

# GRADO EN ECONOMÍA

Curso 2013/2014

## EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE AYUDA A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

Autora: Alessia Giacomini Meruelo

Directora: María Begoña Basarrate Urizar

En Bilbao, a 27 de junio del 2014

VºBº DIRECTORA

VºBºAUTORA



## RESUMEN

En el presente trabajo se estudia la evolución del gasto público en la política de vivienda en España. La política de vivienda constituye una parte más de la Economía del Bienestar, aunque no ha recibido la misma atención que otros de sus componentes, como la salud, la educación o las pensiones.

Comenzaremos situando a España en el contexto europeo y observaremos como los efectos de la crisis internacional han afectado de manera significativa a las partidas de gasto de este bien. Conoceremos cuáles son los principales objetivos e instrumentos de la política de vivienda en España y analizaremos la evolución de la misma. De este modo, se detallarán los Planes de Vivienda que se han ido elaborando desde comienzos del siglo XX hasta nuestros días.

A continuación, evaluaremos la situación en la que nos encontramos en base a algunas características del mercado de vivienda. Para finalizar, se cierra el trabajo estableciendo una serie de conclusiones breves y unas posibles propuestas de mejora o posibles caminos a seguir.

*Palabras clave: Gasto público, Política de vivienda, Planes de Vivienda.*

## SUMMARY

In this paper the evolution of public expenditure is studied by focusing on the housing policy in Spain. Housing policy is another part of Welfare Economics, but has not received the same attention as other components, such as health, education and pensions.

This paper will begin by placing Spain in the European context and observing how the effects of the international crisis have affected the expenditure items. The main objectives and instruments of the housing policy in Spain will be explored and its evolution will be discussed. Through the analysis of the housing policies developed in Spain since the second half of the XXth century, this paper studies the political strategies that caused this situation, ending with programs that may give guidelines for solving the problem.

Then, we will evaluate the situation in which we find based on some characteristics of the housing market. Finally, this paper will establish a series of brief conclusions and some possible suggestions for improvement or possible ways forward.

*Keywords: Public expenditure, Housing policy, Housing Plans.*



## ÍNDICE GENERAL

I. Introducción .....	1
1.1 Objetivos.....	2
1.2 Metodología .....	2
II. Gasto social en materia de vivienda en España y en la UE .....	3
III. La intervención del Sector Público en materia de vivienda .....	11
3.1 Razones para la intervención del Sector Público en materia de vivienda.....	11
3.2 Los instrumentos del Sector Público .....	13
IV. Política de vivienda .....	18
4.1 Planes de vivienda y su evolución .....	18
4.2 Gasto presupuestario del Estado en la Política de Vivienda: Planes Estatales de fomento del alquiler de viviendas, de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.....	24
V. Situación de España en ámbito de vivienda .....	31
5.1 Mercado de vivienda. Precios y Transacciones.....	31
5.2 Alquiler de la vivienda .....	33
5.3 Financiación y acceso a la vivienda .....	35
VI. Conclusiones .....	37
VII. Bibliografía .....	40
VIII. Anexos.....	42
Anexo I. Clasificación de las funciones del Gobierno según las Naciones Unidas .....	42
Anexo II. Gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento a la edificación por CCAA .....	43
Anexo III. Evolución de los precios de vivienda en los diferentes países europeos.....	44
Anexo IV. Evolución de las transacciones mobiliarias protegidas y libres en España ....	45

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1 - Características comunes entre algunos países europeos.....	5
Cuadro 2.2 - Criterios que determinan el acceso a la vivienda social en diferentes países de la UE .....	5
Cuadro 4.1 - Planes de vivienda en España.....	18
Cuadro 4.2 - Algunas características comunes de los diferentes planes de vivienda establecidos.....	22

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.4 - Gasto por funciones en algunos países de la UE 2011.....	9
---	---

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 - Gasto en servicio de vivienda .....	3
Gráfico 2.2 - Gasto en alquileres brutos de vivienda .....	4
Gráfico 2.3 - Gasto en conservación y reparación de la vivienda .....	4
Gráfico 2.4 - Evolución del Gasto en Vivienda en España comparado con la UE27.....	10
Gráfico 3.1 - Comparación de la recaudación de ayudas indirectas y ayudas directas .....	16
Gráfico 4.2 - Gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento a la edificación por CCAA.....	30
Gráfico 5.1 - Evolución de los precios de la vivienda en España en comparación con la zona euro .....	31
Gráfico 5.2 - Evolución de las transacciones mobiliarias protegidas y libres en España .....	32
Gráfico 5.3 - Evolución de la construcción de vivienda para alquiler y para venta .....	34
Gráfico 5.4 - Evolución de la renta bruta disponible de los hogares españoles .....	36
Gráfico 5.5 - Evolución del nivel de endeudamiento de los hogares españoles.....	36

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1 - Stock de la vivienda social en diferentes países de la UE en 2012.....	7
Tabla 2.2 - Gasto por funciones en algunos países de la UE en 2011 .....	8
Tabla 2.3 - Gasto en vivienda (2003; 2006; 2009; 2011).....	10
Tabla 3.1 - Beneficio fiscal.....	16
Tabla 4.1 - Planes Estatales para el acceso a la vivienda .....	26
Tabla 4.2 - Ayudas de Renta básica de Emancipación .....	26
Tabla 4.3 - Indicadores de la ordenación y fomento a la edificación.....	27
Tabla 4.4 - Evolución de la inversión en cada programa en materia de vivienda.....	29
Tabla 5.1 - Evolución de los precios de la vivienda libre y protegida en España .....	31
Tabla 5.2 - Viviendas protegidas promovidas en los planes nacionales y autonómicos.....	34
Tabla 5.3 - Crédito inmobiliario vivo .....	35

## I. INTRODUCCIÓN

Una de las principales razones por las que se ha querido realizar el presente trabajo es la importancia que alcanza en nuestros días. En España, la garantía en el acceso a la vivienda sigue siendo una asignatura pendiente. Nos encontramos ante una realidad que presenta dificultades de acceso a la vivienda. Estas dificultades son uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la sociedad española, en especial los hogares de nueva creación (Taltavull 2007, p. 481).

La existencia de un reparto irregular de la vivienda contribuye a la creación de un bienestar urbano sólo favorable para algunos. Y, desgraciadamente, vivimos sin grandes alternativas para el acceso a la vivienda, en especial para los hogares que no tienen recursos para acceder a la compra.

En la mayoría de los países, en concreto de los países avanzados, el Sector Público proporciona diferentes tipos de ayuda a los individuos para la adquisición, alquiler o rehabilitación de las viviendas. Es decir, el Sector Público reduce el esfuerzo que tienen que realizar los individuos para adquirir estos bienes.

Tanto las instituciones nacionales como las internacionales reconocen el derecho a una vivienda digna y accesible como uno de los derechos de la persona. En España, el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada se recoge en el Artículo 47 de la Constitución Española<sup>1</sup>. Quienes se encargan del cumplimiento de lo recogido en dicho Artículo son los Poderes Públicos, a quienes se les asigna la responsabilidad de establecer las condiciones y elaborar las normas necesarias para un correcto cumplimiento de la legalidad vigente. Constituyendo así la política de vivienda una parte más de la Economía del Bienestar.

En concreto son la Administración Central, las Autonómicas y las Locales las encargadas de que exista una correcta integración social. Es por ello necesario que exista un grado alto de coordinación entre las Administraciones Públicas para poder encaminarse hacia un objetivo común. Además, tienen que tener la referencia de que el gasto en vivienda es un gasto básico para el ciudadano.

En el presente trabajo vamos a analizar cómo la política de vivienda está apoyada sobre una serie de instrumentos que hacen posible su intervención. Estos instrumentos dependerán de si el gasto del Sector Público es directo o indirecto y de si la orientación es hacia la demanda o hacia la oferta. Nos detendremos sobre todo en las ayudas directas recogidas en el Ministerio de Fomento y de Vivienda de los años analizados. Resulta interesante conocer cuál ha sido la evolución de estas políticas, por ello, también se estudiará el comportamiento que ha tenido la política de vivienda desde comienzos del siglo XX hasta nuestros días.

---

<sup>1</sup> Artículo 47: Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. 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. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Otro tema que está a la orden del día es la evolución de los precios de la vivienda y las oportunidades de acceso a la misma. Así como, el fomento de la vivienda en régimen de alquiler. De hecho, nos detendremos sobre ello para poder establecer conclusiones.

### **1.1. Objetivos**

Con el presente trabajo se pretende conocer cuál es el modelo de actuación del Sector Público en materia de vivienda. Otros objetivos más específicos son:

- Situar a España en materia de gasto de vivienda en Europa.
- Conocer la razón por la que el Sector Público tiene que intervenir y los instrumentos con los que cuenta.
- Conocer cuál ha sido la evolución de las políticas de vivienda a lo largo de los últimos años.
- Analizar en qué situación se encuentra actualmente España en materia de vivienda.
- Establecer alternativas o nuevos caminos para mejores resultados de acceso a la vivienda.

### **1.2. Metodología**

El presente trabajo aparece estructurado en cinco apartados, además incluye un apartado de conclusiones y un anexo con información adicional, así como la correspondiente bibliografía. Con este primer apartado se ha tratado de situar al lector y de establecer las metas de este trabajo. En el próximo apartado situaremos a España dentro del marco europeo, tanto de forma cuantitativa como cualitativa. Posteriormente, en un tercer apartado, desarrollaremos las principales razones por las que debería intervenir el Sector Público en materia de vivienda y detallaremos los instrumentos con los que cuenta para intervenir.

Más adelante, en el cuarto apartado, estudiaremos la evolución de los Planes de Vivienda desarrollados en España desde 1911 hasta el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2013-2016. En concreto, nos centraremos en este último Plan aprobado en 2013 y que está actualmente en vigor. Nos esforzaremos, sobre todo, en detallar los programas que lo componen.

Antes de concluir resulta interesante conocer cuál es la situación actual. Para ello evaluaremos, en un quinto apartado, los precios y transacciones de la vivienda, los alquileres de vivienda y la financiación y el acceso a la misma. Para finalizar, se recogen las conclusiones principales que se pueden extraer del trabajo. Tras estas, se enumeran las referencias bibliográficas<sup>2</sup> que se han empleado para la documentación del tema objeto de estudio. Y por último, como información complementaria y relativa al trabajo, se incorporan anexos en los que se detallan los datos necesarios para la comprensión de los gráficos que se han elaborado a lo largo del trabajo.

---

<sup>2</sup> Se utilizará la Normativa A.P.A para la citación de las referencias bibliográficas.

El material de apoyo que se ha utilizado para el trabajo procede en su mayoría de datos obtenidos del Banco de España, de Eurostat y del Ministerio de Fomento y de Vivienda de los años analizados, en sus Presupuestos Generales del Estado.

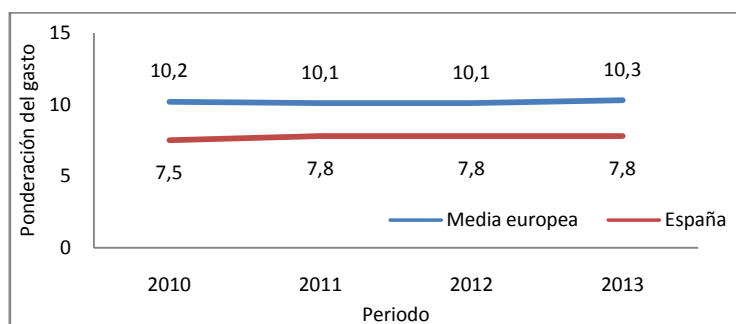
## II. GASTO SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA EN ESPAÑA Y EN LA UE

Los servicios de vivienda tienen un gran protagonismo en el consumo familiar, ya sea como pago de una hipoteca o de un alquiler, gastos de mantenimiento, reparación o como mejora de la misma. En cuanto a gasto en servicio de vivienda y gasto en alquiler de vivienda nuestro país se sitúa por debajo de la media europea. En cambio, se encuentra por encima de la media europea en cuanto a gasto en conservación y rehabilitación de la vivienda.

Podemos apreciar estos desajustes a través de la recogida de datos sobre las ponderaciones del gasto de los hogares utilizadas en el Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) del conjunto de la zona euro<sup>3</sup> y de España. Concretamente, podemos ver esta brecha entre la media europea y la situación española en gasto en servicios de vivienda, gasto en alquileres brutos de vivienda y en gasto sobre conservación y reparación de la vivienda, en los gráficos 2.1, 2.2 y 2.3 respectivamente. Todos ellos para el periodo comprendido entre 2010 y 2013.

**Gráfico 2.1 - Gasto en servicio de vivienda.**

(Porcentajes del total de los componentes del gasto incluidos en el IAPC general)

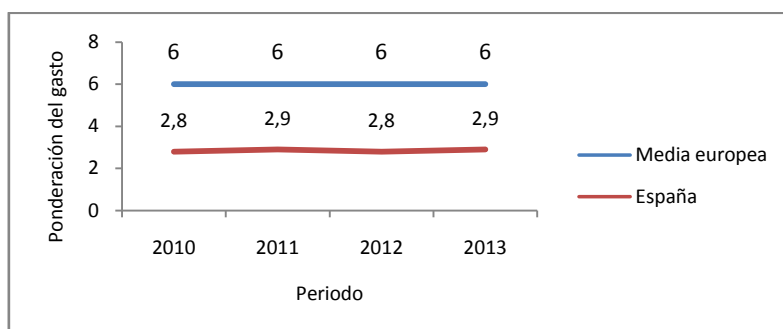


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España de los años analizados.

<sup>3</sup> Los datos de la zona euro se refieren a aquellos países con la moneda Euro en el año que estamos trabajando.

### Gráfico 2.2 - Gasto en alquileres brutos de vivienda.

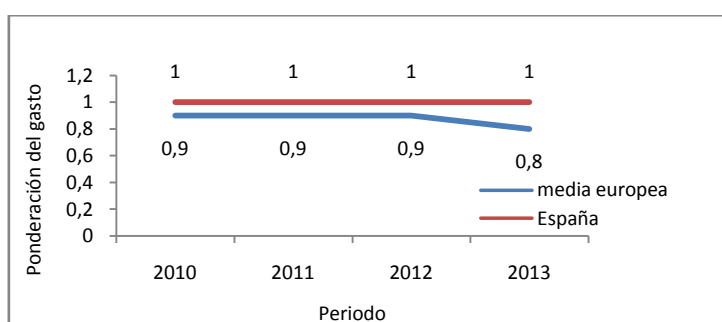
(Porcentajes del total de los componentes del gasto incluidos en el IAPC general)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España de los años analizados.

### Gráfico 2.3 - Gasto en conservación y reparación de la vivienda.

(Porcentajes del total de los componentes del gasto incluidos en el IAPC general)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España de los años analizados.

En vista del peso tan fuerte que tiene sobre el gasto de la unidad familiar el gasto en vivienda, es de esperar que el Sector Público actúe. Veremos más adelante en la Tabla 2.2 que existe un bajo gasto social en materia de vivienda por parte de todos los países en comparación al resto de gastos sociales. Pero antes de centrarnos en ello, vamos a analizar cuáles son las características en materia de vivienda social en los diferentes países europeos analizados.

En este campo las estrategias llevadas a cabo por los diferentes países han sido diversas en función de los objetivos que se pretendían alcanzar. Así, encontramos países que fomentan el mercado de alquiler, lo que da más flexibilidad al mercado, y en cambio otros, potencian la compra de viviendas, por la capacidad de este sector para generar empleo.



Además, los países de Europa Occidental reconocen en sus constituciones el derecho al acceso a una vivienda<sup>4</sup> pero para alcanzar dicho derecho se han ido desarrollando diferentes políticas de vivienda. Encontrándonos por un lado, con países que fomentan el desarrollo del mercado de alquiler tanto privado como social, como hemos introducido en el gráfico 2.2 y como veremos a continuación. Por otro lado, con países que se han apoyado en políticas orientadas a la propiedad de la vivienda social o privada mediante sistemas de deducciones.

En el próximo cuadro 2.1 vamos a clasificar en tres grupos algunos países europeos con características similares en materia de vivienda. Así, encontramos en un primer grupo a Dinamarca, Francia y Alemania que cuentan con un amplio sector de vivienda privada en alquiler. El Sector Público<sup>5</sup> en estos países, sobre todo en Francia y Dinamarca, invierte grandes cantidades para potenciar el régimen de alquiler. En el caso de Alemania, encontramos un país en el que a lo largo de su historia siempre se ha optado por la vivienda en alquiler.

En un segundo grupo, caracterizado por una gran inversión estatal en materia de vivienda y un gran número de viviendas sociales en alquiler, nos encontramos a Holanda, Suecia y Reino Unido.

Por último, el tercer grupo cuenta con un porcentaje alto de vivienda en propiedad pero un escaso gasto social en vivienda, al igual que en alquiler social y privado. Los países que reúnen estas características son España, Portugal, Grecia, Irlanda, Italia, Bélgica y Luxemburgo.

**Cuadro 2.1 - Características comunes entre algunos países europeos.**

	Países
<b>Amplio sector de vivienda privada en alquiler</b>	Dinamarca, Francia y Alemania
<b>Gran intervención estatal en materia de vivienda y gran número de viviendas sociales en alquiler</b>	Holanda, Suecia y Reino Unido.
<b>Amplio porcentaje de vivienda en propiedad. Poco gasto social en vivienda al igual que alquiler social y un mercado de alquiler privado reducido.<sup>6</sup></b>	España, Portugal, Grecia, Irlanda, Italia, Bélgica y Luxemburgo

Fuente: Tomado de Borgia y Delgado 2010, pp. 34-35.

En estos últimos años, las políticas de vivienda social a nivel europeo han ido cambiando. En la actualidad están más enfocadas a las realidades sociales, para que puedan cubrir las necesidades reales. En cambio, la trayectoria que han llevado hasta entonces era estar dirigidas a la clase trabajadora. Conoceremos a continuación cuáles han sido algunos de los criterios que determinaban el acceso a la vivienda social en el 2012.

<sup>4</sup> Tanto las instituciones nacionales como internacionales reconocen el derecho a una vivienda digna y accesible como uno de los derechos de la persona. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25.1 establece que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

<sup>5</sup> A continuación en las tablas 2.2 y 2.3 se estudiará más detalladamente el gasto social en vivienda.

<sup>6</sup> España, Portugal, Italia y Bélgica cuentan con un gasto social bajo especialmente en vivienda.

**Cuadro 2.2 - Criterios que determinan el acceso a la vivienda social en diferentes países de la UE.**

	<b>Criterios de selección</b>	<b>Prioridades</b>
<b>Alemania</b>	Límite en los ingresos.	Las familias más vulnerables.
<b>Austria</b>	Límite en los ingresos.	Criterios sociales.
<b>Bélgica</b>	Límite en los ingresos y ninguna vivienda en propiedad.	Nivel de urgencia en las necesidades.
<b>Bulgaria</b>	Rentas bajas y ninguna vivienda en propiedad.	Necesidades especiales.
<b>Dinamarca</b>	Individuos que se han registrado para solicitar una ayuda en materia de vivienda y no han sido denegados.	Varía en cuestión de los municipios.
<b>Eslovenia</b>	Límite de ingresos y condiciones de pobreza en la vivienda.	Criterios sociales.
<b>Eslovaquia</b>	Depende de los municipios.	En base a la necesidades.
<b>España</b>	Límite de ingresos y sin ninguna vivienda en propiedad.	Cada Comunidad Autónoma establece sus prioridades. Un criterio común es la preferencia hacia los individuos discapacitados y las personas dependientes.
<b>Estonia</b>	Individuos con rentas bajas.	Individuos con prioridades por discapacidad o dependencia.
<b>Finlandia</b>	Necesidades sociales y urgentes.	-
<b>Francia</b>	Límite en los ingresos.	Aquellos individuos sin hogar y necesidades urgentes.
<b>Grecia</b>	Los trabajadores y algunos grupos vulnerables.	-
<b>Holanda</b>	Límite en los ingresos.	Hogares de rentas bajas.
<b>Hungría</b>	Límite en los ingresos y ninguna vivienda en propiedad.	Familias con hijos.
<b>Irlanda</b>	Límite en los ingresos.	Criterios sociales.
<b>Italia</b>	Límite en los ingresos.	Condiciones de vivienda y el número de hijos dependientes.
<b>Luxemburgo</b>	Límite en los ingresos y ninguna vivienda en propiedad.	-
<b>Polonia</b>	Varía en base a los diferentes municipios pero por norma general tienen un límite en los ingresos.	Individuos sin hogar, familias de rentas bajas y familias desahuciadas.
<b>Portugal</b>	Varía con los diferentes programas.	-
<b>Reino Unido</b>	Individuos con necesidades y registrados en los municipios dentro donde se dan las ayudas.	Aquellos con necesidades más urgentes.
<b>Rumania</b>	Varía en los diferentes municipios pero como regla general aquellas familias que cuenten con rentas bajas.	Grupos marginados y los inquilinos con situaciones específicas.
<b>Suecia</b>	Abierta a todos los ciudadanos.	-

Fuente: Modificado de Housing Europe Review 2012, p.34.

En este cuadro 2.2 podemos comparar los criterios utilizados para realizar la selección en materia de vivienda social<sup>7</sup>. Estaríamos haciendo referencia a los criterios de selección de las ayudas que conceden los Sectores Públicos de cada país para facilitar a los individuos el acceso a una vivienda digna. Por norma general, podemos observar como un criterio esencial es la declaración de un límite determinado de ingresos por parte del futuro receptor. Además, en el cuadro hemos incluido un segundo apartado que analiza quienes tienen más prioridades, en busca de afectar en la menor medida a la exclusión social. Así pues, no existe un modelo único

<sup>7</sup> En el presente trabajo se desarrollaran más adelante las peculiaridades de la vivienda social en España.

Europeo, sino que hay importantes diferencias en sus criterios de selección o de prioridad para el acceso a las mismas.

Seguimos en la tabla 2.1 analizando cuál ha sido el comportamiento del stock de vivienda de alquiler social. Nos servirá tanto para enfocar en qué situación nos encontramos como para ayudarnos a comprender si es preciso adoptar este tipo de medidas.

**Tabla 2.1 - Stock de la vivienda social en diferentes países de la UE en 2012.**

(En porcentaje)

	Stock de alquiler social sobre el stock total de vivienda %	Stock de alquiler social sobre el stock total de alquiler %
Alemania	4,6	7,8
Austria	23	56
Bélgica	7	24
Bulgaria	3,1	-
Dinamarca	19	51
Estonia	1	25
Eslovenia	2,6	87
Eslovaquia	6	-
<b>España</b>	<b>2</b>	<b>15</b>
Finlandia	16	53
Francia	17	44
Holanda	32	75
Hungría	3,7	53
Irlanda	8,7	41
Italia	5,3	28
Luxemburgo	2	7
Polonia	10	64
Portugal	3,3	16
Reino Unido	18	54
Rumania	2,3	-
Suecia	18	48

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Housing Europe Review 2012, p.24.

En la tabla 2.1 podemos ver como los datos del 2012 nos indican que Holanda encabezaba el stock de alquiler de vivienda social con un 32% sobre la vivienda total. Seguido por países como Austria (23%), Reino Unido (18%), Suecia (18%), Francia (17%) y Finlandia (16%). En cambio, si observamos quienes son los países con un stock de vivienda social más pobre vemos en primer lugar a Estonia (1%), seguido de Luxemburgo (2%) y España (2%).

También hemos analizado cuál es el porcentaje de stock de vivienda social alquilada frente al total de viviendas alquiladas. Eslovaquia, a pesar de contar con un stock de alquiler de vivienda social reducido, en su mayoría proviene de alquiler de vivienda social y no de privada (87%). No muy lejos de Holanda que alcanza el 75%. Además, países como Polonia, Hungría, Austria, Finlandia, Dinamarca y Reino Unido también cuentan con un porcentaje mayor del 50%. Sin embargo, Portugal (16%), España (15%), Alemania (7,8%) y Luxemburgo (7%) a pesar de tener un bajo stock de alquiler social, en su mayoría, éste es privado.

A la hora de analizar las políticas de vivienda a nivel comparado entre países, nos encontramos con serios problemas. Las peculiaridades sociales, climáticas, económicas, etc.,

que condicionan la demanda en cada uno de ellos, hacen muy difícil el disponer de datos homogéneos que permitan la comparación (Mesa y Valiño 2001, p. 13).

No obstante, a partir de la década de los noventa, varios organismos internacionales han tomado la iniciativa de establecer indicadores que permitan la comparación de la estructura del mercado de vivienda y de los efectos de las políticas de vivienda. Entre ellos podemos encontrar los Programa de Indicadores de Vivienda del Banco Mundial que se ha tratado de mantener actualizado por las Naciones Unidas.<sup>8</sup>

Anteriormente hemos señalado que los países europeos no destinan una gran cantidad de sus presupuestos en materia de vivienda. A continuación, realizaremos una pequeña aproximación, donde como apoyo, incluiremos una serie de tablas y gráficos.

En la tabla 2.2 podemos observar cómo cada país reparte su presupuesto entre las diferentes funciones en el año 2011. Podemos clasificarlos en orden cuantitativo para así establecer un ranking, de este modo nos encontramos en primer lugar con la Protección Social (38%) que se convierte en la partida de mayor gasto en todos los países analizados. Seguido de los Servicios Públicos Generales (13%) y de Sanidad (14%), Educación (12%) y Asuntos económicos (10%). En cuanto al resto de funciones, tanto Defensa, Orden público y Seguridad y Cultura representan una participación en el Gasto Público total similar, del 3%, 4% y 3% respectivamente. El gasto en Protección medioambiental y en Vivienda son los que absorben menos recursos públicos, representando un 1% la primera y un 2% la segunda de la parte del gasto público total, figura 2.4.

**Tabla 2.2 - Gasto por funciones en algunos países de la UE en 2011.<sup>9</sup>**  
(En porcentaje del PIB)

	Serv. Públi. General	Defensa	Orden Público y seguridad	Asuntos económicos	Medio ambiente	Vivienda	Sanidad	Cultura	Educación	Prot. Social
<b>Austria</b>	6,6	0,7	1,5	5,3	0,5	0,6	7,8	1	5,6	21
<b>Bélgica</b>	8	1	1,8	6,5	0,8	0,4	7,9	1,3	6,2	19,5
<b>Bulgaria</b>	3,9	1,3	2,5	4,2	0,7	1,2	4,6	0,7	3,6	12,9
<b>Dinamarca</b>	7,9	1,4	1,1	3,5	0,4	0,3	8,4	1,6	7,8	25,2
<b>Estonia</b>	3,2	1,6	2,1	4,6	-0,3	0,6	5,1	1,9	6,5	13,1
<b>Finlandia</b>	7,3	1,5	1,5	4,8	0,2	0,6	7,8	1,2	6,4	23,7
<b>Francia</b>	6,4	1,8	1,8	3,5	1,1	1,9	8,3	1,4	6	23,9
<b>Alemania</b>	6,2	1,1	1,6	3,5	0,7	0,6	7	0,8	4,3	19,6
<b>Hungría</b>	8,7	1,1	1,9	7,1	0,7	0,8	5,1	1,8	5,2	17,1
<b>Irlanda</b>	5,5	0,4	1,8	7,9	1	0,6	7,5	0,9	5,2	17,3
<b>Italia</b>	8,6	1,5	2	6,3	0,9	0,7	7,4	0,6	4,2	20,5
<b>Luxemburgo</b>	4,8	0,4	1,1	4,2	1,2	0,8	4,8	1,7	5,1	18,1
<b>Holanda</b>	5,6	1,4	2,1	5,4	1,7	0,6	8,5	1,7	5,8	17,2
<b>Polonia</b>	5,8	1,2	1,8	5,6	0,7	0,9	4,7	1,3	5,5	15,9
<b>Portugal</b>	8,4	1,3	2	4	0,5	0,6	6,8	1,1	6,3	18,1
<b>Rumania</b>	4,8	0,9	2,2	6,7	0,9	1,2	7	1,1	4,1	14,1
<b>Eslovenia</b>	6,3	1,2	1,7	5,8	0,8	0,7	6,9	1,9	6,5	18,9
<b>Eslovaquia</b>	5,9	1	2,4	3,7	1	1	5,9	1,1	4	11,9
<b>España</b>	5,7	1,1	2,2	5,3	0,9	0,6	6,3	1,5	4,7	16,9

<sup>8</sup> De hecho, publican un Boletín Anual de Estadísticas de Vivienda y Edificación (Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe and North América) que recoge datos sobre población, viviendas, sus características y construcción.

<sup>9</sup> En el Anexo I queda recogido el contenido de cada gasto.

<b>Suecia</b>	7,4	1,5	1,4	4,2	0,3	0,7	8	1,1	6,8	20,8
<b>Reino Unido</b>	5,6	2,5	2,6	2,6	1	0,9	7,8	1	6,5	17,9
<b>Media %</b>	6,31	1,23	1,86	4,99	0,75	0,78	6,84	1,27	5,54	18,27

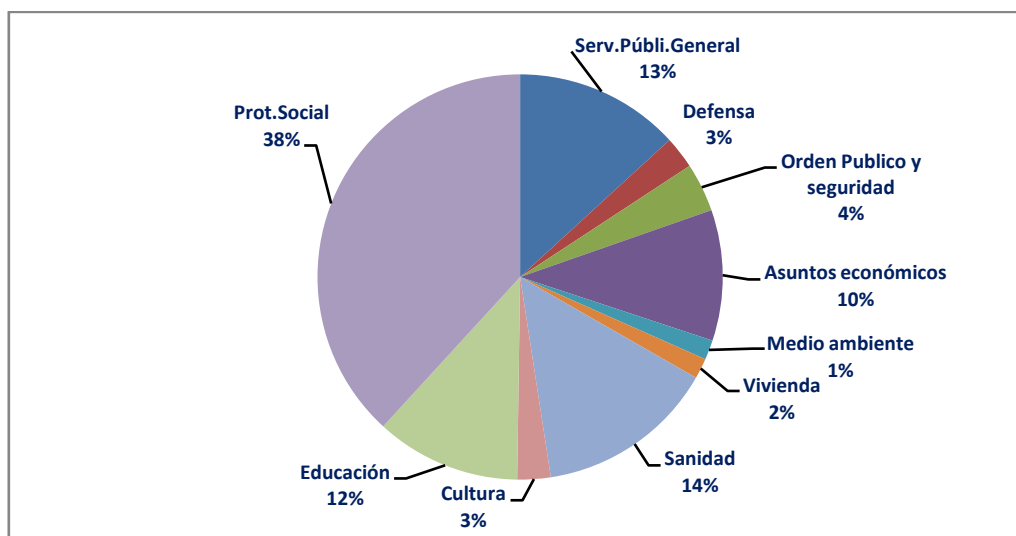
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Dentro de esta tabla 2.2 vamos a destacar los países que cuentan con un porcentaje más alto de gasto en vivienda en 2011. En primer lugar nos encontramos con Francia (1,9%), seguida de Bulgaria y Rumania (1,2%) y, en cuarto lugar, Eslovaquia (1%). Bélgica (0,4%) y Dinamarca (0,3%) son los países que tienen un porcentaje más bajo dentro del gasto en vivienda.

Parece claro que uno de los puntos más débiles del sistema de protección social español es el de la vivienda. Sin embargo, no debemos olvidar que, además del gasto público directo existe lo que se llaman gastos fiscales. Éstos en nuestro país son muy elevados gracias a la posibilidad de deducir en el IRPF<sup>10</sup> tanto por inversión en propiedad como en alquiler<sup>11</sup> de la vivienda, lo veremos más detallado en el apartado IV.

En la siguiente figura 2.4 vamos a recoger de manera esquemática el porcentaje que supone cada gasto respecto del porcentaje medio total del gasto.

**Figura 2.4 - Gasto por funciones en algunos países de la UE en 2011.**  
(En porcentaje del gasto total medio)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En esta tabla 2.3 se ha querido comparar la inversión realizada de gasto en vivienda en diferentes países de la UE en diversos años con el fin de analizar cuál ha sido el comportamiento de los países participantes. En vista de los datos obtenidos subrayamos por un lado, el mayor porcentaje de gasto en vivienda que lo encontramos en Rumania en 2003 (2,1%) y en Francia en 2009 (2,1%) y por otro lado, el menor porcentaje de gasto en vivienda lo

<sup>10</sup> Existen también otros gastos fiscales dentro del Impuesto sobre Sociedades y dentro del IVA, lo veremos más adelante en la nota núm. 16.

<sup>11</sup> Varía según la normativa aplicada a cada momento.

encontramos en Estonia en 2009 (0,1%), no muy lejos de la inversión realizada por Bélgica a lo largo de estos años (0,3%; 0,4%; 0,3%; 0,4%).

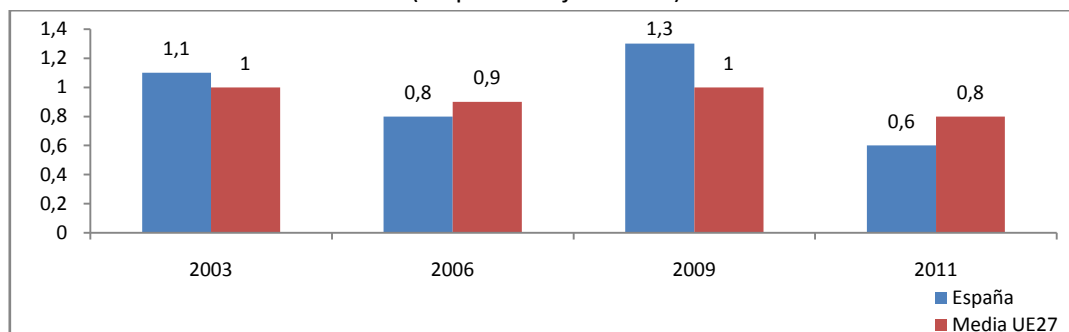
**Tabla 2.3 - Gasto en vivienda (2003, 2006, 2009 y 2011).**  
(En porcentaje del PIB)

	2003	2006	2009	2011
Alemania	1,1	1	0,7	0,6
Austria	0,7	0,6	0,7	0,6
Bélgica	0,3	0,4	0,3	0,4
Bulgaria	0,6	0,6	1,4	1,2
Dinamarca	0,7	0,5	0,6	0,3
Estonia	0,6	0	0,1	0,6
Eslovenia	0,5	0,6	0,8	0,7
Eslovaquia	1,1	0,7	0,8	1
<b>España</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>0,6</b>
Finlandia	0,3	0,3	0,5	0,6
Francia	1,9	2	2,1	1,9
Holanda	0,8	0,4	0,9	0,6
Hungría	0,8	0,4	1,3	0,8
Irlanda	1,4	1,7	1,3	0,6
Italia	0,7	0,7	0,8	0,7
Luxemburgo	0,8	0,6	0,8	0,8
Polonia	1,5	1,3	1,2	0,9
Portugal	0,7	0,7	0,8	0,6
Reino Unido	1	1,1	1,4	0,9
Rumania	2,1	1,5	1,4	1,2
Suecia	0,9	0,7	0,8	0,7
<b>Media UE27</b>	<b>1</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Pero resultaría interesante poder apreciar cuál ha sido la evolución de España en comparación con el resto de países europeos (UE27) para así poder analizar su comportamiento. Para ello vamos a recoger en un gráfico los datos obtenidos en la tabla 2.3 para UE27 y para España (gráfico 2.4). Podemos ahora apreciar con más claridad en el puesto en el que se encuentra España en materia de gasto en vivienda en comparación con la Media UE27. Vemos como se ha mantenido muy cercana a ésta e incluso en 2003 y 2009 existió un mayor gasto en vivienda. Con la llegada de la crisis, la profundidad de la misma y los recortes existentes han hecho que el gasto en vivienda se haya visto reducido tanto a nivel europeo como a nivel estatal español. En este segundo caso siendo esta caída de más del doble.

**Gráfico 2.4 - Evolución del Gasto en Vivienda en España comparado con la UE27.**  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

### **III. LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN MATERIA DE VIVIENDA**

#### **3.1. Razones para la intervención del Sector Público en materia de vivienda**

La mayor parte de las políticas destinadas a facilitar el acceso de los individuos a una vivienda digna se basan en la consideración de este bien como preferente. Un bien preferente o social es considerado como esencial para el desarrollo de una vida digna. Gracias a este carácter de bien preferente es una política que está siempre en proceso de estudio. Además, la subida de los precios registrada en los últimos años ha hecho que se amplíen estos estudios en busca de mejoras.

Dada su capacidad para generar empleo y los efectos sobre otras áreas de actividad económica, la producción, mantenimiento y la rehabilitación de viviendas resulta una parte importante del sector productivo de la economía de un país. Y en nuestro caso ha sido un sector clave.

Veremos con posterioridad que desde el Ministerio, antiguamente de Vivienda y actualmente en el Ministerio de Fomento, encontramos diferentes programas a los que se destinan parte del Presupuesto General del Estado (gasto directo). Entre los programas, el que tiene mayor repercusión, es el programa de Promoción, Administración y ayudas para la Rehabilitación y Acceso a la Vivienda.

Desde el punto de vista económico una vivienda es simplemente un bien de capital (inversión) cuya finalidad, por un periodo de tiempo, es el alojamiento que produce. Un individuo podrá disfrutar del uso de una vivienda sin necesidad de comprarla y al mismo tiempo podrá comprarla y tener un autoconsumo del alojamiento que proporciona este activo. (Ministerio de Economía y Hacienda Pública 1995, pp. 409-410).

Los servicios de vivienda son uno de los componentes de mayor peso en el consumo familiar, suponiendo alrededor del 32,3% del gasto (INE 2012: Encuesta de Presupuestos Familiares). Como bien de inversión constituye para la mayoría el activo más importante de sus carteras. Para valorar la importancia cualitativa y cuantitativa del gasto público en vivienda es necesario inicialmente, comentar algunas de las características más importantes de la demanda de viviendas y del mercado de este bien. Para ello vamos a tratar de enfocar cuáles son las principales bases de la actuación pública.

Las principales razones por las que se ve necesaria una intervención del Sector Público en el mercado de vivienda son, la eficiencia y la equidad.

Comenzamos tratando el concepto de eficiencia. La base de este concepto gira en torno a la competencia perfecta. Esta característica daría lugar a una asignación eficiente en el mercado de vivienda. Pero si falla alguna de las características necesarias para considerarse competencia perfecta, entonces, provocará imperfecciones en el mercado y por lo tanto, ineficiencia. Concretamente, en el mercado de la vivienda, el principal problema de la ausencia de competencia perfecta es la falta de una información perfecta.

Actualmente, existen dos principales razones por las que se da este fallo de mercado. Por un lado, la heterogeneidad de los bienes de vivienda ya que uno de los aspectos que engloba el concepto de competencia perfecta es la homogeneidad de los bienes. Por otro lado, la falta de compras constantes que favorezcan un continuo acercamiento al mercado y esto haga posible un conocimiento mayor del mercado de vivienda. Sin embargo, ocurre que las unidades familiares no están continuamente en busca de viviendas. Pero, si es cierto que existen correcciones a este tipo de problemas.

Una de las soluciones es la existencia de servicios de información, la más habitual se materializa en las inmobiliarias. Estas tienen como principal fin informar al futuro comprador o arrendador sobre la situación de oferta del mercado de vivienda, al igual que facilitar al posible vendedor o arrendatario la demanda del mercado de vivienda. Con el propósito de poner en contacto a oferentes y demandantes. Si bien es sabido que este tipo de servicios incrementan el coste del inmueble.

Otro mecanismo con el que contamos es la existencia de sistemas de seguros. Este servicio es habitual dentro de los bienes de consumo duraderos. Se trata de una serie de pagos a la entidad correspondiente con el objetivo de cubrir determinados riesgos económicos para el propietario (Mesa y Valiño 2001, p.2).

Como hemos comentado, la vivienda se trata de un bien de consumo duradero. Esta durabilidad y la cantidad de financiación necesaria para poder adquirir el bien capital hacen que se necesite la participación en el mercado de capitales o de activos financieros, concretamente a largo plazo. Y es necesario hacer referencia a esta participación ya que el mercado de capitales (medio por el cual se financian) no es de competencia perfecta. Por lo tanto, nos encontramos ante un problema de eficiencia indirecta, es decir, las características del mercado de capitales afectan al mercado de vivienda y el Sector Público necesitará regular el mercado.

Hasta ahora las características que hemos comentado suelen afectar sobre todo a la vivienda en propiedad, ya que como veremos el peso del mercado de vivienda en alquiler es más reducido. Pero también cuenta con problemas particulares. En concreto, tenemos que mencionar el caso de los inquilinos de viviendas que llevan en ellas un tiempo suficiente como para crear un valor añadido a esas viviendas, producto de la propia convivencia con el entorno. Esto conlleva un coste superior en el caso de tener que abandonar esas viviendas. Los propietarios conscientes de esta situación pueden tender a beneficiarse de ella. Por ello más adelante comentaremos la existencia de políticas de regulación de los alquileres.

Podemos decir que la propiedad de una vivienda se convierte en un activo seguro para proporcionar alojamiento en el futuro y elimina ciertos riesgos. Además, las expectativas y la ubicación espacial de las mismas son un determinante fundamental de la oferta y la demanda de vivienda en propiedad.

La segunda razón por la que interviene el Sector Público en el mercado de vivienda es por argumentos de equidad, y se centran en los problemas de acceso a la vivienda y a los mercados de capitales.



La equidad horizontal trata de resolver la problemática de la información perfecta para que los consumidores puedan realizar decisiones racionales en igualdad de capacidades. La equidad categórica fruto de la consideración de la vivienda como un bien preferente, recoge el derecho que tienen todas las personas a consumir ciertas cantidades mínimas del bien (en nuestro caso entendido el bien como la vivienda). Así pues, la búsqueda de una equidad horizontal nos lleva a una igualdad en el acceso a la vivienda y la equidad categórica a unos mínimos en cuanto a cantidad y calidad. No obstante, surge el problema de donde establecer esos mínimos.

Finalmente, la equidad vertical se basa en un trato diferente a rentas diferentes. Se puede llegar a ella interviniendo mediante la redistribución de la renta, lo cual permitiría a los individuos realizar sus propias elecciones, o también otra posibilidad es a través de la transferencia directa para viviendas.

Todas estas características expuestas refuerzan la idea de que es necesaria una intervención pública con el objetivo de facilitar, al mayor número posible de los miembros de una sociedad, el acceso a la vivienda.

### **3.2. Los instrumentos del Sector Público**

La intervención por parte del Sector Público cuenta con diversos instrumentos muy diferentes entre sí. Desde las desgravaciones fiscales, hasta las subvenciones directas, pasando por el control de alquileres, cesión gratuita, etc. Podemos clasificar en tres grupos los instrumentos con los que cuenta el Sector Público.

El primer grupo está protagonizado por las políticas presupuestarias de gasto o ayudas directas. Estas ayudas pueden ser transferencias en especie definidas como subsidios o subvenciones directas que se conceden a las familias para financiar la compra o el alquiler de una vivienda existente en el sector privado. O se basan en la producción pública o en la provisión pública con producción privada, con unos precios de venta o alquiler inferiores a los de mercado.

La situación económica tan complicada en la que vivimos ha supuesto que muchas unidades familiares que habían podido comprarse su vivienda habitual a través de un crédito hipotecario se hayan visto ahora con la imposibilidad de afrontar los pagos y por ello se hayan visto obligadas a abandonarlas. Las consecuencias que llevan consigo los desahucios, nos llevan a entender la necesidad de establecer medidas por parte de todos los agentes económicos y sociales.

De hecho, solucionar o mejorar esta situación social es responsabilidad de los poderes públicos, por el principio rector contenido en el artículo 47 de la Constitución Española<sup>12</sup>. A continuación, vamos a desarrollar algunas de las medidas que se han ido tomando.

Una de las intervenciones del Sector Público en el mercado de la vivienda a través de los presupuestos es la promoción pública de viviendas o viviendas sociales. En España este tipo de

---

<sup>12</sup> Véase la nota de página núm. 1.

producción pública de viviendas es conocida como Viviendas de Protección Oficial (VPO). Se trata de una promoción por parte del Sector Público hacia la construcción de viviendas para posteriormente alquilarlas a precios más reducidos o venderlas a precios subvencionados a individuos o familias que cumplan determinados requisitos de escasez de recursos. La elección entre el alquiler o la venta de estas viviendas dependerá de los objetivos que se quieran alcanzar en cada momento.

Estas subvenciones pueden ir destinadas a la promoción pública o a la promoción privada. La diferencia entre ambas opciones es la entidad a la que pertenezca el constructor de dichas viviendas, si es público o privado.

Para aliviar la situación actual existían otras medidas como la Renta Básica de Emancipación<sup>13</sup> que se trataba de un conjunto de ayudas directas procedentes del Estado destinadas a facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda digna de alquiler que permitiera a su vez fomentar la movilidad laboral y una más temprana emancipación. Actualmente, no se conceden nuevas ayudas, ya que, la ayuda se ha derogado con efectos desde el 1 de enero de 2012. Solo si tienes la ayuda reconocida por la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla podrás seguir disfrutándola.<sup>14</sup>

Una tercera medida es la búsqueda para establecer un Convenio para la construcción del Fondo Social de Viviendas (FSV) destinadas al alquiler. El Convenio se ha caracterizado por la búsqueda de la creación, por parte de las entidades de crédito, de fondos sociales de viviendas.<sup>15</sup> El objeto de este Convenio consiste, por tanto, en aportar nuevos instrumentos que traten de mejorar la situación de aquellas familias que se encuentren en una situación de mayor dificultad social, fundamentalmente en lo que al acceso a la vivienda se refiere.

Ésta sería la primera forma de intervención pública en ayudas a la vivienda que son las subvenciones directas para la adquisición o el alquiler del inmueble. En este caso y a grandes rasgos, la modalidad de ayuda pública directa consiste en la cobertura de parte del coste de adquisición de la vivienda o en subvencionar el tipo de interés de los préstamos necesarios para hacer frente al pago de ésta.

En general estas ayudas se conceden únicamente a individuos con rentas bajas y están limitados en su utilización a la adquisición exclusivamente de viviendas específicas. Por ello, a diferencia de las deducciones fiscales, solo benefician a una parte de la población.

La segunda forma de intervención pública en ayuda a la vivienda son las actuaciones indirectas a través de la imposición o de beneficios fiscales. Debemos destacar que los incentivos fiscales a la adquisición de vivienda son uno de los instrumentos más frecuentes en la actualidad para favorecer el acceso a este bien y en segundo lugar quedarían las ayudas directas que hemos comentado (lo veremos más detalladamente a lo largo de este trabajo).

---

<sup>13</sup> Las ayudas se regulaban por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, modificado por el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, y por el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre.

<sup>14</sup> España. Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 2011, 315, 146574-146648.

<sup>15</sup> España. Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios. *Boletín Oficial del Estado*, 16 de noviembre de 2012, 276, 79880.

Dentro de estas actuaciones indirectas encontramos, en las leyes de cada impuesto del Sistema Tributario Español<sup>16</sup>, la existencia de una serie de prácticas especiales que son conocidas como beneficios fiscales. Estas prácticas suponen una pérdida de recaudación para el gobierno pero provocan a su vez un determinado comportamiento por parte de los contribuyentes.

En la tabla 3.1 se representa los beneficios fiscales del Estado entre los años 2008-2013. Estos beneficios son obtenidos a través de diferentes exenciones, reducciones en las bases imponibles o liquidables, tipos impositivos reducidos, bonificaciones y de las deducciones en las cuotas integras o liquidadas. En concreto, en materia de vivienda encontramos exenciones, reducciones en las bases imponibles o liquidables, bonificaciones y deducciones en las cuotas integras o liquidadas. Los beneficios fiscales por mandato constitucional han de reflejarse en los Presupuestos Generales del Estado.<sup>17</sup>

Los gastos fiscales tratan de incentivar la adquisición de vivienda a través de diversas vías. Éstas se modifican según la Normativa vigente permitiendo deducciones en la cuota del impuesto sobre la renta de las personas físicas a través de un porcentaje de las cantidades satisfechas en el periodo que constituya o vaya a constituir la vivienda habitual con un límite máximo.<sup>18</sup> Además, de los incentivos que se aplican para la inversión en vivienda, se han introducido otras al régimen de alquiler, dentro de unos límites de deducción y de relación alquiler-renta.

Estos incentivos fiscales, presentan diversos problemas desde la perspectiva de la eficacia y la equidad.

En términos de eficacia la cuestión esencial radica en saber si realmente esas reducciones fiscales provocan reducciones del coste de adquisición de las viviendas. Si la cantidad de viviendas es más o menos fija, debido a las características de este mercado y a la lenta disponibilidad en el tiempo es posible que, ante el aumento de la demanda fomentada en parte por los incentivos fiscales, se traduzca en un incremento del precio. Con lo que, los que realmente se benefician de estos incentivos fiscales son los promotores y vendedores. Algo similar ocurriría con los intereses de los préstamos hipotecarios, donde los que se beneficiarían serían las entidades bancarias correspondientes.

En términos de equidad horizontal, favoreciendo a aquellos que adquieren viviendas frente a los que optan por la vivienda en régimen de alquiler. Y en términos de equidad vertical, el sistema de estímulos a la adquisición podía considerarse regresivo. Ya que, los que tenían posibilidades de gozar de mayores beneficios fiscales eran los que realizaban un gasto importante en vivienda, es decir, aquellos que poseían rentas más altas. Actualmente esto ya

---

<sup>16</sup> Los beneficios fiscales del gasto en vivienda, en el caso Español, afectan al IRPF, el Impuesto sobre sociedades y al IVA.

<sup>17</sup> Y así se explicita en el artículo 134.2 de la Constitución Española: “Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”.

<sup>18</sup> Se suprime, con efectos desde 1 de enero de 2013, la deducción por inversión en vivienda habitual. No obstante, para los contribuyentes que venían deduciéndose por vivienda habitual con anterioridad a 1 de enero de 2013 (excepto por aportaciones a cuentas vivienda), se introduce un régimen transitorio, regulado en la nueva disposición transitoria decimoctava de la Ley de IRPF, que les permite seguir disfrutando de la deducción en los mismos términos y con las mismas condiciones existentes a 31 de diciembre de 2012.

no es así, sino que se modificó con la Ley de Economía Sostenible del 1 de enero de 2011. Por la que se reduce el porcentaje deducible por inversión en vivienda habitual y de esta forma se tiene en consideración la capacidad económica del sujeto pasivo.

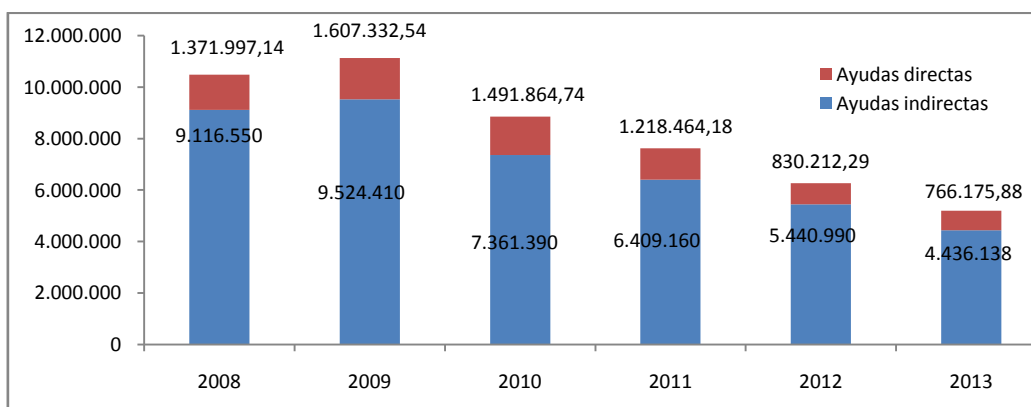
**Tabla 3.1 - Beneficio fiscal del Estado por Política de Gasto en Vivienda**  
(En miles de euros)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
IRPF	Reducción por arrendamiento de viviendas.	231.470	264.360	315.150	305.320	354.770	463.070
	Reducción por alquiler de vivienda habitual.	-	350.000	350.000	184.450	153.420	140.830
	Deducción por inversión en vivienda habitual.	4.227.470	4.268.050	4.415.360	2.920.400	2.523.860	1.889.180
	Reducción en obras de mejora en la vivienda habitual.	-	-	-	1.033.640	50.950	55.460
	Exención a las ganancias patrimoniales en reinversión en vivienda habitual.	-	1.239.780	954.560	232.190	208.080	30.328
IS	Bonificación a las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas.	5.550	131.840	11.120	18.540	3.780	20.230
IVA	IVA. Acceso a la vivienda y fomento a la edificación	4.652.060	3.270.380	1.315.200	1.714.620	2.146.130	1.837.040
	<b>Total</b>	<b>9.116.550</b>	<b>9.524.410</b>	<b>7.361.390</b>	<b>6.409.160</b>	<b>5.440.990</b>	<b>4.436.138</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Presupuestos Generales del Estado de los años analizados.

Como hemos comentado en el apartado precedente, España se ha caracterizado por una recaudación mayor de las ayudas indirectas que de las directas. Por ello a partir de datos obtenidos de los Presupuestos Generales del Estado de los años analizados vamos a realizar una comparación de la recaudación de cada una, gráfico 3.1. Observamos como las ayudas indirectas abarcan en su gran mayoría el 85% de la recaudación total.

**Gráfico 3.1 - Comparación de la recaudación de ayudas indirectas y ayudas directas.**  
(Miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento y de Vivienda de los años analizados.

Un tercer instrumento del Sector Público es la Política de Regulación, mediante la cual se realizan los diferentes controles de alquileres, las políticas de zonificación del suelo y se elaboran los programas de renovación urbana.<sup>19</sup>

En cuanto al control público de los alquileres debemos mencionar que el régimen de alquiler tiende a provocar que el inquilino se encuentre en una posición de incertidumbre fruto, por un lado, de la inseguridad de desconocer si podrá hacer frente a los futuros pagos de alquiler, y por otro lado, la incertidumbre de no saber si deberá abandonar ese hogar debido a que el propietario decida finalizar con el contrato.

Con el fin de evitar esta situación de inseguridad del inquilino, el Estado controla los alquileres, regulando los aumentos máximos que pueden sufrir tanto el precio del alquiler como la duración de los contratos. En España hasta la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 existió un fuerte control de los alquileres, en el que el propietario de la vivienda se quedaba prácticamente sin derechos y el inquilino era quien salía claramente favorecido. Fue gracias a la aprobación del Real Decreto 2/1985 del 30 de abril sobre liberalización de alquileres, cuando el propietario del inmueble consigue una libertad absoluta de decisión sobre el mismo. Posteriormente, con la ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 se intentó llegar a un punto intermedio entre ambas leyes. Actualmente, como veremos en el apartado 5.2, dicha ley se ha modificado.

Sin embargo, las políticas de control de alquileres presentan, así mismo, problemas conceptuales y de efectividad (Albi *et al.* 2009, pp. 357-358). Desde el punto de vista conceptual, el dilema se basa en decidir cuál será el límite que se establezca al uso de la propiedad privada, marcando así el precio al que deberían vender esos servicios de uso y disfrute del hogar o limitando el derecho a recuperar el uso de la vivienda cuando el propietario lo desee.

En lo que se refiere a la efectividad, se trata de realizar el control sobre todos los alquileres existentes y en vigor. Es decir, sin ningún tipo de prioridades sobre ningún contrato. Desgraciadamente, es posible que el propietario de la vivienda al tener que respetar una serie de condiciones poco favorables para él decida no alquilar la vivienda. Y todo ello se traducirá en una reducción de viviendas en el mercado del alquiler y una reducción del número de personas que puedan optar a este mercado.

---

<sup>19</sup> En este trabajo y concretamente en este apartado vamos a centrarnos en desarrollar el control público de alquileres.

## IV. POLÍTICA DE VIVIENDA

### 4.1. Planes de vivienda y su evolución

En este apartado vamos a ver cómo se han comportado las diferentes políticas de vivienda establecidas en España. En primer lugar vamos a esquematizarlas y así facilitar una pequeña aproximación a ellas, cuadro 4.1. Fue a partir del fin de la Guerra Civil (1936-1939) cuando se comienzan a ver las primeras intervenciones, éstas en un comienzo fueron para paliar la situación de déficit y la baja calidad de las viviendas.

En España, los Planes de Vivienda se han elaborado desde principios del siglo XX. El primero de ellos fue el de las “casas baratas” publicada por el Instituto de Reformas Sociales en 1911 y el último recién aprobado ha sido el Plan de Vivienda 2013-2016. En este largo periodo de tiempo se han elaborado diecisiete Planes Nacionales de Vivienda.

La política de vivienda en España, desde las primeras intervenciones para paliar la situación económica hasta las desgravaciones fiscales y subsidios directos a las familias, ha tratado de aliviar la problemática de los diferentes contextos. Se ha basado por un lado, en las ayudas a la oferta y por otro lado, en las ayudas directas a la familia las cuales se ajustaban a ciertos criterios, como el acceso por primera vez a la vivienda en propiedad o a la emancipación.

**Cuadro 4.1 - Planes de vivienda en España.**

	Periodo
Programa de viviendas baratas y de viviendas económicas	1911-1935
Programa de viviendas protegidas	1939-1954
Primer Plan de Vivienda	1944-1954
Programa de viviendas de renta limitada	1954-1955
I Plan Nacional de vivienda	1956-1960
II Plan Nacional de vivienda	1961-1976
Programas de Viviendas Sociales y de Protección Oficial	1977-1980
Plan Trienal de vivienda	1981-1983
Plan Cuatrienal de vivienda	1984-1987
Programas anuales de vivienda	1988-1991
Plan Nacional de vivienda	1992-1995
Plan de vivienda y suelo	1996-1999
Plan de vivienda	1998-2001
Plan de vivienda	2002-2005
Plan Estatal	2005-2008
Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación	2009-2012
Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación	2013-2016

Fuente: Elaboración propia a partir de Pérez, Rodríguez y Blanco 2011, p.12.

Los diferentes estudios que se han realizado sobre la eficacia de cada uno de los Planes, indican que ésta no ha sido como realmente se esperaba sino que ha sido limitada. Las “casas baratas” no resultaron lo suficientemente baratas como para cubrir las necesidades. Las viviendas protegidas, que buscaban suavizar la situación de escasez de alojamientos favoreciendo así a las familias de rentas más bajas, no alcanzaron los resultados esperados debido a las dificultades derivadas de la escasez de recursos financieros. Por lo que se refiere al Primer Plan de Vivienda 1944-1954, se centró en las medidas de fomento orientadas a la construcción más que a la demanda. Por ello que su objetivo fundamental fuera reducir la tasa de desempleo e impulsar la actividad económica.

Tampoco fueron capaces de resolver el problema de la escasez de alojamiento ni el Programa de Viviendas de Renta Limitada, ni el I Plan Nacional de la Vivienda 1956-1960, el cual no cumplió sus previsiones. Lo mismo ocurrió con el II Plan Nacional de la Vivienda (1961-1976), creado como un programa que asignase viviendas para atender a las necesidades y aumentase la productividad de la industria de vivienda. Sin embargo, no estimuló la oferta de suelo urbanizable, ni racionalizó los recursos. De modo que, de nuevo no se cumplieron las previsiones. Además, sus programas fueron absorbidos posteriormente por los Planes de Desarrollo (Pérez, Rodríguez y Blanco 2011, p. 12).

Durante el periodo comprendido entre 1976 y 1980, la política de vivienda se desarrolla nuevamente en un contexto de escasez de recursos financieros, que trató de resolverse con la Ley 2/81 de Regulación del Mercado Hipotecario. La regulación sobre Viviendas de Protección Oficial (VPO) que se promulgó establece un referente para los Planes de Viviendas posteriores.

Los Planes Estatales que se han ido aprobando desde 1981, se centran en incentivar la promoción y la construcción de viviendas, la ocupación de nuevo suelo y el crecimiento de las ciudades. También apostaban por la propiedad como forma principal de acceso a la vivienda, articulados mediante convenios de colaboración con Comunidades Autónomas y entidades financieras.

Los incentivos a los promotores (lado de la oferta) y adquirentes (lado de la demanda) que se contemplaban trataban de reducir el esfuerzo económico en la adquisición de vivienda a las familias más desfavorecidas, así como estimular el sector de la construcción como actividad generadora de empleo. En este sentido, las políticas con más repercusión han sido las de ámbito fiscal y las ayudas públicas a la adquisición.

A finales de los años noventa, España se encontraba con una enorme oferta de vivienda libre a precios muy elevados que contrastaba con la realidad española. Una gran mayoría de la población luchaba por poder acceder a una vivienda a precios razonables y acordes a sus ingresos. Ante esta situación, el Gobierno Socialista del momento estableció unas medidas que iban a verse reflejadas en el Plan Nacional de Vivienda 1992-1995, dentro del cual se amplía el volumen de individuos que podrán tener derecho a las ayudas en materia de vivienda.

Para que ello fuese posible se crearon las viviendas a precio tasado (VPT), que pretendían facilitar la adquisición de viviendas, nuevas o de segunda mano, con la condición de que no superasen un determinado precio, que siempre era superior al de las VPO. Este tipo de viviendas atrae más a los promotores puesto que permite precios máximos de venta superiores a los de las VPO.

También se creaban otros programas para facilitar el acceso a la población, como el Programa Primer Acceso, orientado a los individuos que querían acceder por primera vez a una vivienda. También, otro sistema que se incentivó fue la ayuda al ahorro anterior para la adquisición de una vivienda, las protagonistas fueron las cuentas ahorro-vivienda. Se intentó también impulsar la construcción de viviendas protegidas en régimen de alquiler con ayudas y subsidios a promotores y constructores y mediante la firma de convenios con entidades financieras.

Para el período 1996-1999 se aprobó el Real Decreto 2190/1995<sup>20</sup>. Sin embargo, antes de que terminara el período de aplicación del plan, y bajo el Gobierno del Partido Popular, se aprueba uno nuevo para el período 1998-2001, que sustituye al anterior, y que introdujo como principal novedad la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE).

Desde 1996 la economía española comienza a experimentar una creciente expansión que se refleja no solo en la disminución de la tasa de paro, sino en el aumento de la demanda de vivienda y sobre todo se refleja en el incremento desmesurado de los precios de la misma. Ante la nueva realidad, los promotores tratan de construir una cantidad mayor de vivienda libre dejando en un segundo plano a la construcción de VPO. Esto dio como resultado una gran disminución de las actuaciones protegidas financieras que se habían aprobado en 1995.

Por un lado, hay que destacar que no había grandes incentivos ni a la rehabilitación ni al alquiler durante esta época, sino que el esfuerzo estaba enfocado a la propiedad de la misma. Y por otro lado, en beneficio de los individuos con viviendas en alquiler, la Ley 18/1991<sup>21</sup> estableció una deducción en cuota del 15% de las cantidades satisfechas por el alquiler de vivienda habitual.

Los objetivos del Plan de Vivienda desde el 2000 hasta el 2008 fueron la financiación de viviendas protegidas de nueva construcción para compra y alquiler, la financiación de viviendas existentes, la rehabilitación y la urbanización de suelos para viviendas. Se buscó facilitar el acceso a la vivienda a grupos de población desfavorecidos, potenciar las viviendas en régimen de alquiler como una medida que posibilitase la movilidad laboral, facilitar a los jóvenes el acceso a la primera vivienda y mejorar las ayudas a las familias con hijos y con mayores y minusválidos a su cargo (Pérez, Rodríguez y Blanco 2011, p. 14).

Por último, antes del Plan vigente se elaboró el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Éste se desarrolla en un nuevo momento del ciclo económico que afecta especialmente al sector de la construcción. Veremos más adelante cuáles son sus objetivos y particularidades, ya que comparte muchas características con el actual Plan.

Finalmente, tenemos el nuevo Plan Estatal de vivienda 2013-2016, recientemente aprobado<sup>22</sup> que estructura el sistema de ayudas en torno a dos ejes: el fomento del alquiler, y el impulso de la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas.

De este modo se abandona la Política de Planes anteriores sobre Vivienda, que se centraban en incentivar la promoción y la construcción de viviendas. Se pretende, con este nuevo enfoque legislativo, impulsar un cambio del planteamiento del modelo del mercado inmobiliario enfocado, como ya hemos dicho, al alquiler y a la rehabilitación, en un momento de crisis económico-financiera que afecta fuertemente al sector.

---

<sup>20</sup> España. Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el periodo 1996-1999. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de diciembre de 1995, 312, 37606-37626.

<sup>21</sup> España. Real Decreto 18/1991, de 7 de junio, por el que se recoge el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Art.78 Tres a) Deducciones por alquiler. *Boletín Oficial del Estado*, 7 de junio de 1991, 136, 18678.

<sup>22</sup> España. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de abril de 2013, 86, 26623.



Por otra parte, se reorientan las metas y se concentran los recursos disponibles en los sectores más necesitados, dentro de un marco de cooperación y corresponsabilidad de las diferentes Administraciones Públicas y los agentes privados. Los cambios se producen en un contexto de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los recursos disponibles.

El anterior plan al aprobado en 2013 era el Plan Estatal 2009-2012, este estaba compuesto por doce programas y seis ejes básicos<sup>23</sup> :

- La promoción de viviendas protegidas.
- Ayudas a demandantes de vivienda.
- Áreas de rehabilitación integral y de renovación urbana.
- Ayudas RENOVE a la rehabilitación y la eficiencia energética.
- Ayudas para adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida.
- Ayudas a instrumentos de información y gestión del plan.

Con el paso al nuevo Plan de Vivienda se da, como hemos dicho, un cambio de modelo para adaptarse y dar respuesta a la trágica situación económico-financiera que ha afectado especialmente al mercado inmobiliario en nuestro país.

Con casi seis años de crisis, España se encuentra con un importante stock de vivienda acabada<sup>24</sup>, nueva y sin vender. Esta situación contrasta con la dificultad de los ciudadanos para acceder a la misma, especialmente a los sectores más vulnerables de la población, los más afectados por la precariedad del mercado de trabajo y la dificultad en el acceso al crédito.

Se propone, para complementar las ayudas, la creación de un sistema nuevo de incentivos, junto con medidas de política fiscal y búsqueda de vías de financiación adecuadas. Y con el fin de no condicionar políticas de vivienda futuras, el Plan establece que no se podrá conceder ninguna ayuda con posterioridad a la fecha de su finalización, el 31 de diciembre de 2016.<sup>25</sup>

En cuanto a la gestión y financiación se apoya en una serie de convenios entre las Administraciones de las diferentes Comunidades Autónomas y el Ministerio de Fomento, en los que se determina la previsión de cantidades que se destinarán a este fin cada año, los compromisos de gestión, los mecanismos de seguimiento y control, y la estimación del número de actuaciones a financiar. En este Plan, como novedad, se pone más atención a las

---

<sup>23</sup> Sin embargo, estos instrumentos fueron modificados. En el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre se derogan, salvo algunas excepciones, la Ayuda Estatal Directa a la Entrada destinada a los adquirentes de vivienda protegida, se eliminan las ayudas para adquisición urbanización de suelo para vivienda protegida, así como aquellas destinadas a las Comunidades Autónomas para instaurar ventanillas únicas de vivienda. También se reducen las subvenciones a promotores de vivienda protegida destinada a arrendamiento, si bien se mantienen otras ayudas a esta misma línea como el subsidio de préstamos. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, suprimió las nuevas concesiones y subrogaciones de ayudas de subsidio de préstamos, contenidas en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y anteriores, con el fin de disminuir la carga presupuestaria y dar un primer paso hacia un cambio de modelo en la política de vivienda.

<sup>24</sup> Queda indicado en el BOE dentro de las Disposiciones Generales (Ministerio de Fomento) que “tras un largo periodo produciendo un elevado número de viviendas, se ha generado un significativo stock de vivienda acabada, nueva y sin vender (en torno a 680.000 viviendas)”. *Boletín Oficial del Estado*, 10 abril de 2013, 86, 26623.

<sup>25</sup> Sin embargo, el presupuesto del ejercicio 2013 abordó por una parte obligaciones reconocidas al amparo de planes anteriores, y por otra, las que figuran en el nuevo Plan Estatal 2013-2016.

actuaciones cofinanciadas. Y se incentivará la participación de la iniciativa privada mediante entidades colaboradoras, a través de distintos tipos de convenio y contrato.

La principal razón de existencia de este Plan es la búsqueda de la oportunidad de obtener una vivienda digna y adecuada, facilitando el acceso a la vivienda a los sectores de población con menos recursos. Por ello se busca:

- Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades actuales.
- Contribuir a que los deudores hipotecarios de vivienda protegida adquirida puedan hacer frente a sus préstamos.
- Reforzar la cooperación y coordinación administrativa y fomentar la corresponsabilidad en la financiación y gestión.
- Mejorar la calidad de la edificación, especialmente su conservación, eficiencia energética, accesibilidad y adecuación para la recogida de residuos.
- Contribuir a la reactivación del sector inmobiliario y favorecer la salida del stock de vivienda desocupada, fomentando la rehabilitación, renovación y regeneración urbana de barrios y edificios, así como el alquiler.

En el cuadro 4.2 hemos recogido las características tanto comunes como peculiaridades de cada Plan establecido. En azul más claro quedan señalados objetivos que tuvieron una fuerza menor que los señalados con azul más oscuro.

**Cuadro 4.2 - Algunas características comunes de los diferentes planes de vivienda establecidos.**

	Favorece la vivienda libre		Favorece la vivienda social		Favorece la actividad económica y reducción del empleo	Comentarios
	En propiedad	En alquiler	En propiedad	En alquiler		
<b>Programa de viviendas baratas y de viviendas económicas 1911-1935</b>						Orientadas a la construcción
<b>Programa de viviendas protegidas 1939-1954</b>						Viviendas protegidas. Ley de 19 de abril de 1939.
<b>Primer Plan de Vivienda 1944-1954</b>						Con medidas de fomento orientadas a la construcción más que a la demanda, su objetivo fundamental fue reducir la tasa de desempleo e impulsar la actividad económica
<b>Programa de viviendas de renta limitada 1954-1955</b>						Para mejorar los planes sobre la vivienda protegida establecidos con anterioridad.
<b>I Plan Nacional de vivienda 1956-1960</b>						La situación presupuestaria era muy débil. Se vive a partir de estos años una espectacular expansión en la edificación de viviendas

<b>II Plan Nacional de vivienda 1961-1976</b>						<p>Un programa para la ejecución de viviendas que atendieran las necesidades y que aumentara la productividad de la industria de la construcción.</p> <p>A partir de los años 60 el modelo queda caracterizado por las grandes ayudas al acceso a la vivienda en propiedad, quedando el alquiler en un segundo plano.</p>
<b>Programas de Viviendas Sociales y de Protección Oficial 1977-1980</b>						<p>La política de vivienda se desarrolla en un contexto de escasez de Recursos financieros que trató de resolverse con la Ley 2/81 de Regulación del Mercado Hipotecario. La regulación sobre Viviendas de Protección Oficial (VPO) que se promulga establece un referente para los planes de viviendas posteriores.</p>
<b>Plan Trienal de vivienda 1981-1983</b>						<p>Tuvo como novedad el convenio establecido con entidades financieras.</p>
<b>Plan Cuatrienal de vivienda 1984-1987</b>						<p>La etapa de recuperación económica que vive España poco tiempo después de su incorporación a la Comunidad Europea (1986) actúa en detrimento de las actuaciones del sector inmobiliario con respecto a la vivienda protegida. Tuvo también como novedad el hecho de que la rehabilitación se constituyó en uno de sus elementos centrales.</p>
<b>Programas anuales de vivienda 1988-1991</b>						<p>En los años noventa la política de vivienda va perdiendo peso, afectando en mayor medida a aquellos colectivos más desfavorecidos.</p>
<b>Plan Nacional de vivienda 1992-1995</b>						<p>Se amplía el número de individuos con derecho a ayudas directas. Para ello se crearon las viviendas a precio tasado (VPT)</p>
<b>Plan de vivienda y suelo 1996-1999</b>						<p>Sin otra opción que la adquisición de vivienda, al no favorecer un adecuado mercado de alquileres libre, y sin la existencia de un mercado de alquileres social. Eso sí, facilitándoles una financiación asequible que se ha convertido en una trampa mortal para muchos hogares</p>
<b>Plan de vivienda 1998-2001</b>						<p>Ese plan sustituye al anterior y su principal novedad es la inducción de la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE)</p>
<b>Plan de vivienda 2002-2005</b>						<p>En el año 2004 se crea un nuevo Ministerio de Vivienda para dinamizar la intervención en el mercado, orientando su actuación en particular hacia los segmentos de demanda más desprotegidos; no obstante, la financiación para seguir construyendo vivienda protegida crece muy lentamente.</p>
<b>Plan Estatal de Vivienda 2005-2008</b>						<p>La vivienda en alquiler se convierte en el principal objetivo que es necesario estimular desde la intervención pública, junto con las</p>

					políticas de rehabilitación del stock construido. Se crea en 2006 la Sociedad Pública de Alquiler con el fin de potenciar el alquiler.
<b>Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012</b>					Afirma la necesidad de aumentar el parque en alquiler a través de la obligación de dedicar un 40% de las nuevas promociones de VPO al alquiler, de aumentar los recursos dedicados a la rehabilitación de viviendas y de ofrecer la posibilidad cambiar el protagonismo de las viviendas en propiedad por viviendas de alquiler. A partir de este Plan ya no existe la Sociedad Pública de alquiler.
<b>Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2013-2014</b>					Fomento del alquiler, y el impulso de la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Pareja y Sánchez 2012.

#### **4.2. Gasto presupuestario del Estado en la Política de Vivienda: Planes Estatales de fomento del alquiler de viviendas, de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas**

La política de vivienda llevada a cabo por el Estado, para este nuevo Plan que hemos desarrollado, se ha elaborado con apoyo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y otros planes anteriores. Esos Planes anteriores se articulaban a través de convenios de colaboración con Comunidades Autónomas y entidades financieras. Además, los Planes Estatales que se han ido aprobando en años anteriores tenían una misma trayectoria, de hecho, se centraban en un mismo objetivo: incentivar la promoción y la construcción de viviendas.

Los planes anteriores, trataban de equilibrar el desarrollo regional y estimular la distribución de la riqueza<sup>26</sup>, haciendo posible la obtención de los objetivos que se marcan en el Artículo 47 de la Constitución, que como hemos visto con anterioridad recoge el “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

Los incentivos a los promotores y adquirentes que se incluyen en los Planes de Vivienda tienen el objetivo de hacer que el esfuerzo económico, que tienen que realizar las familias con menos recursos, no sea tan fuerte a la hora de adquirir una vivienda. También, tienen como objetivo conseguir que el sector de la construcción sea una actividad generadora de empleo<sup>27</sup>.

Con estos nuevos programas que vamos a desarrollar a continuación, se busca corregir los problemas y necesidades actuales de la ciudadanía en materia de disfrute de una vivienda digna y adecuada. Estos programas pasan a ser los ejes básicos de este Plan de fomento del alquiler y la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas.

<sup>26</sup> Recogido en Artículo 131 de la Constitución Española.

<sup>27</sup> Recogido en Artículo 40.1 de la Constitución Española.

Dentro de los Presupuestos Generales del Estado, en su clasificación orgánica en el Ministerio encargado del Gasto Social en Vivienda, encontramos estos cuatro programas relacionados que vamos a desarrollar a continuación.

- 261N Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a la vivienda.

A través de este programa se instrumenta la financiación estatal de los Planes de Vivienda. Este programa es uno de los más importantes y es donde prácticamente se concentra todo el gasto de la política en vivienda<sup>28</sup>.

Vamos a dividir los objetivos de este programa en dos apartados.

Por un lado, tenemos los Planes Estatales de Vivienda cuyo objetivo es facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible, mediante ayudas estatales directas<sup>29</sup> para la compra o alquiler de viviendas incluidas entre las siguientes:

- Viviendas de nueva construcción para venta. El objetivo prioritario es que la vivienda protegida amplíe su peso en el conjunto de los mercados de vivienda para la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.
- Viviendas de nueva construcción para alquiler. Se trata de fomentar el alquiler para que alcance un protagonismo similar con el que cuenta la propiedad de vivienda.
- Propietarios e inquilinos. Tratan de promover la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler, favoreciendo a los colectivos con menores rentas y a aquéllos con necesidades especiales.
- Rehabilitación. Tratan de favorecer la movilización del patrimonio residencial existente y la conservación del patrimonio histórico.
- Ayudas para la urbanización del suelo destinado de viviendas protegidas. Se proponen optimizar el uso de los recursos naturales y económicos y promover una utilización racional del suelo.

Y por otro lado, además de los Planes Estatales de Vivienda, el programa 261N incluye la financiación de las ayudas de renta básica de emancipación<sup>30</sup>.

Si bien, también tenemos que destacar el esfuerzo del nuevo Plan Estatal 2013-2016 que realiza para mantener las ayudas subsidiarias a los préstamos convenidos de los beneficiarios que adquirieron una vivienda protegida y disponen de escasos recursos.

El Plan Estatal 2013-2016, consta de una serie de programas que son los siguientes:

- El mantenimiento de las ayudas subsidiarias de préstamos convenidos.
- Las ayudas al alquiler de vivienda.

---

<sup>28</sup> Véase la tabla 4.4.

<sup>29</sup> Mediante transferencias de capital (subvenciones) a Comunidades Autónomas, para que, a su vez, las destinen a dicho programa.

<sup>30</sup> Reguladas en el Real Decreto 1472/2007. Esta ayuda está derogada desde el 1 de enero de 2012, por el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Además se establecen una serie de medidas en relación con la Renta Básica de Emancipación, recogido en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, establece en su Artículo 36 estas medidas.

- Las ayudas para el fomento del parque público de viviendas en alquiler.
- Las ayudas para rehabilitación de viviendas.
- Las ayudas para regeneración y renovación urbanas.
- Las ayudas para el informe de evaluación de los edificios y las ayudas para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas.

En las siguientes tablas 4.1 y 4.2 aparece reflejado el seguimiento de los objetivos perseguidos. Los Planes Estatales tienen como objetivo facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible, mediante ayudas estatales directas en forma de subsidios de préstamos y subvenciones a promotores y adquirentes de viviendas protegidas, se recogen en la tabla 4.1. Podemos observar que el número de viviendas de cada uno de los indicadores se ha visto afectado por la situación económica y ha tendido a reducirse con el tiempo.

El Estado, cuando tiene como objetivo facilitar la emancipación de los jóvenes, utiliza ayudas directas destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituye su domicilio habitual y permanente. Esta inversión la vemos recogida en la tabla 4.2 donde podemos observar que detrás de este objetivo existen también unas evidencias claras de la reducción del número de beneficiarios y control del déficit presupuestario.

**Tabla 4.1 - Planes Estatales para el acceso a Vivienda.**<sup>31</sup>  
(Indicadores en número de viviendas)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Viviendas de nueva construcción para venta</b>	21.631	63.000	34.575	7.452	4.431
<b>Viviendas de nueva construcción para alquiler</b>	2.985	15.000	12.662	6.540	1.014
<b>Adquisición de vivienda usada</b>	2.058	5.000	5.905	1.319	500
<b>Inquilinos</b>	47.301	15.000	17.002	18.780	1.253
<b>Rehabilitación</b>	98.929	113.000	58.217	58.989	12.920
<b>Ayuda para urbanización de suelo de vivienda protegida</b>	15.134	15.000	14.154	3.860	-

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuestos Generales del Estado de los años analizados.

**Tabla 4.2 - Ayudas de Renta básica de emancipación.**  
(Indicador en número de beneficiarios)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Número de resoluciones que han comenzado a cobrar ayuda</b>	63.166	180.000	96.678	81.528	10.939

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado de los años analizados.

<sup>31</sup> En el año 2013 se aprobó el nuevo Plan Estatal 2013-2016. A día de hoy no están suscritos los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, por lo que hasta que no se suscriban no se pueden rellenar los objetivos que se tienen previstos para el año 2014 y las líneas que va a regular el nuevo Plan Estatal.

- 2610 Ordenación y fomento de la edificación.

Este programa se dirige a la conservación del patrimonio arquitectónico, histórico y social de todo el territorio del Estado. A través del programa de rehabilitación arquitectónica y del Cultural.

Entre sus objetivos principales encontramos estudios de investigación y fomento en arquitectura y vivienda, desarrollo de concursos, premios, reuniones, exposiciones, y elaboración de normas básicas reguladoras de la innovación y calidad de la edificación.

Parte de sus fondos son para dar a conocer la arquitectura española, tanto en foros y eventos nacionales como a nivel internacional, contribuyendo así a la difusión de la Marca España y sus competencias. Igualmente se incluyen actividades de fomento de la edificación sostenible, de la innovación y calidad de la edificación.

Para alcanzar los objetivos establecidos la Subdirección General de Arquitectura y Edificación ha implantado los siguientes programas funcionales:

- Programa de rehabilitación arquitectónica.
- Programa de Conservación del Patrimonio.
- Difusión de la arquitectura española.
- Edificación Sostenible.

En la tabla 4.3 se analiza cuál ha sido la inversión realizada en cada programa funcional a lo largo de los años comprendidos entre 2007 y 2011. Una vez más, tímidamente, las cantidades disminuyen.

**Tabla 4.3 - Indicadores de la ordenación y fomento a la edificación.**  
(Indicadores en número-unidad)

	Características	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Conservación y reparación del patrimonio arquitectónico, histórico y social</b>	Obra terminada	36	30	30	25	23
	Obra en ejecución	46	90	70	55	60
	Obra en proyecto	83	90	90	80	50
<b>Fomento a la edificación</b>	Convenios	8	12	10	10	7
	Exposiciones	14	14	7	7	7
	Consultorías y asistencia técnica	40	45	45	40	35
<b>Calidad de la edificación</b>	Estudios y asistencia técnica	-	-	2	2	-
	Edificación sostenible	8	8	4	4	12
	I+D+I Calidad de edificación	10	10	2	2	1
	Convenios	9	9	9	9	7

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado de los años analizados.

- 261P Urbanismo y política de suelo.

El programa 261P, de los Presupuestos Generales del Estado, corresponde a las Subdirecciones Generales de Urbanismo y de Política de Suelo. Es el responsable del cumplimiento de las funciones que ambas tienen atribuidas de acuerdo con el Real Decreto 452/2012<sup>32</sup>.

De manera especial, durante el año 2014 deberá servir para prestar apoyo y asistencia técnica al desarrollo de nuevos proyectos y actividades relacionados con la reciente aprobación de dos Leyes promovidas por el Ministerio de Fomento: la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

El Programa tiene diferentes objetivos para 2014.

- La difusión e implantación del nuevo modelo de vivienda y suelo, establecido por la mencionada Ley 8/2013.
- La elaboración de un Plan Estratégico para la rehabilitación y la eficiencia energética en la edificación para dar respuesta a la Directiva 2012/27 UE, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética.
- Tiene que asegurar el desarrollo y mantenimiento del Observatorio de Vivienda y Suelo<sup>33</sup>.

- 261M Dirección y servicios generales de vivienda.<sup>34</sup>

Dentro de este programa encontramos cómo se estructuran y cómo se distribuyen los recursos económicos, humanos y materiales disponibles entre los distintos servicios y programas con los que se cuentan. Además, el programa 261M tiene a su cargo la alta dirección, el control y la coordinación del desarrollo específico para Arquitectura, Vivienda y Política de Suelo.

Entre sus principales objetivos encontramos:

- La elaboración de las Directrices generales de política de vivienda.
- La búsqueda de coordinación y control de la gestión.
- La ordenación de la gestión, mediante diversas pautas como la elaboración y revisión de planes estatales de vivienda.
- La realización de estudios e informes.
- La gestión presupuestaria, patrimonial y de personal.
- El desarrollo de normativa legal.

---

<sup>32</sup> España. Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. *Boletín Oficial del Estado*. 76, 29 de marzo de 2012, 26287.

<sup>33</sup> Publicación periódica trimestral concebida como una herramienta que permita la utilización integrada de datos disponibles en las principales fuentes estadísticas oficiales, facilitando el diagnóstico de problemas, necesidades y oportunidades; favoreciendo la definición de políticas de actuación orientadas a la consecución de los objetivos del Departamento.

<sup>34</sup> A partir de 2012 este programa desaparece. Se establece un nuevo Real Decreto explicado en la nota núm.30.



- La gestión de los sistemas de información.

En la siguiente tabla 4.4 se analiza cuál ha sido el gasto en miles de millones de euros de los diferentes programas en el periodo 2007-2014. Aunque ya habíamos hablado antes de esta característica, vemos como al programa al que más presupuesto se destina es al 261N. Éste reúne la promoción, la administración y las ayudas para rehabilitación y acceso a la vivienda. Pero como el resto de indicadores analizados, podemos ver cómo se reduce el presupuesto para cada programa (excepto el año 2014).

Un dato a tener en cuenta es que el programa 261M (Dirección y servicios generales de vivienda) a partir del 2012 no se efectúa. Podemos decir que el programa más afectado en cuanto a presupuesto destinado es el 261O (Ordenación y fomento de la edificación) el cual supone en 2014 solo un 38,32% de la cantidad destinada en el 2007. Seguido por el programa 261N (Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a la vivienda) que en el 2014 supuso el 67,02% de la cantidad que se destinó en 2007 y finalmente el programa 261P (Urbanismo y política de suelo) que supone un 86,85% de la cantidad que se destinó en 2007.

**Tabla 4.4 - Evolución de la inversión en cada programa en materia de vivienda.**  
(En miles de euros)

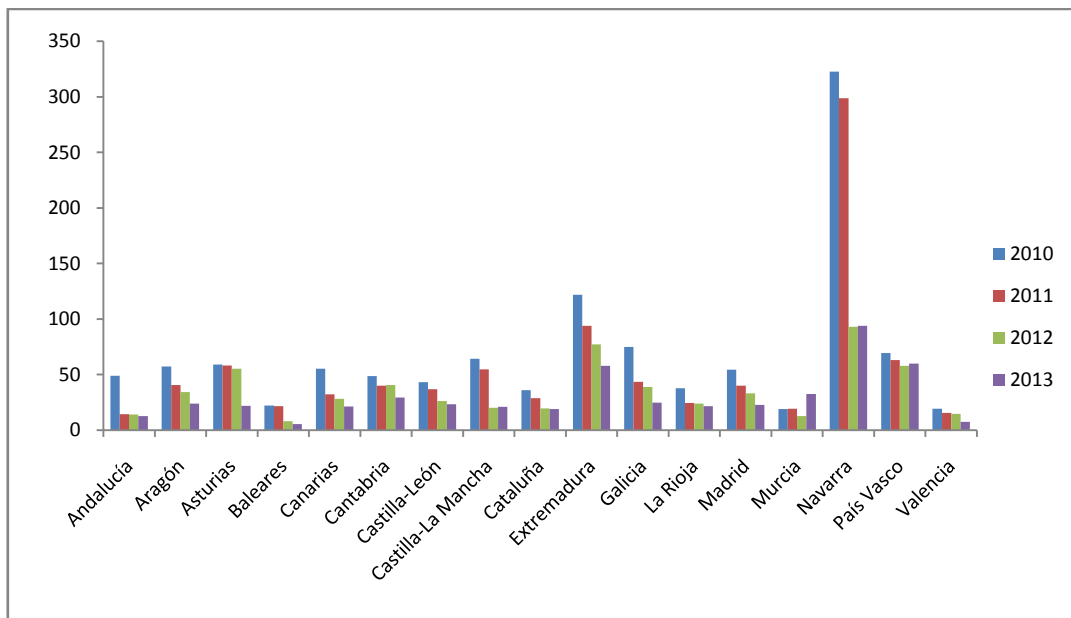
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>261M</b>	18.517,39	23.843,29	20.068,56	19.640,05.	17.935,89	-	-	-
<b>261N</b>	1.153.045,83	1.273.929,82	1.510.544,99	1.390.887,73	1.126.645,50	780.801,42	738.342,53	772.839,07
<b>261O</b>	67.084,68	71.974,22	74.299027	78.952,19	71.500	37.968,49	26.378,88	25.710,19
<b>261P</b>	1.698,03	2.249,81	2.419,72	2.384,77	2.382,79	1.1442,38	1.454,47	1.474,82
<b>Total</b>	1.240.345,93	1.371.997,14	1.607.332,54	1.491.864,74	1.218.464,18	830.212,29	766.175,88	800.024,08

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado de los años analizados.

Como sabemos las CCAA en España tienen asumida la competencia en materia de vivienda por ello, antes de concluir con este cuarto apartado, vamos a centrar nuestra atención en el gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento a la edificación de cada Comunidad Autónoma. A través de un análisis detallado de los presupuestos de cada una de las 17 Comunidades Autónomas se estima aproximadamente el porcentaje que representa para cada habitante el gasto realizado. Resulta interesante realizar la comparación de una manera que homogeneice los resultados de todas las CCAA. Para ello dividiremos el gasto por el precio del metro cuadrado de vivienda protegida en cada CCAA, esto es aproximar el gasto a los metros cuadrados de vivienda a los que de media la ayuda pública permitiría acceder. Es útil conocer este porcentaje para poder conocer la prioridad y la importancia de este gasto en cada Comunidad Autónoma. En el gráfico 4.2 podemos ver el resultado obtenido para el periodo 2010-2013.

Las diferencias entre Comunidades son importantes, siendo las Comunidades Forales las que presentan un mayor gasto por habitante. Colocándose Navarra como la Comunidad Autónoma con un mayor gasto por habitante (201 m<sup>2</sup>/1000 habitantes)<sup>35</sup>, pero tenemos que destacar el cambio tan fuerte que ha sufrido. Este cambio se ha debido a la caída en la inversión en este gasto, ya que las demás variables no han sufrido grandes modificaciones. Navarra en 2010 contaba con una inversión de 261.986.186€ y en 2014 con una inversión que no alcanzaba los 70.000.000€ (representando esta última el 25% aproximadamente de la inversión realizada en 2010). A Navarra le sigue Extremadura (70 m<sup>2</sup>/1000 hab.) y el País Vasco (60 m<sup>2</sup>/1000 hab.), éstas no han sufrido un cambio tan fuerte como el de Navarra. En cambio, las Comunidades Autónomas que destinan una menor cantidad por habitante son Murcia (20 m<sup>2</sup>/1000 hab.), Valencia (13 m<sup>2</sup>/1000 hab.), y las Islas Baleares (13 m<sup>2</sup>/1000 hab.).

**Gráfico 4.2 - Gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento a la edificación por CCAA.<sup>36</sup>**  
(m<sup>2</sup> en miles de habitantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, del Ministerio de Fomento y de los Presupuestos Generales del Estado de cada CCAA para los años analizados.

<sup>35</sup> La cifra corresponde a la media de los cuatros años analizados.

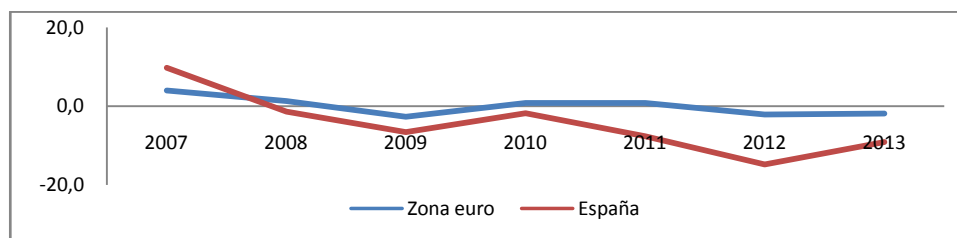
<sup>36</sup> Véase Anexo II.

## V. SITUACIÓN DE ESPAÑA EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA

### 5.1. Mercado de vivienda. Precios y Transacciones

En primer lugar vamos a situar a España dentro de la zona euro. En el gráfico 5.1 queda recogida la evolución de los precios de vivienda de ambos territorios, donde se refleja la fuerte caída de los precios de la vivienda española, llegando a niveles del -14,8% en 2012. En cambio, en la zona euro el dato más bajo lo alcanza en 2009 con un -4,3%.

**Gráfico 5.1- Evolución de los precios de vivienda en España en comparación con la zona euro<sup>37</sup>.**  
(Tasa media anual de cambio)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En la siguiente tabla 5.1 hemos recogido la evolución de los precios tanto de la vivienda protegida como de la vivienda libre. Por un lado, vemos que a partir de 2009 se produce un descenso en los precios de la vivienda libre. Y por otro lado, el precio de la vivienda protegida desde ese mismo año comienza a frenarse, pero no aparecen tasas negativas hasta 2012.

**Tabla 5.1 - Evolución de los precios de la vivienda libre y de la vivienda protegida en España.**  
(Tasa anual de variación)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Vivienda libre</b>	12	6.75	3.75	-7.32	-4.95	-4.96	-7.78
<b>Vivienda protegida</b>	7.1	4.39	7.81	1.14	1.88	2.78	-1.21

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento y de Vivienda de los años analizados.

Es preciso comentar también que la continuidad que caracteriza a los precios de vivienda protegida es fruto del control de los precios sobre este bien, realizado por el Sector Público. Además, otra característica con la que cuenta la vivienda protegida son los precios reducidos, más bajos que los de la vivienda libre. Datos a tener en cuenta para valorar la modesta caída de los precios de vivienda protegida. Además, veremos en próximo gráfico 5.2, que en el 2013 las transacciones de vivienda protegida suponían alrededor de un 3% de las transacciones

<sup>37</sup> Véase Anexo III.

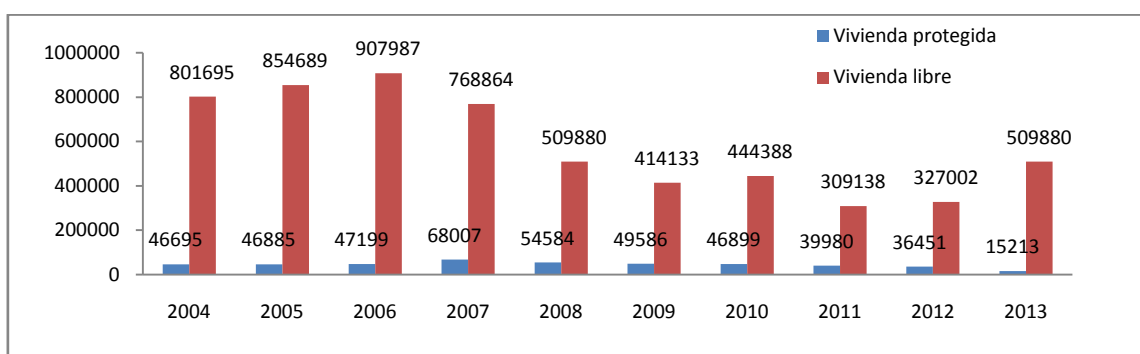
totales realizadas. En el resto de años analizados el valor más alto se encuentra en 2007, donde las transacciones de vivienda protegida representan aproximadamente un 8% del total. Todo ello nos lleva a pensar que estas características descritas han dado pie a la búsqueda de mayores ajustes sobre la vivienda libre.

Otro de los objetivos de este apartado es estudiar la evolución de las transacciones en los últimos años. Con ello, pretendemos dar una respuesta a la situación actual de la compraventa de vivienda en España. Conocer así, el estado de la actividad inmobiliaria a través del número de transacciones (compraventas) inmobiliarias que se han ido dando a lo largo de este periodo 2004-2013.

Vemos en el gráfico 5.2 cómo ha sido la evolución de la transacción de viviendas tanto protegidas como libres<sup>38</sup>. Por un lado, el nivel de transacciones en el mercado de la vivienda protegida se ha mantenido en unos niveles constantes siempre muy por debajo del número de transacciones de vivienda libre. Una de las razones de la continuidad de las primeras es el hecho de estar bajo responsabilidad del Sector Público. Es decir, es el Gobierno quien va a decidir las medidas oportunas. Estas medidas, como hemos visto en el apartado precedente, han estado muy dañadas por la dura situación económico-financiera. Este es el principal motivo por el que los incentivos a la compra de vivienda protegida no crecían.

Por otro lado, el nivel de transacciones mobiliarias libres se ha caracterizado por una caída de las compraventas desde el 2006 hasta el 2012. Sin embargo, a pesar del cambio que hemos visto previamente en la normativa fiscal de 2013, en 2013 se ha registrado una subida importante de las transacciones de este bien.

**Gráfico 5.2 - Evolución de las transacciones mobiliarias protegidas y libres en España.**  
(En euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento y de Vivienda de los años analizados.

<sup>38</sup>El concepto de “vivienda libre” incluye vivienda libre de segunda mano y vivienda libre nueva. Del mismo modo, “vivienda protegida” incluye vivienda protegida de segunda mano y vivienda protegida de obra nueva.

## 5.2. Alquiler de la vivienda

En este apartado vamos a tratar de reflejar la situación de la vivienda en régimen de alquiler en España. Antes de comenzar tenemos que tener en cuenta que este mercado no ha tenido el mismo protagonismo como el que ha tenido el mercado de vivienda en propiedad. El principal motivo es que las políticas de vivienda de estos últimos años, como hemos analizado, se han centrado más en crear viviendas en propiedad.

La Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), que está vigente desde el año 1994, tiene como objetivo fomentar el sector del alquiler a través de un marco regulador restringido, pero dando prioridad a la libertad de acuerdo entre ambas partes. Hasta junio de 2013 establecía que la duración del contrato fuera como mínimo de un año, prorrogable automáticamente hasta cinco años. La renta inicial se fijaba entre las partes, y transcurrido el primer año se actualizaba según el IPC. Una vez hayan pasado los cinco años, el arrendador podía pactar una nueva renta.

En 2013, con la entrada en vigor de la Ley de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas<sup>39</sup> se da una modificación significativa del contenido de la aún vigente Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994. Cabe destacar algunas de las novedades que trajo esta Ley. Se continúa utilizando normas de aplicación obligatoria, descritas en la Ley para los pactos de alquiler que se realicen, pero se deja más libertad a las partes. Así por ejemplo, conforme a esta regulación, el arrendador y el arrendatario podrán pactar la actualización de la renta, cuando en la regulación anterior la actualización siempre era anual conforme al IPC. También pueden llegar a un acuerdo, a diferencia de la anterior regulación, para la renuncia del arrendatario al derecho de adquisición preferente sobre la vivienda arrendada.

Por lo que refiere a la duración mínima del contrato, se establece que la duración del alquiler será libremente pactada por las partes. Si éste es inferior a tres años, la renovación se realizará obligatoriamente por plazos anuales, hasta la llegada de la fecha del cumplimiento de los tres años. En cuanto a los desahucios, la nueva Ley del Alquiler, contempla el desahucio en diez días de aquellos inquilinos que no paguen el alquiler. Por último, resulta interesante comentar también que se crea un registro de inquilinos morosos con el fin de fomentar la seguridad jurídica de los arrendadores.

Dentro de este campo uno de los problemas principales es la falta de profesionalidad de los arrendadores de vivienda privada, ya que muchos son personas sin conocimientos que gestionan sus propios contratos. Esta falta de conocimientos suele llevar a posibles conflictos entre ambas partes.<sup>40</sup>

Para intentar paliar este problema las Administraciones (Locales, Autónomas y Estatal) han tratado de crear agencias públicas de alquiler, las cuales se dedican a intermediar entre los

---

<sup>39</sup> España. Ley 4/2013 de 4 de junio de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. *Boletín Oficial del Estado*, miércoles 5 de junio, 134, pp. 42244-42256.

<sup>40</sup> De acuerdo con los datos de la *Encuesta sobre la vivienda en alquiler de los hogares en España*, realizada en el año 2006, cerca del 86% de la vivienda en alquiler está gestionado por los propietarios individuales, seguido por el Sector Público (7,2% de la población) y las sociedades privadas (6,7%).

propietarios de la vivienda y los inquilinos con el objetivo de mejorar las relaciones entre ambos y los posibles acuerdos. Se creó en 2005 la Sociedad Pública de Alquileres (SPA) con el fin de fortalecer y mejorar el sistema de alquileres español. Sin embargo, actualmente se encuentra en proceso de liquidación.

Otra de las principales medidas, llevadas a cabo por la política de vivienda estatal para fomentar el alquiler, es la renta de emancipación (que habíamos ya mencionado en el apartado III) y la vuelta de la desgravación por alquiler de la vivienda habitual en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Con respecto al alquiler social, como hemos visto desde hace varios años los Planes de Vivienda fomentan una actuación preferente hacia el alquiler social y también privado. Actualmente solo un pequeño porcentaje de las viviendas sociales construidas se destina al alquiler. En la tabla 5.2 se puede observar que en el período 2006-2010 se iniciaron una media de un 19% de viviendas protegidas para alquiler sobre el total de vivienda protegida promovidas en los planes de viviendas nacionales y autonómicos. Dejando el primer puesto a la inversión en viviendas protegidas en régimen de propiedad.

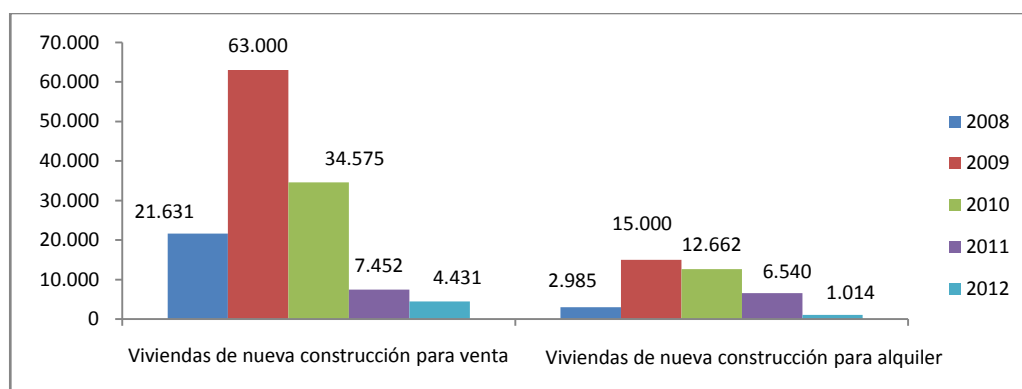
**Tabla 5.2 - Viviendas protegidas promovidas en los planes nacionales y autonómicos.**

	Propiedad en %	Alquiler en %	Autopromoción en %	Total
2006	79.1	19.6	1.4	95.255
2007	73.7	23.1	3.2	83.859
2008	78.7	18	3.3	90.531
2009	79.3	19.3	1.4	79.056
2010	82.3	12.2	5.5	60.526

Fuente: Ministerio de Fomento y de Vivienda de los años analizados.

Al hilo de lo visto en la tabla 5.2 seguimos analizando la situación a través de la construcción de vivienda protegida en régimen de alquiler y en régimen de propiedad. Obteniendo así, un claro protagonismo por parte de la vivienda en propiedad. Podemos ver que las ayudas directas han tenido un comportamiento esperado.

**Gráfico 5.3 - Evolución de la construcción de vivienda para alquiler y para venta<sup>41</sup>**  
(En número de viviendas)



Fuente: Ministerio de Fomento y de Vivienda de los años analizados.

<sup>41</sup> Los datos utilizados han sido obtenidos de la tabla 4.1 del programa de Promoción, Administración y Ayudas para Rehabilitación y Acceso a la Vivienda.

### 5.3. Financiación y acceso a la vivienda

A lo largo del trabajo hemos visto como el modelo que ha caracterizado en los últimos años el acceso a la vivienda ha sido un modelo de adquisición de viviendas en propiedad. Ello trajo consigo la necesidad de una financiación, normalmente por parte del sector bancario, para hacer frente a las inversiones inmobiliarias. Una vez vista la tendencia de estos últimos años vamos a ver realmente la inversión de los individuos y la economía en materia de vivienda.

Los datos que nos proporciona el Banco de España sobre crédito inmobiliario vivo nos indican que tanto la adquisición de vivienda con garantía hipotecaria, como la construcción y la actividad inmobiliaria están en un proceso de aminoramiento. Podemos apreciar que la mayor cantidad de crédito vivo se destina a la adquisición de vivienda con garantía hipotecaria quedando en un segundo lugar la actividad inmobiliaria y por último el crédito destinado a la construcción.

Por ejemplo, en diciembre del 2013 vemos que el capital vivo en su mayoría se destina a la adquisición de vivienda triplicando ésta a la actividad inmobiliaria (176.822) y multiplicando por nueve a la construcción (60.154). Observamos también como la construcción ha sufrido una caída mayor al 100%.

**Tabla 5.3 - Crédito inmobiliario vivo.**  
(Totales en millones de euros)

	Adquisición de vivienda con garantía hipotecaria	Construcción	Actividad Inmobiliaria
Dic.2010	620.433	144.519	315.782
Dic.2011	612.657	98.546	298.323
Dic.2012	594.405	76.217	224.015
Dic.2013	569.692	60.154	176.822

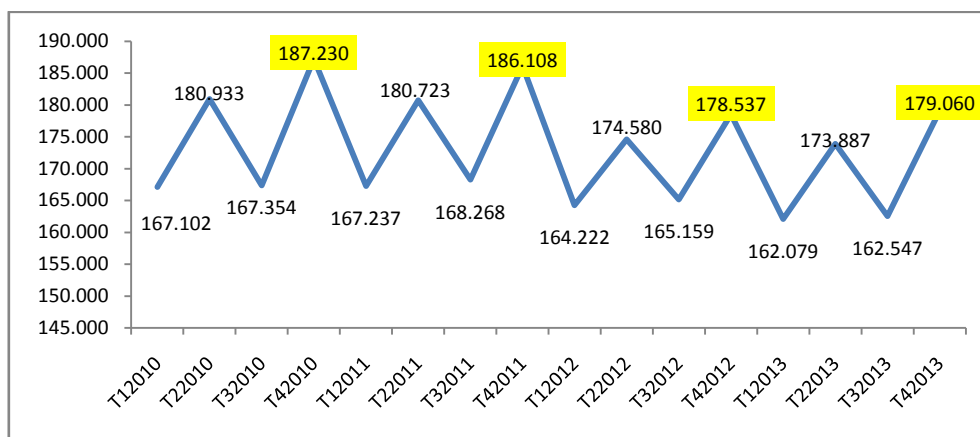
Fuente: Banco de España

En cuanto a la accesibilidad económica a la adquisición de vivienda en estos años de dificultades económicas, el consumo se ha visto frenado por las barreras de la incertidumbre. Esta incertidumbre ha provocado que los hogares ahorren más y consumen menos. Todo ello en un contexto en el que la renta disponible de los hogares desciende tímidamente, gráfico 5.4.

Vamos, por ejemplo, a centrarnos en el cuarto trimestre de cada año analizado. Podemos apreciar cómo esta cuantía desciende poco a poco excepto en el último trimestre de 2013 que vemos que aumenta respecto al último trimestre de 2012. No obstante, por la tendencia que ha ido trayendo, es de esperar que esa cantidad haya desciendo a comienzos del 2014.

**Gráfico 5.4 - Evolución de la renta bruta disponible de los hogares españoles entre 2010-2013.**

(En millones de euros por trimestres)

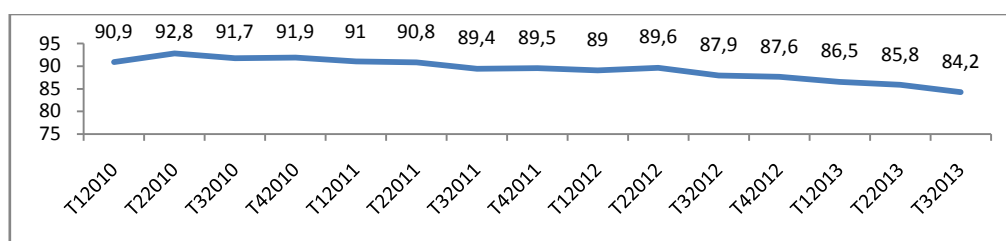


Fuente: Banco de España 2013.

En este próximo gráfico 5.5 estudiamos la evolución del nivel de endeudamiento de los hogares. Este dato resulta interesante ya que, como hemos dicho anteriormente, dada la tendencia a obtener la vivienda en propiedad los individuos tienen que recurrir a préstamos, es decir, al endeudamiento. Podemos ver que el endeudamiento ha ido descendiendo hasta colocarnos a finales del 2013 con un nivel de deuda del 84,2% partiendo de un 90,9% a comienzos del 2010. Con lo que, la posibilidad de acceso al mercado de vivienda en propiedad se ve seriamente afectado.

**Gráfico 5.5 - Evolución del nivel de endeudamiento de los hogares españoles entre 2010-2013.**

(En porcentaje sobre el PIB por trimestres)



Fuente: Banco de España 2013



## VI. CONCLUSIONES

Desde un comienzo hemos visto como España en materia de vivienda no ha seguido el mismo camino que han utilizado otros países europeos. En cambio, si hemos visto como todos los países mantienen una proporción baja de gasto en materia de vivienda en comparación con el resto de partidas. Es decir, a pesar de ser un bien considerado como preferente y con problemas de acceso, no se le está dando desde el Sector Público tanta importancia como se le a otros bienes o servicios.

Como hemos dicho en el apartado II, las estrategias llevadas a cabo por los diferentes países han sido diversas en función de los objetivos que se pretendían alcanzar. Así, hay países que potencian el mercado de alquiler, tanto social como privado, como Francia, Alemania y Dinamarca, entre otros. Y, en cambio, hay países en los que se fomenta la compra de viviendas, entre ellos encontramos principalmente a España, Portugal, Italia y Grecia, información recogida en el cuadro 2.1.

Sin embargo, tenemos que reconocer que aun existiendo una escasa acción en materia de vivienda, las políticas sobre ella han pasado a ser un tema más estudiado y cuestionado. Con el objetivo de poder obtener mejores resultados y cumplir con el derecho de una vivienda digna para todos los ciudadanos.

De hecho, para aliviar esta situación, el Sector Público establece una serie de ayudas directas e indirectas que fomentan el acceso a la vivienda. En concreto, en España el gasto en vivienda ha estado estimulado por las ayudas indirectas, recogidas en el Presupuesto General del Estado, más que por las ayudas directas. Esta conclusión queda reflejada en la gráfico 3.1 donde podemos ver la proporción de cada ayuda en los años comprendidos entre 2008 y 2013. Aun contando con estos estímulos gracias a la existencia de ayudas, la situación de estos últimos años no ha mostrado grandes mejoras.

Dentro de de los Presupuestos Generales del Estado la ayuda directa que más peso tiene es el programa de “Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a la vivienda 261N”. Lo podemos comprobar en la tabla 4.4. En cambio, dentro de los beneficios fiscales en materia de vivienda del Presupuesto General del Estado, la ayuda indirecta que más recaudación ha obtenido es la deducción por inversión en vivienda habitual. Lo podemos observar en la tabla 3.1.

Por lo que se refiere a CCAA, las diferencias entre éstas son importantes, siendo las Comunidades Forales las que presentan un mayor gasto por habitante en gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento a la Edificación, gráfico 4.2. En 2013 Navarra alcanzó 93,93 m<sup>2</sup>/1000 hab. y el País Vasco invirtió 60,05 m<sup>2</sup>/1000 hab. Por el contrario, Valencia (7,4 m<sup>2</sup>/1000 hab.) y las Islas Baleares (5,3 m<sup>2</sup>/1000 hab.) fueron las CCAA que menos invirtieron en esta materia.

En España, los Planes de Vivienda se han dirigido en su mayoría hacia un acceso de la vivienda en régimen de propiedad, puesto que, suponía el desarrollo de un sector con fuertes efectos de influencia sobre el resto de la economía. Ha sido a partir del Plan de Vivienda 2002-2005, como hemos visto en el cuadro 4.2, cuándo se ha comenzado a dar más importancia al alquiler privado y social.

Este protagonismo sobre el alquiler social o privado aparece recogido en la tabla 4.1 donde vemos cómo el número de viviendas que se construyeron para alquiler entre los años 2008 y 2009 se quintuplicó, pasando de 2.985 a 15.000 viviendas. A partir del 2009 esta cuantía fue disminuyendo hasta encontrarnos en el 2012 con 1.014 viviendas. Es decir, a pesar de los esfuerzos por fomentar la vivienda en alquiler, se ven influenciados por la situación económica actual, la cual implica una serie de ajustes y reducciones sobre las inversiones. Podemos apreciar en la tabla 4.2 como en el Presupuesto General del Estado se han disminuido considerablemente las ayudas a la renta básica de emancipación.

Un gran protagonista que nos ha llevado a esta situación es el incremento espectacular de los precios de vivienda en los años anteriores a la actual crisis. Esta subida de los precios ha supuesto una dificultad, sobre todo a la población con menos recursos, para acceder a una vivienda. Ante esta realidad, como hemos visto en el apartado IV sobre planes de vivienda, el Sector Público ha tratado de establecer medidas de carácter no fiscal que redujeran el problema.

En cuanto al precio de la vivienda libre en España, y en consideración con la situación actual, ha seguido disminuyendo, reduciendo a su vez la diferencia entre el precio de la vivienda libre y el precio de la vivienda protegida<sup>42</sup>. Según datos del Observatorio de Vivienda y Suelo (2013) “el precio de la vivienda protegida era aproximadamente la mitad del de la vivienda libre usada, actualmente la diferencia de precios se ha reducido a un 24%”.

En comparación con el resto de países europeos nos encontramos con una situación muy similar en materia de precios de vivienda. Desde hace ya unos años, como hemos visto en el apartado 5.1, el precio de la vivienda creció de manera excesiva dificultando así el acceso a la misma y a ello se sumó la baja oferta de vivienda a precios asequibles para el ciudadano. Las diversas políticas instrumentadas, desde el primer tercio del Siglo XX, por los países europeos han estado fundamentalmente dirigidas a tratar de corregir ese desequilibrio, apoyando la promoción de viviendas económicamente accesibles y/o con ayudas económicas a los hogares con menores recursos (Palacios y Vinuesa 2010, p. 102).

En referencia a la situación de la vivienda en régimen de alquiler, hemos visto que en España este mercado no ha tenido el mismo protagonismo como el que ha tenido el mercado de vivienda en propiedad. El principal motivo es que las políticas de vivienda de estos últimos años, como hemos analizado, se han centrado más en crear viviendas en propiedad. Aun así, si es cierto que se están abriendo nuevos caminos para fortalecer el crecimiento de viviendas en régimen de alquiler. Pero la realidad nos indica que los ciudadanos seguimos prefiriendo la vivienda en régimen de propiedad. Podemos verlo en el gráfico 5.3, donde la vivienda de nueva construcción está dirigida en su mayoría a construcción de viviendas para régimen de propiedad.

En resumen, podemos decir que en España la vivienda en régimen de alquiler no es una alternativa eficaz a la vivienda en régimen de propiedad, ya que, nos encontramos con una oferta de viviendas en régimen de alquiler insuficiente. Además, el mercado del alquiler en

---

<sup>42</sup> Podemos ver en la tabla 5.1 como el precio de la vivienda privada está cayendo haciendo posible ese acercamiento al precio de la vivienda protegida. En el caso del precio de la vivienda protegida también disminuye pero en una menor proporción que la vivienda privada.

España se caracteriza por las relaciones directas entre arrendador y arrendatario, encontrándonos todavía lejos de un verdadero mercado profesionalizado de alquiler. Por ello que sea necesario un mecanismo que flexibilice y dinamice este mercado. Debería existir una tendencia que tratase de atraer a todas las viviendas actualmente vacías y sin uso que están en manos de propietarios privados. Buscando así la creación de una nueva Sociedad Pública de Alquileres que fomente este mercado, como hemos comentado en el apartado V.

Antes de concluir este trabajo vamos a señalar algunas de las reformas que consideramos que se podrían adoptar en nuestro país para facilitar el logro de los objetivos del Estado de Bienestar. Entre ellas encontramos:

- Disminuir el desequilibrio entre vivienda protegida y libre.
- Incentivar la producción privada de vivienda social.
- Que la política de vivienda social ayude a combatir la exclusión social.
- Proponer una nueva idea de ayudas directas. En concreto una idea interesante sería fomentar las transferencias en especie conocida como cupones de vivienda o *vouchers*. Estos subsidios transfieren poder adquisitivo a un individuo o una familia. El sujeto receptor podrá elegir su vivienda independientemente de que el proveedor sea público o privado. Pero deben gastarlo en vivienda y no en ningún otro bien.
- Mejorar la información sobre beneficios fiscales existentes en materia de vivienda.
- Realizar políticas más atractivas que incentiven el alquiler como alternativa a la propiedad.

Ya para finalizar, vamos a añadir una propuesta muy interesante que ha funcionado con éxito en los países Escandinavos, en Canadá y en América Latina. Se trata de incentivar la creación de “Sociedades Cooperativas en régimen de cesión de uso”, éstas mantienen en su propiedad los inmuebles pero ceden el derecho de uso indefinido de las viviendas a las personas asociadas. Este derecho de uso tiene un precio muy reducido, inferior a un alquiler o a una cuota hipotecaria. No obstante, estas viviendas no se pueden ni vender ni alquilar, solo se puede transmitir el derecho de uso. De esta manera se garantiza el disfrute de una vivienda digna a un precio asequible, de forma estable y sin provocar endeudamiento.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Si se quiere profundizar más sobre esta temática véase: Etxezarreta, A. y Merino, S. 2013, pp. 111-114.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Albi, E. González-Paramo, J.M. y Zubiri, I. (2009). *Teoría de la Hacienda Pública*. Barcelona: Ariel.
- Agencia Tributaria ([www.agenciatributaria.es](http://www.agenciatributaria.es)). Consultado para los años 2007-2014.
- Agenda Estatal Boletín del Estado ([www.boe.es/diario\\_boe](http://www.boe.es/diario_boe)). Consultado para los años 1911-2014.
- Banco de España ([www.bde.es](http://www.bde.es)). Consultado para los años 2007-2014.
- Blasco Torrejón, B. (1993). *Política de vivienda en España: un análisis global*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid (UCM), Departamento de Economía Aplicada III, Madrid.
- Borgia, S. y Delgado, A. (2009). Evolución de las políticas de vivienda en España: comparativa con la UE-15. Instituto de Estudios Fiscales. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 57, pp. 33-49.
- Buisán, A. y Pérez, M. (1997). *Un indicador de gasto en construcción para la economía española*. Documento de trabajo núm. 9711, pp. 47-54. Madrid: Imprenta del Banco de España.
- Castaño Martínez, M. (2012). La eficacia de la política de la vivienda en España. *Instituto Español de Comercio (ICE), Economía de la Vivienda en Españ*, núm. 867 julio-agosto, pp. 7-20.
- Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (2014). *Observatorio de Vivienda y Suelo Boletín núm. 8, cuarto trimestre 2013*. Ministerio de Fomento. Madrid: Centro de publicaciones.
- Etxezarreta, A. y Merino, S. (2013). Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica. *Revista de Estudios Cooperativos REVESCO*, 113, pp. 92-119.
- Eurostat, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas ([epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu)).
- González Temprano, A. (1998). *La política de Gasto Social 1984-1996*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- Pittini, A. y Laino, E. (2011). Housing Europe Review 2012; The nuts and bolts of European social housing systems. *CECODHAS Housing Europe's Observatory*, pp. 1-35.
- INE Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)). Consultado para los años 2007-2014.
- INE (2013). *Encuesta presupuestos familiares año 2012*. Notas de prensa 22 de julio. Madrid: INE, 2013.

- Mesa, L. y Valiño, A. (2001). *Política de Vivienda: Aspectos teóricos y características en Europa y España*. Universidad Complutense de Madrid (UCM), Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda Pública (1995). *Manual de Hacienda Pública, Tomo I*. Manuales de la escuela de Hacienda Pública. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Presupuestos Generales del Estado. ([www.minhap.gob.es](http://www.minhap.gob.es)). Consultado para los años 2007-2014.
- Naciones Unidas (2001). *Clasificación del gasto por finalidades*. Departamento de asuntos económicos y sociales. New York: Naciones Unidas.
- Palacios, A. J. y Vinuesa, J. (2010). Un análisis cualitativo sobre la política de vivienda en España. La opinión de los expertos. *Anales de Geografía*, 30 (1), pp. 101-118.
- Pareja, M y Sánchez M.T. (2012). La política de vivienda en España, lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Galega de Economía*, 21 (2), pp. 1-24.
- Pérez, T. Rodríguez y M. Blanco, A. (2011). *Política de Gasto en Vivienda. España, 2010*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Rodríguez Alonso, R. (2010). La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos. *Revista INVI*, 25 (69), pp. 125-159.
- Ruiz-Huerta, J. et al. (2008). *Descentralización y gasto en bienes preferentes: el caso de la Comunidad de Madrid*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.
- Stiglitz, J.E. (1998). *La economía del Sector Público*. Barcelona: A. Bosch.
- Taltavull De La Paz, P. (2007). Los jóvenes y la accesibilidad a la vivienda. *Revista Arquitectura, Ciudad y Entorno ACE*, 2 (5), pp. 481-486.
- Tinsa Resarch (2013). Plan Estatal 2013-2016 de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Extended Papers*, pp. 4-5.

## VII. ANEXOS

### Anexo I. Clasificación de las funciones del Gobierno según las Naciones Unidas COFOG (tabla 2.2)

#### 01 - Servicios públicos generales

---

- 01.1 - Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores
  - 01.2 - Ayuda económica exterior
  - 01.3 - Servicios generales
  - 01.4 - La investigación básica.
  - 01.5 - I + D de los servicios públicos generales
  - 01.6 - El público en general servicios de NEC
  - 01.7 - Las operaciones de deuda pública
  - 01.8 - Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno
- 

#### 02 - Defensa

---

- 02.1 - La defensa militar
  - 02.2 - Protección Civil
  - 02.3 - Ayuda militar al exterior
  - 02.4 - I + D de Defensa
  - 0.5 - Defensa de NEC
- 

#### 03 - Orden público y seguridad

---

- 03.1 - La policía de servicios
  - 03.2 - protección contra incendios
  - 03.3 - Tribunales de justicia
  - 03.4 - Las prisiones
  - 03.5 - I + D de orden público y seguridad
  - 03.6 - Orden público y seguridad
- 

#### 04 - Asuntos económicos

---

- 04.1 - Asuntos económicos, comerciales y laborales
  - 04.2 - La agricultura, la silvicultura, la pesca y la caza
  - 04.3 - Combustibles y energía
  - 04.4 - Minería, manufacturas y construcción
  - 04.5 - Transporte
  - 04.6 - Comunicación
  - 04.7 - Otras industrias
  - 04.8 - I + D Asuntos económicos
  - 04.9 - Asuntos económicos NEC
- 

#### 05 - Protección del medio ambiente

---

- 05.1 - Gestión de residuos
  - 05.2 - Gestión de aguas residuales
  - 05.3 - reducción de la contaminación
  - 05.4 - Protección de la biodiversidad y el paisaje
  - 05.5 - I + D Protección del medio ambiente
  - 05.6 - la protección del medio ambiente
- 

#### 06 - Vivienda y servicios comunitarios

---

- 06.1 - Desarrollo de la Vivienda
  - 06.2 - Desarrollo de la comunidad
  - 06.3 - Suministro de agua
  - 06.4 - Iluminación de las calles
  - 06.5 - I + D Vivienda y servicios comunitarios
  - 06.6 - Vivienda y servicios comunitarios
- 

#### 07 - Salud

---

- 07.1 - Productos, artefactos y equipos
  - 07.2 - Servicios para pacientes externos
  - 07.3 - Los servicios de hospital
  - 07.4 - Los servicios públicos de salud
-

07.5 - I + D de la Salud
07.6 - Salud NEC
<b>08 - Actividades recreativas, cultura y religión</b>
08.1 - Servicios recreativos y deportivos
08.2 - Servicios culturales
08.3 - Los servicios de difusión y publicación
08.4 - servicios comunitarios religiosos y otros
08.5 - Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y religión
08.6 - Actividades recreativas, cultura
<b>09 - Educación</b>
09.1 - La educación pre-primaria y primaria
09.2 - La educación secundaria
09.3 - Postsecundaria no terciaria
09.4 - Enseñanza superior
09.5 - Educación no definida por niveles
09.6 - Servicios auxiliares de la educación
09.7 - I + D de Educación
09.8 - Enseñanza
<b>10 - Protección social</b>
10.1 - Enfermedad y discapacidad
10.2 - La vejez
10.3 - Los sobrevivientes
10.4 - La familia y los niños
10.5 - El desempleo
10.6 - Vivienda
10.7 - Social NEC exclusión
10.8 - I + D de protección social
10.9 - Protección social

Fuente: Naciones Unidas (2001). Clasificación del gasto por finalidades. Departamento de asuntos económicos y sociales. New York: Naciones Unidas, pp. 112-113.

## Anexo II. Gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento a la edificación por CCAA (gráfico 4.2)

-Población total por CCAA (personas)

	2010	2011	2012	2013
Andalucía	8.370.975	8.424.102	8.449.985	8.440.300
Aragón	1.347.095	1.346.293	1.349.467	1.347.150
Asturias	1.084.341	1.081.487	1.077.360	1.068.165
Baleares	1.106.049	1.113.114	1.119.439	1.111.674
Canarias	2.118.519	2.126.769	2.118.344	2.118.679
Cantabria	592.250	593.121	593.861	591.888
Castilla-León	2.559.515	2.558.463	2.546.078	2.519.875
Castilla-La Mancha	2.098.373	2.115.334	2.121.888	2.100.998
Cataluña	7.512.381	7.539.618	7.570.908	7.553.650
Extremadura	1.107.220	1.109.367	1.108.130	1.104.044
Galicia	2.797.653	2.795.422	2.781.498	2.765.940
La Rioja	322.415	322.955	323.609	322.027
Madrid	6.458.684	6.489.680	6.498.560	6.495.551
Murcia	1.461.979	1.470.069	1.474.449	1.472.049
Navarra	636.924	642.051	644.566	644.477
País Vasco	2.178.339	2.184.606	2.193.093	2.191.682
Valencia	5.111.706	5.117.190	5.129.266	5.113.815

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE de los años analizados.

-Gasto en Acceso a la Vivienda y Fomento a la edificación por CCAA (€)

	2010	2011	2012	2013
Andalucía	421.288.904	132.982.170	136.023.803	125.705.849
Aragón	80.073.575	58.455.395	54.242.597	37.594.673
Asturias	70.671.096	73.712.582	73.712.582	26.818.209
Baleares	28.753.287	28.753.287	11.616.869	7.769.592
Canarias	125.846.928	76.781.603	68.730.520	49.604.494
Cantabria	33.015.083	28.157.180	27.996.526	19.167.287
Castilla-León	114.877.323	99.476.888	72.344.440	62.044.328
Castilla-La Mancha	137.992.600	123.055.090	46.299.060	46.749.040
Cataluña	338.184.164	278.420.638	194.395.621	194.395.621
Extremadura	127.759.986	95.058.406	72.672.166	51.467.998
Galicia	213.281.061	128.838.848	120.933.455	70.081.891
La Rioja	12.798.879	8.422.974	8.988.618	7.771.435
Madrid	427.793.418	328.265.139	292.176.919	206.307.496
Murcia	30.019.933	30.406.149	19.236.032	47.399.747
Navarra	261.986.186	246.349.985	73.530.275	69.985.625
País Vasco	185.690.000	171.037.200	153.207.286	153.207.286
Valencia	112.477.760	90.380.300	81.740.240	40.715.490

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Presupuestos Generales del Estado de cada CCAA para los años analizados.

-Precio por m<sup>2</sup> de las diferentes Comunidades Autónomas en euros (datos del primer trimestre de cada año).

	2010	2011	2012	2013
Andalucía	1.027,5	1.085,3	1.129,6	1.182,1
Aragón	1.038,4	1.072,0	1.168,1	1.162,4
Asturias	1.106,2	1.168,6	1.239,4	1.149,1
Baleares	1.165,0	1.197,6	1.304,4	1.307,5
Canarias	1.076,1	1.114,5	1.150,4	1.091,9
Cantabria	1.148,1	1.189,6	1.163,3	1.102,8
Castilla-León	1.041,6	1.053,8	1.082,5	1.053,5
Castilla- Mancha	1.025,3	1.063,9	1.076,4	1.052,9
Cataluña	1.250,3	1.280,3	1.309,2	1.358,1
Extremadura	947,2	913,4	849,0	805,2
Galicia	1.016,8	1.061,3	1.119,9	1.028,3
La Rioja	1.051,2	1.066,9	1.165,1	1.123,3
Madrid	1.219,4	1.264,0	1.352,8	1.392,0
Murcia	1.072,2	1.064,2	1.030,8	992,8
Navarra	1.275,2	1.283,9	1.227,1	1.156,1
País Vasco	1.228,5	1.242,7	1.204,5	1.164,0
Valencia	1.132,9	1.135,5	1.094,8	1.075,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento de los años analizados.

### Anexo III. Evolución de los precios de vivienda en los diferentes países europeos (tabla 5.1)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Spain	-	9,8	-1,4	-6,6	-1,8	-7,6	-14,8	-9,1
Euro area <sup>44</sup>	6,6	4,0	1,3	-2,7	0,8	0,8	-2,1	-1,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

<sup>44</sup> (EA11-2000, EA12-2006, EA13-2007, EA15-2008, EA16-2010, EA17-2013).



**Anexo IV. Evolución de las transacciones mobiliarias protegidas y libres en España**  
(gráfico 5.2)

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Vivienda protegida</b>	46.695	46.885	47.199	68.007	54.584	49.586	46.899	39.980	36.451	15.213
<b>Vivienda libre</b>	801.695	854.689	907.987	768.864	509.880	414.133	444.388	309.138	327.002	509.880

Fuente: Ministerio de Fomento y de Vivienda de los años analizados.