

LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL COMO UNA HERRAMIENTA DE POLÍTICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. UN ANÁLISIS EMPÍRICO DURANTE EL PERIODO 2008-2022

OFFICIAL PROTECTION HOUSING AS A POLICY TOOL IN THE AUTONOMOUS COMMUNITIES. AN EMPIRICAL ANALYSIS DURING THE PERIOD 2008-2022

M. Carmen Blanco-Arana (Universidad de Málaga)¹

Resumen

El presente trabajo recoge un análisis sobre la Vivienda de Protección Oficial (VPO) como una herramienta de política en las Comunidades Autónomas (CCAA). En particular, se ha analizado un conjunto de factores determinantes que pueden ser influyentes en este tipo de vivienda en el país durante el periodo 2008-2022. Así, a través de un panel de datos para las CCAA, podemos concluir que, si bien existe una asociación positiva y significativa entre la VPO y la vivienda libre (VL), en el caso de otros factores macroeconómicos como el Producto Interior Bruto (PIB) pc y el salario medio, éstos influyen negativamente en la evolución de la VPO. Esto puede interpretarse como que en épocas de mayores niveles de PIB pc y mayores salarios medios, la mayor demanda de vivienda hace que la promoción tienda a focalizarse hacia la vivienda libre más que a la vivienda protegida. En cualquier caso, encontramos significación en la promoción total de vivienda sobre la promoción de vivienda protegida. Teniendo en cuenta los incentivos que pueden proporcionarse para fomentar a largo plazo la creación de un parque de vivienda protegida, un resultado significativo es que la promoción de vivienda protegida en cualquiera de sus formas se debe más a la voluntad de los poderes públicos que a variables macroeconómicas de entorno.

Palabras clave: vivienda de protección oficial, PIB, salario medio, tasa de empleo, datos de panel.

Códigos JEL: O18, R21, R31, C23

Abstract

This paper includes an analysis of officially subsidised housing as a policy tool in the Autonomous Communities. In particular, a set of determining factors that may be predominant in this type of housing in the country during the period 2008-2022 have been analysed. Thus, through a data panel for the Autonomous Communities, we can conclude that, although there is

¹ Email: c.blancoarana@uma.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8241-6573>

Fecha de envío: 30/03/2023. Fecha de aceptación: 28/04/23

a positive and significant association between subsidised housing and free housing, in the case of other macroeconomic factors such as Gross Domestic Product (GDP) pc and the average wage, these negatively influence the evolution of the subsidised housing. This can be interpreted as that in times of higher levels of GDP pc and higher average wages, the greater demand for housing makes promotion tend to focus on free housing rather than subsidized housing. In any case, we find significance in the total promotion of housing over the promotion of subsidized housing. Taking into account the incentives that can be provided to encourage the creation of a public housing stock in the long term, a significant result is that the promotion of subsidised housing, in any of its forms, is due more to the will of the public authorities than to environment macroeconomic variables.

Keywords: officially subsidised housing, GDP, average wage, employment rate, panel data.

JEL Codes: O18, R21, R31, C23

1. INTRODUCCIÓN

La importancia del mercado de la vivienda se asocia a las especiales características del bien económico en torno al cual se dan las transacciones en ese mercado. Así, la vivienda es un bien que satisface una necesidad básica para el individuo, pero su elevado precio en relación con los ingresos familiares hace preciso en muchas ocasiones el recurso a la financiación externa, que varía según el entorno de riesgo, liquidez y tipos de interés. En estas condiciones, el mercado libre no puede satisfacer apropiadamente esa necesidad para todas las familias, y hace obligada la intervención de los gobiernos, a través de diferentes alternativas, con el fin de reducir los costes y facilitar el acceso a la vivienda a familias de menores recursos. Una de las medidas que cuentan con mayor tradición dentro de la política de vivienda en España, es la figura de la VPO, vivienda promovida con arreglo a un estatuto propio generador de ciertos derechos y obligaciones.

Precisamente, uno de los principales pilares del Estado del Bienestar es la política de vivienda y, dentro de ella, la política de vivienda protegida es probablemente la de más larga tradición y la que abandera la política de vivienda en general. Por ello, dentro del conjunto de medidas encaminadas a facilitar el acceso a una vivienda, cualquier análisis que contribuya a definir una política de vivienda protegida resulta de interés. Su influencia sobre el bienestar y los efectos sobre otros sectores es lo que ha dado lugar en España y a nivel internacional a un mercado de vivienda con un elevado grado de intervención por parte del sector público (Rodríguez, 1990; Eastaway y San Martín, 1999, 2002).

En este contexto, si graves fueron los efectos de la crisis generada por problemas financieros en el mercado inmobiliario de los Estados Unidos, que desencadenó el estallido de la burbuja inmobiliaria en las principales economías europeas y, consecuentemente, en el mercado inmobiliario español, la pandemia generada por el coronavirus ha traído consigo unos efectos económicos y financieros que está afectando al funcionamiento del mercado de vivienda con menos promoción de vivienda nueva, un elevado número de transacciones, y tensiones en los precios de compraventa y alquileres. La nueva política de restricción financiera y elevación de tipos de interés tiene ya consecuencias en el pago de hipotecas, y en la financiación de operaciones de compraventa. En este contexto, surge la atención hacia VPO como solución para las personas que se encuentran en una situación de más vulnerabilidad.

Por tanto, este trabajo se centra en un análisis sobre la VPO como herramienta de política en las CCAA de nuestro país, examinando su evolución y comportamiento desde la crisis acaecida en 2008 hasta ante la reciente crisis provocada por el COVID-19. El trabajo se estructura de la

siguiente manera: después de la introducción, se expone el estado de la cuestión y la situación actual de la VPO diferenciando las tipologías existentes. A continuación, se analiza los efectos de las crisis en el sector inmobiliario en España. Seguidamente, mediante un análisis empírico se examina la posible influencia de determinadas variables sobre la VPO; por último, se exponen un conjunto de conclusiones y consideraciones finales.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El denominado sistema de vivienda de un país es el marco donde confluyen e interaccionan todos los actores públicos y privados con intereses y competencias en vivienda (Boelhouwer y Heijden, 1993; Bourne, 1981). De acuerdo con Trilla y Bosh (2018), forman parte de cada sistema de vivienda: el sector financiero por su papel determinante en la evolución del mercado, el sector público por sus competencias legislativas y por sus responsabilidades en materia de política de vivienda, el conjunto de la sociedad por el carácter básico y universal de las necesidades residenciales, todas aquellas entidades no gubernamentales sin ánimo de lucro que conforman el tercer sector y cuya tarea directa o indirectamente se relaciona con el derecho a la vivienda, y la totalidad de operadores privados que intervienen en el mercado. Así, las características de cada sistema de vivienda están determinadas tanto por la dimensión y peso de cada uno de los actores, como por el modo en que éstos se relacionan. Todo ello configura la eficacia, eficiencia y equidad del sistema a la hora de dar respuesta a las necesidades y derechos de la población en materia de vivienda. Algunas combinaciones de estos elementos conducen a sistemas de vivienda altamente protectores, mientras que otras generan sistemas fundamentalmente de libre mercado en los que las condiciones residenciales de la población dependen fundamentalmente de su capacidad económica.

El sistema de vivienda español, al igual que la mayoría de los países mediterráneos (Allen et al. 2004; Allen, 2006), se caracteriza por una elevada proporción de hogares propietarios de su vivienda, fruto en gran medida de las políticas de fomento de la compra, y por un escaso alcance de su política de vivienda pública. En este tipo de sistemas el sector privado juega un papel clave. Desde la perspectiva de las políticas públicas, la trayectoria histórica que ha seguido nuestro país presenta una de las mayores diferencias con los sistemas de vivienda del centro y norte de Europa. La promoción pública de vivienda se ha dirigido fundamentalmente a la vivienda de compra, por lo que no se han generado parques de alquiler social. Además, en línea con Trilla y Bosh (2018), comprobamos que los recursos públicos dedicados a la política de vivienda han tenido un papel residual en los presupuestos, y tampoco se ha desarrollado una legislación que enfoque de forma moderna el derecho a la vivienda, pese a su explícito reconocimiento en la Constitución de 1978.

Es de interés el trabajo de Paleo y Quintiá (2022) que analiza el papel de los poderes políticos regionales en la política de vivienda, más que a nivel de Estado. Es relevante para nosotros por las implicaciones de la capacidad operativa de las regiones, pues enfocamos nuestro trabajo en la voluntad de las comunidades autónomas como factor principal para desarrollar un mercado de vivienda social. Este aspecto de la territorialización de las políticas de vivienda es en España fundamental. Mediante el análisis de seis comunidades autónomas los autores sistematizan y modelizan factores de influencia en la política de vivienda social, identificando dimensiones formales y materiales en catorce indicadores del desarrollo normativo del derecho a la vivienda, desde el reconocimiento formal del derecho, a la regulación material de las rentas.

El trabajo de Esteban y Altuzarra (2016), aunque trata principalmente de la capacidad de los gobiernos municipales para desarrollar el mercado de vivienda, y su papel en la burbuja inmobiliaria, es también una aproximación a la capacidad de impulsar una política de vivienda

social. Llega a interesantes conclusiones sobre cómo para municipios de más de 25.000 habitantes, el partido gobernante influye en la promoción de vivienda, y da como resultado un exceso o no de vivienda medido por el stock disponible para la venta. Al analizar el papel de las autoridades municipales y sus competencias en el mercado de vivienda en España, nos indican variables que pueden ser de interés en una investigación ulterior del mercado de vivienda protegida, como son: la tendencia a la descentralización de competencias en vivienda, que dependen además del tamaño del municipio, la forma en que afecta al mercado de vivienda a través de las regulaciones sobre el uso del suelo, y la importante implicación de que en España el desarrollo y planificación espacial, al ser competencia local, resulta en la disponibilidad de suelo para edificar vivienda u otros usos, y la reserva de suelo para vivienda social o protegida.

Nos referimos a dos trabajos que tratan el alquiler, vinculado uno con la capacidad de pago de las familias, y otro dentro de una política de vivienda social. En Belchí, Guijarro y Ruiz (2021), se establece la relación entre precio de alquiler y renta familiar, desarrollando un aspecto relevante con relación a nuestro trabajo como es la capacidad de acceso a la vivienda. Los autores enfocan el tema desde dos perspectivas. Una, la limitación que implica la renta familiar para el pago de la renta de alquiler, que forzosamente tiene el límite de la renta disponible menos un mínimo de subsistencia; utilizan para los cálculos micro datos de distritos censales. Por otra parte, en el cálculo de la elasticidad de alquileres respecto a la renta, aunque el precio medio de alquiler puede tener una elasticidad relativamente alta al aumentar la renta familiar, estas elasticidades son mayores en los alquileres bajos que en los altos, por tratarse la vivienda de un bien de primera necesidad a satisfacer. Los autores encuentran una relación positiva entre alquileres y rentas de sólo 0,530 para alquileres por metro cuadrado, así como una relación positiva de 0,418 entre precio de alquiler por metro cuadrado y número de viviendas ofertadas, lo que es congruente con las expectativas de que un mercado con oferta suficiente atrae demanda. Considerando todas las variables relevantes además del precio, se explica sólo el 0,372 de la variabilidad de los precios de alquiler, lo que muestra que la renta que se paga de alquiler no se corresponde con la renta familiar, lo cual es relevante para nuestro trabajo, pues al no haber correspondencia entre alquiler y renta familiar se presenta la necesidad para determinadas rentas de una política pública de vivienda.

El artículo de Wilhelmsson (2021) trata de la demanda de vivienda cuando el alquiler está regulado. Se considera el nivel de renta del posible arrendatario, la renta de alquiler, las características de la vivienda y su localización. El interés de este trabajo está en que las preferencias del demandante de vivienda pública o privada con un interés regulado o limitado están fuertemente influenciadas por el período de espera en el acceso la vivienda, de manera que en ocasiones se relega la preferencia por un tipo de vivienda o una localización determinada a cambio de un acceso más rápido. También se encuentra que la elasticidad del alquiler respecto a la renta familiar es positiva, y mayor para rentas familiares más altas. En suma, en la facilidad de acceso a una vivienda de protección oficial en alquiler es relevante la renta de alquiler, pero siempre con relación a la capacidad de pago del demandante. En cuanto a las preferencias, la política pública ha de tener en cuenta que las viviendas con alquiler regulado tienen el sesgo respecto a la libre en cuanto a la relativamente pronta disponibilidad, pues la espera influye en la decisión del demandante.

Del trabajo de Wang, Wu y Choguill (2021) sobre China, surge la importante idea generalizable del cambio que se produce entre la necesidad de proporcionar vivienda a precios asequibles mediante promoción pública, a políticas de promoción de vivienda privada subvencionada, lo que se amplía a la rehabilitación, transformación de inmuebles y compra pública de promociones de vivienda. Con observaciones de ámbito nacional se construye un

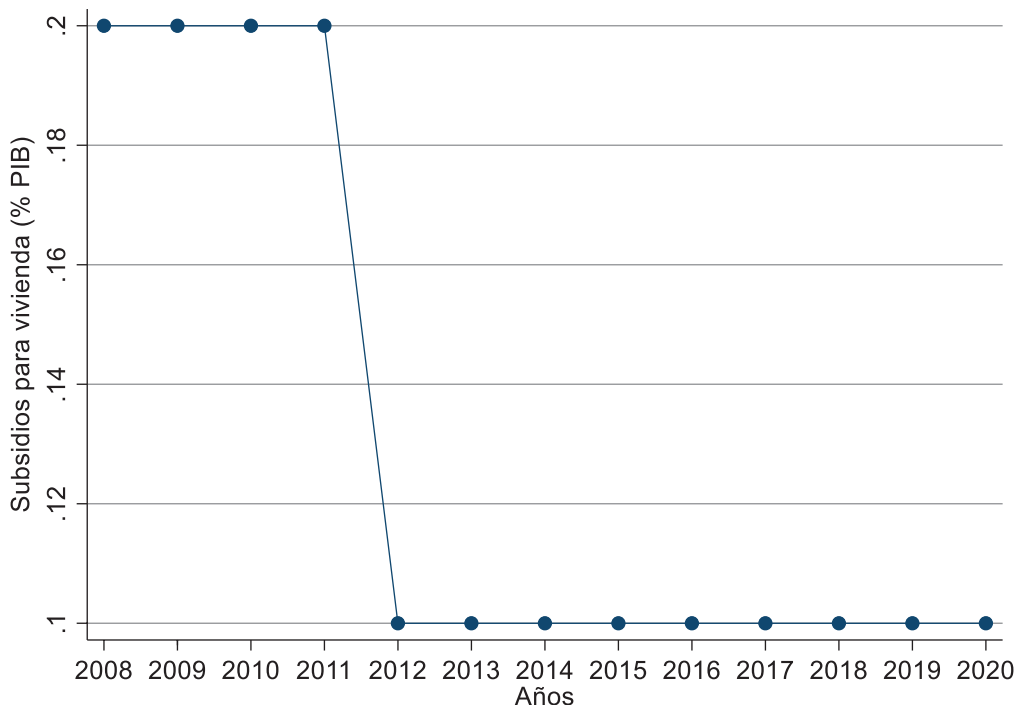
modelo estructurado para medir el impacto de la oferta de vivienda protegida sobre la forma inclusiva del crecimiento. El resultado es que el incremento de vivienda pública tiene una relación positiva con la integración urbana, y además con el crecimiento económico de las ciudades. De ahí se infiere una relación positiva entre crecimiento inclusivo y crecimiento económico. En el caso que se estudia la demanda de vivienda viene asociada con procesos muy rápidos de urbanización y restricciones a los trabajadores que migran hacia áreas urbanas y no pueden encontrar alojamientos estables. Es también relevante cómo la política de vivienda cambia de dar prioridad a la vivienda en propiedad, a solucionar problemas temporales de familias y de inclusión de familias de baja renta.

Aunque se trata de una publicación de carácter socioeconómico, por su interés es oportuno citar la monografía de SEAPM (2022), donde se recoge la experiencia pionera de vivienda social en la ciudad de Málaga, como una iniciativa de instituciones ciudadanas sin ánimo de lucro, que daría lugar a la Junta de Patrimonio de Construcción de Casas para Obreros (JPCCO). Estos proyectos surgen en esta época, a finales del diecinueve y principios del veinte, para resolver las difíciles condiciones de vida de los trabajadores, con aportación de fondos públicos y privados. La relevancia de esta reciente monografía está en constatar que la cuestión de la vivienda social se reproduce en el tiempo con patrones similares. Pese a la profunda transformación de la sociedad y la economía, y el funcionamiento de los mercados de oferta y demanda de vivienda, no ha sido así en lo que se refiere a la promoción de vivienda social. Esto se observa en los elementos que destacan en la experiencia a que nos referimos, donde se mencionan cuestiones tan actuales como la forma de financiación, problemas de ordenación urbana, gestión y mantenimiento de las viviendas, procedimiento de adjudicación, obligaciones y derechos de la concesión, régimen de alquiler, y las relaciones que se establecen con la propiedad.

En Europa, el concepto de vivienda social ha evolucionado a lo largo del tiempo de forma simultánea a los cambios que han experimentado las políticas de vivienda. Tradicionalmente, se ha considerado que la vivienda social es aquella que cumple los siguientes cinco requisitos: es asequible, de alquiler, de titularidad pública o de entidades sin ánimo de lucro fuertemente reguladas, y fruto de procesos impulsados directa o indirectamente por el sector público cuya provisión no se realiza dentro de los mecanismos del mercado. Desde mediados de los años ochenta la vivienda social ha ido perdiendo peso en Europa como instrumento de política de vivienda para atender las necesidades residenciales de la demanda excluida del mercado (Scanlon et al., 2015). Por ello, para paliar los efectos adversos de una oferta de vivienda social decreciente, empezaron a implementarse sistemas de ayudas directas para el pago del alquiler, así como otros mecanismos económicos y jurídico-legales para facilitar el acceso a la vivienda en propiedad como, por ejemplo, desgravaciones fiscales, la propiedad compartida, ayudas económicas directas a la compra, subsidios de los intereses de los préstamos hipotecarios, o la construcción de viviendas de compraventa asequibles a precios inferiores del mercado (Trilla, 2001). Sin embargo, en el caso español, estos subsidios para vivienda han ido decayendo desde la crisis de 2008 (véase Figura 1), cuando el producto cae, pero se mantienen inicialmente las inversiones, hasta la reducción de inversiones tanto en época de crecimiento como no del PIB. Además, España se sitúa entre las que menos inversión dedican de las principales economías europeas (véase Figura 2).

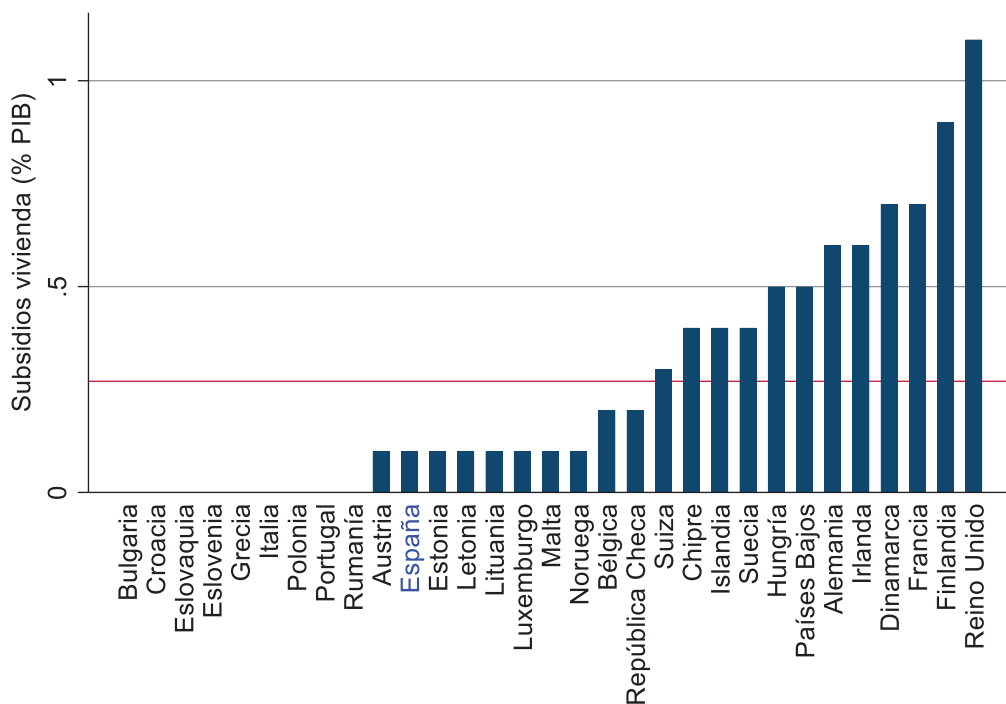
Nos referimos por último al trabajo de la OECD (2020) donde se reflejan muchas de las cuestiones que hemos visto. Este informe resulta relevante porque muestra también las diferencias significativas entre países en la definición, dimensión, alcance, objetivos y forma de proveer vivienda social. Destaca que la vivienda de “renta social” llega al 10% en la mayoría de los países de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), pero es más del 20% en países como Austria, Dinamarca y Holanda, donde se

FIGURA 1. ESPAÑA. EVOLUCIÓN DE SUBSIDIOS PARA VIVIENDA (% PIB)



Fuente: Eurostat (2023)

FIGURA 2. SUBSIDIOS PARA VIVIENDA EN 2020 (% PIB)



Fuente: Eurostat (2023)

Nota: El valor de Reino Unido corresponde a 2018, último dato publicado por Eurostat.

considera “el tercer sector” en el mercado de la vivienda. Un problema que se señala es que el sector de la vivienda social, que en algún momento fue de clase media-baja, tiende a concentrarse en los segmentos de rentas más bajas, lo que lleva a la concentración espacial de la pobreza y agranda las diferencias en la distribución de los precios de la vivienda entre las más baratas y medianas que pueden encontrarse en un mercado. Mencionan también algo que constatamos en nuestro trabajo y es la reducción reciente del sector de vivienda social por la menor inversión pública. Por otra parte, algunos países complementan esta política con la de rehabilitación para mejorar la calidad de la vivienda y el entorno. El trabajo de la OECD menciona asimismo las circunstancias de la pandemia en la capacidad de acceder a la vivienda. Tras ver distintas modalidades de vivienda social, es de interés la clasificación por países según el porcentaje que supone la vivienda social en el stock de vivienda en cuatro categorías, situando a España en la más baja; de todas formas, se menciona que las características de cada mercado de vivienda como la amplitud del acceso a vivienda en propiedad puede explicar en parte lo reducido de la vivienda social. Otra observación importante es que entre 2010 y 2018 en que se realiza la muestra, esos porcentajes van a la baja, pero no en aquellos países que tienen una sólida política de vivienda social a largo plazo. Dos formas de enfocar la elegibilidad y asignación de viviendas es por modelos de objetivos para quién no puede obtenerla en el mercado; y el otro enfoque es dirigirse a colectivos que necesitan una vivienda temporalmente, como estudiantes, jóvenes trabajadores o colectivos vulnerables. Un apartado significativo es la financiación de la vivienda social; en enfoques de largo plazo como el de Austria la financiación es un aspecto más en una planificación a largo plazo, donde condiciones adversas o favorables de mercado se compensan. Los beneficios de una planificación de estas características son: primero, se trata de inversiones que pueden compensar las variaciones de oferta y demanda de vivienda, así como en el ciclo económico, lo que resulta de interés con relación a la visión macroeconómica de nuestro trabajo. Segundo, una inversión de esta naturaleza apoya la recuperación económica inclusiva en las crisis. Tercero, puede contribuir a una mejora en la eficiencia energética y medioambiental, si así se exige en la política pública de vivienda protegida.

3. LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL EN ESPAÑA

Como hemos mencionado, no existe consenso sobre la definición de vivienda social en Europa (Heino et al. 2007; Czischke y Pittini, 2007; Laino y Pittini, 2011; Braga y Palvarini, 2013; Caruso, 2013). Así las cosas, dentro de este contexto, en España, la VPO surge como un tipo de vivienda promovida por la administración pública del estado español, con unas condiciones más beneficiosas para sus adquirientes, que, normalmente, son ofertadas a un precio por debajo del resto de bienes equivalentes en el mercado. Su objetivo principal es favorecer a la población con un nivel económico inferior, de modo que puedan adquirir o alquilar viviendas adecuadas a unos precios asequibles a sus posibilidades.

Actualmente, no existe un régimen uniforme en todo el territorio nacional, pues han sido las distintas CCAA quienes han establecido la legislación sobre esta materia. Dicha regulación se encuentra en el Real Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre. El artículo 2º de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial (2114/1968), pone de manifiesto que se entenderá por Viviendas de Protección Oficial las que se construyan según proyecto aprobado por el Instituto Nacional de la Vivienda, reuniendo las condiciones que se recogen en este reglamento.

Se considerarán entonces como tales edificios ya existentes, cuando constituyan por sí una o más viviendas, y alojamientos construidos por orden del Instituto Nacional de la Vivienda para enmendar necesidades indispensables de carácter social. Además, se pueden recoger las definiciones anteriores de un modo más concreto y actualizado, de manera que la vivienda de protección oficial es aquella que está acogida al Plan Nacional de la Vivienda y de los programas de actuación. Se construyen de acuerdo al proyecto que el Instituto Nacional de la Vivienda apruebe, reuniendo las características recogidas en el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial. Van destinadas a aquellos sectores de la sociedad que, por sus circunstancias, no pueden acceder fácilmente a una vivienda propia, como puede ser el caso de las familias monoparentales, víctimas de violencia de género, jóvenes o ancianos.

Recientemente, y con este referente, España ha desarrollado un Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda que comprende un periodo de tiempo desde 2022 a 2025, éste se recoge por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana y presenta una serie de objetivos a corto plazo, entre los que destacan:

- a) Prestar ayudas para el alquiler a aquellas personas con menos recursos, facilitando así su acceso a la vivienda.
- b) Priorizar el acceso a la vivienda, así como solucionar de la forma más inmediata posible, a las personas víctimas de violencia de género, aquellas quienes hayan sido objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras especialmente vulnerables, todo ello, mediante ayudas directas de hasta el 100% del importe para el alquiler, gastos de suministros y comunidad.
- c) Proporcionar mayores ayudas para el alquiler de vivienda a los jóvenes, e incluso para la adquisición de éstas, cuando se encuentren en municipios pequeños.
- d) Prestar ayudas a los arrendadores para el pago de un seguro de protección de la renta, pretendiendo así incrementar la oferta de la vivienda.
- e) Favorecer a los objetivos del reto demográfico; cuyo objetivo principal es luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión territorial y social, facilitando ayudas a la población joven para la compra de viviendas habituales y permanentes en municipios con un número de habitantes inferior a 10.000.

Además de los anteriores, el Plan presenta otra serie de objetivos a medio plazo tales como:

- f) Aumentar el número de viviendas disponibles para alquiler social, mediante el fomento del parque público de vivienda, aprobando ayudas para la obtención de hogares por las administraciones públicas o las entidades que éstas tengan vinculadas.
- g) Incrementar la oferta de viviendas adaptadas a personas mayores o con discapacidad, destinando ayudas al desarrollo de las instalaciones, diseño y servicios para responder a las circunstancias especiales de dicha población, ya sean de titularidad pública o privada, nueva edificación o restablecimiento de las construcciones ya existentes, que vayan a destinarse al alquiler asequible con precios limitados.
- h) Aumentar el número de alojamientos y viviendas en alquiler, fomentando la promoción de viviendas temporales, de modalidades residenciales tipo *cohousing*, intergeneracionales y otras similares, en las que se da un modo de convivencia organizado donde los integrantes comparten las zonas comunes, pero disponen a la vez de viviendas independientes con total privacidad. Incrementar la oferta de vivienda

en alquiler social fomentando la puesta a disposición de inmuebles de la SAREB² y de entidades públicas a las comunidades autónomas y entidades locales. Aumentar la oferta de vivienda en alquiler social poniendo a disposición de las comunidades autónomas y de las entidades locales, viviendas libres de gestores privados.

- i) Continuar con algunos de los objetivos del Plan anterior (2018-2021): mejorar el acceso a las viviendas de alquiler asequible, fomentar la renovación y progreso urbano y rural de zonas disgregadas y en las que existe chabolismo e infravivienda, así como conceder ayudas y subvenciones para atender al pago de préstamos convenidos.

4. EFECTOS DE LAS CRISIS EN EL SECTOR INMOBILIARIO EN ESPAÑA

Desde el año 2008 el mercado inmobiliario español empezó a sentir los graves efectos de la crisis económica mundial, ya que el mercado de crédito en España se vio muy perjudicado y provocó una caída en el sector inmobiliario, la vivienda bajó su precio, así como el subyacente hipotecario. En el periodo anterior, en España tuvo lugar una burbuja inmobiliaria, que produjo un estancamiento en la oferta y demanda de la vivienda, provocando la caída del precio durante los años posteriores.

En este contexto, España elaboró entonces el plan estatal español de vivienda y rehabilitación (2009- 2012), para salir de una situación de la que estaba emergiendo con dificultades. El objetivo principal de este Plan era incentivar el alquiler de la vivienda, concediendo para ello ayudas a los ciudadanos, aunque no fue hasta el año 2015, cuando se pudo apreciar una leve mejora en el precio y en la cantidad de compraventas realizadas. Gradualmente, la situación fue mejorando, la economía estabilizándose, y el tipo de interés medio al inicio de las hipotecas constituidas para viviendas experimentó cambios favorables, pasando de estar en 4,05% a principios de 2014 alrededor al 2% en épocas recientes hasta que se inicia la subida de tipos por el BCE.

El mercado inmobiliario ha sido sin duda influenciado por la crisis sanitaria del COVID-19, y el mercado de la vivienda nueva en España se ha visto mermado ya que su actividad disminuyó en los primeros meses a causa de las restricciones aplicadas, con consecuencias más sobre el inicio de vivienda que sobre la finalización de vivienda, que ha seguido la inercia de las que se habían comenzado a construir. Los cambios que este sector ha presentado ante la crisis actual son relativos al tipo de vivienda que se demanda, disminución en los costes de financiación, hasta alcanzar unos mínimos históricos y, en cuanto al precio, en comparación con la otra crisis, está mostrando persistentes subidas sobre todo en vivienda nueva. La combinación de una política fiscal de apoyo a la economía y el empleo, y monetaria de abundante liquidez y bajos tipos, ha estimulado el mercado de vivienda en España hasta finales de 2022.

Así, en un análisis de los precios y transacciones de vivienda nueva en España, es decir, cómo se ajusta el mercado en precios y transacciones para viviendas nuevas, podemos identificar varios períodos en los años comprendidos de 2004 a 2022, y en el más reciente podemos comprobar que los precios siguen incrementándose, pasando de unos 230.000€ en el año 2019, a 255.000€ en 2021. En cuanto al total de compraventas de vivienda nueva, la evolución de las transacciones es relativamente baja, a pesar de que en 2021 se aprecia

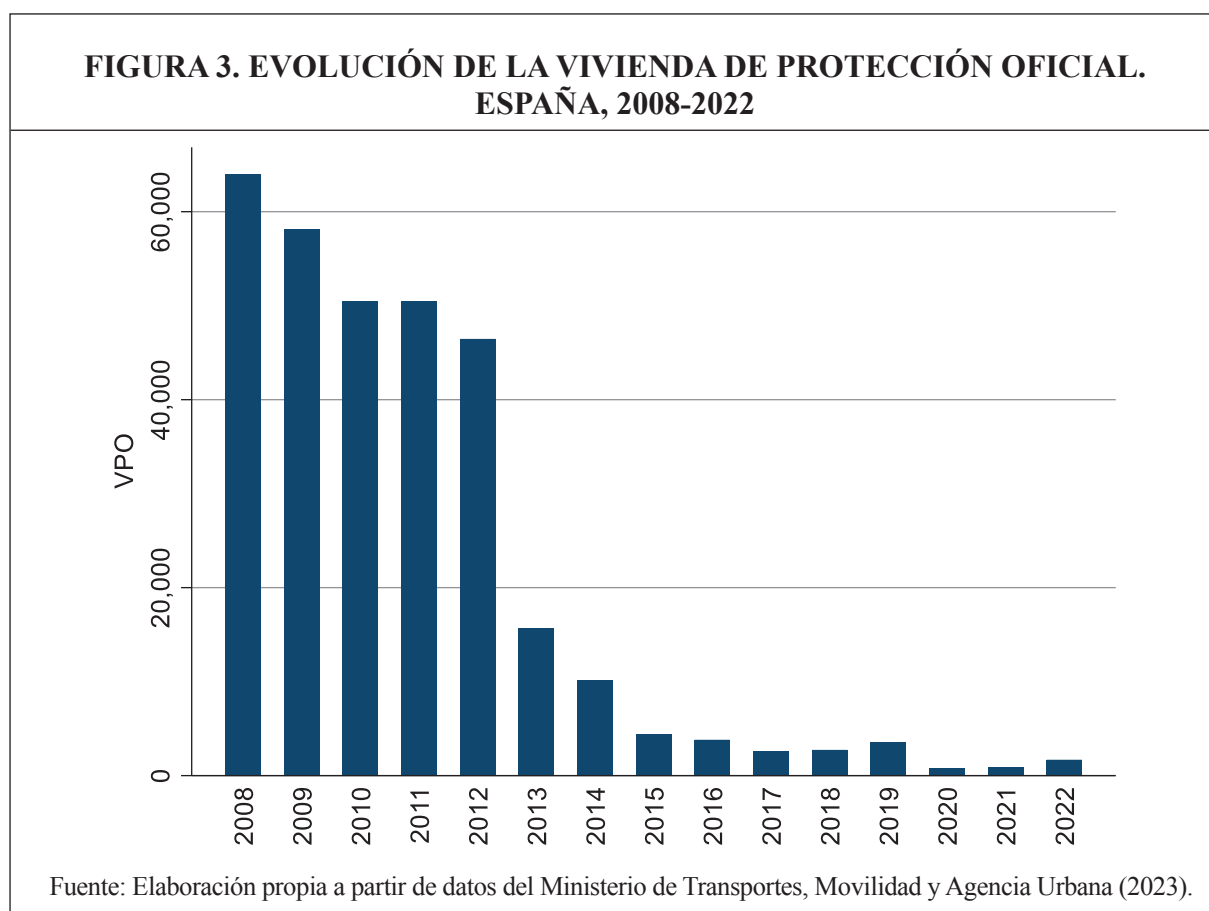
² SAREB: Sociedad creada en 2012, cuyo objetivo principal ha sido la adquisición de los activos de las entidades financieras que, a causa de la crisis del año 2008, vieron perjudicados sus balances y su liquidez. Esta sociedad adquirió los préstamos e inmuebles de las entidades financieras, para incrementar su valor y posteriormente proceder a su venta de manera ordenada.

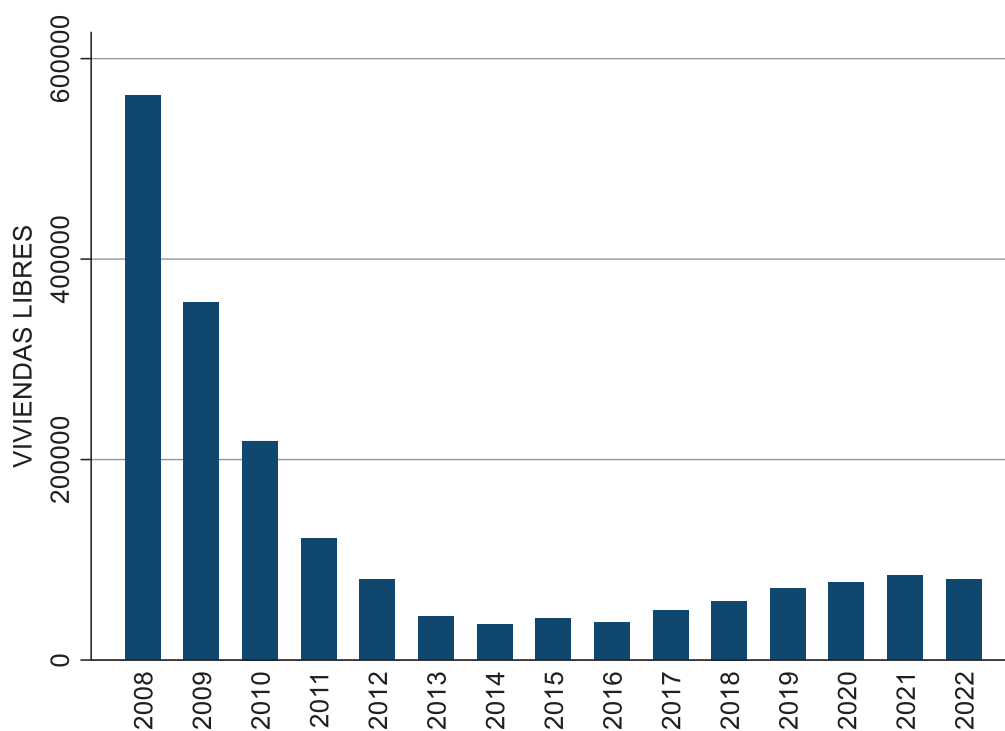
un pequeño aumento con respecto al año 2019, éstas no llegan al 20% de las compraventas realizadas hace quince años. La importante conclusión es que se trata de un mercado que ha ajustado por cantidades, con una oferta muy reducida de vivienda, mientras que los precios siguen una inercia independientemente de otras magnitudes económicas.

La vivienda usada tiene características muy diferentes, y durante el periodo comprendido entre 2004 y 2022, en la evolución de las transacciones, así como la variación de los precios, tras la subida de precios y transacciones hasta 2008, y caída posterior, hay un ajuste que puede situarse alrededor de 2013 en que el mercado encuentra un equilibrio entre oferta y demanda. En los últimos tres años se puede comprobar que el precio de estas viviendas se ha visto incrementado, pasando de los 150.000€ en 2019 a los 175.000€ aproximadamente en 2022. En lo que respecta al número de transacciones, se produjo una fuerte caída en 2020, de casi 100.000 viviendas, con respecto al año anterior. Sin embargo, este dato se vio favorecido en 2021, y sobre todo en 2022.

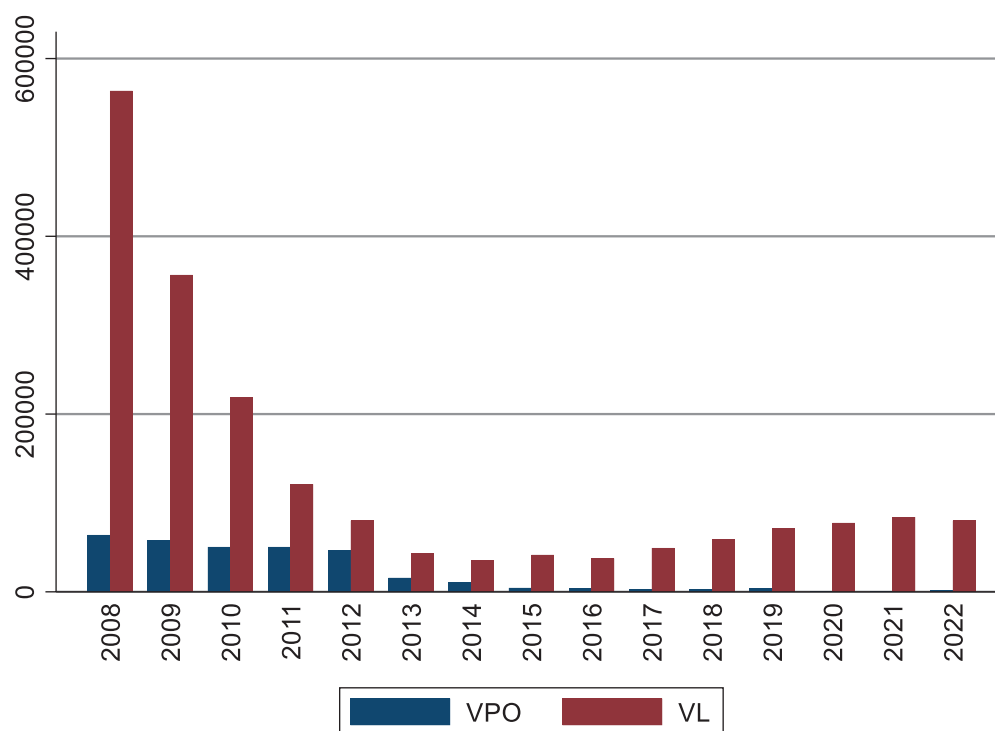
En cuanto a la evolución de las principales variables a analizar, en primer lugar, se muestran en las figuras 3 y 4 cómo ha ido decayendo el número de viviendas libres y de viviendas protegidas desde 2008. Los mayores niveles de producción de ambos parques de vivienda se aprecian en los primeros años de la crisis económica de 2008. Para el caso de VPO es el año 2012 cuando se aprecia una reducción significativa mientras que para el caso de viviendas libres es 2009, justo al inicio de la crisis.

Haciendo una comparativa entre ambas variables (Figura 5) se deduce que, las cifras obtenidas de la vivienda libre terminada son muy superiores a las de la VPO. Actualmente se frena el crecimiento, y sigue aún muy lejos de los años anteriores a la crisis.



**FIGURA 4. EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA LIBRE TERMINADA.
ESPAÑA, 2008-2022**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana (2023).

FIGURA 5. VL *VERSUS* VPO. ESPAÑA, 2008-2022

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana (2023).

5. ANÁLISIS EMPÍRICO

En este apartado se realiza el análisis de datos tanto a nivel estatal como por CCAA. Así, en primer lugar, se efectúa un somero análisis de correlación entre VPO y la vivienda libre con el objetivo de verificar una posible conexión entre ambas magnitudes durante el periodo 2008-2022, el cual abarca la crisis de 2008 y la crisis provocada por el COVID-19. Con los resultados obtenidos y verificando la conexión entre ambas variables, en segundo lugar, se efectuará el análisis empírico mediante el cual se examinará la posible influencia de la vivienda libre y otras variables macroeconómicas, que pueden ser determinantes, sobre la VPO.

Entrando en el análisis de correlación, se comprueba en la Tabla 1 que, tanto a nivel nacional como por CCAA, la correlación resulta positiva y en la mayoría de los casos significativa. Así cuando la vivienda de protección crece o se incrementa, también lo hace la vivienda libre, es decir, éstas varían y se mueven en el mismo sentido en el tiempo. Es decir, se puede afirmar que cuando se construyen viviendas, se construyen tanto libre como de protección oficial, sin que sean sustitutivas.

TABLA 1. CORRELACIÓN ENTRE VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL Y VIVIENDA LIBRE TERMINADA

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Correlación VPO y VL (2008-2022)
Andalucía	0.637*
Aragón	0.849*
Asturias (Principado de)	0.775*
Balears (Illes)	0.644*
Canarias	0.256
Cantabria	0.754*
Castilla y León	0.888*
Castilla-La Mancha	0.840*
Cataluña	0.692*
Comunidad Valenciana	0.730*
Extremadura	0.969*
Galicia	0.955*
Madrid (Comunidad de)	0.376
Murcia (Región de)	0.913*
Navarra (Comunidad Foral de)	0.674*
País Vasco	0.875*
Rioja (La)	0.848*
Ceuta	0.094
Melilla	0.471*
TOTAL NACIONAL	0.775*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana (2023).

Nota: *Nivel de significatividad al 5%

Sin embargo, éste es un primer análisis para ver la posible conexión entre la VPO y la vivienda libre, pero el hecho de que estas dos variables se muevan conjuntamente no significa necesariamente que una sea la causa de la otra. En otras palabras, con este somero análisis de correlación no podemos establecer una relación de causalidad entre ambas variables.

Siendo más rigurosos, vamos a estimar un modelo empírico con datos de panel. En el estudio realizado por Baltagi (2001) se enumeran algunas de las ventajas e inconvenientes del uso de los datos de panel. Entre las ventajas se menciona el control sobre la heterogeneidad individual, más variabilidad, menos colinealidad entre las variables, más grados de libertad, mayor eficiencia, mejor adecuación al estudio de las dinámicas de ajuste, mejor capacidad de identificar y medir efectos que no son detectables en datos puros de sección cruzada o de series temporales, y también mejor capacidad de análisis en comportamientos más complicados. Como desventajas, los datos de panel presentan el problema de recolección de datos, distorsiones por errores de medida y la corta dimensión temporal que se tiene generalmente en los conjuntos de datos. Según Hausman y Taylor (1986), una de las características más destacables del uso de datos de panel es la capacidad para controlar los efectos individuales específicos que pueden estar correlacionados con otras variables.

En un primer tratamiento de datos, y a modo de modelo de comparación, se efectuará una regresión agrupada, consistente en la estimación de la regresión a través de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Éste es un análisis primario de datos con el que se pretende obtener si, a priori, puede existir una relación entre la VPO y la vivienda libre. La ventaja de este método radica en la simplificación que resulta el poder determinar el valor de una cierta variable endógena a través de una relación lineal con todas las variables exógenas que participan en el sistema. Por contra, el principal inconveniente de este método se encuentra precisamente en esa simplificación del modelo (Breusch y Pagan, 1980) que no corrige la correlación de los errores individuales con las observaciones y, por tanto, las estimaciones serán sesgadas.

Para solucionar este problema se proponen modelos alternativos a la regresión agrupada mediante el anidamiento de los datos: el modelo de efectos fijos y el modelo de efectos aleatorios. A través del test de Breusch y Pagan contrastamos si sería adecuado usar un modelo de regresión mediante mínimos cuadrados generalizados de efectos aleatorios. En nuestro caso, para las situaciones planteadas, el test de Breusch y Pagan nos lleva a rechazar la hipótesis nula, es decir, no es factible realizar una estimación a través de regresión agrupada y, por ello, estimados un modelo con datos de panel. Con este tipo de modelo conseguimos controlar el carácter individual de cada comunidad. Como principal inconveniente presenta la exigencia de que el factor de desviación del error no se encuentra correlacionado con las variables explicativas, lo cual no es deseable para muchas situaciones. Una vez estimado este modelo, a través del test de Hausman, contrastaremos cuál de los modelos anidados es el conveniente, el modelo de efectos fijos, o aleatorios. El resultado del test de Hausman nos lleva a estimar un modelo efectos fijos, que supone que las diferencias entre estados son constantes, con lo que el factor de desviación del error se encuentra correlacionado con las variables exógenas del modelo. No incluir dicha desviación produciría un sesgo de variable que no se reflejaría en los coeficientes de las variables de nuestro modelo.

Por tanto, como se ha indicado anteriormente, como modelo base estimamos un modelo por MCO:

$$VPO_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + u_i \quad (1)$$

donde VPO_i se refiere al número de viviendas de protección oficial en las diferentes CCAA, X_i son las posibles variables determinantes que se introducen de manera secuencial y u_i son los residuos. Respecto a las posibles variables determinantes de la VPO, además de la VL, comprobada en el análisis de correlación previo, se introducen magnitudes macroeconómicas que pueden influenciar la construcción de viviendas protegidas. En particular, se introducen de manera secuencial, el PIB per cápita (PIB), el salario medio expresado en euros (SALARIO) y la tasa de empleo (EMPLEO). En definitiva, estimamos 5 modelos, uno por cada una de las variables usadas más un modelo final que contenga todas las variables simultáneamente. En la Tabla 2 se muestran los resultados de los modelos.

TABLA 2. ESTIMACIÓN POR MCO

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
VL	0.140***				0.141***
	[0.005]				[0.006]
PIB		0.123			0.081
		[0.098]			[0.062]
SALARIO			-1.901		0.252
			[2.082]		[1.316]
EMPLEO				140.231*	89.497*
				[88.584]	[52.446]
CONSTANTE	310.513	-583.202	5,862.098	-4,596.672	-6,207.531*
	[241.474]	[2,290.809]	[3,987.167]	[4,254.520]	[3,309.232]
OBSERVACIONES	300	280	280	300	280

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (2023) y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana (2023)

Notas. Desviaciones estándar entre corchetes. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Una vez estimados los 5 modelos con la regresión por mínimos cuadrados ordinarios, podemos afirmar que el número de viviendas libres es un factor determinante a la hora de explicar la evolución de la VPO, en el sentido que, cuando se construyen viviendas se hacen tanto libres como protegidas, aunque a menor razón con las segundas. Asimismo, la tasa de empleo influye positivamente a la hora de construir viviendas protegidas.

Después de esta primera aproximación, cabe reseñar que los modelos econométricos que nos interesan plantear son los modelos anidados de efectos fijos siguientes:

$$VPO_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \zeta_i + \omega_i \quad (2)$$

donde VPO se refiere al número de viviendas de protección oficial para cada comunidad i en el año t , X_i son las variables determinantes mencionadas anteriormente para cada Comunidad i en el año t , que se introducen de manera secuencial, ζ_i se refiere al intercepto para cada Comunidad, en este caso, constante, y, ω_i son los residuos. Así, de manera similar que, para la estimación por mínimos cuadrados ordinarios, contamos con 5 modelos. Los resultados aparecen en la Tabla 3.

TABLA 3. ESTIMACIÓN DE EFECTOS FIJOS CON DATOS DE PANEL

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
VL	0.125***				0.121***
	[0.007]				[0.007]
PIB		-0.843***			-0.716***
		[0.252]			[0.177]
SALARIO			-15.522***		-3.996*
			[3.441]		[2.503]
EMPLEO				-15.723	32.996
				[80.258]	[54.552]
CONSTANTE	506.027**	21,592.077***	31,782.312***	2,857.197	23,115.663***
	[241.267]	[5,793.117]	[6,557.324]	[3,850.804]	[5,554.358]
OBSERVACIONES	300	280	280	300	280

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (2023) y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana (2023)

Notas. Desviaciones estándar entre corchetes. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Una vez estimados los 5 modelos anidados, podemos establecer como variables determinantes de la VPO: la vivienda libre, el PIB pc y el salario medio. En cuanto a la vivienda libre, existe una asociación positiva, que ya se vislumbró en el anterior análisis de correlación, lo que nos lleva a pensar que, en España, en épocas de construcciones de viviendas se enfocan tanto para las viviendas libres como para las protegidas. Sin embargo, el PIB pc y el salario medio afectan negativamente a la evolución de la VPO, esto se explica porque en ciclos de mayores niveles de PIB y mayores salarios medios, la demanda de vivienda es más solvente y, por ende, se tiende a focalizar hacia la vivienda libre más que a la vivienda protegida.

6. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo se centra en la realización de un análisis sobre la VPO como herramienta de política en las CCAA de nuestro país, examinando su evolución y comportamiento desde la crisis acaecida en 2008 hasta la reciente crisis provocada por el COVID-19. En particular, primeramente, se ha realizado un análisis de correlación entre VPO y la vivienda libre con el objetivo de verificar una posible conexión entre ambas magnitudes durante el periodo 2008-2022 a nivel estatal y por CCAA. Seguidamente, se han estimado varios modelos por mínimos cuadrados ordinarios y de efectos fijos para datos de panel con el fin de ver los factores macroeconómicos determinantes de la evolución de vivienda protegida.

Del análisis de correlación se concluye que, tanto a nivel nacional como por CCAA, existe una correlación positiva y significativa entre la VPO y la VL, de tal manera que podemos afirmar que, en épocas de construcción de viviendas, se apuestan tanto por viviendas libres como de protección oficial, aunque a menor razón con las segundas. La vivienda protegida al ser de carácter público, tiene ventajas y limitaciones, tanto en precios de alquiler como de compra, que se establecen por el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuando se decide promover estas viviendas, los poderes públicos prestan atención a aquella población que presenta alguna situación de vulnerabilidad, como estar en situación de desempleo o ERTE, tener acreditada

alguna discapacidad, pertenecer al sector joven o anciano de la población, así como percibir un nivel de ingresos con el que no se puedan atender las necesidades básicas de las personas. Y los promotores privados y demandantes de vivienda protegida, toman en consideración limitaciones de precios, así como las de negociar con la vivienda.

En cuanto a los modelos econométricos implementados, podemos concluir que, si bien existe una asociación positiva y significativa entre la VPO y la VL, en el caso de otros factores macroeconómicos como el PIB pc y el salario medio afectan negativamente a la evolución de la VPO, lo que se explica porque en épocas de mayores niveles de PIB, empleo y mayores salarios medios, la capacidad de demanda tiende a focalizarse hacia la vivienda libre más que a la vivienda protegida. También, cuando no existe una planificación a largo plazo de la vivienda protegida, la coyuntura de un ciclo alcista puede relajar la voluntad de promover este tipo de vivienda.

A raíz de la situación económico social sufrida a causa del COVID-19, y en un contexto de eleva se implementaron medidas consistentes en la concesión de ayudas económicas a aquellas personas en situación de vulnerabilidad para financiar el alquiler de la vivienda habitual, por haber entrado en situación de desempleo o ERTE, además se suspendieron temporalmente en algunos casos el pago de las cuotas de préstamos hipotecarios. Todo esto duró relativamente poco tiempo dada la recuperación de la economía y el sector inmobiliario, pero ha vuelto a poner de relieve los problemas de acceso a la vivienda.

Una parte del trabajo expone el Plan Estatal de Vivienda para el periodo 2022 a 2025, donde se han resumido los objetivos que persigue y los programas que desarrollarán para llevar a cabo dicho plan, la mayoría de ellos provienen del anterior, que comprendía el período 2018-2021, llevando a cabo algunas mejoras y nuevas ideas. Las CCAA, a su vez, tomando como base este plan estatal, han desarrollado sus propios planes, aportando a los ciudadanos más necesitados y que cumpliesen los requisitos establecidos, una serie de subvenciones y ayudas económicas, todas ellas destinadas a financiar parte o el total del importe de la renta del alquiler. Además, muchas de ellas, desarrollan otros proyectos para fomentar el alquiler, favoreciendo a la población joven, para facilitar su acceso a la vivienda, evitando así la despoblación en ciertos municipios con menos de 5.000 habitantes. Por tanto, podemos afirmar que tanto a nivel estatal como a través de las competencias de las CCAA se ha prestado atención a la actual situación que ha provocado el COVID-19 pretendiendo favorecer a la población en todo momento.

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece los comentarios y sugerencias del Catedrático Gumersindo Ruiz, experto en el sector inmobiliario, que con sus enriquecedoras aportaciones ha permitido mejorar la calidad de este trabajo.

FINANCIACIÓN

Esta investigación no ha recibido financiación externa.

REFERENCIAS

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (BOE): Decreto 2114/1968, de 24 de julio, Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial.
- Allen, J. (2006): “Welfare regimes, welfare systems and housing in southern Europe”, *European Journal of Housing Policy*, 6(3): 251-277.

- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. y Padovani, L. (2004): "Housing and welfare in southern Europe", Oxford, Blackwell Publishing.
- Baltagi, B. (2001): *Econometric Analysis of Panel Data*. 2nd Edition. Wiley.
- Belchí, A., Guijarro, F., Ruiz, G. (2021): "Relación entre precio de alquiler y venta en el mercado residencial español y política de vivienda", *International Review of Economic Policy*, 3(2): 61-76.
- Boelhouwer, P. y Heijden, V.D. (1993): "Housing systems in Europe", Delft University Press, OTB Research Institute for the Built Environment.
- Bourne, L.S. (1981): *The geography of housing*, Londres, VH Winston.
- Braga, M. y Palvarini, P. (2013): *Social Housing in the EU*, Bruselas, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department.
- Breusch, T. y Pagan, A. (1980): "The Lagrange Multiplier test and its applications to model specification in econometrics", *Review of Economic Studies*, 47: 239-253.
- Caruso, N. (2013): "New practices of social housing: from a definition to recent development". Planum, 33-39.
- Czischke, D. y Pittini, A. (2007): "Housing Europe 2007", Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states, Bruselas, CECODHAS, European Social Housing Observatory.
- Eastaway, M. P. y San Martín, I. (1999): "General Trends in Financing Social Housing in Spain", *Urban Studies*, 36(4): 669-714.
- Eastaway, M. P. y San Martín, I. (2002): "The Tenure Imbalance in Spain: The Need for Social Housing Policy", *Urban Studies*, 39(2): 283-295.
- Esteban, M., Altuzarra, A. (2016): "Local Political Power and Housing Bubble in Spain", *Journal of Regional Research*, 35, 107-127.
- Eurostat (2023): Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat> (Último acceso 02/01/2023).
- Hausman, J.A. y Taylor, W.E. (1986): "Panel data and unobservable individual effects". *Econometrica*, 49: 1377-1398.
- Heino, J., Czischke, D. y Nikolova, M. (2007): *Managing social rental housing in the European Union: Experiences and innovative approaches*, Helsinki, CECODHAS, European Social Housing Observatory.
- Instituto Nacional de Estadística (2023): Disponible en <https://www.ine.es/> (Último acceso 02/01/2023).
- Laino, E. y Pittini, A. (2011): "Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems", Bruselas, CECODHAS, Housing Europe.
- Ley sobre Viviendas de Protección Oficial (2114/1968) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-1060> (Último acceso 02/10/2021).
- Ministerio de la Vivienda (1968): Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-1060> (Último acceso 02/01/2023).
- Ministerio de Transporte, Movilidad y Agencia Urbana (2023): Disponible en <https://www.mitma.gob.es/> (Último acceso 02/01/2023).
- OECD (2020), "Social housing: a key part of past and future housing policy", Employment, Labour and Social Affairs, Policy Briefs.
- Paleo N. y Quintiá, A. (2022): "The regionalisation of housing policies in Spain: an analysis of territorial differences", *Housing Studies*, Routledge 10: 1080.
- Rodríguez, J. (1990): "La política de Vivienda en España: Una aproximación a los principales instrumentos", *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, 1-24.

- Scanlon, K., Fernández Arrigoitia, M. y Whitehead, C. (2015): “Social housing in Europe”, *European Policy Analysis*, 17: 1-12.
- SEAPM (2022): “Barrio Obrero América. Primeras viviendas públicas en Málaga (1909-1957)”, *Monografía de la Sociedad Económica de Amigos del País de Málaga*, 106 páginas.
- Trilla, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Barcelona, La Caixa, Colección Estudios Sociales 6.
- Trilla, C. y Bosh, J. (2018): “El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo”, Documento de trabajo 197/2018, Laboratorio de Alternativas.
- Wang, W., Wu, Y., y Choguill, Ch. (2021): “Prosperity and inclusion: the impact of public housing supply on urban inclusive growth in China”, *Land Use Policy*, 105: 105399.
- Wilhelmsson, M. (2021): “Demand for rent-regulated apartments: the case of Sweden”, KTH Royal Institute of Technology, Working Paper 4.