

# Balance del plan nacional de la vivienda 2005-2008 y novedades del plan 2009-2012

Julio RODRIGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas, ex Presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada.

**RESUMEN:** Los planes plurianuales de vivienda vienen a ser el componente con mayor potencial social dentro de la política de vivienda en España. En 2009 ha entrado en vigor el nuevo Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que ha sustituido al anterior Plan Nacional 2005-2008. El grado de ejecución de este último ha superado el 90% de los importantes objetivos establecidos en 2005, aunque los niveles de cumplimiento han variado de forma significativa entre las diferentes actuaciones protegidas. El nuevo plan cuatrienal ha introducido alguna novedad sobre el precedente. Dicho Plan eleva a un millón el total de actuaciones a desarrollar en el periodo de vigencia del mismo, resultando sobre todo conveniente la consecución de los objetivos correspondientes al alquiler.

**DESCRIPTORES:** Planes Nacionales de Vivienda. Vivienda social. España.

“En general, la liberalización de los mercados de la vivienda en los países nórdicos ha aumentado el gasto en vivienda de los hogares con ingresos reducidos. Otra consecuencia es que los mercados de viviendas son más volátiles. Esto implica la necesidad creciente de ayudas a la vivienda para que las familias con niveles reducidos de ingresos puedan acceder a viviendas con un nivel de calidad razonable y obtener protección frente al mayor gasto en vivienda”

LUJANEN (2005)

## I. INTRODUCCIÓN

Los importantes aumentos de precios registrados en el mercado de vivienda en España al comienzo de la presente década incidieron sobre el contenido del Plan Nacional 2005-2008 y también explicaron la creación del Ministerio de Vivienda en 2004. Con el Plan citado se pretendió reforzar la oferta de viviendas protegidas y acrecentar la presencia de las viviendas de alquiler dentro de las nuevas viviendas protegidas.

El Plan 2005-08 estableció nueve actuaciones protegidas y elevó a 30 años el

plazo de la condición de una vivienda como protegida. Los objetivos de dicho plan cuatrienal fueron de 720.000 actuaciones protegidas, de las que 85.000 serían viviendas de nueva construcción. La normativa del Plan citado fue objeto de modificación parcial en 2008, destacando entre tales cambios la introducción de la figura del alquiler con opción de compra y la fijación directa desde el gobierno de los tipos de interés de los préstamos convenidos.

La presencia de las viviendas protegidas en el mercado de vivienda en España se ha reforzado algo en la segunda parte de la presente década. En dicha evolución ha

influido la fuerte caída de las ventas y de la construcción de viviendas libres. Esta evolución ha sido del mismo signo pero bastante más moderada en el caso de las viviendas protegidas. Las viviendas protegidas han alcanzado precios de venta en el transcurso del periodo de vigencia del Plan que han resultado accesibles a los hogares de ingresos medios en España.

El nuevo Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 pone más énfasis en la contribución del mismo al mantenimiento de niveles importantes de construcción residencial en España. Los objetivos del nuevo Plan ascienden a un total de casi un millón de actuaciones protegidas, de las que el 35,3%, unas 88.000 viviendas al año, serían viviendas de nueva construcción. Parece conveniente reforzar la información estadística sobre la ejecución de los planes cuatrienales de vivienda.

A continuación, en el segundo apartado de este trabajo se resume la normativa del Plan 2005-08, en el tercero se comenta el grado de ejecución del mismo y en el cuarto se resumen los aspectos más relevantes del nuevo Plan 2009-12 y sus objetivos cuantitativos.

## **2. EL PLAN DE VIVIENDA 2005-2008. ASPECTOS DESTACADOS**

El Real Decreto 801/2005, de 1 de julio (BOE de 13.7.2005), estableció el Plan de Vivienda 2005-2008, que tenía como objetivos intermedios principales el aumento de la oferta de viviendas protegidas, el refuerzo de la oferta de viviendas de alquiler y el fomento de la oferta de suelo edificable para la construcción de nuevas viviendas protegidas. Dicho Plan fue la principal consecuencia del impulso que se pretendió dar a la política de vivienda desde el gobierno emanado de las elecciones generales celebradas en España en marzo de 2004, gobierno que restableció en 2004 el Ministerio de Vivienda

El Plan delimitó nueve actuaciones protegidas (Art. 4 del RD citado), entre las que destacaron las relativas a la promoción de nuevas viviendas para la venta, alquiler y uso propio, apoyo a arrendadores de viviendas propias y a los que adquiriesen viviendas para alquilarlas, las ayudas directas a inquilinos de las viviendas, el

apoyo a las ventanillas únicas de vivienda, la rehabilitación y la compra y urbanización de suelo con destino a viviendas protegidas.

Una novedad del Plan en cuestión fue el carácter fijo que se dio a la subvención a compradores y arrendatarios por cada 10.000 euros de nuevo crédito convenido concedido, en lugar de hacerlo en proporción de los pagos a realizar, como en planes precedentes (Art. 10).

El Plan dispuso la creación, con limitaciones, de los registros de demandantes (Art. 13.7), de forma que el acceso a las viviendas acogidas al plan requeriría que los adquirentes estuviesen inscritos en dichos registros o equivalentes previstos en los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas. El Plan estableció el compromiso de regulación por parte del Ministerio de un registro de viviendas protegidas acogidas al Plan 2005-08, compromiso cumplido por medio de la Orden 3551/2005, de 13 de octubre (BOE 16.11.2005).

Se volvió a emplear el concepto de ingresos familiares ponderados (Art.7) a efectos de aproximación a los ingresos de los hogares beneficiados. Dichos ingresos se expresarían en términos de número de IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples, Art. 2.7, cuya cuantía asciende en 2009 a 527,24 euros/mes). Las ayudas públicas directas al acceso a la vivienda protegida solo afectarían a familias con ingresos no superiores a 3,5 IPREM. Los hogares con ingresos superiores a dicha cuantía y que no pasasen de los 6,5 IPREM tendrían acceso solo a los préstamos convenidos, junto al precio privilegiado de venta de la vivienda protegida que podían adquirir (Art. 10 y 11).

Destacó en los objetivos del Plan 2005-08 el estímulo al alquiler, visible en el amplio número de actuaciones protegidas que apoyaban el acceso a la vivienda bajo dicha forma de tenencia. Los plazos de arrendamiento de las viviendas protegidas de nueva construcción serían de 10 o de 25 años, perdiendo la condición de viviendas protegidas las que se arrendasen solo durante 10 años y se vendiesen posteriormente (Art. 32 y 33).

Se asignó carácter permanente a las viviendas protegidas con el fin de reducir el fraude en la compraventa de dicho tipo de

viviendas, en especial en lo que se refiere al precio de venta (Artículos 5 y 19). El régimen de protección se extendía a un periodo de 30 años, contados desde la calificación definitiva de la vivienda. En la rehabilitación destacó la figura de las Áreas de Urbanización Prioritaria, dentro de las cuales podía incluirse la actuación correspondiente a la compra de suelo para la construcción.

El nuevo Plan concedió la máxima trascendencia a los Convenios entre el Ministerio de Vivienda y las Comunidades Autónomas, concebidos como el marco de asignación territorial de los recursos financieros del Plan. El papel de las autonomías resultó reforzado respecto de planes de vivienda anteriores, al permitir que los criterios bajo los cuales se definen las actuaciones protegidas y las ayudas públicas conectadas pudiesen ser objeto de modificación, y no solo de desarrollo, por parte de dichas administraciones públicas (Art. 78).

Los objetivos del Plan 2005-08 correspondieron al desarrollo de una media anual de 180.000 actuaciones en cada uno de los cuatro ejercicios comprendidos, de las que 85.000 serían viviendas de protección pública de nueva construcción (el 68% serán para la venta y el 32% para el alquiler). Las entidades financieras colaboradoras concederían créditos por una cuantía media anual de unos 8.400 millones de euros. El gasto público derivado de todas las subvenciones contempladas en el Plan en cuestión se fijó en 6.822 millones de euros.

El Plan Nacional de Vivienda 2005-2008 se ha aplicado a la vez que las políticas de vivienda específicas de las autonomías, estas últimas al margen del Plan. En 2008 se introdujeron algunas modificaciones destacadas a la normativa de 2005, que en gran parte han persistido en el nuevo Plan 2009-2012. Así, el Real Decreto 14/2008, de 11 de enero (BOE de 12.1.2008) modificó la estructura de precios máximos de venta de las viviendas de nueva promoción para la venta e introdujo aumentos sustanciales del precio básico de venta de las viviendas protegidas. El citado RD 14/2008 introdujo la fórmula del alquiler con opción de compra para los arrendatarios de viviendas protegidas destinadas al alquiler, que las oopen durante 10 años.

El tipo de interés de los préstamos convenidos se fijó en el Real Decreto citado desde enero de 2008 al margen del procedimiento establecido en el Plan 2005-2008, fijándose en el 5,09% (4,97% nominal), por encima del tipo del 4,35% vigente hasta la promulgación del nuevo Real Decreto. Posteriormente, un Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) de 14.5.2009 ha fijado el tipo de interés en el 4,01% TAE (3,94% nominal) para todos los préstamos vivos procedentes de créditos concedidos por las entidades de crédito colaboradoras correspondientes al Plan 2005-2008 (Resolución de 19 de mayo de 2009 de la Subsecretaria del Ministerio de Vivienda, BOE de 23.5.2009).

En 2008 el Plan 2005-08 encontró evidentes problemas de financiación crediticia, al restringirse de forma decisiva la concesión de nuevos préstamos después del verano de 2007. Las dificultades para fijar un acuerdo Ministerio de Vivienda-Entidades de Crédito en 2009 llevaron a prorrogar el Plan 2005-2008 durante el primer semestre de 2009, aprovechando la fase transitoria prevista en el nuevo Plan 2009-12. La regulación citada se efectuó mediante la Orden VIV/440/2009, de 20 de febrero (BOE de 27.2.2009), que incrementó la reserva adicional no territorializada del volumen máximo de créditos en 2.000 millones de euros. Las posibles ayudas públicas procederían del volumen máximo establecido para el Plan 2005-08 en ACM de 29.7.2005 (6.822 millones de euros).

### **3. EJECUCIÓN DEL PLAN 2005-2008. UN COMENTARIO DE LOS DATOS MÁS DESTACADOS.**

La realización de un balance del Plan 2005-2008 se ve dificultada por la relativa escasez de estadísticas acerca de la ejecución de los planes plurianuales. Dicha situación obliga a acudir a los datos de edificación y de ventas de viviendas para seguir la pista al segmento relativo a la construcción y ventas de viviendas protegidas. Tal aproximación tiene la limitación adicional de no informar sobre las actuaciones protegidas distintas a la construcción de nuevas viviendas (ejemplo, rehabilitación), en las que son mayores las carencias estadísticas.

El Plan Nacional de Vivienda 2005-2008 empezó a funcionar avanzado el año 2005 y ha estado vigente de hecho hasta el final del primer semestre de 2009. El Plan citado ha cubierto dos etapas bien diferenciadas en lo que a evolución del mercado de vivienda en España se refiere.

Entre 2005 y 2007 la construcción de nuevas viviendas mantuvo en España un ritmo intenso de crecimiento, aunque las ventas de viviendas retrocedieron en principio de forma lenta respecto del nivel máximo alcanzado en 2005, próximo al millón de viviendas. En dicho periodo el aumento medio nominal de los precios de mercado de las viviendas en España fue del 10%, crecimiento que destaca más a la vista de la intensidad de los aumentos previos registrados entre 1999 y 2004.

En la segunda fase cubierta por el Plan, 2007-2009, el mercado de vivienda registró una acusada recesión. La crisis financiera iniciada en el verano de 2007, al debilitar la situación de liquidez y de solvencia de las entidades de crédito, provocó una acusada restricción crediticia. Dicha evolución reforzó la caída de las ventas de viviendas, así como también dio lugar a que descendiesen los precios de las viviendas y a

que se redujesen de forma espectacular las iniciaciones de viviendas y la obra construida. La menor demanda de vivienda ha afectado también a las viviendas protegidas, puesto que el menor nivel de empleo frena el proceso de creación de nuevos hogares.

En la etapa de recesión desarrollada citada la vivienda protegida ha vuelto a ganar presencia relativa dentro del mercado de vivienda. Dicha evolución resulta menos evidente por el carácter dispar de las estadísticas disponibles sobre el comportamiento de este segmento del mercado de vivienda, así como también puede reflejar la caída profunda de la demanda y de la construcción de nuevas viviendas libres.

En cuanto a la ejecución del Plan citado, entre 2005 y 2008 se financiaron 658.561 actuaciones protegidas, el 91,4% de los objetivos programados en 2005 (720.000 actuaciones), según datos del Ministerio de Vivienda. Dicha cifra de actuaciones financiadas supuso el 121% de las previstas en los convenios firmados entre el Ministerio de Vivienda y las Comunidades Autónomas, al inicio de la vigencia del Plan en cuestión (FIG. 1).

**FIG. 1. Plan de Vivienda 2005-08. Ejecución, por actuaciones protegidas. Número de viviendas.**

Actuaciones	Viviendas Financiadas Total	Media Anual	Cumplimiento del Plan	
			Sobre Convenios %	Sobre Objetivos (*) %
1. Viviendas de nueva construcción	180.749	45.187	70,8	53,4
I.1. Para la venta	150.083	37.521	81,6	66,3
I.2. Para el alquiler	30.666	7.666	43,0	27,4
2. Compra viviendas usadas y rurales	23.183	5.796	62,8	45,0
3. Ayudas a inquilinos	92.527	23.132	269,7	221,9
4. Ayudas a propietarios para alquiler	6522	1.632	75,9	59,3
5. Innovaciones y VV. Universitarias	7.106	1.777	—	—
6. Rehabilitación	234.355	58.589	175,3	146,9
7. Suelo (en nº de Viviendas protegidas)	114.119	28.530	151,3	96,7
<b>8. Total actuaciones</b>	<b>658.561</b>	<b>164.640</b>	<b>121,0</b>	<b>91,5</b>
Pro-Memoria. Actuaciones directas sobre viviendas	544.442	136.111	116,1	90,4

Nota: Los objetivos convenidos con las CC. Autónomas, 544.232 actuaciones (media anual de 163.058 actuaciones) equivalían al 75,6% de los objetivos iniciales del Plan, correspondientes a 720.000 actuaciones (180.000 en media anual).

(\*) Se refiere a los objetivos iniciales establecidos en el Plan 2005-08

Fuente: M° de Vivienda.

En relación con los objetivos iniciales de 2005, durante los cuatro años de Plan se han superado los correspondientes a las actuaciones relativas a “ayudas a inquilinos” y a “rehabilitación”. Se ha aproximado al 100% el cumplimiento de objetivos en el caso de la actuación “suelo para viviendas protegidas”. Se ha superado el 50% en el caso de las actuaciones correspondientes a “ayudas a propietario de viviendas para alquilar” (59,3%) y a “viviendas protegidas de nueva construcción” (53,4%).

En estas últimas, que vienen a ser la figura más relevante de la política de viviendas, el grado de cobertura de objetivos ha sido significativo en el caso de las viviendas destinadas a la venta, el 66,3%, correspondiente a una media anual de 37.521 nuevas viviendas financiadas. Sin embargo el nivel de ejecución fue sensiblemente más reducido en el caso de las viviendas protegidas destinadas al alquiler (27,4%). El ritmo medio anual de viviendas protegidas de alquiler cuya financiación fue autorizada ascendió a unas 7.700, cifra que resulta lejana de las casi 28.000 establecidas como objetivo.

Las viviendas protegidas de alquiler tienen una problemática sensiblemente más compleja que las destinadas a la venta. El sistema de promoción y venta de viviendas protegidas está muy “rodado” en el caso de la promoción de viviendas destinadas a la venta. Las viviendas destinadas al alquiler presentan problemas, tales como la concentración de riesgos en los promotores, un hábito prolongado en las entidades de crédito de financiar promociones de viviendas destinadas a la venta con subrogación de los compradores, y una evidente menor disposición de los hogares al alquiler que a la compra. Dicha situación no favorece la creación de un parque de viviendas sociales de alquiler, que facilitaría el acceso a la vivienda en España a amplios segmentos de los hogares con menos recursos, en especial de los de nueva creación.

Por autonomías, el grado de cumplimiento de los convenios suscritos resultó más elevado en los casos de Galicia (184,5%) y de Castilla y León (175,2%) a nivel del total de actuaciones (FIG. 2). En lo relativo a la promoción de nuevas viviendas protegidas fueron Madrid (114,7%) y Castilla-La Mancha (103,3%) las autonomías con mayores niveles de cumplimiento. En

Andalucía, con 32.625 viviendas financiadas y Madrid, con 29.785, se registraron los mayores volúmenes de nuevas viviendas con financiación autorizada.

En cuanto al cumplimiento de objetivos en el caso de las viviendas protegidas destinadas al alquiler, ninguna autonomía alcanzó el 100% de los mismos. Los niveles mayores de cumplimiento de tales objetivos fueron las de Castilla y León (85,9%) y Valencia (86,5%). Los niveles más reducidos de cobertura del objetivo citado se produjeron en Extremadura (5,9%) y Castilla-La Mancha (12,5%). Cataluña, con 8.266 viviendas de alquiler financiadas entre 2005 y 2008, y Andalucía, con 5.545, fueron las autonomías en las que se alcanzaron los mayores volúmenes absolutos de financiación de dicho tipo de viviendas.

El papel de la rehabilitación y de las ayudas directas a inquilinos en el cumplimiento de los objetivos del Plan ha sido, pues, decisivo, aunque se trata de actuaciones con un precio unitario inferior al de las viviendas de nueva construcción. La problemática de las viviendas protegidas de alquiler se debe de analizar con interés para procurar resolver la amplia gama de problemas que plantea dicha actuación protegida.

En cuanto a la presencia de las viviendas protegidas en la nueva construcción residencial, las viviendas citadas descendieron a niveles absolutos en torno a las 45.000 anuales, según la estadística de proyectos visados por los Colegios de Arquitectos (FIG. 3). La proporción que los proyectos de las VPO supusieron sobre el total de viviendas aumentó de forma espectacular en 2008-09 (se pasó desde el 6,9% del total en 2007 al 32,8% en el primer semestre de 2009), pero dicha evolución ha reflejado más bien el descenso de las viviendas libres que un verdadero remonte de las viviendas protegidas (FIG. 4).

En la estadística de viviendas iniciadas, obtenida por el Ministerio de Vivienda, el perfil seguido por el componente de viviendas protegidas ha sido similar al observado en el caso de los proyectos visados por los Colegios de Arquitectos, aunque en este caso la cifra absoluta de viviendas protegidas ha arrojado unas cifras notablemente más elevadas en la segunda mitad de la década de los años dos mil (FIGS. 5 y 6). En 2006 se alcanzó un total de viviendas protegidas iniciadas de 95.200,

FIG. 2. Plan de Vivienda, 2005-2008. Ejecución, por Comunidades Autónomas.

CC.Autónomas	Total Actuaciones Financiadas Viviendas	Viviendas Protegidas Nuevas Viviendas(*)	Cumplimiento Convenios	
			Actuaciones %	VV. nueva construcción %
1. Andalucía	65.730	32.625	83,9	55,4
2. Aragón.	24.922	13.314	114,4	88,0
3. Asturias	33.568	4.559	125,7	46,5
4. Baleares	10.376	1.282	80,7	42,9
5. Canarias	25.389	6.607	98,5	47,4
6. Cantabria	12.494	2.134	106,3	39,9
7. Castilla y León	65.587	11.204	175,2	97,7
8. Castilla-La Mancha	30.254	14.118	121,9	103,3
9. Cataluña	93.463	20.753	130,3	64,6
10. Extremadura	31.708	9.957	153,6	87,4
11. Galicia	59.779	8.362	184,5	62,9
12. Madrid	118.161	29.785	125,5	114,7
13. Murcia	11.012	4.806	61,2	44,8
14. Rioja	9.884	3.168	103,3	69,0
15. Valencia	63.403	17.820	111,9	70,1
16. Ceuta-Melilla	2.831	254	184,0	41,8
<b>España (**)</b>	<b>658.561</b>	<b>180.749(***)</b>	<b>121,0</b>	<b>53,4</b>

(\*) Para la venta y para el alquiler

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

(\*\*\*) De las que el 83% se destinaron a la propiedad y el 17% al alquiler. La previsión era de que el 31,7% fuesen de alquiler.

Fuente: M° de Vivienda

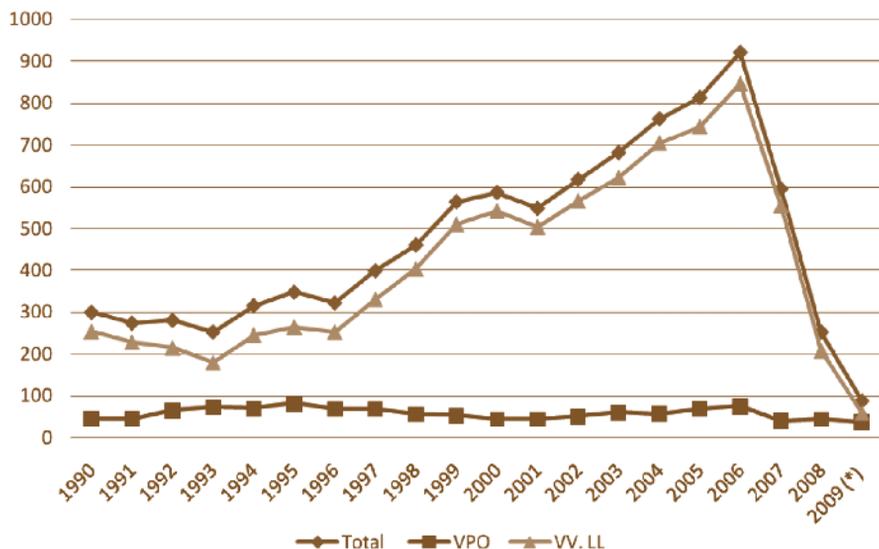
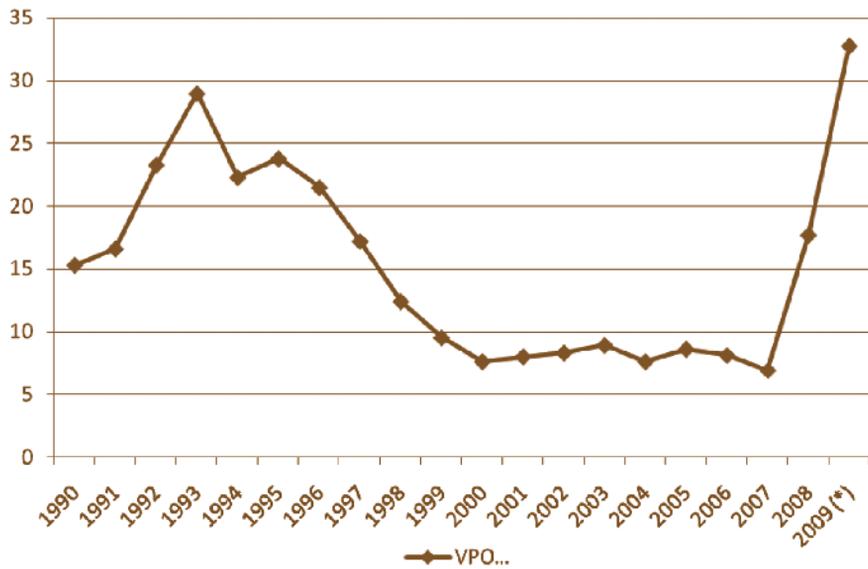


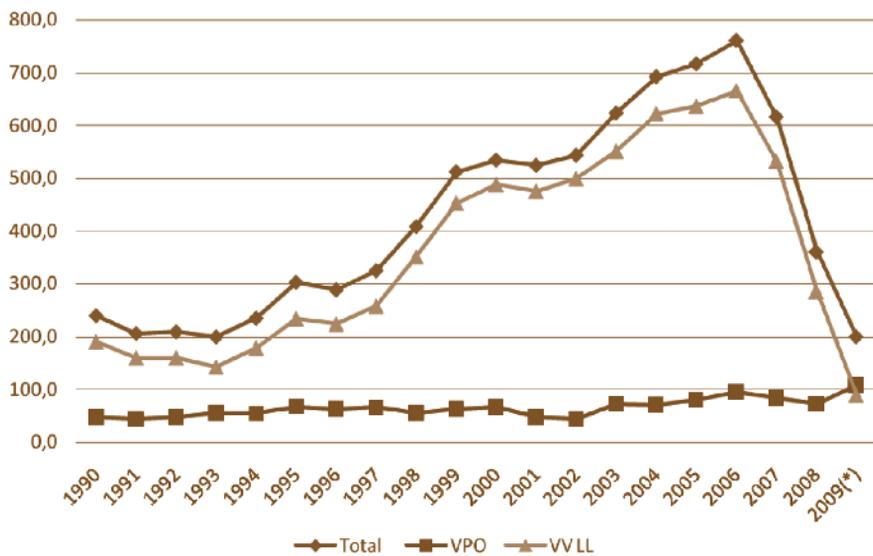
FIG. 3. Visados de los colegios de arquitectos. 1990-2009 (estimación para este último año). Totales anuales de viviendas, libres y protegidas.

Fuente: CSCAE.



**FIG. 4. Proyectos visados por los colegios de arquitectos. Proporción de VPO sobre el total (%), 1990-2009.**

Fuente: CSCAE.



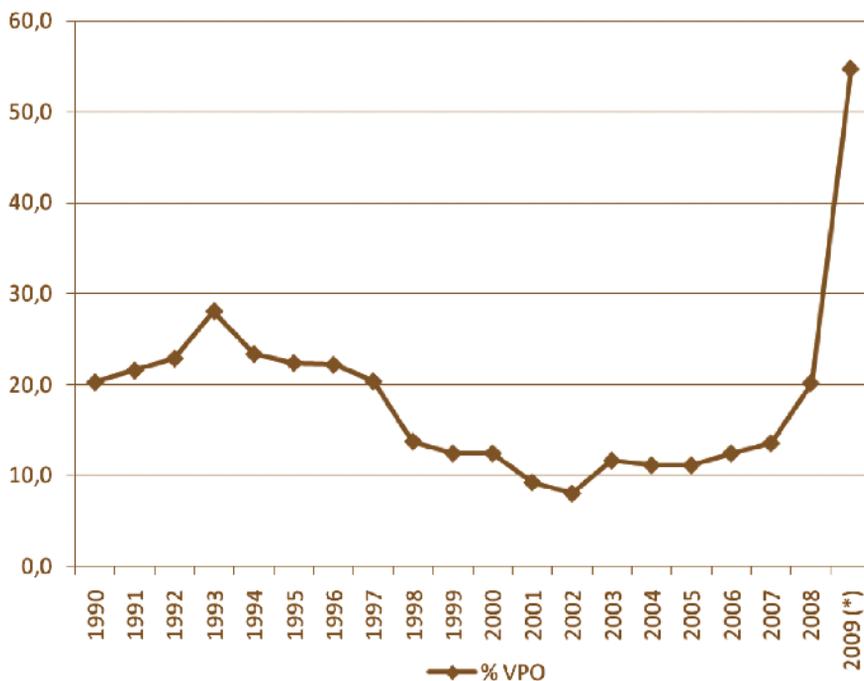
**FIG. 5. Viviendas Iniciadas, libres y protegidas. Totales anuales, 1990-2009 (estimación).**

Fuente: CSCAE.

destacando asimismo el perfil creciente seguido por dicho indicador en el primer trimestre de 2009, en el que la proporción de las VPO iniciadas respecto del total superó el 50%.

El Ministerio de Vivienda ha publicado algunos desgloses significativos de las

viviendas protegidas iniciadas (FIG. 6 bis). En primer lugar, destaca el peso ligeramente creciente que dentro de dichas viviendas tienen las que corresponden a iniciativas de las autonomías, que en el periodo 2005-08 alcanzaron el 20,9% del total citado, correspondientes a 73.315 viviendas



**FIG. 6. Viviendas Iniciadas. Proporción de viviendas protegidas sobre el total de iniciaciones, 1990-2009 (estimación).**

Fuente: M<sup>o</sup> de Vivienda.

iniciadas. Ello implica que los planes propios, diseñados desde los gobiernos autonómicos están ganando peso en el conjunto de la política de vivienda.

Aparte del País Vasco y de Navarra, que tienen planes de vivienda protegida desde hace bastantes años, ha sido la Comunidad de Madrid en la que han tenido mayor peso las viviendas iniciadas correspondientes a dichos planes autonómicos propios. Una parte destacada de tales planes se ha financiado con recursos procedentes del Plan Nacional 2005-08 en el caso de la Comunidad de Madrid.

En segundo lugar, el 77% de las iniciaciones de viviendas protegidas fueron viviendas destinadas a la venta. El 20,7% se destinaron al alquiler y el 2,3% fueron autopromovidas.

Las compraventas registradas de viviendas protegidas han descendido en 2008 y 2009, aunque con menos intensidad que en el caso de las viviendas libres (FIGS. 7 y 8), ascendiendo a 49.935 las compraventas de 2008. El comportamiento más estable de las viviendas protegidas dentro de las ventas totales en la fase de recesión del mercado de

vivienda ha ocasionado un aumento de su cuota de mercado. Esta última ha pasado desde el 4,9% en el conjunto de las compraventas de 2005 al 8,9% en 2008 y al 11,2% en enero-julio de 2009. Dicha participación resulta algo más elevada en el caso de las transmisiones de viviendas intervenidas por los Notarios (5,5% en 2004, 9,7% en 2008 y 12,2% en el primer semestre de 2009).

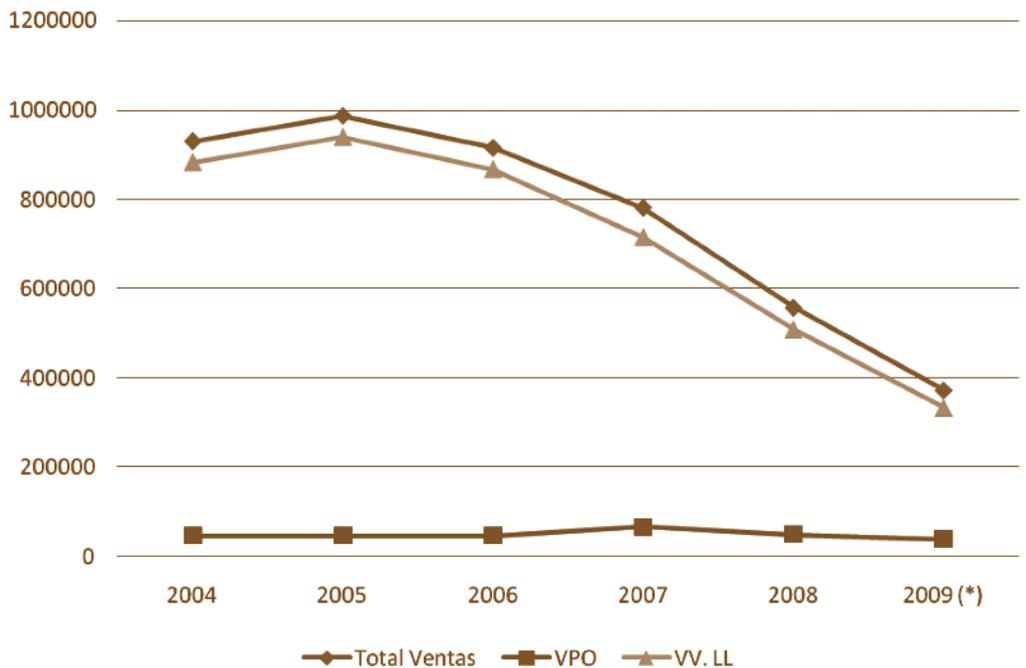
El precio medio de las viviendas protegidas, según las tasaciones, fue de 1.096,9 euros por metro cuadrado construido en el 2<sup>o</sup> trimestre de 2009. Los precios medios de las viviendas protegidas descendieron en términos relativos sobre los de las viviendas libres entre 2004 (55,9%) y 2007 (50,8%), y volvieron a ascender entre este año y el 2<sup>o</sup> trimestre de 2009. En este periodo se situaron en el 57,1% del precio medio de las viviendas libres (FIGS. 9 y 10).

Los precios de las viviendas protegidas más próximos a los del mercado se produjeron en Extremadura (91,5%) y Castilla-La Mancha (79,9%), mientras que los más distantes fueron los del País Vasco (43,2%) y la

**Fig 6 bis. Plan Nacional de Vivienda, 2005-2008 ejecución, según planes y regímenes de viviendas iniciadas.**

Planes Estatal y Autonómicos	Total 2005-08		2005	2006	2007	2008
I. Viviendas Iniciadas	350.072	100,0	80.427	95.255	83.859	90.531
I.1. Plan Estatal	276.757	79,1	65.148	75.967	63.840	71.802
I.2. Iniciativas Autonómicas	73.315	20,9	15.279	19.288	20.019	18.729
Regímenes de Uso						
I.1. Propiedad	269.384	77,0	61.006	75.312	61.794	71.272
I.1. Alquiler	72.551	20,7	18.226	18.648	19.368	21.511
I.1.1. Autopromoción	8.137	2,3	1.195	1.295	2.697	8.137
(I=I.1+I.2=I.1.I+I.1.II+I.1.III)						

Fuente: M° de Vivienda

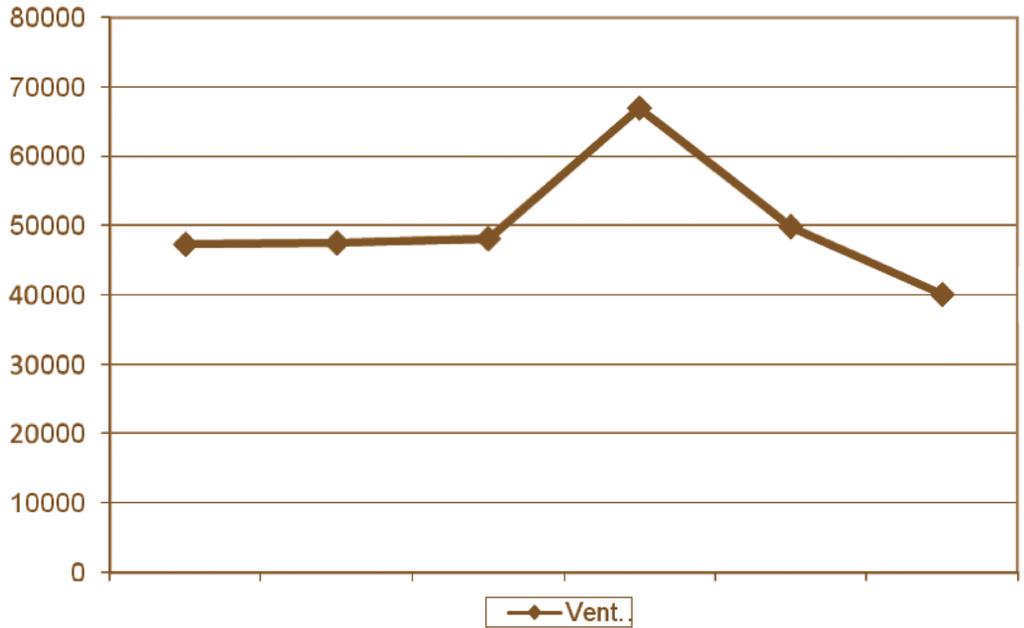
**Fig. 7. Compraventas registradas de viviendas. Totales anuales, 2004-2009 (estimación).**

Fuente: INE, Registradores de España.

Comunidad de Madrid (44,8%). En estas últimas hasta ahora ha sido relativamente provechoso para los adquirentes el acceder a una vivienda protegida.

El hecho de que una vivienda protegida tenga un precio medio situado en torno al 50% de los precios de mercado y el que los tipos de interés de los préstamos destinados a dichas viviendas sean algo inferiores a los de mercado ha dado lugar a que el esfuerzo de acceso a una vivienda protegida resulte

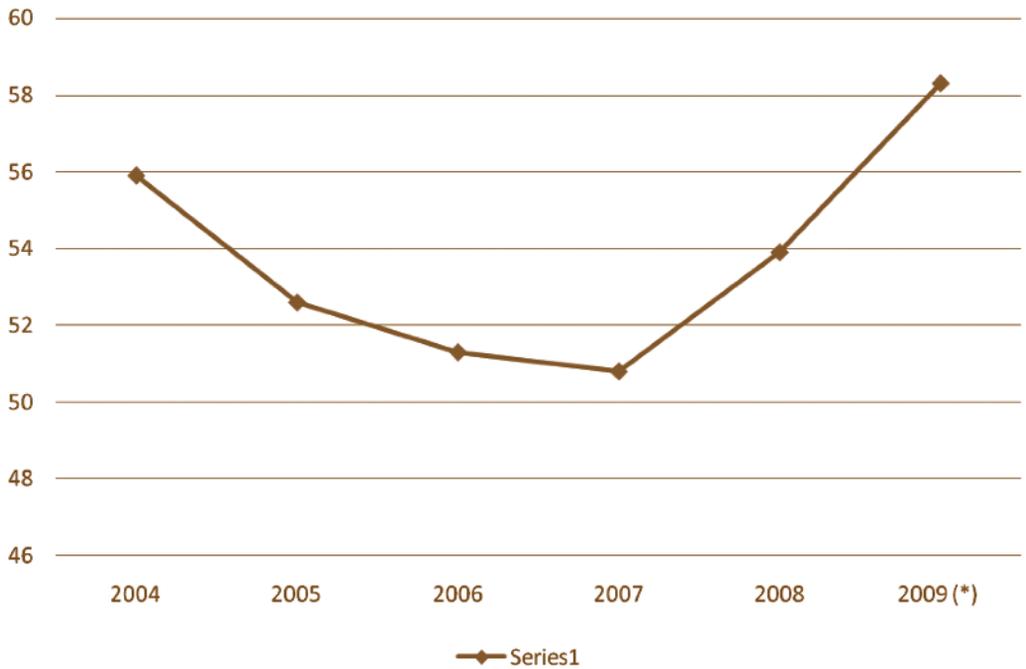
sustancialmente inferior al correspondiente a las viviendas libres en el caso de la familia con ingresos medios (FIGS. 11 y 12). El descenso mayor de los precios de las viviendas libres en 2009 y el retroceso de los tipos de interés de mercado ha reducido en este año el diferencial de dicho esfuerzo de acceso entre las viviendas libres y protegidas, que todavía sigue siendo de quince puntos porcentuales favorable a las viviendas protegidas.



**Fig. 8. Compraventas registradas VPO (nuevas y usadas). Totales anuales, 2004-09.**

(\*) Estimación, con datos de Enero-Julio.

Fuente: INE (2007-09) y M° Vivienda (2004-2006).



**Fig. 9. Relación porcentual entre los precios de la vivienda protegida y los de la vivienda libre (tasaciones), 2004-2009 (estimación).**

Fuente: M° Vivienda.

FIG. 10. Viviendas de protección oficial Precios de tasación, 2º trimestre de 2009.

CC AA	Euros/m <sup>2</sup>	Aumento (%) 2009/2008(*)	Relación VPO / VV.Libres (%)
Andalucía	1045,8	2,1	62,8
Aragón	1.044,2	-1,0	59,8
Asturias	1.094,2	1,8	67,9
Baleares	1.153,6	-1,8	52,3
Canarias	1.056,2	-4,5	62,7
Cantabria	1.117,0	2,4	60,4
Castilla-La Mancha	994,1	0,3	79,9
Castilla y León	1027,9	-0,8	73,4
Cataluña	1231,5	-3,1	53,4
C. Valenciana	1.091,6	-0,8	70,7
Extremadura	923,2	2,2	91,5
Galicia	1008,8	-3,9	70,2
C. de Madrid	1.193,7	5,1	44,8
Murcia	1.058,2	6,2	75,3
Navarra	1.262,8	2,0	77,5
Pais Vasco	1.201,4	-1,9	43,2
Rioja	1043,6	-3,7	67,0
Ceuta-Melilla	958,4	0,5	56,0
<b>España</b>	<b>1096,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>57,1</b>

(\*) 2º trimestre de 2009 sobre el mismo periodo de 2008.

Nota: se incluyen VPO nuevas y usadas

Fuente: Mº de Vivienda.

El tipo medio de interés en 2005-08 de los préstamos convenidos para la financiación crediticia de las actuaciones protegidas fue el 3,74% TAE en el promedio del periodo de vigencia del Plan Nacional 2005-08, casi un punto por debajo del tipo medio de mercado en el mismo periodo. En algunas etapas la tardanza en actualizar los tipos convenidos citados y el rápido descenso de los tipos de mercado ha dado lugar a que los tipos de mercado resultasen inferiores al convenido, como ha sucedido en el primer semestre de 2009 (FIG. 13). En agosto de 2009 el diferencial entre el euribor a doce meses y el tipo medio de mercado se ha aproximado al 1,25%, diferencial fijado como tope máximo para los tipos convenidos.

En resumen, el Plan Nacional 2005-08 ha mantenido estabilizada, con tendencia creciente desde el inicio de la crisis, la cuota

de mercado de las viviendas protegidas en España. El esfuerzo de acceso a una vivienda protegida ha sido inferior al 33% de los ingresos, considerado como tope máximo de esfuerzo de acceso familiar a la vivienda. Se ha observado también una mayor presencia directa de las administraciones locales en la oferta de vivienda protegida. Los planes de vivienda específicos de las autonomías han ganado lentamente peso dentro de la nueva oferta de dichas viviendas.

El Plan Nacional en cuestión ha desempeñado un papel positivo en términos de facilitar el acceso a la vivienda a una parte de los nuevos hogares. Sin embargo el Plan quedó por debajo de los objetivos en lo relativo a lograr una mayor presencia de las viviendas de alquiler dentro de las nuevas viviendas protegidas iniciadas en su periodo de vigencia.

Fig 11 España. Accesibilidad a la vivienda protegida. Primer acceso.

	Precio medio Vivienda (75m <sup>2</sup> ) (1) Euros (*)	Renta Familiar Anual (monosalarial) (2)(Euros) (**)	Tipo interés Préstamo (%) (3) TAE	Precio/Renta Familiar (4)=(1)/(2)	20 años (%)	Esfuerzo Bruto (***) 25 años (5)
2004	77.724	18.252	3,15	4,26	23,0	19,7
2005	83.376	18.720	3,10	4,45	23,9	19,7
2006	89.748	19.375	3,06	4,63	24,8	21,2
2007	94.068	20.130	3,85	4,67	26,8	23,3
2008	100.521	21.156	5,09	4,75	25,5	21,8
2009 (P)	100.377	21.896	4,19	4,58	27,1	23,7

(\*) 90 m<sup>2</sup> construidos por el precio medio publicado por el M<sup>o</sup> de Vivienda.

(\*\*) INE. Índice de costes laborales. Como salario anual se emplea la serie de coste salarial.

(\*\*\*) Proporción de la renta familiar.

Fuente: Estimación propia con datos de M<sup>o</sup> de Vivienda, INE y Banco de España.

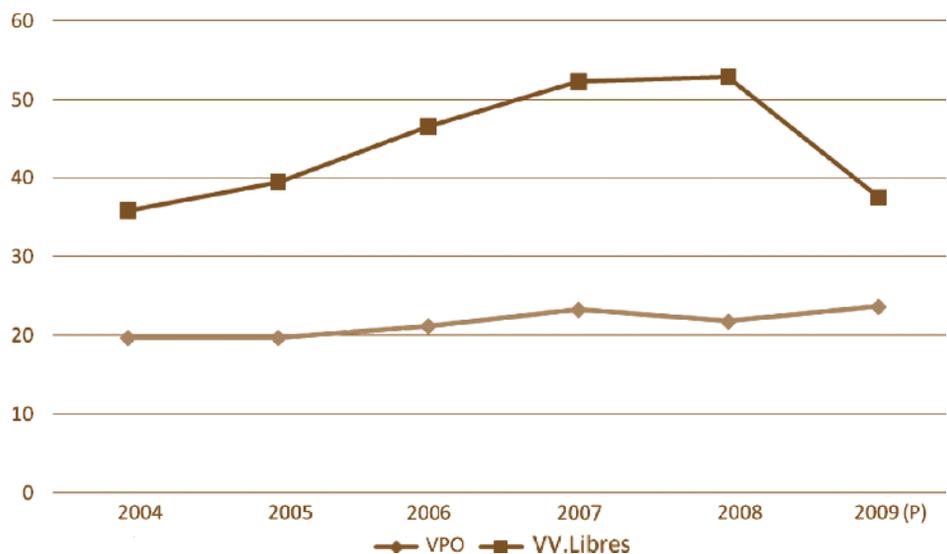


FIG. 12. Esfuerzo de acceso a la vivienda, en proporción de la renta familiar. Viviendas libres y protegidas. Medias anuales, 2004-2009 (Previsión) (%)

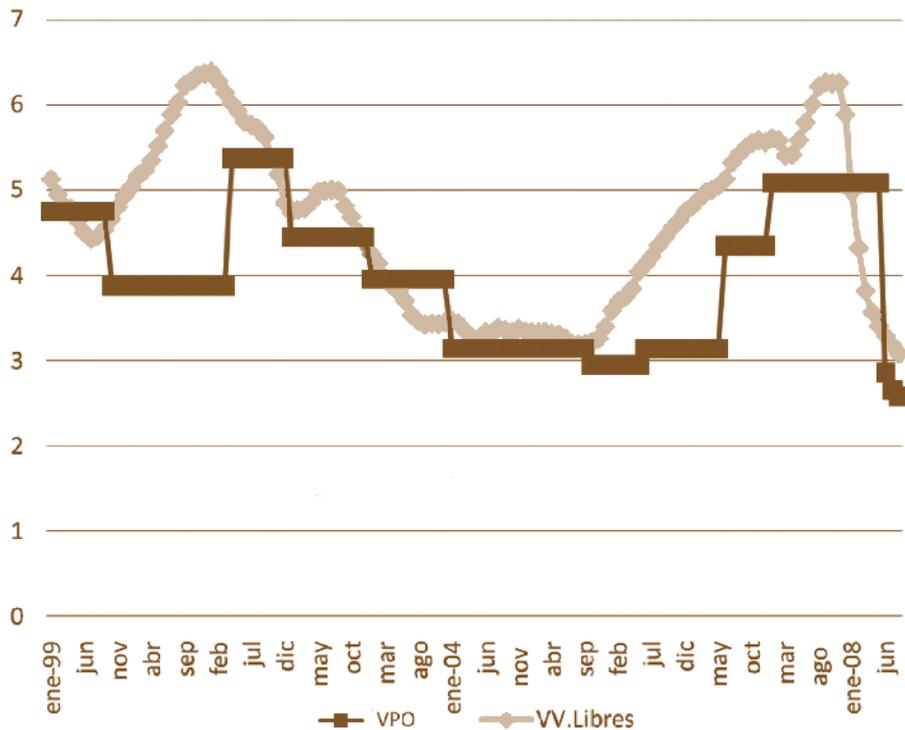
Fuente: Estimación propia con datos de M<sup>o</sup> de Vivienda, INE y Banco de España.

#### 4. EL PLAN 2009-2012. PRINCIPALES NOVEDADES. ASPECTOS CUANTITATIVOS RELEVANTES

El Real Decreto 2066/2008 (BOE, 24.12.2008) reguló el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (PEVR) 2009-12. El nuevo Plan establece la posibilidad de obtener viviendas protegidas a partir de tres vías: la construcción de nuevas viviendas protegidas, la rehabilitación del parque

existente para su transformación en viviendas protegidas y la posible conversión de viviendas libres desocupadas en viviendas protegidas.

En el Plan 2009-12 destaca sobre todo la preocupación de mantener y de asegurar una producción suficiente de viviendas. Se pretende que en el total de actuaciones relacionadas con la oferta de vivienda protegida la proporción de viviendas destinadas al alquiler no resulte inferior al



**FIG. 13. Tipos de interés de mercado (TAE) de los créditos a comprador de vivienda y de los préstamos convenidos de política de vivienda. Serie mensual, 1999-2009.**

Fuente: BdE.

40%. Se ha confirmado la duración mínima de 30 años en la condición de vivienda protegida (Artículo 6º) y la creación de registros públicos de demandantes de viviendas protegidas acogidas al Plan 2009-12 (Disposición Transitoria 6ª).

El PEVR descansa, como los precedentes, en la financiación convenida pactada con las entidades de crédito. Se mantiene la relación directa entre el Ministerio de Vivienda y las Entidades de Crédito (Artículo 18). La trascendencia de los convenios del Mº de Vivienda con las autonomías para la ejecución del PEVR se consagra en el Artículo 16 del Real Decreto.

El tipo de interés de los préstamos se situaría en principio en el euribor a doce meses más un margen de 0,65 puntos porcentuales (Artículo 12). Un posterior Acuerdo de Consejo de Ministros de 14.5.2009 ha establecido que el diferencial de dichos créditos con el Euribor a doce meses será de “una horquilla fijada entre 25 y 125 puntos básicos, como medida coyuntural

hasta que el Consejo de Ministros la revise, analizada la evolución del mercado de la vivienda y su financiación” (Resolución de 19 de mayo de 2009 de la Subsecretaría del Mº de Vivienda, BOE de 23.5.2009). Resulta previsible que dicho diferencial se sitúe en los nuevos préstamos en el extremo superior, correspondiente a 1,25 puntos porcentuales.

Los precios de venta máximos de las viviendas protegidas se establecerán en función del Módulo Básico Estatal (Artículo 9), que se ha fijado en 758 euros por metro cuadrado útil en la Disposición Adicional 2ª. La posibilidad de transformación de las viviendas libres en protegidas se regula por la Disposición Transitoria 2ª del Real Decreto, siempre que la licencia municipal de obras sea anterior al 1º de septiembre de 2008.

Es de señalar la frecuencia con que se viene invitando a los promotores a que transformen las viviendas libres terminadas no vendidas en viviendas protegidas, lo que implica un descenso significativo del precio

de venta de las mismas. En los orígenes de la política de vivienda protegida, por los años sesenta del pasado siglo, se utilizó con frecuencia este mecanismo para dar salida a las viviendas no vendidas.

La citada Disposición Transitoria 2ª ha introducido en el plan la figura del alquiler con opción de compra. Dicho alquiler se puede prolongar hasta cinco años. El precio del mismo podrá llegar hasta el 5,5% del precio máximo de venta de una vivienda de precio concertado. El precio máximo de venta de la vivienda que deberá pagar el arrendatario será de 1,18 veces dicho precio máximo empleado como referencia para el cálculo de la renta máxima.

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

Como se indicó antes, el PEVR incluye tres Regímenes, según los ingresos familiares de las familias beneficiadas por el mismo. En primer lugar, el Régimen Especial (Artículos 3.d y 32.1 del Real Decreto 2066/2008), será el de los hogares con ingresos familiares de hasta 2,5 IPREM, con precio máximo de 1,5 veces el módulo básico estatal (MBE) (1 IPREM mensual equivale a 527,24 euros en 2009, según la Ley de Presupuestos de este año).

El Régimen General incluirá a las familias con ingresos comprendidos entre los 2,5 y los 4,5 IPREM, cuyo precio máximo de venta será de 1,6 MBE. El Régimen Concertado corresponderá a hogares con ingresos comprendidos entre los 4,5 y los 6,5 IPREM. El Plan contempla ayudas directas a la entrada y subvención de intereses para hogares cuyos ingresos no excedan los 4,5 IPREM.

Desde mayo de 2009 el Ministerio de Vivienda avala el 50% del importe de los préstamos que se concedan a unas 100.000 familias para comprar viviendas protegidas, incluida la subrogación del primer comprador de vivienda terminada en el crédito promotor. Tal actuación se desarrollará a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO). La garantía pública estará operativa desde julio de 2009 hasta 2010. El Ministerio citado asumirá el riesgo y el ICO gestionará la línea de garantías.

Se pretende asegurar la concesión de un máximo de 12.000 millones de euros en préstamos por parte de las entidades de crédito colaboradoras, correspondiendo la garantía estatal a 6.000 millones de euros.

La garantía citada afectará a las viviendas protegidas de nueva construcción acogidas al Plan 2009-12, a las que formen parte del stock de vivienda protegidas sin vender procedentes de planes anteriores y a las viviendas libres convertidas en protegidas. La duración de la cobertura será temporal y variará según el volumen de nuevas hipotecas de vivienda protegida de las entidades de crédito, fijándose un periodo máximo de seis años. Las entidades de crédito han firmado los acuerdos de financiación con el Ministerio de Vivienda a fines de julio de 2009, con lo que se aseguró en principio la cobertura financiera del Plan 2009-12.

Los objetivos del nuevo Plan 2009-12 son de 996.000 actuaciones protegidas (FIGS. 14 y 15), una media anual de 249.000 durante los cuatro ejercicios de vigencia del mismo. Se prevé que 88.000 actuaciones, el 35,3% del total, serán viviendas protegidas de nueva construcción (el 25,3% de dicha cifra se destinará a la venta y el 9,6% al alquiler). Además, el 47,2% serán actuaciones de rehabilitación (117.500), el 8 % corresponderá a actuaciones de generación de suelo (20.000) y el 7,03% a las ayudas directas a inquilinos (17.500).

El nuevo Plan eleva a 42.000 el total de viviendas protegidas destinadas a la venta de Régimen Concertado, el 16,7% de dicho total parcial. Ello implica una presencia de dicho tipo de vivienda, la de mayor precio máximo de venta entre las protegidas, muy por encima de la proporción alcanzada por dicha clase de viviendas protegidas en la ejecución del Plan 2005-08 (6,7%).

Según el ACM de 14.5.2009 el volumen máximo de los créditos para la cobertura de las actuaciones será de 33.899 millones de euros (8.474 millones de media anual). El plazo de los préstamos convenidos será de 25 años, ampliable en tres años. El gasto público asignado a la cobertura de las subvenciones y ayudas directas contempladas en el Plan es de 10.138 millones de euros.

Se advierte, dentro de los objetivos citados, que el 27% de las viviendas protegidas a iniciar deberán ser viviendas destinadas al

**FIG. 14. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, 2009-2012 Objetivos previstos. Número de viviendas.**

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

Fuente: M° de Vivienda.

**FIG. 15. Plan 2009-2012. Objetivos por Comunidades Autónomas Actuaciones Protegidas y promoción de viviendas de nueva construcción. Totales a desarrollar en cuatro ejercicios anuales.**

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

Nota: Navarra y País Vasco no participan en los Planes Estatales de Vivienda

Fuente: M° de Vivienda, BOE.

alquiler, proporción ligeramente superior a la resultante en el anterior Plan 2005-2008. La actuación correspondiente a las ayudas directas a inquilinos desciende de forma sustancial respecto de los resultados del plan anterior, lo que se explica por la implantación de la ayuda directa conocida como Renta Básica de Emancipación, que se desarrolla fuera del ámbito de los planes plurianuales de vivienda.

La rehabilitación (470.000 actuaciones protegidas, entre las que se incluye el Programa Renove de las viviendas para mejorar su eficiencia energética) aumenta su participación respecto de los resultados del programa plurianual precedente, en el que supuso el 35,6% del total de actuaciones financiadas.

Por autonomías, Andalucía tiene el mayor peso en cuanto a participación prevista en las actuaciones territorializadas, con 120.004 actuaciones protegidas previstas y 45.029 viviendas de nueva construcción (más del 15,5% del total territorializado de España para ambas magnitudes). Le sigue Madrid, con 117.467 actuaciones y 39.868 nuevas viviendas protegidas a financiar. Cuatro comunidades autónomas, Andalucía, Madrid, Cataluña y Valencia concentran en principio el 55% de las actuaciones protegidas previstas.

El nuevo Plan introduce, pues, algunas novedades respecto del precedente, y simplifica algo el conjunto de actuaciones, lo que en principio resulta positivo. Al contenido del Plan hay que unir la posibilidad abierta de que una proporción importante de los

préstamos a comprador sea objeto de aval desde el gobierno. La trascendencia de la rehabilitación, dentro del mismo y, la ausencia de indicadores disponibles sobre dicha actuación, subrayan la necesidad de que el Plan debería mejorar en cuanto a capacidad de seguimiento del mismo.

El PEVR 2009-12 ha salido a la luz en un momento en el que existe un claro exceso de oferta de vivienda en el mercado, aunque el carácter de inmueble de las viviendas implica que puede ser racional construir nuevas viviendas en presencia de dicho excedente. En dicha situación se pueden plantear situaciones en las que los precios de venta de las viviendas libres resulten inferiores a los precios máximos de venta de las viviendas protegidas. En dicho caso se deberían de encontrar salidas flexibles entre el Ministerio de Vivienda y las Comunidades Autónomas.

Si el precio de venta de mercado de las viviendas aun debería descender en España más de lo efectuado hasta el 2º trimestre de 2009, también deberían poder reducirse los precios de venta de las viviendas protegidas en caso de producirse excedentes de las mismas.

Resulta evidente la necesidad de que en España se cree un parque de viviendas sociales destinadas al alquiler más amplio que el que ahora existe, lo que debería impulsar la superación de los obstáculos que frenan la construcción de viviendas protegidas de alquiler. Dicha situación subraya la trascendencia de que se cumplan los objetivos relativos al alquiler incluidos en el nuevo Plan cuatrienal.