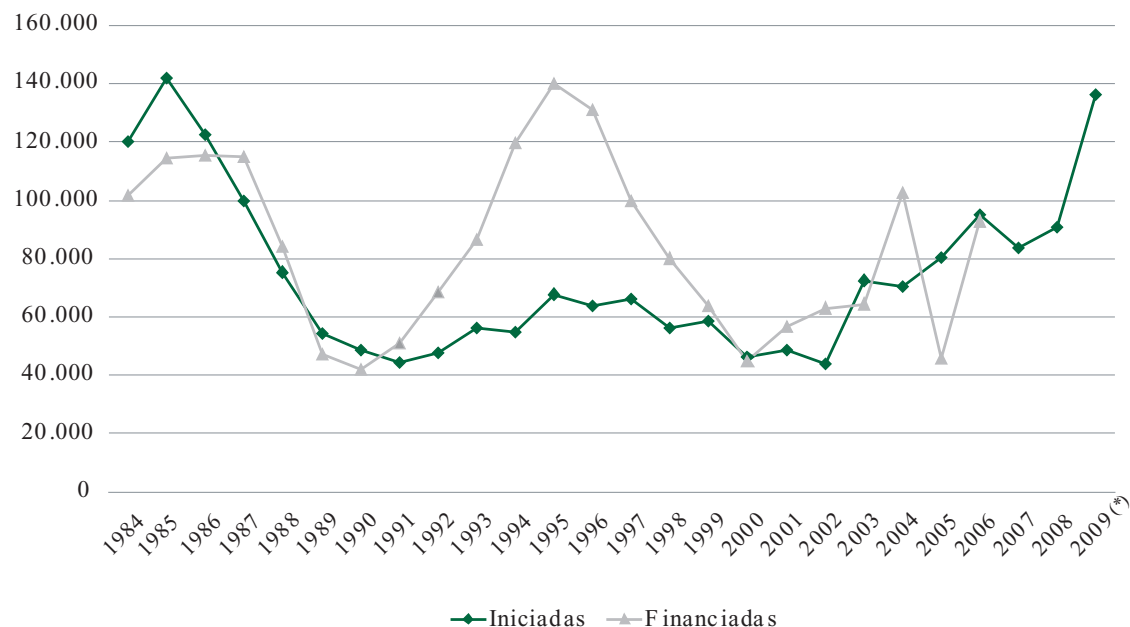
#### **4.3 Los planes plurianuales de vivienda protegida.**

##### **Elementos destacados de los Planes 2005-2008 y 2009-2012**

Como ya se ha indicado, siete planes plurianuales han sucedido al primer Plan 1981-1983 con el que se inició la nueva etapa de la política de viviendas protegidas, apoyada en los convenios entre la Administración central del Estado y las comunidades autónomas, constituyendo un paréntesis el periodo 1988-1991, durante el cual no hubo plan plurianual, aunque no se paralizó la política de vivienda. En los 25 años comprendidos entre 1984 y 2008 se inició un total aproximado de 1.767.500 viviendas protegidas, correspondiente a una media anual de 70.700 nuevas viviendas (Gráfico 9).

Sobre las viviendas financiadas, esto es, sobre las viviendas que recibieron la preceptiva autorización del ministerio responsable de la política de vivienda para obtener la financiación convenida, se dispone de datos hasta 2006. Acerca de tales datos no hay evidencias de que se trate de una estadística rigurosa. Respecto del periodo de 23 años para el que se dispone de información estadística anual (1984-2006), la media anual de viviendas que fueron objeto de financiación autorizada fue de 81.230 viviendas.

**Gráfico 9. Viviendas protegidas, financiadas e iniciadas. Totales anuales, 1984-2009**



(\*) Estimación con datos disponibles hasta el tercer trimestre.

Fuente: Ministerios de Vivienda y de Fomento (Notas de Prensa) y estimación propia.

A pesar de los cambios introducidos en cada uno de los planes citados, el núcleo central ha persistido dentro de las líneas descritas en el apartado anterior. Se comentan a continuación algunas de las características más relevantes de los dos últimos planes plurianuales, 2005-2008 y 2009-2012, el primero de los cuales ha dejado de estar vigente en 2009. Es de destacar que ambos planes han sido establecidos por el gobierno que ganó las elecciones generales de 2004 y que continuó después de las últimas elecciones de marzo de 2008. Conviene destacar el hecho de que numerosas comunidades autónomas han elaborado planes plurianuales de vivienda propios, realidad que se ha tenido muy en cuenta en el último Plan 2009-2012, a la vez que las autonomías han ganado en independencia financiera en sus propios planes (Tinaut Elorza, 2008).

### A) Plan 2005-2008

En el Plan de Vivienda 2005-2008 (RD 801/2005, BOE de 13.7.2005) destacó sobre todo el establecimiento de nueve actuaciones protegidas, entre las que destacaban, entre otras, las relativas a la promoción de nuevas viviendas para la venta, alquiler y uso propio, el apoyo a los arrendadores de viviendas propias y a los que adquiriesen viviendas con finalidad de arrendamiento posterior, las ayudas directas a los inquilinos de las viviendas, la rehabilitación y la adquisición y urbanización de suelo con destino a viviendas protegidas. Fue una novedad del Plan citado la cuantía fija de la subvención a compradores y arren-



datarios por cada 10.000 euros de crédito convenido concedido, en lugar de establecer una proporción de los pagos a realizar. Se crearon, con limitaciones, los registros de demandantes de viviendas protegidas, de forma que para acceder a las viviendas acogidas al plan los adquirentes debían de estar inscritos en dichos registros. El Plan estableció el compromiso de regulación por parte del Ministerio de un registro adicional de viviendas protegidas acogidas al Plan 2005-2008, regulado por la OM 3551/2005, de 13 de octubre (BOE 16.11.2005).

El Plan 2005-2008 destacó por el notable estímulo al alquiler, visible en el amplio número de actuaciones protegidas destinadas a apoyar el acceso a la vivienda bajo dicha forma de tenencia. Los plazos de arrendamiento de las viviendas protegidas de nueva construcción establecidos fueron de 10 ó de 25 años. Los titulares de nuevas viviendas protegidas de alquiler podrían enajenarlas a nuevos compradores, que deberían ser sociedades, incluidos los fondos de inversión inmobiliaria en cuyo objeto social apareciese el arrendamiento de viviendas.

En el Plan citado destacó el carácter permanente asignado a las viviendas protegidas (con la excepción de las de alquiler de precio concertado) para reducir el fraude en la compraventa de dicho tipo de viviendas, en especial en lo que se refiere al precio de venta. El régimen de protección se extendió a un periodo de 30 años, contados desde la calificación definitiva de la vivienda.

Reapareció en el Plan en cuestión la figura de las Áreas de Urbanización Prioritaria, dentro de las cuales se puede incluir la actuación correspondiente a la compra de suelo para construir sobre las mismas viviendas protegidas. Se recuperó así, aunque con carácter limitado, una actuación protegida que había desaparecido en el Plan 2002-2005.

Tras dos ejercicios completos de ejecución del Plan 2005-2008, se introdujeron, al inicio de 2008, algunas modificaciones destacadas a su contenido, que han persistido en el nuevo Plan 2009-2012 en su mayor parte. El Real Decreto 14/2008, de 11 de enero (BOE de 12.1.2008), modificó la estructura de precios máximos de venta de las viviendas de nueva promoción para la venta e introdujo aumentos sustanciales del precio básico de venta de las viviendas protegidas. El citado RD 14/2008 introdujo la fórmula del alquiler con opción de compra para los arrendatarios de viviendas protegidas destinadas al alquiler, que las ocupen durante 10 años.

El tipo de interés de los préstamos convenidos se fijó en el Real Decreto citado desde enero de 2008 en el 5,09% (4,97% nominal), al margen del procedimiento establecido en el Plan 2005-2008, por encima del tipo del 4,35% vigente hasta la promulgación del nuevo Real Decreto. Un Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) de 14.5.2009 ha fijado dicho tipo en el 4,01% TAE (3,94% nominal), y ello para todos los préstamos convenidos ya concedidos por las entidades de crédito colaboradoras correspondientes al Plan

2005-2008 (Resolución de 19 de mayo de 2009 de la Subsecretaria del Ministerio de Vivienda, BOE de 23.5.2009).

En 2008, el Plan 2005-2008 encontró evidentes problemas de financiación crediticia, al restringirse de forma decisiva la concesión de nuevos préstamos desde el verano de 2007. Las dificultades para fijar un acuerdo Ministerio de Vivienda-entidades de crédito en 2009 llevaron a prorrogar el plan cuatrienal 2005-2008 durante el primer semestre de 2009, aprovechando la fase transitoria prevista en el nuevo Plan 2009-2012. Ello se reguló mediante la Orden VIV/440/2009, de 20 de febrero (BOE de 27.2.2009), que incrementó la reserva adicional no territorializada del volumen máximo de créditos en 2.000 millones de euros. Las posibles ayudas públicas procederían del volumen máximo establecido para el Plan 2005-2008 en ACM de 29.7.2005.

### **B) Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012**

El Real Decreto 2066/2008 (BOE, 24.12.2008) reguló el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (PEVR) 2009-2012. Entre los “objetivos políticos” del nuevo Plan (Exposición de Motivos) destaca, en primer lugar, “la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda”. El segundo objetivo, “lograr que el esfuerzo de acceso de las familias para acceder a una vivienda no supere la tercera parte de sus ingresos”, equivale al objetivo más tradicional de las políticas de vivienda en los países occidentales desde que se tienen noticias de la existencia de tales políticas.

Como objetivo tercero destaca la posibilidad de obtener viviendas protegidas a partir de tres vías: la construcción de nuevas viviendas protegidas, la rehabilitación del parque existente para su transformación en viviendas protegidas y la posible conversión de viviendas libres desocupadas en viviendas protegidas.

En el conjunto de la Exposición de Motivos del Plan 2009-2012 destaca sobre todo la preocupación de mantener y de asegurar una producción suficiente de viviendas. Se subraya en ella el hecho de que el diseño del Plan se haya realizado en colaboración con las comunidades autónomas y el aliento a la participación e implicación de los ayuntamientos en dicho Plan.

El contenido del nuevo Plan confirma que se trata de un esquema de política de vivienda más compartido que los precedentes con las comunidades autónomas. Dentro del nuevo Plan destaca, entre otros, conseguir que en el total de actuaciones relacionadas con la oferta de vivienda protegida la proporción de viviendas destinadas al alquiler no resulte inferior al 40%.

También destaca la confirmación de la duración mínima de 30 años en la condición de vivienda protegida (art. 6º), la creación de registros públicos de demandantes de viviendas protegidas acogidas al Plan 2009-2012 (disp. transit. 6ª), la creación de un sistema de

información y de gestión del Plan (arts. 68 a 70), y la consolidación de la figura correspondiente a las ayudas directas a inquilinos (arts. 38 y 39).

El Plan 2009-2012 descansa, como los precedentes, en la financiación convenida pactada con las entidades de crédito. Se mantiene la relación directa entre el Ministerio de Vivienda y las entidades de crédito (art.18), lo que permite que el plan estatal se pueda desenvolver de forma separada respecto de los planes específicos de cada autonomía. La trascendencia de los convenios del Ministerio de Vivienda con las autonomías para la ejecución del PEVR se consagra en el artículo 16 del Real Decreto.

La financiación de las actuaciones protegidas mediante créditos a interés variable se regula de forma que el tipo de interés de los préstamos se situará en el euríbor a doce meses más un margen de 0,65 puntos porcentuales (art. 12). Posteriormente, el ACM de 14.5.2009 ha establecido que el diferencial de dichos créditos con el euríbor a doce meses será de “una horquilla fijada entre 25 y 125 puntos básicos, como medida coyuntural hasta que el Consejo de Ministros la revise, analizada la evolución del mercado de la vivienda y su financiación” (Resolución de 19 de mayo de 2009 de la Subsecretaría del Ministerio de Vivienda, BOE de 23.5.2009). Lo más frecuente será que el diferencial en cuestión se sitúe en los nuevos préstamos en el extremo superior, correspondiente a 1,25 puntos porcentuales.

Los precios de venta máximos de las viviendas protegidas se establecerán en función del Modulo Básico Estatal (art. 9), que se ha fijado en 758 euros por m<sup>2</sup> útil en la disposición adicional 2<sup>a</sup>. La posibilidad de transformación de viviendas libres en protegidas se regula por la disposición transitoria 2<sup>a</sup> del Real Decreto, siempre que la licencia municipal de obras sea anterior al 1º de septiembre de 2008.

La disposición transitoria 2<sup>a</sup> ha introducido en el plan la figura del alquiler con opción de compra. El alquiler se puede prolongar hasta cinco años y el precio del mismo podrá llegar hasta el 5,5% del precio máximo de venta de una vivienda de precio concertado. El precio máximo de venta de la vivienda al arrendatario que opte por el acceso será de 1,18 veces el mismo precio máximo, tomado como referencia para el cálculo de la renta máxima.

Las superficies mínima y máxima de las viviendas protegidas (art. 8) las fijará cada autonomía. En su defecto, la superficie útil mínima será de 30 m<sup>2</sup>, ampliable en 15 m<sup>2</sup> para cada persona adicional a dos. La superficie útil máxima a efectos de la financiación será de 90 m<sup>2</sup>, ampliable en 8 m<sup>2</sup> para el trastero y 25 m<sup>2</sup> para la plaza de garaje.

Como ya se ha indicado, el PEVR comprende tres regímenes, según los ingresos familiares de las familias beneficiadas por él. En primer lugar, el Régimen Especial (arts. 3.d y 32.1 del Real Decreto 2066/2008), para hogares con ingresos familiares de hasta 2,5 IPREM, con precio máximo de 1,5 veces el módulo básico estatal (MBE) (1 IPREM mensual equivale a 527,24 euros en 2009, según la Ley de Presupuestos de

este año). El Régimen General incluirá a las familias con ingresos comprendidos entre los 2,5 y los 4,5 IPREM, cuyo precio máximo de venta será de 1,6 MBE.

Por último, el Régimen Concertado corresponderá a hogares con ingresos comprendidos entre los 4,5 y los 6,5 IPREM. El precio máximo de las viviendas será de 1,8 veces el MBE. Habrá, pues, ayudas directas a la entrada y subvención de intereses para hogares cuyos ingresos no excedan los 4,5 IPREM.

En mayo de 2009, el Ministerio de Vivienda presentó la iniciativa de avalar, a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO) a los préstamos que se concedan a unas 100.000 familias para comprar viviendas protegidas. La garantía pública cubrirá el 50% del importe del préstamo y estará operativa desde julio de 2009 hasta 2010. El Ministerio citado asumirá el riesgo y el ICO gestionará la línea de garantías.

Se pretende con dicha medida asegurar la concesión de un máximo de 12.000 millones de euros en préstamos por parte de las entidades de crédito colaboradoras en la financiación del Plan, correspondiendo la garantía estatal a 6.000 millones de euros, el 50% del principal del préstamo hipotecario concedido a particulares para la adquisición de una vivienda protegida, incluida la subrogación del primer comprador de vivienda terminada en el crédito promotor. Los créditos garantizados suponen el 35% del conjunto de la financiación convenida en el Plan 2009-2012.

La garantía citada afectará a las viviendas protegidas de nueva construcción acogidas al Plan 2009-2012, a las que formen parte del *stock* de vivienda protegidas sin vender procedentes de planes anteriores y a las viviendas libres convertidas en protegidas. La duración de la cobertura será temporal y diferirá según el volumen de nuevas hipotecas de vivienda protegida, elevándose a seis años para las entidades que incrementen su cartera de nuevos préstamos convenidos del PEVR en, al menos, un 10%, con un mínimo de 5 millones de euros, y a cuatro años para el resto de entidades (Presidencia de Gobierno, 2009).

La Orden/VIV/1920/2009 (BOE de 22 de mayo de 2009), reguló la convocatoria para la selección de entidades de crédito colaboradoras con el Ministerio de Vivienda en la financiación de actuaciones protegidas del PEVR 2009-2012, considerando como tales a las que en el ejercicio anterior (Programa 2007-2008 del Plan 2005-2008) hubiesen concedido préstamos convenidos en cuantías superiores a 75 millones de euros. La Orden VIV/1971/2009, de 15 de julio (BOE de 22.7.2009) hizo pública la relación de las entidades de crédito preferentes (tres bancos y doce cajas de ahorros) y de las colaboradoras.

#### 4.4 Los resultados del Plan 2005-2008 y los objetivos del Plan 2009-2012

Las Tablas 7 y 8 resumen la ejecución del Plan 2005-2008. En síntesis, en el promedio del periodo cuatrienal 2005-2008 se financió una media anual de casi 165.000 actuaciones protegidas, entre las que destacaron por su alcance las relativas a la promoción de 45.200 nuevas viviendas protegidas (de las que 37.521 lo fueron en régimen de propiedad y 7.666 lo fueron en régimen de alquiler; estas últimas son el 17% de las nuevas viviendas promovidas), las 58.600 actuaciones de rehabilitación y las 23.132 ayudas directas a inquilinos para reducir la carga del alquiler.

La ejecución de los objetivos iniciales del Plan 2005-2008, que preveía un total de 720.000 actuaciones en el cuatrienio en cuestión, fue del 90,4%. El cumplimiento del total convenido con las autonomías (un 25% por debajo de los objetivos totales previstos) ascendió al 116,1%.

**Tabla 7. Cumplimiento del Plan de Viviendas, 2005-2008. Ejecución de actuaciones protegidas (número de viviendas)**

Actuaciones	Viviendas financiadas Total	Media anual	Cumplimiento del plan (%) Objetivos
1. Nuevas viviendas	180.749	45.187	53,4
1.1 Para la venta	150.083	37.521	66,3
1.2 Para el alquiler	30.666	7.666	27,4
2. Compra de viviendas usadas	23.183	5.796	45,0
3. Ayudas a inquilinos	92.527	23.132	221,9
4. Ayudas a propietarios	6.522	1.632	59,3
5. Viviendas universitarias	7.106	1.777	
6. Rehabilitación	234.355	58.589	146,9
7. Suelo( nº de viviendas protegidas)	114.119	28.530	96,7
<b>8. Total de actuaciones</b>	<b>658.561</b>	<b>164.640</b>	<b>91,5</b>
Pro memoria			
Viviendas directas	544.442	136.111	90,4

Convenios: 75,6% plan

Unidades: número total de hogares (miles) y porcentajes horizontales

Fuente: Ministerio de Vivienda. [www.vivienda.es](http://www.vivienda.es)

**Tabla 8. Plan de Vivienda 2005-2008. Ejecución por comunidades autónomas**

Comunidades autónomas	Total de actuaciones financiadas (Viviendas)	Viviendas protegidas nuevas (*) (Viviendas)	Cumplimiento de convenios (%)
1. Andalucía	65.730	32.625	83,9
2. Aragón.	24.922	13.314	114,4
3. Asturias	33.568	4.559	125,7
4. Baleares	10.376	1.282	80,7
5. Canarias	25.389	6.607	98,5
6. Cantabria	12.494	2.134	106,3
7. Castilla y León	65.587	11.204	175,2
8. Castilla-La Mancha	30.254	14.118	121,9
9. Cataluña	93.463	20.753	130,3
10. Extremadura	31.708	9.957	153,6
11. Galicia	59.779	8.362	184,5
12. Madrid	118.161	29.785	125,5
13. Murcia	11.012	4.806	61,2
14. Rioja	9.884	3.168	103,3
15. Valencia	63.403	17.820	111,9
Ceuta-Melilla	2.831	254	184,0
<b>España (**)</b>	<b>658.561</b>	<b>180.749</b>	<b>121,0</b>

(\*) Para la venta y para el alquiler

(\*\*) Excluidas Navarra y País Vasco, que no entran en el Plan de Vivienda del Gobierno de España

Fuente: Ministerio de Vivienda. [www.vivienda.es](http://www.vivienda.es)

Por autonomías presentaron una proporción mayor de ejecución del Plan 2005-2008, en términos de los objetivos pactados con el Gobierno de España, las autonomías de Galicia (184,5%) y Castilla y León (175,2%), mientras que el menor grado de ejecución tuvo lugar en Murcia (61,2%). Las cifras absolutas más elevadas de actuaciones protegidas financiadas en el cuatrienio citado fueron las de Madrid (118.161), Andalucía (65.730), Cataluña (20.753) y Valencia (17.820).

En cuanto a los objetivos del nuevo Plan 2009-2012 (Tablas 9 y 10), destacan las 996.000 actuaciones protegidas establecidas como tal objetivo. Ello supone una media anual de 249.000 durante los cuatro ejercicios de vigencia del mismo (227.000, 230.500, 265.500 y 273.000, correspondientes a los ejercicios de 2009, 2010, 2011 y 2012, respectivamente).

El 35,3% de las actuaciones previstas son viviendas protegidas de nueva construcción (86.000, de las que el 25,3% son para la venta –63.000– y el 9,6% para el alquiler –23.750–), el 47,2% son actuaciones de rehabilitación (117.500), el 8% son actuaciones

de generación de suelo (20.000) y el 7,03% corresponde a las ayudas directas a inquilinos (17.500).

En cuanto a los tipos de interés, para todas las nuevas actuaciones se aplicará el euríbor más un diferencial que podrá ascender hasta el 1,25%, tras el ACM de 14.5.2009, como ya se ha indicado. El nivel medio del euríbor ha sido del 1,805% en el periodo enero-agosto de 2009, año en el que ha tenido lugar un rápido descenso de dicho tipo de referencia, que se ha situado en el nivel del 1,334% en agosto. Esto puede suponer un tipo de interés del 3% en promedio para las nuevas concesiones de préstamos con destino a las actuaciones protegidas del PEV que se apoyen en la financiación crediticia, tipo que aún puede descender algo, a la vista de la persistencia en la evolución bajista del euríbor citado.

Según un ACM de 14.5.2009, el volumen máximo de los créditos para la cobertura de las actuaciones será de 33.899 millones de euros (8.474 de media anual, 1,4 billones de antiguas pesetas en cada ejercicio). El plazo de los préstamos convenidos será de 25 años, ampliable en tres años

**Tabla 9. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Objetivos previstos (número de viviendas)**

Actuaciones protegidas	Total 2009-2012	Media anual
1. Viviendas de nueva construcción	352.000	88.000
1.1 Para la venta	252.000	63.000
1.2 Para el alquiler	95.000	23.750
1.3 Cofinanciación	4.000	1.000
2. Ayuda a inquilinos	70.000	17.500
3. Adquisición de vivienda usada	24.000	6.000
4. Rehabilitación	470.000	117.500
4.1 Programa Renove	400.000	100.000
4.2 Resto	70.000	17.500
5. Suelo	80.000	20.000
<b>6. Total de actuaciones</b>	<b>996.000</b>	<b>249.000</b>
Pro memoria		
Actuaciones de ayuda a la vivienda	916.000	229.000

Fuente: Ministerio de Vivienda. [www.vivienda.es](http://www.vivienda.es)



**Tabla 10. Plan 2009-2012. Objetivos por comunidades autónomas. Actuaciones protegidas y promoción de viviendas de nueva construcción**

Totales a desarrollar en cuatro ejercicios anuales

Comunidades autónomas	Actuaciones	Viviendas de nueva construcción
Andalucía	120.004	45.029
Aragón	28.280	10.120
Asturias	26.710	10.900
Baleares	17.435	5.330
Canarias	36.625	12.870
Cantabria	15.131	5.386
Castilla-La Mancha	33.870	14.065
Castilla y León	46.292	13.768
Cataluña	101.009	40.572
C. Valenciana	88.845	31.290
Extremadura	28.530	10.150
Galicia	50.755	13.780
Madrid	117.467	39.868
Murcia	32.005	10.310
Rioja	19.395	18.540
Ceuta	3.245	346
Melilla	1.193	313
Actuaciones territorializadas		
<b>España</b>	<b>766.791</b>	<b>282.637</b>

Nota: Navarra y País Vasco no participan en los Planes Estatales de Vivienda  
Fuente: Ministerio de Vivienda. [www.vivienda.es](http://www.vivienda.es)

Según el ACM citado, el gasto público asignado a la cobertura de las subvenciones y ayudas directas contempladas en el Plan es de 10.138 millones de euros. En línea con los planes precedentes, el Plan se desarrolla mediante convenios con las autonomías y con las entidades de crédito. Dichas entidades, además de conceder los créditos citados, “adelantarán las cuantías correspondientes a los subsidios y a la Ayuda Estatal Directa a la Entrada”, según el citado ACM.



## 4.5 Las estadísticas de viviendas protegidas. Un comentario

Una aproximación rigurosa a la realidad de las viviendas protegidas se enfrenta en España a notables dificultades estadísticas. La información disponible acerca del componente más social y desarrollado de entre los instrumentos existentes de política de vivienda apenas permite un seguimiento estadístico específico y riguroso. Dicha circunstancia impide una mejor comprensión de la presencia real de las VPO en el mercado de la vivienda.

En dicha información destaca **en primer lugar** la estadística relativa a los proyectos de viviendas visados por los colegios de arquitectos. La estadística en cuestión, disponible con periodicidad mensual desde enero de 1960, desagrega dichos proyectos entre viviendas libres y viviendas protegidas. En los últimos años algunos colegios de arquitectos de ámbito provincial no envían con regularidad la información precisa para la elaboración de la estadística en cuestión por parte del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España, que las publica con frecuencia trimestral. Este hecho, junto con la ausencia de una metodología uniforme efectivamente implantada en la información de origen, reduce la utilidad de la estadística en cuestión.

Los totales anuales de proyectos de viviendas visados, desagregados entre viviendas libres y protegidas (véanse Gráficos 4 y 5), confirman la realidad de una importante presencia de las VPO en España en las décadas de los años sesenta y setenta del pasado siglo, que osciló en torno al 50% del total. Esta situación se prolongó en la primera mitad de la década de los años ochenta.

Como ya se ha indicado antes, el desarrollo del mercado hipotecario posterior a 1985 implicó la presencia de una financiación crediticia de mercado en condiciones de tipos de interés, plazo y relación préstamo/valor equivalentes a las vigentes en otros países desarrollados europeos. Esta nueva situación contribuyó a reducir de forma sustancial el alcance de las viviendas protegidas dentro del mercado de vivienda en España.

Según la estadística citada, el peso de las VPO dentro del total de proyectos de vivienda visados descendió después hasta alcanzar un nivel mínimo en 2007, el 6,9% de dicho total. En los últimos años transcurridos de la década de los años 2000, aunque las cifras absolutas de visados de VPO han permanecido situadas en niveles reducidos, por debajo de las 50.000 viviendas al año, su presencia relativa ha crecido dentro del total en cuestión.

**En segundo lugar**, existe la serie de viviendas protegidas financiadas. Hasta 2006 se publicaron, por parte del ministerio responsable de la política de vivienda, datos anuales sobre cumplimiento del plan de vivienda vigente, entre los que destacaba el interés del dato relativo al número de viviendas protegidas para las que se dispuso de financiación

crediticia autorizada. Dicha estadística venía a ser una medida del cumplimiento de los planes de vivienda (véase Gráfico 9). Su perfil mantuvo cierto paralelismo con el de las viviendas protegidas iniciadas, aunque en algunos periodos hubo notables diferencias absolutas entre sus niveles.

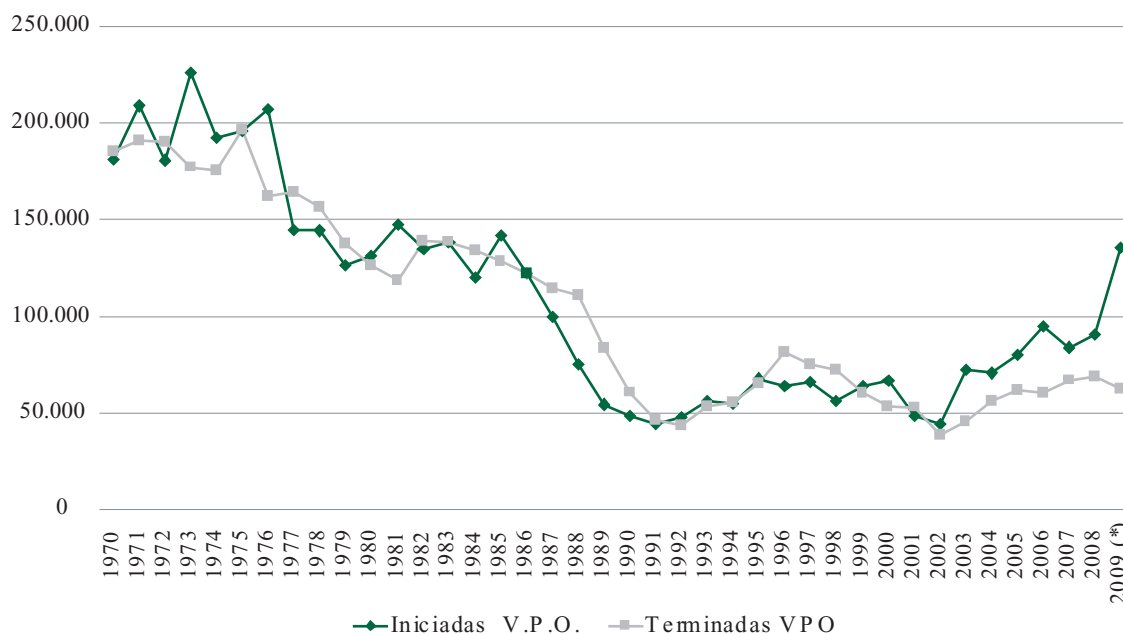
Se dispone de datos anuales de la serie de viviendas protegidas financiadas para el periodo 1984-2006, en el que el nivel máximo anual se alcanzó en 1994 (140.100 fue el total anual correspondiente a dicho año), al calor de la recuperación que las viviendas protegidas experimentaron en la primera mitad de la década de los años noventa. El nivel mínimo se alcanzó en 2000, con 44.848 viviendas protegidas financiadas en dicho año, en plena etapa de expansión del mercado de la vivienda libre.

El Ministerio de Vivienda ha divulgado los resultados agregados del Plan 2005-2008 (véanse Tablas 7 y 8), de los que se deriva que la media anual de dicho periodo fue de unas 45.200 viviendas protegidas financiadas. Esta cifra resulta próxima a la media anual de los proyectos de viviendas protegidas visados por los colegios de arquitectos.

**En tercer lugar**, el Ministerio de Vivienda publica datos trimestrales de viviendas iniciadas y terminadas, desagregadas entre libres y protegidas. Dichas series se estiman a partir de los datos de proyectos visados de los colegios de arquitectos y de aparejadores (arquitectos técnicos). Los totales anuales correspondientes a las magnitudes mencionadas están disponibles desde 1970, y su perfil temporal resulta equivalente al de los visados de los colegios de arquitectos.

De acuerdo con las series anuales de VPO iniciadas y terminadas (Gráfico 10), dicho segmento del mercado de vivienda retrocedió suavemente entre 1970 y 1985, manteniendo un nivel anual medio situado en torno a las 150.000 viviendas protegidas iniciadas. Desde la segunda mitad de los años ochenta hasta 2002, excluyendo una fase corta de recuperación al principio de los años noventa, los totales anuales de viviendas protegidas descendieron de forma clara. En este último año la cifra anual de viviendas iniciadas fue de 44.100. Después de dicho ejercicio las viviendas protegidas iniciadas registraron un proceso de recuperación, según la estadística de viviendas iniciadas, que parece haberse reforzado en 2008 y 2009. Los totales anuales de viviendas protegidas iniciadas han superado ampliamente a los correspondientes a los proyectos visados por los colegios de arquitectos a lo largo de la década de los años noventa.

El Ministerio de Vivienda ha publicado los totales anuales de viviendas protegidas iniciadas desagregados entre las correspondientes a los planes plurianuales del Ministerio de Vivienda y a las políticas específicas de las comunidades autónomas (Gráfico 11). Entre 2005 y 2008 las viviendas protegidas derivadas de los planes específicos de las autonomías supusieron el 20,8% del total de viviendas protegidas iniciadas, equivalente a casi 20.000 viviendas iniciadas cada año. Todo hace prever que el peso de los planes autonómicos crecerá en los próximos años dentro de la construcción de viviendas protegidas.

**Gráfico 10. Viviendas protegidas, iniciadas y terminadas. Totales anuales, 1970-2009**

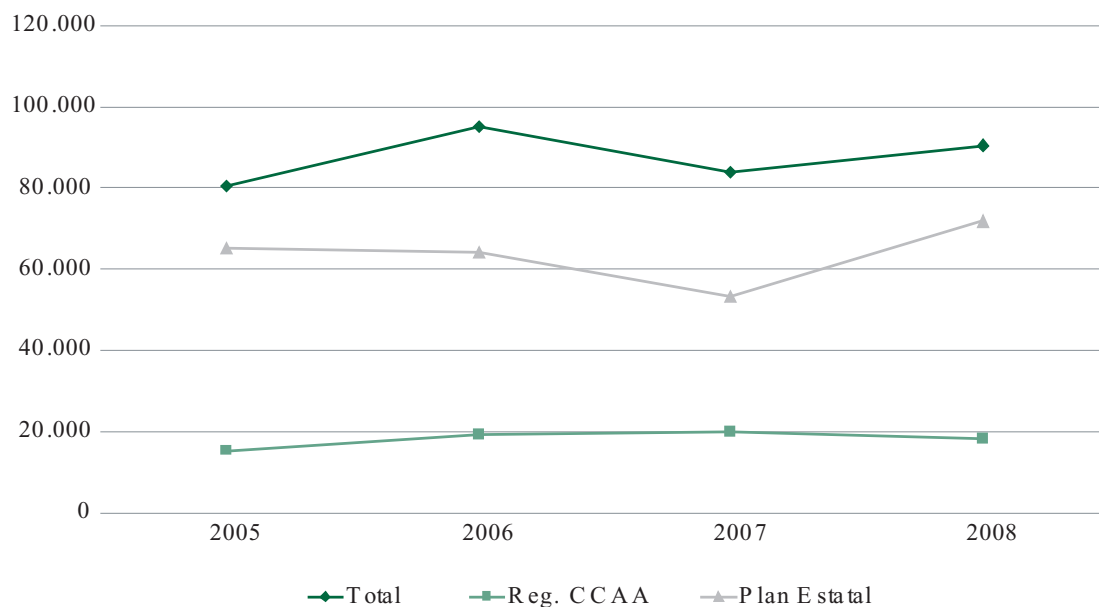
(\*)Estimación

Fuente: Ministerio de Vivienda. [www.vivienda.es](http://www.vivienda.es)

**En cuarto lugar**, desde 2004 se dispone en España de información sobre las ventas de viviendas procedentes de los colegios de notarios y de registradores, y ello con un grado de desagregación en el que aparecen las transacciones correspondientes a las viviendas protegidas. En el caso de los notarios, las cifras publicadas corresponden a las transmisiones inmobiliarias formalizadas con la intervención de dichos fedatarios públicos. La serie citada la publica el Ministerio de Vivienda con frecuencia trimestral. En cuanto a los registradores, la estadística corresponde a las compraventas de viviendas registradas. Dicho registro se realiza, por lo general, menos de un mes después de formalizada la transmisión ante notario. La estadística en cuestión la publica el INE con frecuencia mensual.

Los totales anuales de compraventas registradas de viviendas protegidas se han situado en torno a una media anual de 50.000 viviendas entre 2004 y 2008 (Gráfico 12), mientras que las transmisiones inmobiliarias fueron algo más elevadas en dicho periodo (52.700). Dentro de las viviendas protegidas vendidas, casi el 70% fueron viviendas de nueva construcción entre 2004 y 2008. En todo caso, las transacciones de viviendas protegidas, el 11,2% del total de compraventas registradas en España en enero-julio de 2009, quedan significativamente por debajo de las viviendas protegidas iniciadas en la etapa 2004-2008, en la que resulta posible dicha comparación.

**Gráfico 11. Viviendas protegidas iniciadas. Totales anuales, Plan Estatal y programas de iniciativa autonómica**



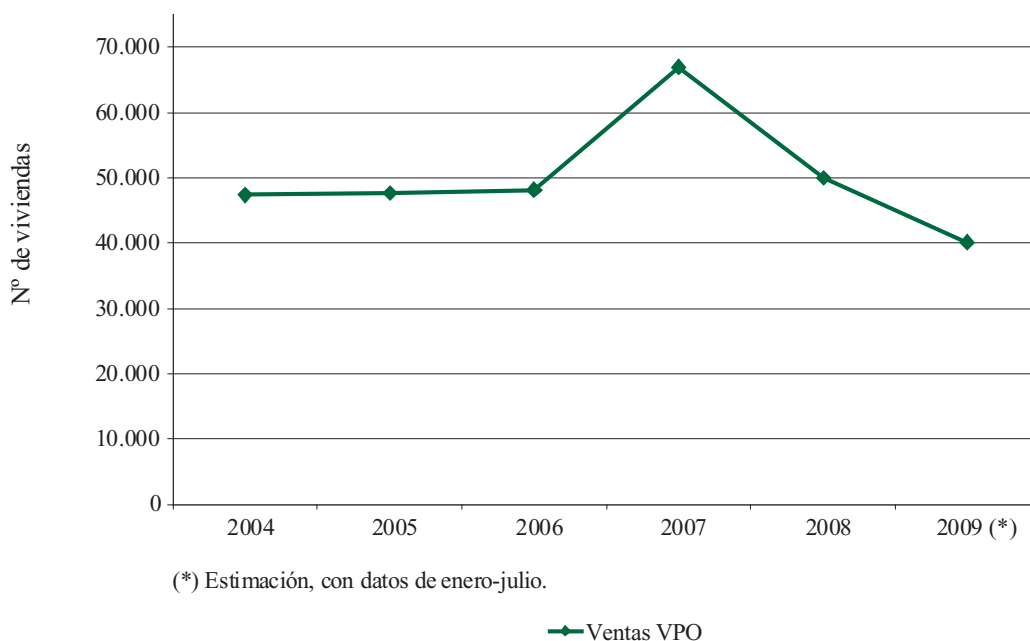
Fuente: Ministerio de Vivienda. [www.vivienda.es](http://www.vivienda.es)

**En quinto lugar**, el Banco de España publica información trimestral sobre la proporción de la financiación convenida ligada a los planes de vivienda protegida respecto de la financiación total para compra de vivienda. El último dato publicado en el Boletín Estadístico indica que dicha proporción ascendió al 5% del saldo citado al final del primer trimestre de 2009. A la vista del valor de este último en dicha fecha, el saldo vivo de los créditos ligados a la vivienda protegida debe aproximarse a los 31.000 millones de euros.

Dicha proporción, aunque inferior, resulta asimismo más próxima a la correspondiente a las viviendas protegidas dentro del total de proyectos visados que en el caso de las viviendas iniciadas. En 2008 y primer trimestre de 2009, el crecimiento del saldo vivo de los préstamos a VPO fue superior al del conjunto de créditos a comprador de vivienda.

**En sexto lugar**, existe la serie de precios de vivienda protegida, publicada por el Ministerio de Vivienda, dentro de la estadística trimestral de precios de vivienda procedente de las tasaciones de viviendas (Tabla 11), y ello para el periodo 2005-2009. En el segundo trimestre de 2009, el precio medio de las viviendas protegidas tasadas fue de 1.096,9 euros por m<sup>2</sup>, equivalente al 57,1% del precio de tasación medio de las viviendas libres en el mismo periodo.

**Gráfico 12. Compraventas registradas VPO (nuevas y usadas).  
Totales anuales, 2004-09.**



Fuente: INE (2007-09) y Ministerio de Vivienda (2004-2006)

Es de destacar que las autonomías de Extremadura y de Castilla-La Mancha registraron en dicho periodo de tiempo los precios de las viviendas protegidas más próximos a los de mercado (el 91,5% en Extremadura y el 79,9% en Castilla-La Mancha), mientras que las autonomías de Madrid y del País Vasco registraron los precios más alejados (el 44,8% y el 43,2%, respectivamente).

Lo anterior implica que en las áreas metropolitanas más pobladas y que registran los mayores aumentos de precios, las viviendas protegidas tienen unos precios que quedan lejos de los de mercado, mientras que en las zonas menos urbanas, donde los precios de mercado son menos elevados, los precios de las viviendas protegidas están bastante próximos a estos últimos.

La relación observada entre los precios de las viviendas protegidas y los de las viviendas libres implica que el esfuerzo de acceso a las primeras resulta sustancialmente inferior que en el caso de las viviendas de mercado. Dicho esfuerzo de acceso se sitúa así, en el caso de las viviendas protegidas, en torno a la tercera parte de los ingresos familiares para los hogares de nueva creación, que es el tope por encima del cual no debe subir dicho esfuerzo de acceso.

**Tabla 11. Viviendas de protección oficial. Precios de tasación, segundo trimestre de 2009**

Comunidades autónomas	Euros/m <sup>2</sup>	Aumento (%) 2009/2008 (*)	Relación VPO /VV. libres (%)
Andalucía	1.045,8	2,1	62,8
Aragón	1.044,2	-1,0	59,8
Asturias	1.094,2	1,8	67,9
Baleares	1.153,6	-1,8	52,3
Canarias	1.056,2	-4,5	62,7
Cantabria	1.117,0	2,4	60,4
Castilla-La Mancha	994,1	0,3	79,9
Castilla y León	1.027,9	-0,8	73,4
Cataluña	1.231,5	-3,1	53,4
C. Valenciana	1.091,6	-0,8	70,7
Extremadura	923,2	2,2	91,5
Galicia	1.008,8	-3,9	70,2
C. de Madrid	1.193,7	5,1	44,8
Murcia	1.058,2	6,2	75,3
Navarra	1.262,8	2,0	77,5
País Vasco	1.201,4	-1,9	43,2
La Rioja	1.043,6	-3,7	67,0
Ceuta y Melilla	958,4	0,5	56,0
<b>España</b>	<b>1.096,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>57,1</b>

(\*) Segundo trimestre de 2009 sobre el mismo periodo de 2008.

Nota: se incluyen VPO nuevas y usadas

Fuente: Ministerio de Vivienda. [www.vivienda.es](http://www.vivienda.es)

Por último, y **en séptimo lugar**, se dispone de estimaciones anuales del Ministerio de Vivienda sobre el *stock* de viviendas protegidas existente en España, serie que se prolonga hasta el 31 de diciembre de 2008. Según dichas estimaciones, existían unos 2,7 millones de viviendas protegidas en España en la fecha en cuestión, el 10,9% del parque total de viviendas. El 22% del parque de viviendas protegidas correspondía a Andalucía, con casi 600.000 viviendas de dicho tipo, seguida por la Comunidad de Madrid, con el 10,7% del total citado, correspondiente a unas 293.000 viviendas. La proporción que suponen las viviendas protegidas sobre el stock total de viviendas de España ha descendido desde el 12,1% de 2001 hasta el 11% de 2008, según dicha estimación.

La información disponible permite, pues, seguir el perfil cíclico seguido por las viviendas protegidas en España desde los años sesenta. Sin embargo, existen diferencias importantes entre los valores absolutos de las series de viviendas protegidas visadas, iniciadas, vendidas y financiadas correspondientes a la década de los años 2000. Asimismo, resul-

ta escasa la información disponible sobre la ejecución de los planes plurianuales de vivienda, establecidos por el Ministerio de Vivienda y ejecutados por las autonomías. Dicha situación debería superarse estableciendo un control estadístico permanente de la producción de tales viviendas y de su presencia en el conjunto del mercado de vivienda, a la vista de la trascendencia de este componente de la política de vivienda.

De los datos disponibles se deduce asimismo que la vivienda protegida gana en intensidad relativa en los periodos de recesión de la construcción inmobiliaria. En las etapas de auge, por el contrario, suele descender la participación de las VPO en la construcción de nuevas viviendas. En los últimos años, al depender la promoción de viviendas protegidas de la disponibilidad de suelo procedente de las promociones libres, la promoción protegida ha estado más conectada con la de viviendas libres.

La recuperación en 2008-2009 de una proporción significativa de las VPO respecto del total de nuevas viviendas proyectadas puede tener más que ver con el acusado descenso de la promoción libre derivado de la crisis iniciada en 2007 que con una recuperación efectiva de la vivienda protegida. Con todas sus limitaciones y debilidades, la construcción y venta de nuevas viviendas protegidas sigue siendo el componente más social y conocido de la política de vivienda en España.

## 5. Fiscalidad de la vivienda

La vivienda es un elemento trascendente dentro del patrimonio de las familias y también es una fuente potencial de obtención de renta. El tratamiento fiscal de la vivienda suele situarse entre el gravamen y los incentivos o bonificaciones fiscales. La diversidad de empleos posibles de la vivienda (bien de uso, inversión patrimonial o empresarial) implica que el tratamiento que la política fiscal confiere a la vivienda resulte necesariamente complejo.

El valor de la vivienda se utiliza en España como base para gravámenes que afectan a los tres niveles administrativos, Estado, autonomías y corporaciones locales. Así, por ejemplo, la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, procedente en su mayor parte de las transacciones de viviendas, forma parte del presupuesto de ingresos de los gobiernos autónomos, mientras que el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) sobre las ventas de viviendas nuevas corresponde al Estado.

En el caso de las administraciones locales, buena parte de sus ingresos fiscales depende de los impuestos a los que está sujeto el uso y la transmisión de las viviendas. Por ejemplo, el impuesto sobre la propiedad de los bienes inmuebles (IBI) es una de las fuentes básicas de ingresos de los presupuestos de estos entes locales. Dicho impuesto es objeto de frecuente modificación con el fin de aumentar la recaudación, dentro del marco de la normativa estatal. Se considera que la recaudación de los impuestos de bienes inmuebles y de los tributos asociados con el desarrollo del planeamiento urbano ha llegado a suponer el 50% de los ingresos fiscales totales de los ayuntamientos.

Desde 1997 los impuestos que han registrado un mayor aumento de recaudación en España han sido el IVA y los de Transmisiones Patrimoniales (ITP) y Actos Jurídicos Documentados (AJD). El crecimiento intenso entre 1998 y 2005 de las transacciones inmobiliarias, de la construcción de nuevas viviendas (1998-2006) y de los precios de venta (1998-2007) ha debido de incidir de forma destacada sobre el aumento de la recaudación de dichos impuestos. El crecimiento de la presión fiscal en España en el periodo 1998-2007 tiene, pues, bastante que ver con el auge inmobiliario de los últimos años.

La fiscalidad de la vivienda afecta en España a la construcción y transmisión de nuevas viviendas y a su propiedad. Se resumen a continuación los principales componentes de dicha fiscalidad.



## 5.1 Impuestos sobre la construcción y transmisión de las viviendas

**Impuestos locales:** se gravan las plusvalías del solar vendido al promotor (Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana –IVTNU–), la autorización para la construcción de nuevas viviendas a través de la tasa de Licencia Municipal de Obras y otras tasas asociadas con el proceso de construcción de las nuevas viviendas, Impuesto sobre la Construcción, Instalaciones y Obras (ICIO), e IVTNU del solar en la venta de la vivienda. Los coeficientes que aplican los ayuntamientos para todos sus impuestos están regulados por la ley de Haciendas Locales, y varían según la población y los servicios de que dispone el ayuntamiento.

**Impuestos autonómicos:** ITP sobre compra del terreno, ITPyAJD (aproximadamente el 0,5%) en el préstamo hipotecario para la compra del terreno, en la escritura de obra nueva, en la escritura de división horizontal y en la escritura de compra de vivienda.

**Impuestos estatales:** IVA, el 7% del precio de la vivienda nueva vendida. Está exenta la reinversión de la plusvalía generada en la compraventa. De no haber reinversión y haberse generado la plusvalía en un año, se grava al tipo marginal del IRPF o al 18% si se ha generado en un periodo superior.

## 5.2 Impuestos sobre la propiedad de la vivienda

**Propietarios residentes habituales:** IBI del municipio (0,4-1,1% del valor catastral).

**Propietarios de segundas residencias:** IBI del municipio, se incluye en la base imponible del IRPF la renta derivada (imputada) de la propiedad de la vivienda, correspondiente a un 2% del valor máximo entre el valor catastral y el coste de adquisición.

## 5.3 Impuestos sobre el alquiler

**Arrendador:** ITPyAJD, con motivo del contrato de alquiler; IBI de la propiedad al ayuntamiento; IRPF, en el que se integra el rendimiento neto de la vivienda arrendada en la base imponible; Impuesto sobre Sociedades, en el que los ingresos derivados del arrendamiento se incluyen en la base imponible, existiendo bonificaciones según el carácter especializado o no de la empresa arrendadora.

El proceso productivo de una vivienda de nueva construcción y su transmisión están gravados, pues, por un conjunto de tributos que corresponden a las tres administraciones

públicas (estatal, autonómica y local). Los tributos locales y autonómicos encarecen en torno al 10% los costes del promotor (suelo más la construcción propiamente dicha), mientras que los impuestos que recaen sobre el precio de venta de la vivienda suponen un 8% del precio de venta final de esta última (un 7% de IVA y un 1% en la elevación a escritura pública de la transmisión).

El conjunto de los pagos de impuestos asociados con el proceso de construcción y venta de una nueva vivienda puede oscilar entre el 10% y el 15% del coste de adquisición de dicha vivienda.

Se resume a continuación la fiscalidad citada (construcción y venta) en el caso de la vivienda de nueva construcción (REAF, 2003).

- ITP (un 7% del precio) sobre el solar adquirido para la construcción de las nuevas viviendas (CC AA).
- Plusvalías (IVTNU) (un 30% tras las deducciones) derivadas de la venta al promotor del terreno a construir (ayuntamientos). El impuesto varía según los años transcurridos desde la anterior transmisión.
- ICIO (un 4% del presupuesto) (ayuntamientos).
- Tasas de licencia de obras y otras conexas (un 3% del presupuesto, valor modal) (ayuntamientos).
- Escrituración del préstamo hipotecario a promotor para la construcción de las nuevas viviendas, AJD (un 1% sobre la garantía hipotecaria) (CC AA).
- Declaración de obra nueva, escritura de división horizontal, AJD (un 1% en ambos casos) (CC AA).
- IBI del solar (un 0,8% del valor catastral) (ayuntamientos).
- Venta de la vivienda: plusvalía e IVTNU del solar sobre el que se han construido las viviendas (0,3%) (ayuntamientos).
- Venta de la vivienda: IVA (un 7% del precio de venta) (Estado) y escritura pública, ITPyAJD (1%) (CC AA).

Como ya se ha indicado, el conjunto de la fiscalidad citada, de trasladarse íntegro al comprador, se aproximaría al 15% del coste total de adquisición (incluidos impuestos) de la vivienda de nueva construcción. De dicha fiscalidad, el 31% corresponde a la autonomía,

el 28% al ayuntamiento y el 41% al Estado. En 2005, año en el que se alcanzó el nivel máximo de ventas de la pasada etapa de auge inmobiliario, las viviendas de nueva construcción supusieron el 37,3% del conjunto de las casi 901.600 viviendas vendidas en España.

El resto (62,7%) fueron viviendas usadas, en las que la incidencia fiscal resulta más reducida que en el caso de las de nueva construcción. Se considera, sin embargo, que la fiscalidad que grava en España la propiedad de la vivienda no resulta excesiva si se la compara con la vigente en otros países occidentales, en especial cuando se trata de una vivienda destinada a residencia habitual.

## 5.4 El gasto fiscal en vivienda

Las ayudas fiscales pueden incidir sobre la propensión a comprar o a alquilar la vivienda. También afecta al precio de venta de la vivienda o al coste del alquiler, y tiene un coste oportunidad para la administración tributaria que ha establecido la desgravación.

En los Presupuestos Generales del Estado de 2009, el importe total previsto de las ayudas fiscales al acceso a la vivienda se previno que ascendería a 9.524 millones de euros, equivalentes al 0,88% del PIB previsto para la economía española en dicho año. Dentro de dicho total previsto, 6.122 millones corresponden al IRPF, y el resto, 3.402 millones, se derivaría de la práctica de tipos reducido y superreducido en el IVA que grava las ventas de las viviendas de nueva construcción.

La Administración central soporta prácticamente la totalidad de la pérdida recaudatoria, el 99% del gasto fiscal en vivienda en España, a través sobre todo de las desgravaciones fiscales incluidas en el IRPF. Se resumen a continuación los **principales componentes de los gastos fiscales** existentes en España asociados con el acceso a la vivienda.

### A) Estado

Concentra la mayor parte del conjunto de las desgravaciones, que afectan a los tributos siguientes:

**IRPF.** Vivienda habitual: tras la última reforma del impuesto citado, se deduce en la cuota del impuesto el 15% de las cantidades pagadas en el año, hasta 9.000 euros (1.350 euros es la deducción en la cuota, que se duplica si se hace declaración separada). Hasta 2006, si la vivienda se adquirió con un préstamo, en los dos primeros años desgravaba el 25% de los primeros 4.500 euros efectuados de inversión (sumando amortización de capital e intereses) y el 15% de los siguientes 4.500. Por supuesto, dicha desgravación se

duplica si la declaración del IRPF se hace separadamente por parte de los cónyuges que conviven en la vivienda.

En el debate parlamentario sobre el estado de la nación de 2009 destacó, entre las propuestas del presidente del gobierno, la correspondiente a la posible reducción del alcance desde 2011 de la desgravación por adquisición de vivienda habitual en el IRPF. La desgravación citada asciende ahora al 15% de un tope de 9.000 euros anuales, equivalente a 112,5 euros mensuales, y ello para cualquier nivel de ingreso familiar.

Dicha desgravación viene a ser el componente de la política de vivienda de mayor coste en España, correspondiente a más de 6.100 millones de euros previstos en los Presupuestos Generales del Estado de 2009. El coste fiscal citado supera ampliamente al de las ayudas incorporadas a la promoción y venta de viviendas protegidas (1.600 millones). La vivienda habitual en propiedad ha sido hasta ahora “uno de los activos con mejor tratamiento en el sistema impositivo español” (Martínez y Matea, 2002).

En principio, la eliminación de la citada desgravación afectaría plenamente a las personas con ingresos superiores a 24.000 euros anuales. La deducción será menor para quienes obtengan ingresos entre 17.000 y 24.000 euros/año, y se mantendrá íntegra la actual desgravación para quienes tengan ingresos anuales inferiores a 17.000 euros. Será preciso esperar a los cambios que se introduzcan de forma definitiva en el impuesto citado, a través de un proyecto de ley de reforma del IRPF, para comprobar el alcance definitivo de la eliminación de la desgravación en cuestión.

El anuncio citado tiene una carga destacada de posible estímulo a la compra de vivienda, en un momento en el que en la política de vivienda domina la preocupación de reducir el *stock* de viviendas de nueva construcción no vendidas sobre cualquier otra consideración.

**Cuenta de ahorro-vivienda:** desgrava en la cuota del IRPF el 15% de las cantidades depositadas cada año con destino a la compra de vivienda, con un límite de 9.015 euros anuales, y ello durante un plazo máximo de cuatro años. Tras algunas sentencias del Tribunal Supremo, la desgravación citada se extiende a otros pasivos bancarios destinados a la compra de vivienda por parte de sus titulares.

**Vivienda arrendada:** al propietario de la vivienda se le deduce en la base imponible del IRPF el 50% del rendimiento neto de las viviendas puestas en alquiler. Dicha desgravación asciende al 100% si el arrendatario tiene menos de 30 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas no superiores a 7.236,6 euros.

**IVA:** se aplica un tipo reducido del 7% en las transmisiones de vivienda libre (el 8% desde julio de 2010) y un 4% a las VPO de régimen especial.

**Sociedades:** bonificación del 85% de la parte de la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades que corresponda a las rentas derivadas del arrendamiento o la transmisión de viviendas.

**Deducción al arrendatario:** la Ley de PGE de 2008 (BOE de 27.12.2007), en su disposición final 6ª, art. 2, introdujo la deducción por alquiler de la vivienda habitual, prevista en el art. 68.7 de dicha ley. La deducción será del 10,05% de las cantidades satisfechas en el periodo impositivo por el alquiler de la vivienda habitual, siempre que la base imponible no supere los 24.020 euros anuales.

Hasta una base imponible de 12.000, euros la base máxima de la deducción será de 9.015 euros anuales, y si la base oscila entre 12.000 y 24.020 euros la base máxima será de 9.015 euros menos el resultado de multiplicar por 0,75 la diferencia entre la base imponible y 12.000 euros anuales. Como puede comprobarse, la ayuda fiscal al alquiler queda todavía por debajo de la correspondiente al acceso en propiedad.

## **B) Comunidades autónomas**

En la mayoría de las autonomías se aplican deducciones a la adquisición y rehabilitación de la vivienda habitual para contribuyentes menores de 35 años. Siete autonomías desgravan el alquiler (entre el 5% y el 20% del alquiler pagado por vivienda habitual), con cantidades máximas a deducir. Las VPO desgravan en el AJD (un 0,5% en la escritura, y un 0,5% en la formalización del préstamo).

La mayor parte de las autonomías ha hecho uso, pues, de sus competencias para regular las deducciones en vivienda. Destaca la notable diversidad de la normativa autonómica establecida en aspectos tales como los porcentajes a aplicar, los requisitos en cuanto a límites de renta de los contribuyentes, los límites máximos a deducir por alquiler y las cantidades anuales pagadas en régimen de alquiler.

En la mayoría de las autonomías existen deducciones para la adquisición y rehabilitación de la vivienda habitual para aquellos contribuyentes menores de 35 años (excepto en Cataluña, donde ha de ser menor de 32 años, y en Asturias, en la que no se limita la edad).

Llama la atención la desgravación existente en la Comunidad de La Rioja, por la cual se puede deducir un porcentaje del 7% de las cantidades invertidas en una segunda residencia, con la exigencia de que esta vivienda se halle en determinados municipios situados en el medio rural.

## **C) Ayuntamientos**

Las VPO desgravan el 50% del IBI hasta tres años después de la calificación definitiva (Ley de Acompañamiento de los Presupuestos de 2004).

## 5.5 Una valoración de la fiscalidad de la vivienda en España

El régimen tributario de la vivienda no ha sido el factor más relevante de cuantos actuaron sobre el mercado de la vivienda en el pasado auge inmobiliario. Resulta más trascendente en materia de ayuda a los jóvenes para acceder a la vivienda el fomento directo de la oferta de viviendas en alquiler. El sistema fiscal español es más bien generoso en materia de tributación de las plusvalías en el IRPF y, sobre todo, resulta evidente que dicho sistema ha fomentado el acceso a la vivienda habitual bajo la forma de la propiedad.

Esta realidad puede corregirse con los cambios ya realizados en la fiscalidad de la vivienda y con los que se han anunciado en 2009. La situación histórica, favorable al acceso a la vivienda en propiedad, ha supuesto un trato discriminatorio a favor del ahorro preciso para realizar el acceso a la vivienda respecto de las restantes formas de colocación.

En situaciones de intenso auge inmobiliario es la demanda de vivienda la que “tira” de los precios de la vivienda, dominando los oferentes la fijación de los precios de venta. Los promotores establecen los precios al nivel al que puede llegar el endeudamiento del comprador, teniendo en cuenta la renta disponible de este último y las condiciones de tipo de interés y plazo de los préstamos.

En dichas circunstancias, las ayudas fiscales, al permitir un mayor nivel de endeudamiento, se capitalizan en el precio de venta, por lo que “contribuyen más, en dicha situación, al encarecimiento de las viviendas que a facilitar el acceso a las mismas” (García Montalvo, 2003). Otra cosa es la posible eliminación de las ayudas a los adquirentes en ejercicios precedentes, puesto que ello tiene un efecto equivalente al de una elevación significativa de los tipos de interés.

El coste fiscal de las desgravaciones en el IRPF al acceso a la vivienda en propiedad en España, financiada con endeudamiento, ha oscilado en los últimos años en torno al 1% del PIB, que es una cuantía significativa y que podría tener empleos más racionales, especialmente en etapas de prolongado auge inmobiliario. El conjunto de las ayudas a la vivienda, fiscales y directas, procedentes de la Administración central, equivale al 1,1% del PIB previsto para 2009, del que el 85,5% corresponde a las ayudas fiscales o indirectas.

La última Ley de Haciendas Locales ha reforzado el margen de los gobiernos locales para potenciar la recaudación en lo relativo al IBI y al Impuesto sobre Construcciones y Obras. No existe una articulación del todo racional entre IRPF e IBI en materia de tratamiento fiscal de las plusvalías. Se considera excesiva tanto la atención como la dependencia de las Haciendas Locales respecto de la riqueza inmobiliaria. Subsisten, asimismo, problemas aplicativos no resueltos entre los Impuestos sobre Valor Añadido e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, persistiendo una amplia posibilidad de fraude en el momento de la transmisión de la vivienda.

Se atribuye a los ayuntamientos una cuota de responsabilidad en los altos niveles alcanzados tanto por los costes del suelo como por los precios de las viviendas. Ello sería consecuencia tanto de la fiscalidad que recae sobre la construcción de las nuevas viviendas como por el relativamente frecuente empleo de la subasta en la enajenación de suelo público. En realidad, como ya se ha indicado en este trabajo, el elevado coste del suelo se deriva de los elevados precios de venta previstos para las viviendas que se construyen sobre dicho suelo. Resulta evidente que en los últimos años se ha sobrecalificado suelo como urbanizable residencial. No ha habido escasez de suelo urbanizable calificado en el auge inmobiliario de 1998-2007.

## 6. Algunas sugerencias de política de vivienda

El “repasso” efectuado en los apartados precedentes a la situación del mercado y de la política de vivienda en España resulta más completo si se acompaña de algunas sugerencias al marco actual de dicha política. Se trata de una política compartida entre los tres niveles de administraciones públicas existentes en España (estatal, autonómica y local), por lo que debe trabajarse para conseguir, en general, una cierta coherencia entre los objetivos y las actuaciones desarrolladas por dichas administraciones.

A continuación se recogen algunas propuestas sin pretensión de exhaustividad. La política de viviendas no se debe confundir con la construcción de nuevas viviendas a toda costa, pues dicho enfoque refuerza la especulación.

- La política de vivienda debe atender, sobre todo, al objetivo de facilitar el acceso a la vivienda con un esfuerzo razonable respecto de los niveles de ingresos familiares. Dicho objetivo puede lograrse con cualquiera de las formas básicas de acceso a la vivienda, propiedad y alquiler, y también mediante el uso para dicho fin de viviendas de nueva construcción y de viviendas usadas. El mantenimiento de un volumen de construcción residencial a toda costa puede provocar situaciones de exceso de oferta.
- Es necesario realizar previsiones rigurosas de la demanda potencial de vivienda. Las actuales políticas de vivienda no suelen ir acompañadas de dicha previsión, por lo que no puede conocerse con precisión en qué medida son adecuados o no los objetivos cuantitativos establecidos. Se suele aludir a la previsión de creación de nuevos hogares al establecerse los objetivos. Sin embargo, esta variable no resulta exógena a la evolución de la economía, y mantiene una estrecha conexión con la situación del mercado de trabajo, y en concreto con el nivel de empleo.
- Mejoría sustancial de las estadísticas de seguimiento de la política de vivienda. Se trata de que los planes de vivienda estatales que se pongan en marcha sean objeto de un seguimiento continuo. Dicho seguimiento contribuiría a una mayor difusión y conocimiento de los instrumentos de política de vivienda entre todos los ciudadanos y posibles beneficiarios de tales planes. Se debe también conocer el alcance y cumplimiento de las políticas que desarrollan las autonomías, que desarrollan polí-



ticas independientes de la Administración central. La aplicación de la nueva línea de avales públicos establecida en 2009 para estimular la financiación de viviendas protegidas también debe de ser objeto de difusión continua.

- Avanzar más en la simplificación de las actuaciones protegidas incluidas en los planes plurianuales de vivienda. En el Plan 2009-2012 hay menos actuaciones que en el Plan 2005-2008, pero aun así el contenido del nuevo Plan todavía es muy amplio. El hecho de que las administraciones autonómicas desarrollen políticas de vivienda por completo al margen de los planes estatales invita también a limitar el marco estatal a un número reducido de actuaciones, que serían las de mayor alcance y desarrollo, como es el caso de la promoción, venta o alquiler de viviendas de nueva construcción.
- Establecimiento de un esquema detallado de los pasos a seguir para transformar viviendas libres no vendidas en viviendas protegidas. Se debe garantizar que la presencia de dicho tipo de viviendas dentro de las viviendas protegidas no “expulse” el desarrollo de otras actuaciones protegidas de mayor contenido social.
- Ante los problemas frecuentes que encuentra la promoción de viviendas protegidas para el alquiler deberían introducirse actualizaciones en la normativa para lograr los objetivos establecidos.
- Se debe vigilar el cumplimiento de la normativa de vivienda protegida, en especial de los precios máximos de venta, así como que las viviendas se destinen básicamente a los hogares con niveles de ingresos más reducidos. Por ejemplo, se debe impedir que se adquieran viviendas protegidas destinadas a segunda residencia.
- Se deben crear los registros públicos previstos en los planes de vivienda (el de demandantes está previsto en el vigente Plan 2009-2012) para garantizar el sentido social de dicho tipo de vivienda.
- Se debe avanzar lo preciso para lograr la equiparación fiscal plena de las viviendas en propiedad y de alquiler.
- Debe disponerse del Reglamento de la Ley de Suelo de 2007 para lograr su mayor aplicación. El tipo de urbanismo derivado de dicha Ley favorece la adaptación gradual de la economía española a un nuevo modelo productivo.
- En línea con la evolución seguida por las políticas de vivienda en otros países de la Unión Europea, se debe de avanzar en un horizonte en el que la política de vivienda protegida se concentre en exclusiva en el fomento de la “vivienda social de alquiler, que en España tiene un peso de sólo el 2% del parque de vivienda existente” (Trilla, 2001).

## Índice de Gráficos y Tablas

### Gráficos

Gráfico 1. Aproximación anual al <i>stock</i> de viviendas terminadas no vendido. Viviendas, 2005-2008 .....	12
Gráfico 2. Precios de la vivienda: precio real y precio accesible, 1997-2008. ....	15
Gráfico 3. Proporción préstamos a hogares/Renta disponible de las familias. Serie 1995-2008 (%). ....	19
Gráfico 4. Viviendas: proyectos visados por colegios de arquitectos. Totales anuales, 1960-2009 .....	24
Gráfico 5. Viviendas: proyectos visados por colegios de arquitectos. Totales anuales, 1960-2009 .....	25
Gráfico 6. Precios suelo y vivienda. Medias anuales, 1990-2008 .....	33
Gráfico 7. Tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda y del euríbor a doce meses. Medias anuales, 1990-2008 .....	38
Gráfico 8. Diferencial entre los tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda y el euríbor a doce meses, 1990-2007. ....	39
Gráfico 9. Viviendas protegidas, financiadas e iniciadas. Totales anuales, 1984-2009 .....	48
Gráfico 10. Viviendas protegidas, iniciadas y terminadas. Totales anuales, 1970-2009 (estimación) .....	59
Gráfico 11. Viviendas protegidas iniciadas. Totales anuales, Plan Estatal y Programas de Iniciativa Autónoma .....	60
Gráfico 12. Compraventas registradas VPO (nuevas y usadas). Totales anuales, 2004-09 .....	61

## Tablas

Tabla 1. Auge y crisis inmobiliaria, 1997-2007 y 2008-2009 .....	9
Tabla 2. Viviendas terminadas-Viviendas nuevas vendidas .....	13
Tabla 3. España. Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso, 1995-2006 .....	16
Tabla 4. Encuesta de condiciones de vida 2007. Vivienda, instalaciones y equipamiento .....	29
Tabla 5. Vivienda, instalaciones y equipamiento. ....	30
Tabla 6. Tasaciones de inmuebles (número de viviendas y precio medio).....	32
Tabla 7. Cumplimiento Plan de Viviendas, 2005-2008. Ejecución de actuaciones protegidas (número de viviendas) .....	53
Tabla 8. Plan de Vivienda, 2005-2008. Ejecución por CC. Autónomas .....	54
Tabla 9. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, 2009-2012. Objetivos previstos. Número de viviendas .....	55
Tabla 10. Plan 2009-2012. Objetivos por comunidades autónomas. Actuaciones protegidas y promoción de viviendas de nueva construcción. ....	56
Tabla 11. Viviendas de protección oficial. Precios de tasación, Segundo trimestre de 2009 .....	62

## Bibliografía

- BCE-Banco Central Europeo (2003), Factores Estructurales en los mercados de vivienda de la UE, Perspectivas del Sistema Financiero, 78,115-59.
- BCE-Banco Central Europeo (2009), Financiación de la vivienda en la Zona del Euro, Boletín Mensual, Agosto, 81-96.
- Gan, Q. y Hill Robert J. (2009), Measuring housing affordability; Looking beyond the median, Journal of Housing Economics, 18, 115-25.
- García Montalvo, J. (2003), La vivienda en España: desgravaciones, burbujas y otras historias, Perspectivas del Sistema Financiero, 78, 1-43.
- Leal, J. (2008), Política de Vivienda. Madrid. Fundación Pablo Iglesias (próxima publicación).
- Mac Lennan, D. (1982), Housing Economics. An applied approach. Harlow, Essex, U.K., Longman Group Limited.
- Maestro Yenes, P. (1979), La política de vivienda en España, Información Comercial Española, 548, Abril, 11-27.
- Martínez, J. y Matea, M. Ll. (2002), El mercado de la vivienda en España, Boletín Económico del Banco de España, Septiembre, 51-61.
- Matea, M. Ll. (2006), Las medidas de la política de vivienda en materia de alquileres y vivienda protegida, Boletín Económico del Banco de España, julio-agosto, 91-98.
- O'Sullivan, A. (2006), Urban Economics. 6ª ed. Mc Graw-Hill International Edition.
- Presidencia de Gobierno (2009), La Línea de Cobertura para Vivienda Protegida facilitará a 100.000 familias la compra de una vivienda, La Moncloa, Servicios de Prensa, 20 de julio, [www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es).
- Priemus, H. y Dieleman, F. (2002), Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and perspectives, Urban Studies, Vo. 39, Nº 2, 191-200.
- REAF-Registro de Economistas Asesores Fiscales del Consejo General de Colegios de Economistas de España (2003), Costes fiscales asociados a la Vivienda. Directivos Construcción, 161, Noviembre, 23-35.

- Rodríguez, J. (1990), La política de vivienda en España: una aproximación a los principales instrumentos. Revista Española de Financiación a la Vivienda, primavera, 11-24.
- Rubio, M. (2009), Housing market heterogeneity in a Monetary Union. Documentos de Trabajo. 0916. Madrid. Banco de España.
- Tinaut Elorza, J. J. (2008), Intervención en la Jornada de Política de Vivienda, Junio, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- Trilla y Bernalt, C. (2001), La política de vivienda en una perspectiva europea comparada. Colección Estudios Sociales, nº 9. Barcelona. Fundación La Caixa.

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M<sup>a</sup> Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal.** Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos.** María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria.** Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España.** Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate.** José M.<sup>a</sup> Contreras Mazario, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada.** Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral.** Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático.** Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España.** Carlos Tió Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español.** Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España.** Miguel A. Lasheras.
- 77/2005. **Los partidos políticos como instrumentos de democracia.** Henar Criado Olmos.
- 78/2005. **Hacia una deslocalización textil responsable.** Isabel Kreisler.
- 79/2005. **Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales.** Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler.
- 80/2005. **La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos.** Raquel Carrasco y Carolina Ortega.
- 81/2005. **Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información.** Rocío Sánchez Mangas.
- 82/2006. **La propiedad intelectual en el entorno digital.** Celeste Gay Fuentes.
- 83/2006. **Desigualdad tras la educación obligatoria: nuevas evidencias.** Jorge Calero.
- 84/2006. **I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 85/2006. **La incapacidad laboral en su contexto médico: problemas clínicos y de gestión.** Juan Gervas, Ángel Ruiz Téllez y Mercedes Pérez Fernández.
- 86/2006. **La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social.** Francisco Sevilla.
- 87/2006. **El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia.** Pilar Rodríguez Rodríguez.
- 88/2006. **La desalinización de agua de mar mediante el empleo de energías renovables.** Carlos de la Cruz.
- 89/2006. **Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico.** Juan José Solozábal Echavarría.
- 90/2006. **Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud (SNS) de España.** Beatriz González López-Valcárcel y Patricia Barber Pérez.
- 91/2006. **Agencia de Evaluación: innovación social basada en la evidencia.** Rafael Pinilla Pallejà.
- 92/2006. **La Situación de la industria cinematográfica española.** José María Álvarez Monzoncillo y Javier López Villanueva.
- 93/2006. **Intervención médica y buena muerte.** Marc-Antoni Broggi Trias, Clara Llubíà Maristany y Jordi Trelis Navarro.
- 94/2006. **Las prestaciones sociales y la renta familiar.** María Teresa Quilez Félez y José Luis Achurra Aparicio.
- 95/2006. **Plan integral de apoyo a la música y a la industria discográfica.** Juan C. Calvi.
- 96/2006. **Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco.** Manuel Reyes Mate.
- 97/2006. **Cuánto saben los ciudadanos de política.** Marta Fraile.
- 98/2006. **Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social.** Albert J. Jovell y María D. Navarro.



- 99/2006. **El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios.** A. Prieto Orzanco, A. Arbelo López de Letona y E. Mengual García.
- 100/2006. **La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver.** Pedro Rey Biel y Javier Rey del Castillo.
- 101/2006. **Responsabilidad social empresarial en España.** Anuario 2006.
- 102/2006. **Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades.** Fernando G. Benavides y Jordi Delclòs Clanchet.
- 103/2006. **Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas.** Javier Barcelona Llop.
- 104/2006. **Infraestructuras: más iniciativa privada y mejor sector público.** Ginés de Rus Mendoza.
- 105/2007. **El teatro en España: decadencia y criterios para su renovación.** Joaquín Vida Arredondo.
- 106/2007. **Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 107/2007. **Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones.** Jesús Ferreiro Aparicio y Felipe Serrano Pérez.
- 108/2007. **La reforma de la casación penal.** Jacobo López Barja de Quiroga.
- 109/2007. **El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana.** Fernando Tricas Lamana.
- 110/2007. **Sistemas alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisprudencias civil y penal.** José-Pascual Ortuño Muñoz y Javier Hernández García.
- 111/2007. **El sector de la salud y la atención a la dependencia.** Antonio Jiménez Lara.
- 112/2007. **Las revistas culturales y su futuro digital.** M.<sup>a</sup> Trinidad García Leiva.
- 113/2007. **Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional.** Alejandro Inurrieta Beruete.
- 114/2007. **La gestión de la demanda de energía en los sectores de la edificación y del transporte.** José Ignacio Pérez Arriaga, Xavier García Casals, María Mendiluce Villanueva, Pedro Miras Salamanca y Luis Jesús Sánchez de Tembleque.
- 115/2007. **Aseguramiento de los riesgos profesionales y responsabilidad empresarial.** Manuel Correa Carrasco.
- 116/2007. **La inversión del minoritario: el capital silencioso.** Juan Manuel Barreiro, José Ramón Martínez, Ángeles Pellón y José Luis de la Peña.
- 117/2007. **¿Se puede dinamizar el sector servicios? Un análisis del sector y posibles vías de reforma.** Carlos Maravall Rodríguez.
- 118/2007. **Políticas de creación de empresas y su evaluación.** Roberto Velasco Barroetabeña y María Saiz Santos.
- 119/2007. **La reforma del acceso a la carrera judicial en España: algunas propuestas.** Alejandro Saiz Arnaiz.
- 120/2007. **Renta y privación en España desde una perspectiva dinámica.** Rosa Martínez López.
- 121/2007. **La inversión pública en España: algunas líneas estratégicas.** Rafael Myro Sánchez.
- 122/2007. **La prensa ante el reto en línea. Entre las limitaciones del modelo tradicional y las incógnitas de su estrategia digital.** Xosé López y Xosé Pereira.
- 123/2007. **Genéricos: medidas para el aumento de su prescripción y uso en el Sistema Nacional de Salud.** Antonio Iñesta García.
- 124/2007. **Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas.** José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío y Óscar Celador Angón.
- 125/2007. **Las cajas de ahorros: retos de futuro.** Ángel Berges Lobera y Alfonso García Mora.
- 126/2007. **El Informe PISA y los retos de la educación en España.** Olga Salido Cortés.
- 127/2007. **Propuesta de organización corporativa de la profesión médica.** Juan F. Hernández Yáñez.
- 128/2008. **Urbanismo, arquitectura y tecnología en la ciudad digital.** José Carlos Arnal Losilla.
- 129/2008. **La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad.** Enrique Bustamante Ramírez.
- 130/2008. **La distribución y dispensación de medicamentos en España.** Ricard Meneu.
- 131/2008. **Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación.** Juan Manuel Vera Priego.
- 132/2008. **Radio digital en España: incertidumbres tecnológicas y amenazas al pluralismo.** Rosa Franquet Calvet.

- 133/2008. **Dinámica emprendedora en España.** M.<sup>a</sup> Jesús Alonso Nuez, Carmen Galve Górriz, Vicente Salas Fumás y J. Javier Sánchez Asín.
- 134(I)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. I.** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 134(II)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. II (Anexos).** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 135/2008. **El sindicalismo en España.** Andrew J. Richards.
- 136/2008. **La Genómica de plantas: una oportunidad para España.** Pere Arús y Pere Puigdomènech.
- 137/2008. **Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma.** José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Fernández Bernat.
- 138/2008. **Modelos de desarrollo de centros hospitalarios: tendencias y propuestas.** Óscar Moracho del Río.
- 139/2008. **La frontera de la innovación: la hora de la empresa industrial española.** Emilio Huertas Arribas y Carmen García Olaverri.
- 140/2008. **Propuestas para mejorar la calidad de vida en las ciudades.** María Cifuentes, Rafael Córdoba, Gloria Gómez (coord.), Carlos Hernández Pezzi, Marcos Montes, Raquel Rodríguez, Álvaro Sevilla.
- 141/2008. **La evolución de la productividad en España y el capital humano.** Rafael Doménech.
- 142/2008. **Los sindicatos en España frente a los retos de la globalización y del cambio tecnológico.** Holm-Detlev Köhler.
- 143/2009. **La creación del Sistema Nacional de Dependencia: origen, desarrollo e implicaciones económicas y sociales.** Elisa Díaz, Sara Ladra y Néboa Zozaya.
- 144/2009. **Biotechnología para una química verde, respetuosa con el medio ambiente.** José Luis García López.
- 145/2009. **Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España.** Eduard Jiménez Hernández.
- 146/2009. **Análisis económico de los efectos de la inmigración en el sistema educativo español.** Javier Salinas Jiménez y Daniel Santín González.
- 147/2009. **Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio.** José Luis Piñar Mañas.
- 148/2009. **La protección de la discapacidad en el sistema de seguridad social: propuestas de mejora.** Luis Cayo Pérez Bueno y Miguel Ángel Cabra de Luna.
- 149/2009. **El sistema de relaciones sindicales en España: un balance general del marco jurídico y del funcionamiento de la práctica sindical en el sistema social.** Manuel Carlos Palomeque López.
- 150/2009. **El papel del “Derecho” en la crisis. Algunos aspectos de la regulación financiera y de las grandes empresas en su relación con la Economía.** Andrés Recalde Castells.
- 151/2009. **Formación de los comunicadores en la era digital.** Manuel Santiago de Aguilar Gutierrez y Pedro Soler Rojas.
- 152/2009. **Rescates y reestructuración bancaria: el caso español.** Santiago Fernández de Lis, Daniel Manzano Romero, Emilio Ontiveros Baeza y Francisco José Valero López.
- 153/2009. **Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública.** Daniel Martínez Fons.
- 154/009. **Los efectos de los conciertos sobre la eficiencia y la equidad del sistema educativo español.** María Jesús Mancebón Torrubia y Domingo Pérez Ximénez de Embún.



