

El boom de la vivienda en España (1998-2007)

Autores: Marta Ramos Aguilar y José Ramón de Espínola Salazar
Departamento de Economía
Universidad Pontificia Comillas

Resumen

En los últimos años (1998-2007), el mercado de la vivienda en España ha tenido un exagerado protagonismo (denominado *boom* inmobiliario), con importantes repercusiones para el conjunto de la sociedad española. Este artículo analiza aspectos de su dinámica y sus efectos económicos, sociales y medioambientales, haciendo referencias al hasta ahora pobre papel jugado por la política de vivienda en España.

Palabras clave: Boom inmobiliario, vivienda, política de vivienda

Abstract

Over the years 1998-2007, the Spanish housing market underwent an enormous boom, with positive and negative consequences for the entire Spanish society. This paper analyses the dynamics of the housing market and the economic, social and environmental effects of the boom as well as emphasizing the poor results obtained by the government housing policies implemented throughout this period.

Key words: Housing boom, housing market, government housing policies

Recibido: 16.05.08

Aceptado: 03.06.08

I. Introducción

La importancia del mercado de la vivienda para cualquier economía es grande. De su correcto funcionamiento (eficiente y equitativo) dependen aspectos básicos del desarrollo, entendido éste como crecimiento sostenible desde la triple perspectiva económica, social y medioambiental. El crecimiento del sector vivienda está íntimamente ligado al crecimiento global de la economía (por sus intensos vínculos con el empleo y con muchas ramas de actividad); además, el disfrute universal de una vivienda digna es un componente esencial de la cohesión social; y finalmente, la construcción de viviendas tiene una repercusión medioambiental destacada (las viviendas consumen espacio y su utilización implica consumo energético y emisiones de gases con efecto invernadero).

En los últimos años (1998-2007), el mercado de la vivienda en España ha tenido un exagerado protagonismo (el denominado *boom* inmobiliario), con importantes repercusiones para el conjunto de la sociedad española. Este artículo analiza aspectos de su dinámica y sus efectos, haciendo alguna referencia final al hasta ahora pobre papel jugado por la política de vivienda.

II. Las viviendas: características y factores de demanda

II.1. Características de la vivienda

Algunas especificidades del producto vivienda son las siguientes:

- El alto valor económico de la vivienda, así como su alta vida y lenta amortización. De ahí que el stock de viviendas supere muy ampliamente el flujo anual de las mismas, y los flujos anuales sólo lentamente pueden corregir los desajustes de stock.
- El carácter local de la vivienda, derivado de la necesidad de construirla en lugares concretos, su inmovilidad territorial. Ello, al mismo tiempo que encarece la producción, provoca cierta rigidez en el mercado inmobiliario, pues establece barreras a la competencia y dificulta el ajuste oferta-demanda.
- El uso intensivo del factor trabajo (en gran medida de baja cualificación y productividad) y la fuerte conexión input-output de la construcción de viviendas con muchas ramas industriales y servicios. De ahí que el crecimiento de la cons-

trucción de viviendas actúe como locomotora de la economía, pues implica crecimiento del empleo y mayor demanda de inputs de las ramas industriales y servicios relacionadas.

- El alto impacto medioambiental, dado el uso intensivo del recurso espacio y la emisión de gases con efecto invernadero. Ello hace necesaria la planificación territorial y urbanística de la construcción de viviendas que frene los efectos medioambientales negativos derivados de una edificación desordenada e ineficiente desde el punto de vista energético.
- Las viviendas, dada su naturaleza (alto valor y duración, lenta amortización) son objeto de una doble demanda: por un lado la demanda para *uso* y por otro lado la demanda como *activo inmobiliario* (forma rentable de mantener riqueza, alternativa a los activos financieros, objeto de especulación). Dada la confluencia de ambas demandas, en la formación de los precios de las viviendas influyen factores muy diversos.
- La vivienda cumple funciones económicas básicas: el disfrute de una vivienda es uno de los derechos básicos de las personas, tal como sostiene la Constitución española de 1978 que en el artículo 47 establece que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” señalando que “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”, añadiendo que “la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

La importancia cuantitativa del sector de la vivienda en la economía española es considerable (mucho mayor que en la UE-15): en 2007 significa el 7,5% del PIB y el 9,3% del gasto nacional.

II.2. Factores determinantes de la adquisición de viviendas

Muchos son los factores que determinan el comportamiento de la compra de viviendas, destacando entre ellos los siguientes:

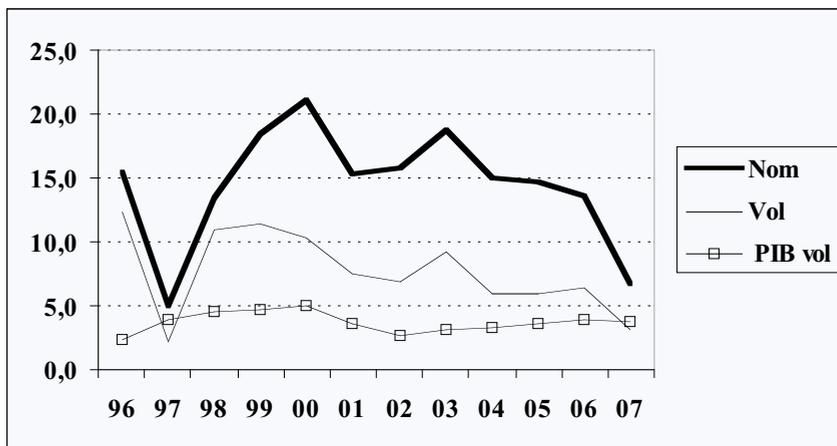
- El precio de las viviendas en relación a la disponibilidad y el precio de los alquileres.
- La evolución del empleo y la renta familiar, especialmente sus expectativas a medio y largo plazo.
- La evolución demográfica junto con factores sociológicos, que influyen en la formación de nuevos hogares (flujos migratorios, ritmo de emancipación de los jóvenes, nupcialidad, divorcios, etc.).
- Las condiciones de financiación (tipos de interés, plazos de amortización, facilidades de obtención de préstamos hipotecarios, etc.).

- El componente especulativo: las expectativas de revalorización de las viviendas, la rentabilidad de los activos financieros, etc. Este comportamiento especulativo determina la alta volatilidad del mercado inmobiliario. En España, en las últimas tres décadas se han dado dos intensos *boom* inmobiliarios, uno de corta duración (1987-1990) y otro de más larga duración (1998-2007).

III. El *boom* de la vivienda en España (1998-2007)

Uno de los episodios más destacados del crecimiento económico español de los últimos años es la expansión del gasto, la producción, el empleo y los precios en el sector vivienda entre 1998 y 2007. Esta expansión ha sido uno de los factores que han impulsado el crecimiento económico español y a la vez han determinado sus desequilibrios.

Gráfico 1. Tasas de variación anual del gasto en vivienda

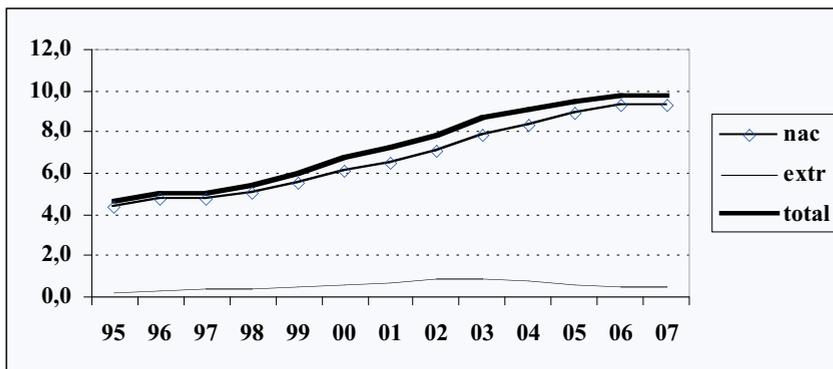


Desde 1998 tiene lugar un intenso crecimiento del gasto en vivienda (tanto nominal como en volumen), que en 2007 se desacelera. Elaboración propia con datos del INE.

El intenso crecimiento del gasto en vivienda. A partir de 1998 el gasto en vivienda, tanto en términos nominales como en volumen, comienza a registrar tasas de crecimiento muy altas, muy superiores a las del gasto nacional y el PIB, siendo 2000 el año con tasa más elevada, manteniendo de forma persistente en años siguientes tasas muy altas. La evolución de las tasas de crecimiento muestra un perfil acorde con el ciclo económico del conjunto de la economía. En 2006 se dan los primeros signos de desaceleración, que se confirman en 2007.

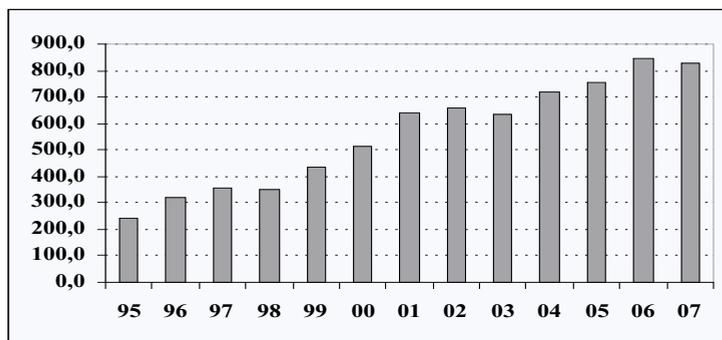
El fuerte crecimiento de la producción de viviendas. Como consecuencia del fuerte tirón de la demanda, la producción de viviendas crece de manera muy considerable, alcanzando en 2006 un máximo con 850 mil nuevas viviendas. Ello provoca que en sólo doce años el parque de viviendas aumente un 38,2% (de 18,4 millones en 1995 a 25,5 millones en 2007)¹.

Gráfico 2. Evolución del gasto nominal (nacional y extranjero) en vivienda en % del PIB



El intenso crecimiento del gasto nacional en vivienda, muy superior al del PIB, hace que más que se duplique su participación en el PIB. También la inversión extranjera ha empujado la demanda de vivienda en España. Elaboración propia con datos del INE.

Gráfico 3. Aumento anual del parque de viviendas, en miles



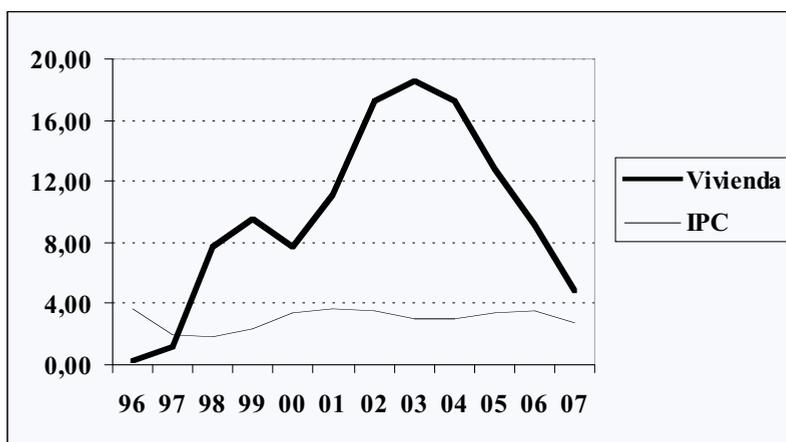
¹ En algunos años del periodo, el número de nuevas viviendas construidas en España ha sido mayor que la suma de las obtenidas en tres países de mayor población que España: Alemania, Francia e Italia.

Nótese el espectacular crecimiento anual del parque de viviendas. En 2006 y 2007 más de 800 mil viviendas se añaden al parque, que en sólo doce años aumenta casi un 40%. Ello da idea de la intensidad del proceso. Elaboración propia con datos del Banco de España (BE).

Sin embargo, este importantísimo aumento de la oferta no se ha repartido entre todos los segmentos del mercado de viviendas, siendo muy insuficiente la oferta de *viviendas pequeñas* que demandan colectivos específicos (estudiantes, parejas jóvenes, personas mayores, personas que viven solas), que no precisan viviendas con dos o tres dormitorios².

El fortísimo incremento del precio de la vivienda. Dado el muy intenso crecimiento de la compra de viviendas, y a pesar del también muy importante incremento de la construcción de viviendas, tiene lugar un espectacular crecimiento del precio de la vivienda. Según datos difundidos por el Banco de España, el precio medio del m² de la vivienda libre, que en 1995 era 693 euros, se sitúa en 2007 en 2.086 euros (se triplica en sólo doce años).

Gráfico 4. Tva del precio medio del m² de la vivienda libre



Entre 1998 y 2007 el crecimiento del precio medio del m² de vivienda libre es mucho mayor que crecimiento del IPC. Elaboración propia con datos del BE.

La escasez de viviendas en alquiler. También cabe destacar el muy escaso peso que tiene el alquiler dentro de las formas de tenencia de viviendas. Sólo el 11% de las viviendas principales son ocupadas en régimen de alquiler, porcentaje que es muy inferior al que se da en países europeos (40%). Nótese en el cuadro adjunto que este

² Cfr. B. Corredor. Intervención en Foro de Nueva Economía, 10 de junio de 2008. Ministerio de Vivienda (www.mviv.es).

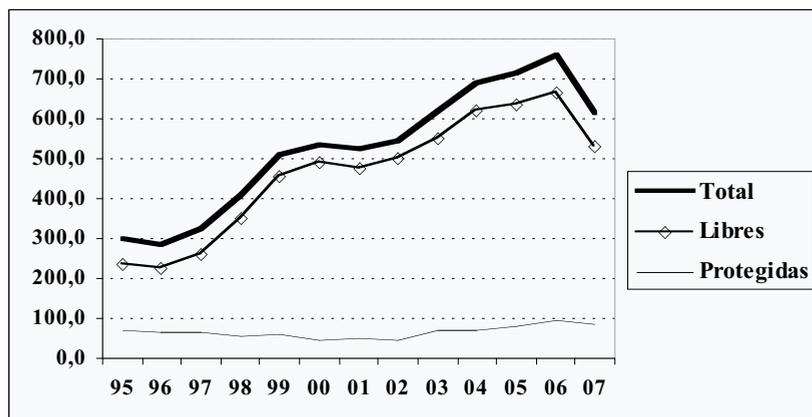
porcentaje ha venido registrando ligeros pero significativos descensos los últimos años.

Cuadro 1. Vivienda principal: tenencia en alquiler (% Total)

Año	%
2001	11,4
2002	11,4
2003	11,3
2004	11,3
2005	11,3
2006	11,0

Se aprecia un ligero descenso del porcentaje que supone la tenencia en régimen alquiler respecto de la tenencia total de vivienda principal. Fuente: Ministerio de Vivienda.

Gráfico 5. Evolución de las viviendas iniciadas (libres y protegidas)



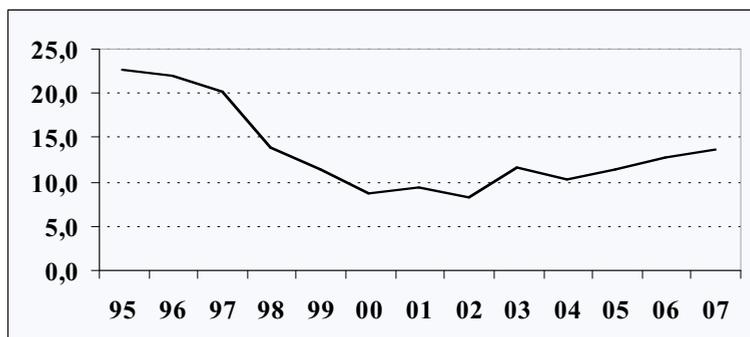
El gráfico ofrece una elocuente imagen de la desproporción entre las promociones libre y protegida. Esta última se reduce entre 1995 y 2002 (de 68 mil a 44 mil anuales), registrando posteriormente un aumento (en 2007 se iniciaron 84 mil viviendas protegidas). Elaboración propia con datos del BE.

La pobre oferta de vivienda protegida. Finalmente, es destacable que en los últimos años se ha acentuado el desequilibrio entre la construcción de viviendas libres y viviendas con protección oficial (protegidas), pues el aumento espectacular de la promoción de viviendas libres ha venido acompañado del descenso de la promoción

de viviendas protegidas entre 1995 y 2002, seguido de un modesto repunte a partir de 2003.

El ratio viviendas iniciadas protegidas/libres expresa el muy pobre comportamiento de la promoción de viviendas protegidas (1995: 22,4%; 2002: 8,1%; 2007: 13,6%), pudiendo afirmarse que durante el *boom* de la vivienda (con su espectacular crecimiento de precios) ha brillado por su ausencia la promoción de vivienda protegida. Ello no ha contribuido a paliar el creciente problema de acceso a la vivienda de jóvenes y grupos sociales desfavorecidos, dificultando además la movilidad geográfica de la oferta laboral (una de las rigideces del mercado laboral español).

Gráfico 6. Ratio viviendas iniciadas protegidas/libres



La desproporcionada evolución de las promociones protegida y libre reduce la ratio, lo cual unido al fuerte encarecimiento de la vivienda libre repercute muy negativamente en el acceso a la vivienda de jóvenes y colectivos sociales modestos. Elaboración propia con datos del BE.

IV. Efectos del boom de la vivienda

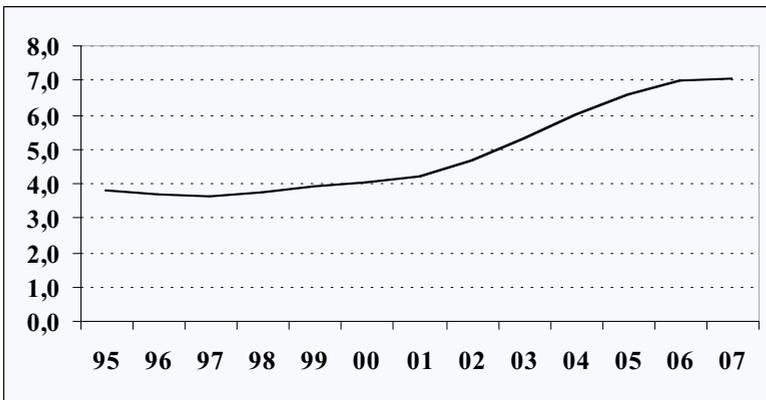
Desde el punto de vista del desarrollo deseable de la economía española (crecimiento sostenible desde las perspectivas económica, social y medioambiental), muchos son los efectos (tanto positivos como negativos) del *boom* de la vivienda.

El empleo y la renta. Entre los efectos positivos, cabe destacar la intensa creación de empleo, directa e indirecta. Ello porque, por un lado, la construcción de viviendas es una actividad intensiva en empleo, pero además estimula la actividad de muchas ramas industriales y servicios relacionados con ella, dándose efectos de arrastre activo. Asimismo, la expansión de la construcción de viviendas ha generado rentas (remuneración de asalariados y excedente de explotación), que han impulsado el crecimiento económico general (vía expansión del consumo final y la formación de capital). Sin duda, el prolongado e intenso crecimiento económico que se ha

dado en España en los últimos años ha tenido en la construcción de viviendas uno de los sectores impulsores.

El acceso a la vivienda. Entre los efectos negativos, destaca el generado por el encarecimiento de la vivienda en la accesibilidad a la misma, especialmente para determinados colectivos (los jóvenes y las personas con niveles de renta medio y bajo). El Banco de España ofrece al respecto varias ratios de accesibilidad que cuantifican el problema. Así, la ratio precio de la vivienda respecto de la renta bruta media de los hogares aumenta considerablemente (de 3,6 en 1997 a 7,0 en 2007), reflejando la desproporción entre el crecimiento del precio de la vivienda y el de la renta media de los hogares. También la ratio denominada *esfuerzo teórico anual*, que relaciona el pago anual medio (por intereses y amortización de las hipotecas) y la renta bruta media de los hogares, desde 1999 no deja de aumentar, alcanzando en 2007 el 44,8% si no se tienen en cuenta las deducciones fiscales, y el 36,0% considerándolas.

Gráfico 7. Ratio precio vivienda /renta bruta media hogares

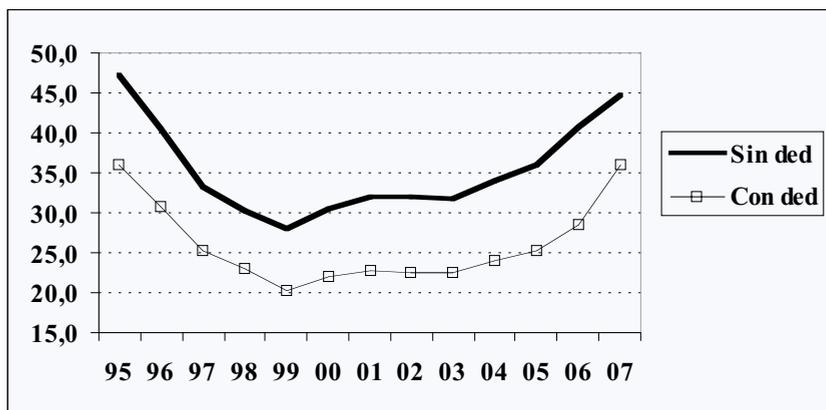


El gráfico representa la evolución de la ratio precio de la vivienda /renta media de los hogares. Esta ratio en 1997 era 3,6 y en 2007 casi el doble 7,0. Su fuerte aumento pone de manifiesto la gran desproporción entre el crecimiento del precio de la vivienda y el de la renta bruta media de los hogares. Elaboración propia con datos del BE.

El endeudamiento de los hogares. También efecto del encarecimiento de la vivienda ha sido el excesivo endeudamiento de muchos hogares que a pesar de las dificultades han accedido a la vivienda. El crecimiento de la deuda de los hogares, mediante préstamos hipotecarios a tipos de interés variable (en años de tipos de interés muy bajos), ha incrementado la exposición al riesgo y la vulnerabilidad financiera de los hogares ante eventuales subidas de los tipos de interés. El alto endeudamiento de los

hogares genera una carga de intereses (una merma de renta disponible para el gasto) que aumenta cuando suben los tipos de interés, reduciendo la renta disponible de los hogares y frenando su consumo final, con un posible impacto negativo en el crecimiento de la economía.

Gráfico 8. Esfuerzo teórico anual sobre renta bruta de hogares, sin y con deducciones fiscales



Nótese la evolución en los años más recientes del esfuerzo anual de los hogares por la compra de vivienda, consecuencia de varios factores: el creciente endeudamiento de los hogares, la evolución de los tipos de interés hipotecarios y los retoques de las deducciones fiscales a la compra de vivienda. Elaboración propia con datos del BE.

La redistribución de rentas. Otro efecto negativo del *boom* de la vivienda tiene que ver con la distribución de la renta, pues ha dado lugar a una indudable aunque difícil de medir *redistribución* de rentas entre adquirentes y vendedores de activos inmobiliarios (suelo y viviendas). Los propietarios de activos inmobiliarios han obtenido importantes plusvalías a costa de los compradores de viviendas para uso propio, que deben asumir un alto endeudamiento, con el consiguiente pago de intereses y amortizaciones durante largos periodos de tiempo. No es casualidad que en pocos años algunos constructores españoles se hayan situado entre las personas con mayor patrimonio del mundo, mientras que muchos hogares españoles deben restringir sus gastos de consumo final durante largos periodos de tiempo, debido a la fuerte incidencia de la carga financiera del endeudamiento en su renta disponible.

Movilidad geográfica y edad de emancipación de los jóvenes. También el prolongado *boom* inmobiliario y sus efectos sobre los precios de la vivienda dificultan la movilidad geográfica de los trabajadores. La escasa movilidad geográfica de la oferta laboral, una de las rigideces del mercado laboral español, está en parte provocada por la carestía de viviendas y alquileres. Y son los jóvenes y las personas con menores

ingresos los principalmente afectados por esta falta de movilidad geográfica. Asimismo la carestía de la vivienda afecta a la edad de emancipación de los jóvenes respecto de sus padres y a la formación de nuevos hogares, que requieren el uso de una vivienda (adquisición o alquiler).

Efectos medioambientales. Tampoco pueden ignorarse los efectos medioambientales de una excesiva y en ciertos casos irresponsable concesión de licencias de obra por algunas Administraciones Públicas (AAPP). Dado el inadecuado sistema de financiación de las AAPP locales (junto con la existencia de corrupción administrativa), tal como denuncian ONGs medioambientales³ e informes de las instituciones de la UE, con demasiada frecuencia se han concedido licencias de obra que perjudican gravemente el equilibrio medioambiental de determinadas zonas, especialmente el litoral mediterráneo y en las grandes aglomeraciones urbanas. Asimismo, no debe olvidarse el impacto derivado de las emisiones de gases con efecto invernadero de viviendas no construidas con criterios medioambientales: “el uso de la energía en los edificios ocasiona la quinta parte de las emisiones totales españolas de gases con efecto invernadero”⁴.

El final de boom y la contracción de la actividad. Además, el brusco final del boom (por la contracción intensa de la demanda de vivienda) provoca la caída de producción y precios de las viviendas, con efectos recesivos en la dinámica del conjunto de la economía. Pues la caída de la producción de viviendas genera efectos directos e indirectos sobre el empleo, dadas las intensas relaciones entre la construcción de viviendas y muchas ramas de actividad; y la caída del empleo afecta a las rentas salariales y al consumo final. Además, la caída del precio de la vivienda podría generar un efecto riqueza negativo que afectaría al gasto y, por tanto, a la producción y al empleo globales.

Ampliación de los desajustes del mercado de viviendas. Cabe señalar, por tanto, que el boom de la vivienda de los últimos años ha ampliado los desajustes y desequilibrios que venía registrando el mercado de la vivienda en España, destacando entre ellos los siguientes:

- El problema de la carestía y especulación del suelo, con alta incidencia en el precio de las viviendas, relacionado con la financiación de los ayuntamientos.
- La insuficiencia de la oferta de viviendas de tamaño pequeño, tamaño más ajustado a las necesidades de determinados colectivos sociales (estudiantes universitarios, parejas jóvenes, personas solas, mayores, etc.).
- La escasa promoción de viviendas de protección oficial (tanto en régimen de propiedad, como en régimen de alquiler).

³ Cfr. Greenpeace. *Destrucción a toda costa. Informe sobre la situación del litoral español*. Junio de 2007. <www.greenpeace.es>.

⁴ Cfr. intervención de la ministra de Vivienda Beatriz Corredor en su comparecencia en la Comisión de Vivienda del Congreso de Diputados el 3 de junio de 2008 (página web del Ministerio de Vivienda www.mviv.es), pág. 40.

El raquítico desarrollo de la vivienda en alquiler (11% del mercado total, frente al 40% europeo) en general, y en particular la muy escasa oferta pública de viviendas en alquiler (1% de la vivienda protegida). A ello paradójicamente se contraponen la existencia de un importante stock viviendas vacías (se estima que unos tres millones), que no *entran* en mercado de alquiler por diversos motivos⁵.

El modelo de construcción extensivo (muy consumidor de suelo en áreas muy urbanizadas), muy centrado en la construcción nueva, que genera efectos medioambientales negativos, y la escasa importancia de la rehabilitación de viviendas (modelo intensivo, no consumidor de suelo).

La obsolescencia de parte del parque de viviendas, por ineficiencia energética y falta de calidad (seguridad, comodidad, etc.), a la que se une al deterioro de algunos barrios urbanos (céntricos y periféricos), que tiende a crear barrios marginales.

V. Factores determinantes del boom de la vivienda

En la fase expansiva de cualquier ciclo económico tiende a producirse cierto *boom* de la vivienda: a medida que crece la renta de la economía, aumenta la demanda de todos los bienes y servicios, incluida la vivienda. Dado que la vivienda es un bien que proporciona utilidad (al que la usa) y, al propio tiempo, un activo que otorga rentabilidad a su propietario (que no la usa), en forma de alquileres y/o plusvalías generadas por su revalorización, en la fase expansiva del ciclo aumenta la demanda de viviendas y con ella la producción y el precio de la vivienda. Ello a su vez ejerce un efecto multiplicador sobre el conjunto de la economía, pues a medida que crecen la renta y el empleo, mejoran las expectativas de los agentes económicos, aumentando el consumo final y la formación de capital, que retroalimentan el proceso expansivo. Además, la revalorización de los activos inmobiliarios genera un efecto riqueza que empuja la demanda de bienes y servicios en general y de vivienda en particular. Todo ello es, sin duda, *parte* de la explicación del largo e intenso *boom* de la vivienda que se produce en España entre 1998 y 2007.

Sin embargo, en la economía española en estos años operan *factores singulares* sin cuya presencia no se habría dado el proceso expansivo con la misma intensidad. Cabe citar dos: uno *demográfico* y otro *financiero*. Entre 1996 y 2007 la población española registra un fuerte crecimiento (5,5 millones, de los cuales 4,0 millones por la inmigración). Se trata en gran medida de población en edad laboral que genera dos efectos notables. Por un lado, hace posible una oferta laboral más flexible, permitiendo el crecimiento de empleos de baja remuneración en sectores intensivos en empleo, como la construcción; por otro lado, estimula la demanda de todo tipo de

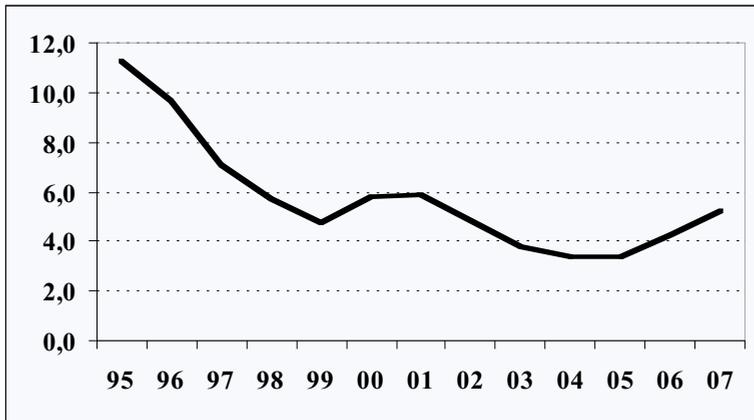
⁵ El tratamiento fiscal más favorable a la compra que al alquiler desincentiva la opción de alquiler. Por otro lado, las insuficientes garantías para el arrendatario (en caso de impago) juegan en contra de la oferta de pisos en alquiler.

bienes, entre ellos la vivienda. De manera que una parte de la expansión de la demanda de vivienda no se explica sin el *boom* demográfico.

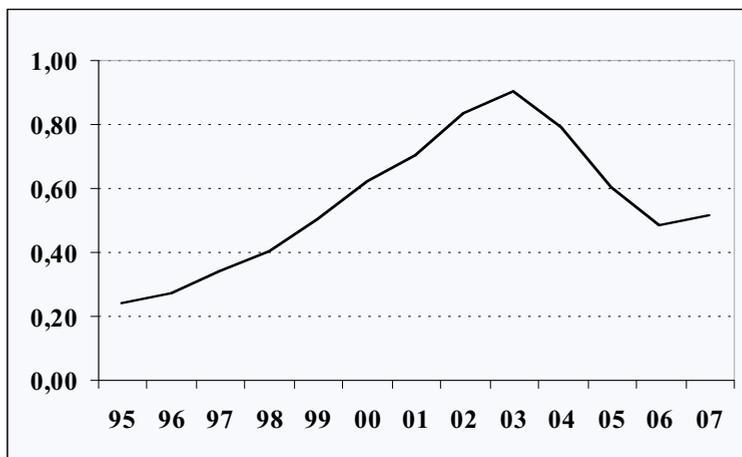
Junto al factor demográfico, en los últimos años se han dado muy favorables condiciones de financiación. La integración monetaria de España en la UE y la política monetaria diseñada por el Banco Central Europeo han posibilitado a la economía española abundante financiación a tipos de interés nominal y real históricamente bajos (en algunos años el tipo real es negativo al superar la tasa de inflación el tipo de interés nominal). Ello, unido a la mayor competencia y a la mejora de la eficiencia de las entidades financieras (permitiendo el alargamiento de los plazos de amortización de las hipotecas), ha facilitado la financiación de la compra de viviendas y el endeudamiento creciente de los hogares. También la baja rentabilidad de los activos financieros (depósitos y fondos de inversión) en algunos años ha reorientado inversiones financieras hacia activos inmobiliarios.

Y a medida que ha ido aumentando el precio de la vivienda (revaloración de activos) se ha ido incrementando la demanda de vivienda como inversión especulativa, tanto por parte de residentes como por no residentes, no siendo despreciable la participación de las inversiones extranjeras en el *boom* de la vivienda (que llegan a significar el 0,90% del PIB en 2003).

Gráfico 9. Tipo de interés (préstamos libres para compra de vivienda)



La evolución a la baja del tipo de interés de los préstamos hipotecarios ha sido uno de los factores impulsores del *boom* inmobiliario. Nótese las subidas de tipos de los últimos años, que han contribuido al final del *boom*. Elaboración propia con datos del BE.

Gráfico 10. Inversión extranjera en vivienda, en % del PIB

Entre los factores que han impulsado la demanda de vivienda en España se encuentra la inversión extranjera, llegando a alcanzar en 2003 el 0,90% del PIB. Elaboración propia con datos del BE.

En suma, junto al funcionamiento de los multiplicadores que operan de forma expansiva en las fases de auge del ciclo económico, el *boom* demográfico (inmigración) y las muy favorables condiciones de financiación explican la intensidad y duración del *boom* de la vivienda en España entre 1998 y 2007.

VI. Política de vivienda en España

Frente al comportamiento del mercado de la vivienda en España, afectado por el *boom* inmobiliario, con sus graves efectos sobre la accesibilidad a la vivienda, la distribución de la renta, la cohesión social y el medio ambiente, no han faltado medidas de política económica. Al respecto cabe mencionar los Planes de vivienda 2002-2005 y 2005-2008, así como el reciente “Plan de apoyo a la emancipación e impulso del alquiler”.

Antes de exponer una breve síntesis de sus principales medidas, cabe destacar las enormes dificultades que estos Planes tienen a la hora de su implantación, debido al reparto de competencias en materia de vivienda entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tal y como recoge el preámbulo del Plan de Vivienda 2002-2005, “dada la asignación de competencias entre los diferentes niveles de Administraciones públicas, el Estado carece de la posibilidad de llevar a cabo el cumplimiento de sus planes de vivienda de forma autónoma... (pues) ... son las Comunidades Autónomas las que ostentan, en principio, las competencias en materia de vivienda y disponen

de los instrumentos para, sea actuando directamente, sea mediante su contacto inmediato con los ciudadanos, llevar a efecto las políticas de vivienda.⁶

La complejidad jurídica en la que se desarrollan estos planes se ha traducido generalmente en un número de actuaciones realizadas en materia de vivienda protegida mucho menor que el previsto. Como indicador de la complejidad de las actuaciones, cabe señalar que el Plan de vivienda actualmente en vigor (2005-2008) ha sido consensuado entre el Estado y más de 60 organismos diferentes⁷.

El Plan de vivienda 2005-2008. El último Plan estatal de vivienda 2005-2008 incrementa muy notablemente sus objetivos en cuanto a cifras de presupuesto y de número de viviendas con relación al plan anterior.

Cuadro 2. El Plan de vivienda 2005-08: algunas cifras

	Plan de vivienda 2002-2005	Plan de vivienda 2005-2008	Tasa variación
Presupuesto total	3.380 millones €	6.822 millones €	+102%
Nº viviendas	442.000	720.000	+63%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de la vivienda

Los ejes estratégicos del Plan 2005-2008⁸ coinciden básicamente con los de planes anteriores:

- La ampliación del peso de la vivienda protegida en el conjunto de la oferta de vivienda.
- La búsqueda de un mejor equilibrio entre las formas de tenencia de vivienda (propiedad y alquiler), fomentando la vivienda en alquiler y la salida al mercado (puesta en uso) de viviendas vacías (con subvenciones al propietario que las oferte en alquiler y ayudas a la rehabilitación de las mismas para su cesión en alquiler).
- El impulso de las actuaciones en materia de suelo con destino a la construcción de viviendas protegidas.
- Facilidades a la rehabilitación de viviendas áreas urbanas (con ayudas adicionales a los barrios degradados, a las viviendas vacías y a las que se destinen al alquiler).

⁶ Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005.

⁷ Entre éstos, además de los representantes del sector, se ha consultado con colegios profesionales, sindicatos y colectivos sociales en representación de los jóvenes, los inmigrantes, los discapacitados, las asociaciones de mayores, de consumidores, etc.

⁸ Preámbulo del Real Decreto 801/2005 de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

- El alcance universal del Plan, haciendo especial hincapié en colectivos más desfavorecidos (primer acceso a la vivienda en propiedad, jóvenes hasta 35 años, familias numerosas y monoparentales, mayores de 65 años, familias con discapacitados, así como víctimas del terrorismo y de la violencia de género).

Sin embargo, como novedad conceptual el Plan 2005-2008 pretende “facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible, en una ciudad más habitable que contribuya a construir un territorio más equilibrado”⁹, tratando de contribuir a un desarrollo urbano sostenible¹⁰.

Las medidas principales del Plan 2005-2008 son¹¹:

- Incremento del parque de vivienda protegida para favorecer el acceso a los ciudadanos con menores ingresos e influir en el precio de la vivienda libre.
- Ayudas al pago de la entrada, en función de los ingresos y las circunstancias personales.
- Incremento del número de categorías y tipología de viviendas.
- Creación de la vivienda de precio concertado, dirigida al sector de rentas medias.
- Promoción de un parque estable de viviendas protegidas y control de la especulación mediante la extensión de la calificación a 30 años.
- Ayudas adicionales para la vivienda en alquiler, tanto para los promotores de dichas viviendas como para los inquilinos¹².
- Y la creación de los organismos siguientes: Registros de demandantes de vivienda para evitar el fraude en la vivienda protegida, “Ventanillas únicas de vivienda” para el acceso de los ciudadanos a la vivienda protegida, el Consejo del Plan de Vivienda, las Comisiones Bilaterales y la Comisión Multilateral para el seguimiento de la consecución del Plan.

Una cuestión central es la definición del umbral de ingresos que determina las familias beneficiarias. El Plan 2005-2008 pretende ampliar el número de familias

⁹ Disposición general segunda del preámbulo del Real Decreto 801/2005 de 1 de julio.

¹⁰ Al respecto, cabe mencionar que el Plan incorpora medidas como las siguientes:

- Ayudas para viviendas sostenibles de acuerdo con el nuevo código Técnico de Edificación.
- Apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación para urbanizaciones sostenibles.
- Actuaciones dirigidas a la mejora de la calidad de las viviendas.
- Apoyo a la construcción de viviendas que recojan innovaciones tecnológicas en cuanto a diseño, materiales, energías y tratamientos de residuos.
- Estímulos a la incorporación a las viviendas de energía solar térmica.

¹¹ “Presentación del Plan de vivienda 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda” Fuente: Ministerio de Vivienda www.mviv.es

¹² De hecho, el nuevo plan de vivienda incrementa en un 625% las viviendas en alquiler en sus distintas modalidades. “Presentación del Plan de vivienda 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda” Fuente: Ministerio de Vivienda www.mviv.es

beneficiarias aumentando la cuantía mínima de ingresos (hasta 6,5 veces el IPREM¹³, 42.751 euros/año) y que podrá ser ponderada por las Comunidades Autónomas¹⁴. El Plan gradúa las ayudas de manera que las familias con menores ingresos y circunstancias especiales pueden acceder a un mayor número de ayudas¹⁵.

En segundo lugar, se incorporan mejoras en la forma de financiación de la vivienda protegida de Planes anteriores con el fin de que el acceso a la compra de la misma suponga un menor esfuerzo para los ciudadanos. Así, con respecto al Plan de vivienda anterior, se amplía de 20 a 25 años el período de amortización de los préstamos, se establece un período de carencia de hasta 4 años para promotores, y un nuevo mecanismo de fijación del tipo de interés de los préstamos con un coeficiente fijo reductor del tipo de interés de referencia¹⁶ y una cuantía fija de subsidiación en función de los ingresos y la cuantía del préstamo solicitado.

Dentro de los colectivos beneficiarios destacan los jóvenes, que son los “protagonistas de la política de vivienda” y como tales concentran el mayor número de ayudas¹⁷. Dentro de éstas, destacan las siguientes:

- Ayuda para el pago del alquiler hasta 2.880 euros/año.
- Ayudas al cambio de vivienda protegida en función de las circunstancias personales.
- Ayudas para el pago de la cuota hipotecaria de hasta 600 euros/año, en función de los ingresos.
- Creación de un programa de vivienda joven en alquiler (pisos pequeños de renta mensual a partir de 195 euros).
- Tratamiento preferente en las actuaciones de rehabilitación de viviendas en los centros de las ciudades.
- Ayudas a los promotores que construyan o adquieran suelo para destinarlo a viviendas de jóvenes.
- Y convenios específicos con administraciones e instituciones públicas para promover las viviendas en alquiler para jóvenes.

¹³ El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples que actualmente asciende a 6.577 euros al año.

¹⁴ Entre 0,62 y 1 en función de: el número de miembros de la familia, la existencia de discapacitados, la relación entre el precio básico y el máximo de venta en cada municipio y en función de otros criterios que la Comunidad determine.

¹⁵ Así las familias numerosas podrán acceder a viviendas de mayor tamaño y ayudas anuales para el pago de la hipoteca (hasta 600 euros/año), los mayores y discapacitados tendrán una ayuda adicional para la supresión de barreras arquitectónicas (hasta 3.100 euros) o las víctimas de terrorismo y violencia de género recibirán ayudas para el cambio de vivienda y / o alquiler (hasta 2.800 euros/año).

¹⁶ En octubre de 2005 se aprobó el tipo de interés inicial del Plan fijándolo en el 2,95%, el más bajo de la historia de los planes estatales de vivienda. El coeficiente reductor aplicado es el 0,9175 sobre la media de los tres últimos meses. Fuente: Ministerio de Vivienda www.mviv.es

¹⁷ El objetivo es que el 80% de los beneficiarios del Plan sean jóvenes menores de 35 años. “Presentación del Plan de vivienda 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda” Fuente: Ministerio de Vivienda www.mviv.es

El diseño del Plan 2005-2008 (como en Planes anteriores) significa el reconocimiento de las graves carencias y desajustes del funcionamiento del mercado de la vivienda, carencias y desajustes exacerbados por el *boom* inmobiliario de los últimos años.

Plan de apoyo a la emancipación e impulso del alquiler. Por desgracia, a pesar de la buena orientación doctrinal del Plan 2005-2008, debido a las complejidades institucionales (descentralización administrativa de la puesta en ejecución de las medidas) y a la propia dimensión del problema del mercado de la vivienda¹⁸, su ejecución no ha sido lo suficientemente efectiva como para frenar los excesos y remediar los desajustes del mercado de la vivienda. Ello, en un contexto de urgencias electorales, está en la base del nuevo “Plan de apoyo a la emancipación e impulso del alquiler”¹⁹, de septiembre de 2007, que insiste en la concesión de ayudas al alquiler de viviendas y en nuevas medidas que estimulen la oferta de viviendas en alquiler y la salida al mercado de viviendas vacías.

Las medidas concretas son las siguientes:

- Deducción de hasta el 10% del pago del alquiler en el IRPF para individuos con rentas inferiores a 28.000 euros brutos anuales.
- Ayuda a la emancipación de 210 euros mensuales, durante cuatro años, para jóvenes entre 22 y 30 años con ingresos inferiores a 22.000 euros brutos anuales que alquilen una vivienda. Además, se establece un préstamo sin interés de 600 euros para el pago de la fianza y un pago de 120 euros para el coste del aval.
- Se flexibilizan los criterios para recibir ayudas al alquiler, relativos al tamaño máximo y al precio del alquiler de la vivienda.
- Se amplía el número de individuos que recibirán ayudas por ofertar su vivienda vacía en alquiler al eliminar algunas restricciones sobre esta modalidad.
- Se pretende mejorar la seguridad jurídica de los arrendatarios, agilizando los desahucios (en caso de impago del alquiler) con la creación de 10 nuevos juzgados de vivienda.
- Se adoptan medidas incentivadoras de la construcción de viviendas en alquiler para que Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria puedan acogerse a las ayudas a la promoción pública de vivienda protegida. Y también se establecen ayudas mayores a los promotores que lleven a cabo actuaciones de rehabilitación.

Resultados. Una síntesis de los principales logros de la política de vivienda de los últimos años en boca de la actual ministra de Vivienda, Beatriz Corredor, se ofrece a continuación²⁰:

¹⁸ Sin duda son precisas actuaciones persistentes y duraderas durante muchos años en un mercado que ha venido operando demasiado tiempo sin una adecuada política de vivienda.

¹⁹ Dicho plan se puede consultar en la página web del M^º de Vivienda (www.mviv.es).

²⁰ Cfr. el documento que recoge la intervención de la ministra de Vivienda Beatriz Corredor en su comparecencia en la Comisión de Vivienda del Congreso de Diputados el 3 de junio de 2008 (página web del Ministerio de Vivienda www.mviv.es).

- Aumento del 100% los recursos presupuestarios destinados a vivienda, hasta un total de 8.200 millones de euros, que suponen más del 1% del PIB.
- Más de 640.000 familias se han beneficiado de las ayudas previstas.
- 15 mil jóvenes reciben ya la Renta Básica de Emancipación, a los cinco meses de su entrada en vigor.
- Construcción de más de 230.000 nuevas viviendas protegidas desde 2004, de las cuales 195.000 fueron construidas para la venta y casi 38.000 puestas en el mercado de alquiler. Promoción de 6.000 viviendas dentro proyecto de vivienda protegida de vanguardia, y creación de 10.000 viviendas universitarias.
- Casi 50.000 propietarios se han beneficiado de las ayudas a arrendadores y más 53.000 personas han obtenido las ayudas para inquilinos.
- Rehabilitación de más de 190.000 viviendas.

En todo caso, siendo valorables positivamente estos avances, en modo alguno son suficientes, de manera que puede afirmarse que sólo son un primer paso en la dirección correcta.

Plan Estatal de Vivienda 2009-2012. De cara al futuro, el Gobierno está elaborando un nuevo plan, el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012²¹, partiendo como los anteriores de la constatación de los fuertes desequilibrios del mercado de la vivienda. Consciente de la complejidad burocrática del tema, teniendo en cuenta el reparto de competencias que establece la Constitución en materia de vivienda y urbanismo, trata de lograr un *pacto estatal* que implique a CCAA, ayuntamientos y representantes sociales y del sector.

El Plan Estatal de Vivienda 2009-12 se plantea dos grandes objetivos:

1. En primer lugar, seguir mejorando las condiciones para facilitar a los ciudadanos el acceso a la vivienda, tanto en propiedad como, especialmente y en igualdad de condiciones, en alquiler.
2. En segundo lugar, el impulso decidido a la renovación urbana y a la rehabilitación, así como a la innovación y la eficiencia energética de la edificación, para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero y mejorar el ahorro energético.

En relación al primer objetivo, el Plan pretende: a) la promoción y construcción de viviendas protegidas, en propiedad y en alquiler; b) la promoción de alojamientos destinados a colectivos específicos, como por ejemplo, jóvenes, universitarios, personas mayores, mujeres víctimas de malos tratos e investigadores y científicos; y c) el impulso de las medidas destinadas al fomento del alquiler. Y en relación al segundo

²¹ Cfr. la intervención de la ministra de Vivienda en la Comisión de Vivienda del Congreso de Diputados el 3 de junio de 2008 (página web del Ministerio de Vivienda www.mviv.es).

objetivo, el Plan busca: a) la rehabilitación de viviendas y edificios; b) la renovación y remodelación de barrios; y c) la conservación y mejora del patrimonio edificado en el medio rural.

Es de esperar que esta buena orientación vaya acompañada de recursos financieros suficientes y éxito en la gobernanza (el necesario consenso institucional, la aplicación de las buenas prácticas de planes regionales de vivienda y la eficacia en la ejecución de las medidas).

VII. Conclusiones

Del estudio del comportamiento del mercado de la vivienda en España se destacan diversas conclusiones:

El intenso crecimiento del gasto en vivienda, relacionado con el fuerte y sostenido crecimiento de la renta y el empleo (gran parte ocupado por inmigrantes) y las condiciones financieras (bajos tipos de interés, facilidades de obtención de préstamos hipotecarios, ampliación del plazo de amortización). Al crecimiento de la demanda para uso se ha añadido un componente de inversión en vivienda de carácter especulativo (de procedencia nacional y extranjera).

En correspondencia con el crecimiento de la demanda ha tenido lugar un fuerte crecimiento de la construcción de viviendas, de forma que en sólo doce años el parque de viviendas ha aumentado casi el 40%. Este alto esfuerzo productivo, sin embargo, no ha dirigido todos los segmentos del mercado, siendo muy insuficiente la oferta de viviendas pequeñas que demandan colectivos específicos (estudiantes, parejas jóvenes, personas mayores, personas que viven solas).

El intenso esfuerzo en construcción se ha concentrado en las nuevas viviendas y muy poco en la rehabilitación de viviendas antiguas. De forma que frente al modelo intensivo (no consumidor de suelo) de rehabilitación y acondicionamiento de viviendas antiguas, ha prevalecido un modelo de construcción extensivo (con alta ocupación de suelo), no siempre acorde con una correcta planificación urbanística, dándose efectos medioambientales negativos especialmente en áreas muy urbanizadas y turísticas.

A pesar del alto ritmo de construcción de viviendas nuevas, el precio de las viviendas aumenta espectacularmente, triplicándose en doce años. Ello genera efectos múltiples: por un lado dificulta gravemente el acceso a la vivienda de colectivos sociales modestos, entre ellos los jóvenes, dificultando su emancipación y la movilidad geográfica laboral. Ello se ve favorecido por la pérdida de relevancia la promoción de viviendas protegida frente a la promoción de viviendas libres, no sólo en términos relativos, sino incluso en términos absolutos (desciende el flujo anual de viviendas de protección oficial hasta 2003). Otro efecto del encarecimiento de la vivienda es el alto endeudamiento de los hogares que consiguen acceder a la financiación de una vivienda, así como la importante redistribución de rentas que conlleva.

Otro rasgo del mercado de la vivienda en España es la escasa importancia del mercado de vivienda en régimen de alquiler (el 11% del total), muy inferior a la que tiene en Europa (el 40%). Ello ocurre, paradójicamente, existiendo un volumen muy importante de viviendas vacías (estimado en tres millones). Razones fiscales (por el lado de la demanda) y de seguridad jurídica (por el lado de la oferta) explican la estrechez del mercado de alquileres, que juega en contra de la movilidad geográfica de la población laboral.

Respecto de la política de vivienda realizada en España en los últimos años, cabe destacar los Planes estatales de Vivienda de 2002-2005 y 2005-2008, así como el Plan de apoyo a la emancipación e impulso del alquiler, que aunque bien orientados en su filosofía, objetivos y diseño de medidas, hasta el momento apenas han podido paliar los múltiples desajustes del *boom* de la vivienda, por varios motivos:

La complejidad institucional que lleva aparejada la ejecución de la política estatal de vivienda en España, dado el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de manera que medidas diseñadas y financiadas por el Estado, deben ser ejecutadas con el concurso de las administraciones territoriales.

Los desajustes tradicionales del mercado de la vivienda en España, dado el abandono de la política de vivienda hasta años recientes, así como la intensidad del *boom* que ha ampliado los desajustes, sólo pueden resolverse mediante una persistente y duradera aplicación de medidas políticas de vivienda, no sólo bien orientadas (y consensuadas institucionalmente), sino también adecuadamente ejecutadas por las administraciones públicas pertinentes.

En esta línea parece moverse el nuevo Plan estatal de Vivienda 2009-12 anunciado por el Ministerio de Vivienda, del que cabe esperar avances más importantes que los obtenidos hasta ahora en el logro de un más adecuado comportamiento del mercado español de vivienda desde la triple perspectiva que demanda el desarrollo; la eficiencia económica, la cohesión social y el equilibrio medioambiental.

Bibliografía

- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO (2008). Informe Económico del Presidente del Gobierno 2008. Capítulo 2. El sector de la construcción en España. Madrid, junio 2008.
- BANCO DE ESPAÑA (2008). Informe anual 2007. Capítulo 2. Desaceleración y reequilibrio de la economía española: el ciclo inmobiliario y el funcionamiento del mercado de trabajo. Madrid.
- CORREDOR, BEATRIZ (2008). Intervención en Foro de Nueva Economía, 10 de junio de 2008. Ministerio de Vivienda (www.mviv.es).
- CORREDOR BEATRIZ (2008). Intervención en la Comisión de Vivienda del Congreso de Diputados el 3 de junio de 2008. Ministerio de Vivienda (www.mviv.es).

- GREENPEACE (2007). Destrucción a toda costa. Informe sobre la situación del litoral español. Junio de 2007. <www.greenpeace.es>.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2007). Medidas de apoyo a la emancipación e impulso del alquiler. 28 de septiembre de 2007. (www.mviv.es).
- REAL DECRETO 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005.
- REAL DECRETO 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. BOE, 13 julio 2005.
- REAL DECRETO 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.