

**Departamento de Economía Aplicada III (Política Económica)
de la Universidad Complutense de Madrid**

T936 (I)

**POLITICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA:
UN ANALISIS GLOBAL**

**Director: D. José Alberto Parejo Gámir
Catedrático de Economía Aplicada
(Política Económica) de la U.C.M.**

**Begoña Blasco Torrejón
Madrid, Diciembre de 1993**

*A mis padres, por su ejemplo.
A mi marido y a mi hijo, por
su ánimo y paciencia.*

INDICE GENERAL

CAPITULO 0

| | |
|------------------------------|----|
| 0. INTRODUCCION | 13 |
|------------------------------|----|

CAPITULO 1

| | |
|--|----|
| 1. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA | 27 |
| 1.1. Introducción: factores determinantes, subsectores y características | 29 |
| 1.2. La especial problemática del Sector de la Construcción (1964-1985) | 35 |
| 1.2.1. Introducción | 35 |
| 1.2.2. Participación del Sector de la Construcción en el PIB | 36 |
| 1.2.3. El Sector de la Construcción y el empleo | 44 |
| 1.2.3.1. La evolución del empleo en la economía española | 44 |
| 1.2.3.2. La incidencia del paro en el Sector de la Construcción | 48 |
| 1.2.4. El Sector de la Construcción y la evolución de los precios y salarios | 51 |
| 1.3. La recuperación del sector a partir de 1985 y su situación actual . | 58 |

CAPITULO 2

| | |
|--|-----|
| 2. EVOLUCION DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA ... | 68 |
| 2.1. Introducción | 72 |
| 2.2. El Mercado de alquiler | 88 |
| 2.2.1. Introducción | 88 |
| 2.2.2. Evolución Legislativa | 101 |
| 2.2.3. El Intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas libres | 102 |
| 2.2.4. El Intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas protegidas | 110 |
| 2.2.4.1. Introducción | 110 |
| 2.2.4.2. Determinación de la Renta | 114 |
| 2.2.4.3. Revisión y Modificación de la Renta | 116 |
| 2.2.4.4. Incrementos de la Renta | 118 |
| 2.2.4.5. Resolución del Contrato | 123 |

| | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| 2.2.5. Aspectos Fundamentales de Regulación en materia de arrendamientos | 124 |
| 2.2.6. Impactos y consecuencias de Regulación en materia de alquileres | 130 |
| 2.2.6.1. Introducción | 130 |
| 2.2.6.2. Consecuencias fundamentales | 134 |
| 2.2.6.2.1 Estado de conservación del Parque de Viviendas en alquiler | 134 |
| 2.2.6.2.2 Movilidad de la Población | 139 |
| 2.2.6.2.3 Relación con los ingresos del cabeza de familia y situación socioeconómica | 141 |
| 2.2.6.2.4 Efectos sobre el propio Mercado de Viviendas de alquiler | 142 |
| 2.2.6.2.5 Efectos de la utilización del espacio | 143 |
| 2.2.6.3. Reflexiones en torno a una reforma de la política de alquileres: el Anteproyecto de la Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos | 144 |
| 2.3. El Mercado de la Vivienda usada | 151 |
| 2.3.1. Introducción | 151 |
| 2.3.2. Características de la Vivienda usada | 152 |
| 2.3.2.1. Antigüedad de las viviendas transmitidas | 156 |
| 2.3.2.2. Superficie de las viviendas transmitidas | 159 |
| 2.3.2.3. Número de habitaciones y dormitorios | 160 |
| 2.3.2.4. Obras previstas | 162 |
| 2.3.2.5. Ingresos familiares | 164 |
| 2.3.2.6. Actividad del cabeza de familia | 167 |
| 2.3.2.7. Forma de pago | 169 |
| 2.3.2.8. Financiación en la adquisición de Viviendas usadas | 171 |
| 2.4. El Problema del Suelo | 173 |
| 2.4.1. Introducción | 173 |
| 2.4.2. Aspectos fundamentales de la Reforma de la Ley del Suelo | 180 |
| 2.4.3. Principales críticas a la nueva Ley del Suelo | 185 |
| 2.5. La Rehabilitación de Viviendas | 187 |
| 2.5.1. Introducción | 187 |
| 2.5.2. El interés económico de la conservación de los centros históricos | 197 |
| 2.5.3. El apoyo a la rehabilitación | 203 |
| 2.5.3.1. Introducción | 203 |
| 2.5.3.2. Ayudas ofrecidas según el tipo de actuaciones de rehabilitación | 205 |
| 2.5.3.2.1. Actuaciones de Rehabilitación Pública | 212 |
| 2.5.3.2.2. Actuaciones de Rehabilitación Privada | 218 |
| 2.5.4. Perspectivas de la rehabilitación de viviendas en España | 222 |

CAPITULO 3

| | |
|---|-----|
| 3. LA POLITICA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA | 229 |
| 3.1. Introducción | 234 |
| 3.2. Etapas de la política de viviendas en España | 246 |
| 3.2.1. Período anterior a 1939 | 246 |
| 3.2.1.1. Proyecto de Ley 1878 sobre construcción de barriadas de obreros | 248 |
| 3.2.1.2. Ley de 12 de Junio de 1911 de habitaciones higiénicas y baratas | 250 |
| 3.2.1.3. Ley de 19 de Diciembre de 1921 de casas baratas | 253 |
| 3.2.1.4. Decreto Ley de 10 de Octubre de 1924 sobre casas baratas .. | 259 |
| 3.2.1.5. Decreto Ley de 29 de Julio de 1925 sobre casas económicas .. | 259 |
| 3.2.1.6. Ley "Salmón" de 1935 | 261 |
| 3.2.2. La política de viviendas en el período 1939 a 1954 | 262 |
| 3.2.2.1. El plan nacional 1939 a 1943 | 262 |
| 3.2.2.2. El plan nacional 1944 a 1954 | 268 |
| 3.2.3. La política de viviendas en el período 1954 a 1976 | 270 |
| 3.2.3.1. El plan nacional 1955 a 1960 y los planes de urgencia social | 270 |
| 3.2.3.1.1. Régimen de viviendas de tipo social | 270 |
| 3.2.3.1.2. Régimen de viviendas de renta limitada | 271 |
| 3.2.3.1.3. Régimen de viviendas subvencionadas | 272 |
| 3.2.3.2. El plan nacional de la vivienda 1961 a 1976 | 275 |
| 3.2.3.2.1. El programa de V.P.O. | 277 |
| 3.2.3.2.2. El programa especial de viviendas | 282 |
| 3.2.4. La política de vivienda posterior a 1976 | 284 |
| 3.2.4.1. La política de "vivienda social" de 1976 a 1978 | 284 |
| 3.2.4.2. La política de viviendas de protección oficial de 1978 a 1980 .. | 292 |
| 3.2.4.3. El Plan Trienal 1981 a 1983 | 295 |
| 3.2.4.3.1. Contenido | 295 |
| 3.2.4.3.2. El grado de cumplimiento del Plan Trienal | 306 |
| 3.2.4.3.3. Análisis crítico del Plan Trienal | 311 |
| 3.2.4.4. El Plan Cuatrienal de la vivienda 1984 a 1987 | 313 |
| 3.2.4.4.1. Contenido | 313 |
| 3.2.4.4.2. Grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos y cualitativos del Plan Cuatrienal | 317 |
| a) Rehabilitación | 318 |
| b) V.P.O. | 320 |
| c) Vivienda libre | 326 |
| 3.2.4.4.3. Instrumentos financieros del Plan Cuatrienal | 328 |
| a) Convenios con entidades financieras | 332 |

| | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| b) Subsidios de préstamos cualificados | 334 |
| c) Financiación directa | 337 |
| d) Subvenciones personales | 338 |
| e) Instrumentos fiscales | 341 |
| 3.2.4.4.4. Distribución de la financiación al Plan Cuatrienal 1984-1987 por entidades | 344 |
| a) Comparación con el Plan Trienal | 344 |
| b) Cajas de ahorros | 347 |
| c) Banca privada | 348 |
| d) Crédito oficial | 348 |
| e) Los costes del Plan Cuatrienal | 356 |
| 3.2.4.4.5. Consideraciones críticas del Plan Cuatrienal | 358 |
| 3.2.4.5. La nueva política de viviendas a partir de 1988 | 362 |
| 3.2.4.5.1. Introducción | 362 |
| 3.2.4.5.2. El marco de la nueva política de viviendas | 363 |
| a) El marco institucional | 363 |
| b) El marco económico | 371 |
| c) La situación del mercado de la vivienda: estimación de las necesidades de vivienda a partir de 1988 | 375 |
| 3.2.4.5.3. Objetivos cuantitativos y cualitativos | 380 |
| 3.2.4.5.4. Demanda de viviendas con derecho a protección | 383 |
| a) Delimitación del segmento protegible | 383 |
| b) Requisitos para obtención de ayudas económicas directas | 387 |
| 3.2.4.5.5. Instrumentos financieros | 389 |
| a) Convenios con entidades financieras | 391 |
| b) Convenios con comunidades autónomas | 393 |
| c) Subsidiación de intereses | 396 |
| d) Subvenciones personales | 398 |
| 3.2.4.5.6. Análisis de las actuaciones y regímenes de protección | 398 |
| A) Régimen general | 400 |
| a) V.P.O. de nueva construcción | 401 |
| b) Rehabilitación | 403 |
| B) Régimen especial | 407 |
| a) V.P.O. de nueva construcción | 410 |
| b) Rehabilitación | 412 |
| c) Urbanización del suelo | 413 |
| 3.2.4.6. Modificaciones en la política de viviendas de 1989 a 1991 | 414 |
| 3.2.4.6.1. Introducción | 414 |
| 3.2.4.6.2. El Real Decreto 224/1989 | 420 |
| 3.2.4.6.3. La Ley de Tasas | 427 |
| 3.2.4.6.4. La reforma del tratamiento fiscal a la vivienda | 433 |

| | <i>Pág.</i> |
|--|-------------|
| 3.2.4.6.5. Resultados obtenidos | 437 |
| 3.2.4.7. El plan de viviendas 1992-1995 | 453 |
| 3.2.4.7.1. Principales innovaciones | 453 |
| 3.2.4.7.1. Objetivos del plan de viviendas 1992-1995 | 456 |
| 3.3. Análisis específico de la política social de viviendas: V.P.O. de promoción pública | 459 |
| 3.3.1. Introducción | 459 |
| 3.3.2. La construcción de V.P.O. de promoción pública tras el R. Decreto 31/1978 | 463 |
| 3.3.3. La promoción pública de viviendas en la actualidad | 472 |
| CAPITULO 4 | |
| 4. LA FINANCIACION DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA | 477 |
| 4.1. Introducción | 479 |
| 4.2. La influencia de la financiación sobre la inversión en vivienda | 490 |
| 4.3. Los canales de la financiación a la vivienda en España | 498 |
| 4.3.1. Introducción | 498 |
| 4.3.2. Las Cajas de Ahorros | 507 |
| 4.3.2.1. Introducción | 507 |
| 4.3.2.2. Etapas en la actividad financiera de las Cajas | 512 |
| 1) La etapa de la financiación privilegiada. El papel de los Coeficientes de Inversión Obligatoria y el Coeficiente de Préstamos y Créditos de Regulación Especial | 512 |
| 2) La etapa de liberalización de la actividad crediticia | 515 |
| 3) La etapa de Convenios con la Administración | 521 |
| 4.3.3. La Banca Privada | 528 |
| 4.3.3.1. La Banca Privada española y la financiación a la vivienda | 528 |
| 4.3.4. El Crédito Oficial | 538 |
| 4.3.4.1. Introducción | 538 |
| 4.3.4.2. El Crédito Oficial a la Vivienda: etapas de su evolución | 544 |
| 1) De 1962 a 1965 | 548 |
| 2) De 1966 a 1975 | 548 |
| 3) Programa especial de Financiación a la Vivienda 1976-1978 | 550 |
| 4) La Política de Viviendas 1979-1980 | 554 |
| 5) El Plan Trienal 1981-1983 | 557 |
| 6) El Plan Cuatrienal 1984-1987 | 562 |

| | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| 7) La actuación a partir de 1988 | 565 |
| 4.3.5. Los Fondos de Inversión Inmobiliaria | 566 |

CAPITULO 5

| | |
|---|------------|
| 5. EL MERCADO HIPOTECARIO ESPAÑOL | 571 |
| 5.1. Introducción | 576 |
| 5.2. Precedentes y características fundamentales del Mercado Hipotecario Español | 579 |
| 5.3. Entidades participantes | 598 |
| 5.3.1. Introducción | 598 |
| 5.3.2. B.H.E. y otras E.O.C. | 599 |
| 5.3.3. Bancos privados y B.E.E. | 604 |
| 5.3.4. CC.AA. y Caja Postal de Ahorros | 605 |
| 5.3.5. Entidades de financiación de venta a plazos | 606 |
| 5.3.6. Entidades cooperativas de crédito | 607 |
| 5.3.7. Sociedades de crédito hipotecario | 608 |
| 5.3.7.1. Introducción | 608 |
| 5.3.7.2. Forma y objeto | 619 |
| 5.3.7.3. Capital Social y Reservas | 621 |
| 5.3.7.4. Autorización, constitución y control | 624 |
| 5.3.7.5. Domicilio y expansión | 630 |
| 5.3.7.6. Coeficientes obligatorios | 634 |
| 5.3.7.7. Riesgos | 639 |
| 5.3.7.8. Tipos de interés y contratos con la clientela | 643 |
| 5.3.8. Promotores y constructores y sociedades de arrendamiento financiero inmobiliario | 646 |
| 5.3.9. Participación conjunta de intermediarios | 647 |
| 5.3.10 Sociedades de tasación | 647 |
| 5.3.11 Fondos de Regulación del Mercado Hipotecario | 650 |
| 5.3.11.1. Introducción | 650 |
| 5.3.11.2. Fondo público de regulación del Mercado Hipotecario | 654 |
| 5.3.11.3. Fondos regulación del Mercado Hipotecario de carácter privado | 662 |
| 5.3.12. Asociación Hipotecaria Española | 662 |

| | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| 5.4. Las condiciones y requisitos de las operaciones activas y pasivas | 667 |
| 5.4.1. Operaciones activas o de cobertura | 667 |
| 5.4.1.1. Préstamos con garantía de hipoteca | 668 |
| 5.4.1.1.1. Introducción | 668 |
| 5.4.1.1.2. Necesidad de tasación de los bienes hipotecados | 671 |
| 5.4.1.1.3. Los seguros vinculados a la financiación de la vivienda . . | 677 |
| 5.4.1.2. Avaless hipotecarios | 679 |
| 5.4.2. Operaciones pasivas | 681 |
| | |
| 5.5. Títulos hipotecarios | 686 |
| 5.5.1. Cédulas hipotecarias | 686 |
| 5.5.1.1. Introducción: características generales | 686 |
| 5.5.1.2. La emisión de cédulas hipotecarias | 696 |
| 5.5.1.3. Tipos de cédulas hipotecarias | 706 |
| A) cédulas nominativas | 706 |
| B) cédulas a la orden | 707 |
| C) cédulas al portador | 709 |
| D) cédulas indiciadas | 713 |
| E) cédulas con o sin prima | 715 |
| 5.5.1.4. Régimen fiscal | 717 |
| 5.5.2. Bonos hipotecarios | 720 |
| 5.5.2.1. Introducción: características generales | 720 |
| 5.5.2.2. La emisión de bonos hipotecarios | 733 |
| 5.5.2.3. Tipos de bonos hipotecarios | 737 |
| A) bonos indiciados | 737 |
| B) bonos a interés variable | 738 |
| C) bonos nominativos | 739 |
| D) bonos a la orden | 740 |
| E) bonos al portador | 740 |
| 5.5.3. Participaciones hipotecarias | 741 |
| 5.5.3.1. Introducción: características generales | 741 |
| 5.5.3.2. La emisión de participaciones hipotecarias | 749 |
| 5.5.3.3. Tipos de participaciones hipotecarias | 756 |
| A) participaciones no limitadas | 756 |
| B) participaciones limitadas | 757 |
| 5.5.3.4. Régimen fiscal | 759 |
| 5.5.4. Las características del funcionamiento del mercado secundario . . | 760 |
| 5.5.4.1. Introducción | 760 |
| 5.5.4.2. Mercado secundario individual | 761 |
| 5.5.4.3. Mercado secundario no individual | 762 |
| 5.5.4.3.1. Introducción | 762 |

| | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| 5.5.4.3.2. Mercado secundario en Bolsa | 764 |
| 5.5.4.3.3. La intervención de los fondos de regulación en el mercado secundario | 767 |
| 5.5.4.3.4. El Mercado secundario de la AIAF | 774 |
| 5.5.4.4. Régimen financiero y control del mercado | 776 |
| 5.5.4.4.1. Régimen financiero | 776 |
| 5.5.4.4.2. Control del mercado | 777 |
| 5.6. La reforma del Mercado Hipotecario Español | 780 |
| 5.6.1. Introducción | 780 |
| 5.6.2. Reformas dirigidas a potenciar la transmisión de los préstamos hipotecarios | 790 |
| 5.6.2.1. Participaciones hipotecarias | 790 |
| 5.6.2.2. Fondos de titulación hipotecaria | 794 |
| 5.7. El actual proyecto de directiva comunitaria en materia de Crédito Hipotecario | 797 |
| CAPITULO 6 | |
| 6. CONCLUSIONES | 800 |
| CAPITULO 7 | |
| 7. BIBLIOGRAFIA | 827 |

CAPITULO 0
INTRODUCCION

CAPITULO 0

INTRODUCCION

El primer objetivo de esta Tesis Doctoral es dar respuesta a las siguientes cuestiones fundamentales:

- 1. ¿Por qué la vivienda es un bien que ha sido tradicionalmente objeto de protección?**
- 2. ¿Qué es la Política de Viviendas?**
- 3. ¿Es necesaria la Política de Viviendas? ¿Por qué se debe favorecer la financiación de viviendas?**
- 4. ¿Cuáles son y han sido los objetivos fundamentales de esta protección?**
- 5. ¿Cuáles son y han sido los mecanismos utilizados para llevarla a cabo?**
- 6. ¿Qué medidas complementarias deben adoptarse para reforzarla?**
- 7. ¿Qué efectos tiene la Política de Viviendas?**
- 8. ¿Puede la Política de Viviendas tener efectos negativos?**
- 9. ¿Qué obstáculos se presentan actualmente para una Política de Viviendas adecuada?**

Para responder a estas cuestiones se revisará de forma exhaustiva y valorativa la abundante literatura especializada disponible, tanto la que se ocupa de los aspectos teóricos de la Política de Viviendas como la que estudia sus aspectos empíricos o históricos.

Desde este punto de vista esta Tesis Doctoral no pretende ser una aportación decisiva al análisis teórico o empírico de la Política de Viviendas, sino que trata de mostrar de la mejor forma posible cuál es el estado actual de la investigación sobre el Tema e identificar sus puntos críticos a partir de una visión global del problema.

Junto al anterior objetivo fundamental existe un segundo fin, no por eso menos importante, que es analizar en qué medida ha existido en España una Política de Viviendas adecuada, cuáles han sido sus efectos y cuáles deben ser las directrices que la guíen en un futuro próximo, en que deberá enfrentarse tanto con el control deseado del Gasto Público como con la Directiva Comunitaria en materia de Crédito Hipotecario.

En este sentido, nuestra Tesis Doctoral sí se plantea avanzar en el estudio de un tema quizá insuficientemente tratado y de vital importancia desde el punto de vista de la política económica nacional, dada entre otras cosas la creciente competencia financiera derivada de la integración con el resto de los países comunitarios.

Esta investigación pretende además alcanzar sus objetivos abordándolos desde ángulos muy diversos: estructurales, sociológicos, históricos y de política económica y financiera, ofreciendo así una visión global de la situación.

Su segundo objetivo genérico fundamental, por tanto, es obtener una visión muy completa y desde una perspectiva de Política Económica de un sector fundamental de la economía española que nos permita obtener

conclusiones fundamentadas precisamente en este estudio exhaustivo del problema.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en el diseño de una política sectorial de este tipo destaca por su importancia sobre otras consideraciones el análisis de la financiación que esta actividad requiere, por lo que hemos otorgado especial importancia a este aspecto en nuestra Tesis.

Efectivamente, de la existencia de mecanismos financieros ágiles y flexibles, bien adaptados a las especiales circunstancias del Subsector Vivienda depende que la protección que el Estado ofrezca a éste pueda ser más selectiva y eficiente y, por tanto, menos costosa.

Las razones fundamentales, por otra parte, que me han llevado a elegir el estudio de la Política de Viviendas como tema básico de mi Tesis Doctoral son de distinta índole:

- 1º) Desde el punto de vista de la investigación económica, es un tema de gran actualidad y al mismo tiempo con una gran tradición en nuestro país.
- 2º) Es un tema que ha sido estudiado generalmente de forma parcial. Aquí pretendemos precisamente hacer un análisis global, como ya se ha dicho, analizando puntos de vista muy dispares.
- 3º) Existe una gran amplitud de enfoques posibles para abordar su estudio.
- 4º) Es un tema abierto, en el sentido de que no existe hasta ahora una respuesta única respecto a la bondad o perjuicio que la Política de

Viviendas puede aportar, dado que los resultados alcanzados en la práctica por ésta no han sido siempre positivos, como tendremos ocasión de poner de manifiesto.

5º) Es un tema indudablemente relevante en la actualidad, tanto desde la perspectiva teórica como empírica.

6º) Desde una perspectiva personal es un tema que me interesa especialmente por mi experiencia laboral previa como economista en el Servicio de Estudios del BHE y del ICO.

En primer lugar, en efecto, desde el punto de vista de la literatura económica es un tema que resulta muy importante, pues aunque la Política de Viviendas en España es tardía respecto al resto de los países de la CE (en los que surge con la Revolución Industrial), ha sido utilizada intensamente durante todo nuestro siglo, pues se han adoptado medidas en materia de vivienda -con la finalidad generalmente de promover el empleo- como pieza fundamental de la Política Económica.

Sin embargo, la aplicación y estudio de la Política de Viviendas como instrumento fundamentalmente social -y no simplemente como generadora de empleo- se ha producido más recientemente.

Este hecho es sin duda una tardía respuesta a la creciente preocupación por el control del Gasto Público.

Así, se ha pasado de concebir la Política de Viviendas como una política de estímulo a considerarla una política de apoyo al acceso o disfrute de un bien

básico para todos los ciudadanos, con una orientación primordialmente social. Un posible objetivo secundario de dicha política sería la estabilización del nivel de actividad del Subsector de la Vivienda, suavizando las fluctuaciones demasiado intensas.

Tradicionalmente, la Política de Viviendas en España se ha basado en la fuerte intervención pública, como consecuencia en una medida destacable de la inexistencia de canales de financiación apropiados en el sistema financiero español. Así, la vivienda ha sido un subsector favorecido con financiación privilegiada procedente de los fondos obtenidos de los coeficientes de inversión obligatoria que las entidades financieras se veían obligadas a cumplir.

Aunque es cierto que este sistema produjo efectos positivos en el sector, al permitir un fuerte auge en la construcción de viviendas en el período comprendido entre 1960 y 1974 que permitió absorber el éxodo rural, también es cierto que impidió la creación de un sistema basado en la competencia de las entidades, perdiéndose una valiosa oportunidad de configurar un mecanismo flexible y autónomo de financiación a la vivienda.

Así, puede decirse que en este período la construcción de viviendas en nuestro país era masiva y en cierto modo independiente del marco financiero existente. Además, un importante volumen de viviendas fueron construidas directamente por el Estado.

La crisis económica iniciada en los años 70 provoca a su vez la crisis de este sistema. El número de actividades económicas necesitadas de financiación privilegiada crece sin cesar y la actividad constructora de viviendas compite con

éstas sin lograr alcanzar los fondos necesarios para mantener su ritmo de actividad.

Al mismo tiempo, las pesimistas perspectivas de las economías domésticas hacen cada vez más difícil la venta del producto final y la situación empeora con la liberalización del sistema financiero iniciada en 1.977.

Para reactivar al subsector, en 1.981 se reforma la legislación del Mercado Hipotecario y se inicia la etapa de los Convenios de la Administración con las entidades financieras, a través de los cuáles éstas ofrecen financiación para la construcción de V.P.O. de promoción privada.

Este mecanismo, todavía vigente, supone en la práctica perpetuar el intervencionismo que venía caracterizando la actuación del Estado dado que el sistema de Convenios exige una fuerte subsidiación de intereses con cargo a los Presupuestos Generales.

Sin embargo, al ser consciente la Administración de la necesidad de una actuación más acorde con las directrices del mercado, se van arbitrando medidas para el desarrollo del crédito libre a la vivienda a largo plazo, estimulado en gran medida por el reencontrado atractivo que suponía para las entidades financieras la garantía inmobiliaria y alentado por la desgravación fiscal y la especulación que vive el sector a partir de 1.985.

En ese mismo año se promulga el *Decreto Boyer* con la intención de reactivar al mercado de alquileres, colapsado por la LAU de 1.964, con el fin de sacar al mercado una importante porción del stock inmobiliario que se

encuentra desocupado.

Sin embargo, pasada ya la etapa de boom inmobiliario y agotadas en cierto modo las ventajas iniciales que supone la reforma del Mercado Hipotecario abordada en 1.981, sigue vigente la necesidad de una Política de Vivienda dirigida selectivamente a aquellos estratos económicamente más débiles, aún cuando la elevación en el precio del producto ha hecho que sólo las clases medias-altas sean autosuficientes en cuanto a la compra de una vivienda se refiere.

Se produce así un exceso de oferta de viviendas de precios altos y un exceso de demanda de viviendas a precios modestos.

Por último hay que señalar que la Política de Viviendas actual se apoya por una parte en la rehabilitación del parque inmobiliario ya existente y en las reformas acometidas en el Mercado Hipotecario, tratando de desarrollar por fin en España un crédito inmobiliario a largo plazo no intervenido.

Sigue pendiente, sin embargo, la reforma del Mercado de alquileres, responsable de la perpetuación de situaciones socialmente injustas y económicamente ineficaces, al infradimensionarse una pieza fundamental de la Política de Viviendas del resto de la Europa desarrollada.

Actualmente se vive en cierto modo una crisis de la Política de Viviendas pues al pretender hacer ésta lo más selectiva posible, con el fin de abaratar sus costes, se deja a buena parte de la demanda sin protección, con el argumento de que el excesivo intervencionismo en el pasado ha llevado a reducir la eficacia de

este tipo de medidas.

Desde este punto de vista, y como anteriormente señalamos, no existe una verdad absoluta y comúnmente aceptada respecto a la bondad o perjuicio que suponen a la larga este tipo de intervenciones y, sobre todo, sigue siendo un tema abierto el grado de intensidad deseable de la mismas. Mientras para algunos autores la aplicación de intervenciones proteccionistas en materia de financiación de viviendas debe ser enérgica y abundante, pues es la única salida ante la crisis social y económica planteada en este subsector, para otros esta estrategia puede presentar riesgos que aconsejan sopesar mucho el alcance y naturaleza de las medidas adoptadas, con el fin de no trasladar a generaciones futuras unos costes exagerados.

Por otra parte, cabe la posibilidad de replantear el tipo de intervención que este subsector necesita, tratando simplemente de crear los cauces necesarios -por ejemplo, es el caso de la debatida reforma de la LAU- para que el mercado vaya ganando en autosuficiencia.

Una vez que hemos señalado los aspectos fundamentales que se analizan en esta investigación y sus objetivos, vamos a exponer resumidamente a continuación la estructura de la misma.

La presente Tesis Doctoral se encuentra dividida en seis capítulos.

En el primero de ellos nos ocupamos del papel del sector de la Construcción, y dentro de éste del Subsector Vivienda, en la economía nacional. Analizamos su papel como motor de otros sectores y su vulnerabilidad ante la

crisis económica iniciada a principios de los años 70. En este mismo capítulo esbozamos las razones de su posterior recuperación y el estancamiento actual, pero para poder profundizar en ello elaboramos a continuación un estudio muy completo de los principales aspectos del mercado inmobiliario y las causas de su pasado boom.

Así, en el capítulo 2 nos ocupamos de la evolución que ha tenido el mercado inmobiliario en España, especialmente en el caso del mercado de alquileres, tanto en lo que se refiere a la regulación legal del mismo como en cuanto a las consecuencias económicas de ésta: elevado número de viviendas desocupadas en nuestro país, escasa movilidad de la mano de obra, acelerado deterioro de las viviendas sometidas a contratos de alquiler sin cláusula de revisión, etc.

En este mismo capítulo nos ocupamos precisamente de una actividad que está desplazando paulatinamente a la obra nueva y que es la rehabilitación de viviendas, analizando tanto las razones de su interés económico como las perspectivas futuras que se le presentan.

Asimismo, se estudian el mercado de la vivienda usada y el problema de la escasez de suelo urbanizable y las soluciones aportadas por la nueva Ley del Suelo.

En el Capítulo 3 nos ocupamos de la vivienda nueva, haciendo un análisis exhaustivo de la evolución seguida por el conjunto de medidas adoptadas por la Administración del Estado en su intervención en el sector de la

vivienda desde las primeras intervenciones en tiempos de Carlos III hasta la actualidad.

En este capítulo no sólo se aborda la simple descripción histórica de este conjunto de medidas, sino que se analizan sus posibles efectos positivos y negativos en el ámbito sociológico y económico, haciéndose un especial hincapié en la Política de Viviendas más extrema: el caso de las V.P.O., de promoción pública.

El estudio resultaría incompleto si no nos ocupamos de uno de los aspectos fundamentales como ya dijimos de la problemática de la vivienda: su financiación. Por tratarse de un bien cuyo valor representa un innegable esfuerzo financiero para la mayoría de las economías domésticas, es necesario que exista un mecanismo que permita ofrecer a éstas fondos en condiciones razonables. A este ángulo de la investigación nos referimos en los capítulos 4 y 5.

En el Capítulo 4 se analizan los canales de financiación a la vivienda en España, tanto los derivados de la simple actuación del mercado -es decir, crédito libre- como los debidos a la intervención del Estado -es decir, financiación privilegiada- reflexionando acerca de la efectividad de unos y otros, las perspectivas que se presentan y las posibles reformas que se requerirán en un futuro próximo. Asimismo, se profundiza en la necesaria coordinación de las medidas que permiten que la actuación del Estado sea complementaria al mercado y no sustitutiva y se plantean las posibles vías alternativas a las

tradicionales que se le ofrecen hoy a la Banca Pública frente al crédito vivienda.

Un mecanismo fundamental de canalización de recursos hacia la vivienda y por tanto, pieza clave del sistema de financiación a la vivienda, es el Mercado Hipotecario, que es objeto de estudio en el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral.

El Mercado Hipotecario es el responsable de la movilización de los créditos concedidos a la vivienda, al permitir que los largos plazos de amortización de éstos se acorten, al poder recuperarse dichos fondos a través de la emisión de títulos hipotecarios garantizados con los créditos hipotecarios concedidos.

En el capítulo 5 se hace un análisis exhaustivo de los primeros precedentes del Mercado Hipotecario en nuestro país, la reforma introducida por la Ley de 1.981, el auge vivido en las emisiones de títulos hipotecarios a expensas de ella y su paulatina depresión como consecuencia de la pérdida de ventajas, sobre todo fiscales, frente a otros activos financieros.

Se hace pues necesario acometer nuevas reformas, algunas de las cuales se encuentran ya aprobadas, como las referentes a las participaciones hipotecarias, y otras se encuentran aún en gestación.

El capítulo 6 se ocupa de resaltar las principales conclusiones de carácter general alcanzadas a lo largo de esta Tesis Doctoral.

No deseo finalizar esta introducción a la misma, sin expresar mi más profundo agradecimiento por toda la ayuda moral y profesional que he recibido de D. José Alberto Parejo Gámir, Catedrático de Economía Aplicada (Política

Económica) de la UCM, Director de esta Tesis Doctoral, maestro y amigo, sin cuya colaboración, dedicación y consejos esta investigación no hubiese alcanzado su forma definitiva.

También deseo agradecer el apoyo recibido de D. Luis Rodríguez Sáiz, Catedrático de Economía Aplicada (Política Económica) de la UCM por sus valiosos consejos profesionales y por su apoyo desde la Fundación Universitaria San Pablo (CEU), Institución a la que debo agradecer la colaboración material para la elaboración de esta Tesis.

Agradezco igualmente a los profesores D. Andrés Fernández Díaz, Catedrático de Economía Aplicada (Política Económica), D. José María Lozano Irueste, Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública) y D. José María García Alonso, Catedrático de Economía Aplicada (Estructura Económica) el apoyo que me otorgaron en los últimos años de mi licenciatura, animándome a dar una orientación docente e investigadora a mi vida profesional.

No deseo dejar de recordar también desde estas líneas la lamentable pérdida de Dña. María Josefa Molina Requena, mi profesora de Organización Económica Internacional de la Universidad Complutense de Madrid y con la que contraje una impagable deuda de gratitud por toda su ayuda moral y profesional tanto durante mi licenciatura como al finalizar ésta.

Quiero mostrar asimismo mi agradecimiento al Servicio de Estudios del Banco Hipotecario de España y en especial a D. Gonzalo Levenfeld por la ayuda prestada tanto en cuanto a los fondos bibliográficos de la entidad como en

cuanto a su propio interés personal. Igualmente, agradezco la ayuda prestada por D. Jorge Serrano, Jefe del Servicio de Estudios del Instituto de Crédito Oficial.

Por último, debo expresar mi agradecimiento por la comprensión demostrada por aquellas personas que más directamente han padecido esta Tesis Doctoral, especialmente mi marido y mi hijo.

CAPITULO 1

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA

- 1. Introducción: factores determinantes, subsectores y características.**
- 2. La especial problemática del Sector de la Construcción (1964-1985).**
- 3. La recuperación del sector a partir de 1985 y su situación actual.**

INDICE DEL CAPITULO 1

1. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA.

1.1. Introducción: factores determinantes, subsectores y características.

1.2. La especial problemática del Sector de la Construcción (1964-1985).

1.2.1. Introducción.

1.2.2. Participación del Sector de la Construcción en el PIB.

1.2.3. El Sector de la Construcción y el empleo.

1.2.3.1. La evolución del empleo en la economía española.

1.2.3.2. La incidencia del paro en el Sector de la Construcción.

1.2.4. El Sector de la Construcción y la evolución de los precios y salarios.

1.3. La recuperación del sector a partir de 1985 y su situación actual.

1. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION EN ESPAÑA

1.1. Introducción: factores determinantes, subsectores y características.

En este Capítulo pretendemos demostrar la relevancia que ha tenido en el pasado y tiene en la actualidad el Sector de la Construcción - y dentro de éste el Subsector Vivienda - desde el punto de vista económico y laboral, así como desde el punto de vista social.

Esta importancia, puesta de manifiesto exhaustivamente a lo largo de esta Tesis Doctoral, justifica el interés del tema que vamos a analizar en esta investigación desde diferentes ángulos.

El volumen de construcción residencial se encuentra influido por una gran diversidad de factores¹:

1. *Cambios en la población*

- a) Cambios en el número de personas.
- b) Cambios en la composición de edades y sexos.
- c) Cambios en el número, tipo y tamaño de las familias.
- d) Inmigración y migración interna.

2. *Cambios en la renta y el empleo*

- a) Renta total (pasada, actual y esperada).
- b) Distribución de la renta.
- c) Empleo y desempleo.

¹ Tal como señalan ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L: "Análisis económico del sector de la construcción" CUNEF, Madrid, 1982, pág. 13.

3. *Actuaciones del comprador*

a) Gustos y preferencias de los consumidores.

b) Tenencias de activos del consumidor, especialmente activos líquidos y patrimonio en viviendas.

4. *Cambios en los precios, costes e impuestos de las viviendas*

a) Demanda de vivienda en relación con su propio precio y con otros precios.

b) Forma de las curvas de costes y oferta de vivienda.

c) Uso de la tierra y distribución en distritos.

d) Tratamiento en el impuesto sobre la renta de la vivienda.

5. *Disponibilidad de crédito y su coste*

6. *Relación entre costes de ocupación y precios de las casas*

a) Contribución territorial y gastos de explotación.

b) Depreciación.

c) Coste de los fondos en títulos.

7. *Condiciones en la oferta de viviendas existente*

a) Demanda neta de sustituciones:

- demoliciones
- conversiones
- eliminaciones

b) Utilización del stock de viviendas:

- vacantes
- intensidad de la ocupación



c) Precios y alquileres de las unidades existentes.

d) Calidad y situación.

8. *Precios regionales o locales especiales*

a) Migración.

b) Empleos y renta.

c) Huracanes, inundaciones y desastres.

9. *Reacciones a los cambios en la demanda*

a) Organizaciones y actuaciones de los inversores.

b) Organización y acciones de los constructores.

c) Estructura del mercado e información en el mismo.

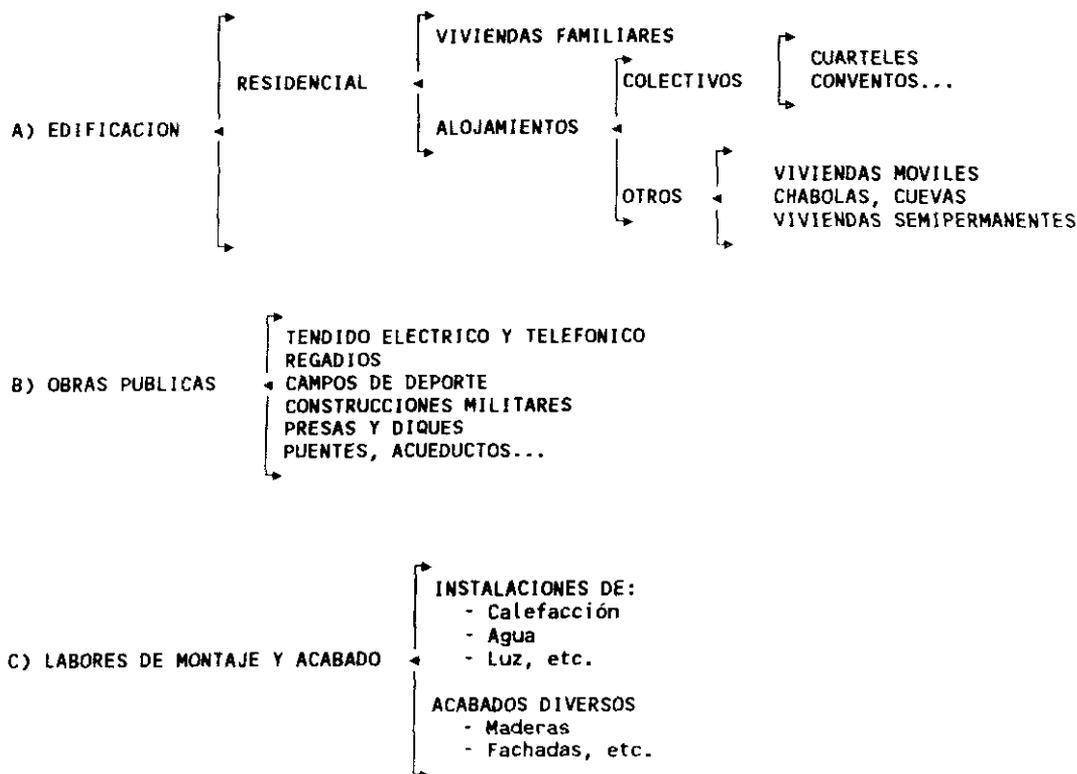
En resumen, podemos decir que el proceso de construcción residencial se encuentra influido por una gran diversidad de factores. Además de los aquí señalados habría que citar en nuestra opinión el gran número de empresas que actúan en este mercado, la importancia de la mecanización dentro de éstas, la dependencia del clima económico del país, etc.

En definitiva, el análisis de este sector es complicado: existen múltiples factores que afectan en diferente dimensión temporal - unos a corto y otros a largo plazo - además de estar más o menos interrelacionados. Por otra parte, es diferente la influencia ejercida según el país o área geográfica considerada dentro de éste, lo que aún dificulta más el estudio.

Sin embargo, no hay que olvidar que la construcción de viviendas es sólo una parte del Sector de la Construcción. Tal como señalan A. Alcaide, A. Fernández

Díaz y L. Rodríguez Saiz² "Se entiende por construcción la creación, mantenimiento y reforma de estructuras fijas en un emplazamiento concreto".

Siguiendo a estos autores pueden hacerse diferentes clasificaciones del Sector de la Construcción. Nosotros aceptaremos la siguiente:



Por otra parte, tal como señala Carreras Yáñez³ el estudio de la construcción de viviendas, como parte fundamental del Sector de la Construcción, exige tener en cuenta que la vivienda es un bien diferente de los demás:

1. La vivienda tiene la doble consideración de bien de consumo y de inversión.

Como bien de consumo duradero la vivienda es un reflejo del status social

² ALCAIDE, A. FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L: "Análisis..." Op. cit., pág. 182.

³ CARRERAS YAÑEZ, J.L: "La construcción de viviendas: un análisis económico" ICE n. 548, Abril de 1979.

y del nivel de vida de sus ocupantes, además de expresar una necesidad inexcusable de todos los individuos como señala el artículo 47 de nuestra Constitución.

Por otra parte, supone un activo para su propietario: *"la construcción de viviendas constituye un porcentaje importante de la formación bruta de capital fijo en todos los países, según las presentaciones estadísticas habituales. Las viviendas son, sin embargo, bienes de consumo duradero, con un largo período de vida útil, y así es lógico que la construcción de viviendas responda a factores determinantes sustancialmente distintos de los que explican el comportamiento de la inversión en capital productivo fijo"*⁴.

2. La vivienda es además un producto muy heterogéneo:

- Tiene diferentes calidades y diseños.
- Presenta grandes diferencias económicas entre las diversas zonas de una misma ciudad.

3. Su mercado es muy peculiar:

- Pueden existir excesos de demanda en unas zonas y de oferta en otras y no conseguirse el equilibrio dado que es un bien dotado de inmovilidad.
- Si existen desequilibrios, sus ajustes se logran a medio o largo plazo, dado que la vivienda necesita un cierto período de tiempo para ser construida.

⁴ ROJO DUQUE, L.A: "Renta, Precios y Balanza de Pagos" Alianza Universidad, 1979, pág. 360.

- Existen dentro de él diferentes submercados:

* en función de la localización

* en función de que el bien se destine a la compra o al alquiler.

4. Tiene una gran importancia el sistema crediticio existente y la evolución económica en general: expectativas de paro e inflación, tipos de interés a largo plazo... etc. influyen poderosamente en el sector.

5. El Sector Público desempeña un papel decisivo. Es un sector en el que se ha practicado el intervencionismo incluso desde las ópticas más liberales.

Por otra parte, una de las características más señaladas del Sector de la Construcción es su necesidad de financiación. Por su propia configuración, por la atomización que presentan las empresas constructoras y el creciente precio del suelo y por otras causas este tipo de empresas se han ido haciendo cada vez más vulnerables, en el sentido de que dependen fuertemente de la financiación ajena, mientras que por su escasa dimensión y solvencia raramente reúnen las condiciones necesarias para merecer tal condición.

Las características técnicas de esta actividad exigen fuertes desembolsos e inversiones iniciales, que no son recuperables sino hasta que se venden las viviendas. Esto implica que el modelo de financiación necesaria para esta actividad económica deba proporcionar grandes sumas de dinero inmovilizadas por períodos prolongados.

Los crecientes costes del suelo implican además que ha de existir una adquisición previa y necesaria antes de poder iniciar la actividad misma, y que

estos costes -que son los más importantes- han de poderse repercutir finalmente en el precio de venta.

Se calcula que el suelo viene a repercutir, en la actualidad, un 25% en el coste de la vivienda en muchas zonas, pero en los barrios céntricos llega a superar el 50%. Además, una vez que la vivienda ha sido vendida, el constructor tiene que comprar nuevo suelo para continuar con su actividad y en el precio de las que ha vendido no puede repercutir - lógicamente - el precio encarecido del nuevo suelo que ha de adquirir.

1.2. La especial problemática del Sector de la Construcción en España (1964-1985)

1.2.1. Introducción

En esta parte de la presente investigación vamos a analizar la evolución vivida por el Sector de la Construcción a partir del estudio de las principales magnitudes económicas, dividiendo este análisis en dos períodos: antes y después de 1985 que es el año clave a partir del cual cambia de signo la actividad del Sector.

Vamos a ocuparnos en primer lugar de la participación del producto obtenido por el Sector de la Construcción en el PIB, la evolución del empleo y de los costes salariales en el Sector y la influencia que tuvo la elevación de los precios de las materias primas energéticas tanto sobre su ritmo de actividad como sobre el precio de su producto final.

Por último, analizaremos la situación del Sector a partir de la recuperación

iniciada en 1985, la situación actual y las perspectivas futuras que se le presentan.

1.2.2 Participación del Sector de la Construcción en el PIB

Para analizar esta cuestión partimos de los datos recogidos en los cuadros 1.1. al 1.3.

Lo primero que se evidencia en su contenido es la existencia de 3 períodos en la evolución histórica reciente de este sector de nuestra economía:

A.- Antes de la crisis del petróleo, de 1964 a 1974, la economía nacional experimenta una progresión espectacular, debida sobre todo al empuje del sector industrial y de la construcción. La Agricultura pierde peso relativo, algo lógico en un país que iba transformando una economía agraria tradicional en una economía industrial y desarrollada.

En este período, la máxima aportación de la Construcción al PIBcf en pesetas corrientes se produce en 1974 con un 9,1% (cuadro 1.3.) como resultado de la tendencia creciente en todo él (a excepción de los años 1971 con 8,1% y 1.972 con 8,0% que constituyen dos años de estancamiento del sector).

Sin embargo, si analizamos la aportación del Sector al PIBcf en pesetas constantes (cuadro 1.3.) la realidad es diferente: la participación máxima en términos reales se alcanza en 1968 (un 9,2% del total). A partir de ese año, tras un período de estabilidad en los años 71 a 74, la importancia relativa del Sector de la Construcción empieza a descender, (lo que también puede comprobarse en el gráfico 1.1.).

Asimismo, podemos observar en el cuadro 1.2. la evolución del PIBcf en pesetas constantes y en pesetas corrientes, lo que nos da algunas ideas adicionales: el PIB fue creciendo en términos reales a lo largo de todo el período, alcanzando en 1974 un 31,4% de crecimiento (base = 1970).

CUADRO 1.1.

PRODUCCION (Datos en millones de pesetas)

| AÑOS | PIB (p. mercado) | | 1. AGRICULTURA | | 2. INDUSTRIA | | 3. CONSTRUCCION | | 4. SERVICIOS | | PIB c.f. (1+2+3+4) | |
|------|---------------------|---------|----------------|-------|--------------|---------|-----------------|-------|--------------|---------|-----------------------|---------|
| | a | b | a | b | a | b | a | b | a | b | a | b |
| 1964 | 1.202,2 | 1.791,8 | 194,7 | 258,7 | 354,0 | 435,4 | 76,0 | 131,9 | 498,8 | 829,3 | 1.123,5 | 1.655,2 |
| 1965 | 1.398,9 | 1.905,3 | 212,8 | 244,4 | 410,2 | 486,0 | 93,8 | 147,4 | 587,7 | 872,9 | 1.304,5 | 1.750,7 |
| 1966 | 1.618,3 | 2.040,0 | 238,8 | 258,3 | 466,7 | 536,0 | 112,7 | 165,0 | 685,2 | 921,8 | 1.503,4 | 1.881,1 |
| 1967 | 1.817,8 | 2.127,9 | 245,0 | 268,4 | 509,6 | 565,4 | 135,2 | 170,4 | 800,1 | 969,2 | 1.689,9 | 1.973,4 |
| 1968 | 2.037,4 | 2.272,0 | 262,4 | 268,8 | 569,0 | 610,4 | 165,1 | 193,6 | 906,9 | 1.024,6 | 1.903,4 | 2.097,3 |
| 1969 | 2.317,0 | 2.476,2 | 277,9 | 273,4 | 665,9 | 693,3 | 187,2 | 206,3 | 1.020,3 | 1.109,9 | 2.151,3 | 2.282,9 |
| 1970 | 2.576,2 | 2.576,2 | 271,0 | 271,0 | 749,5 | 749,5 | 206,1 | 206,1 | 1.167,9 | 1.167,9 | 2.394,5 | 2.394,5 |
| 1971 | 2.919,9 | 2.703,8 | 323,1 | 299,7 | 837,8 | 795,7 | 220,6 | 203,9 | 1.347,4 | 1.227,9 | 2.728,8 | 2.527,2 |
| 1972 | 3.432,4 | 2.923,9 | 357,3 | 300,3 | 1.014,4 | 912,7 | 257,2 | 222,6 | 1.573,9 | 1.308,6 | 3.202,8 | 2.744,1 |
| 1973 | 4.139,7 | 3.163,6 | 417,8 | 311,4 | 1.216,3 | 1.010,1 | 330,2 | 241,5 | 1.882,8 | 1.402,3 | 3.847,1 | 2.966,3 |
| 1974 | 5.102,0 | 3.333,9 | 484,3 | 334,0 | 1.521,1 | 1.072,7 | 435,1 | 252,4 | 2.355,9 | 1.482,0 | 4.796,5 | 3.141,1 |
| 1975 | 6.018,3 | 3.370,5 | 561,1 | 333,4 | 1.745,3 | 1.066,4 | 502,6 | 242,3 | 2.874,0 | 1.540,3 | 5.683,0 | 3.182,4 |
| 1976 | 7.234,2 | 3.472,0 | 639,6 | 348,0 | 2.098,2 | 1.103,1 | 569,4 | 232,9 | 3.641,3 | 1.602,5 | 6.848,5 | 3.286,5 |
| 1977 | 9.178,4 | 3.586,5 | 793,6 | 333,1 | 2.616,5 | 1.154,6 | 700,3 | 228,2 | 4.684,9 | 1.672,4 | 8.695,3 | 3.388,3 |
| 1978 | 11.230,7 | 3.660,9 | 959,9 | 355,2 | 3.148,7 | 1.177,6 | 842,0 | 217,5 | 6.800,2 | 1.722,6 | 10.750,8 | 3.472,9 |
| 1979 | 13.130,6 | 3.667,7 | 989,9 | 340,8 | 3.614,2 | 1.176,4 | 984,3 | 209,7 | 6.940,5 | 1.751,4 | 12.528,9 | 3.478,3 |
| 1980 | 15.185,1 | 3.714,2 | 1.072,1 | 371,1 | 4.154,9 | 1.180,9 | 1.117,1 | 206,1 | 8.140,0 | 1.771,7 | 14.484,1 | 3.529,8 |
| 1981 | 17.327,3 | 3.730,7 | 1.044,7 | 332,5 | 4.737,8 | 1.186,8 | 1.227,7 | 200,9 | 9.388,2 | 1.798,3 | 16.398,4 | 3.518,5 |
| 1982 | 19.870,3 | 3.763,5 | 1.230,0 | 339,8 | 5.272,3 | 1.180,4 | 1.430,3 | 206,0 | 10.943,3 | 1.836,0 | 18.875,9 | 3.562,2 |
| 1983 | 22.682,8 | 3.842,6 | 1.360,7 | 353,5 | 6.115,9 | 1.209,9 | 1.556,2 | 204,9 | 12.465,0 | 1.866,3 | 21.497,8 | 3.634,6 |
| 1984 | 25.870,4 | 3.921,2 | 1.639,6 | 388,8 | 6.978,2 | 1.228,4 | 1.658,3 | 196,7 | 14.200,1 | 1.909,2 | 24.476,2 | 3.723,1 |
| 1985 | 28.720,2 | 3.999,6 | 1.765,3 | 396,6 | 7.795,3 | 1.255,4 | 1.789,2 | 196,7 | 15.819,2 | 1.949,3 | 27.159,0 | 3.798,0 |

a: pesetas corrientes.

b: pesetas constantes (1970).

FUENTES: Boletín Estadístico B.E.

Anuario B.E. (revisión 1985)

I.N.E. Contabilidad Nacional (Base 70).

CUADRO 1.2.

PRODUCCION: TASAS DE CRECIMIENTO

| AÑOS | P.I.B. (p. mercado) | | 1. AGRICULTURA | | 2. INDUSTRIA | | 3. CONSTRUCCION | | 4. SERVICIOS | | P.I.B. (c.1) | |
|------|------------------------|------|----------------|--------|--------------|-------|-----------------|-------|--------------|------|-----------------|-------|
| | a | b | a | b | a | b | a | b | a | b | a | b |
| 1965 | 16,36 | 6,33 | 9,30 | -5,53 | 15,88 | 11,62 | 23,42 | 11,75 | 17,82 | 5,25 | 16,11 | 5,76 |
| 1966 | 15,68 | 7,07 | 12,22 | 5,69 | 13,77 | 10,29 | 20,15 | 11,94 | 16,59 | 5,60 | 15,24 | 7,45 |
| 1967 | 12,33 | 4,31 | 2,60 | 3,91 | 9,19 | 5,49 | 19,96 | 3,27 | 16,77 | 5,14 | 12,40 | 4,91 |
| 1968 | 12,08 | 6,77 | 7,10 | 0,15 | 11,66 | 7,96 | 22,12 | 13,62 | 13,35 | 5,72 | 12,63 | 6,28 |
| 1969 | 13,72 | 8,94 | 5,91 | 1,71 | 17,03 | 13,58 | 13,39 | 6,56 | 12,50 | 8,33 | 13,02 | 8,84 |
| 1970 | 11,19 | 4,08 | -2,48 | -0,88 | 12,55 | 8,11 | 10,10 | -0,10 | 14,47 | 5,23 | 11,30 | 4,89 |
| 1971 | 13,34 | 4,95 | 19,22 | 10,59 | 11,78 | 6,18 | 7,04 | -1,07 | 15,37 | 5,14 | 13,97 | 5,54 |
| 1972 | 17,55 | 8,14 | 10,58 | 0,20 | 21,08 | 14,70 | 16,59 | 9,17 | 18,81 | 6,57 | 17,37 | 8,58 |
| 1973 | 20,61 | 7,86 | 16,93 | 3,70 | 19,90 | 10,67 | 28,38 | 8,49 | 19,63 | 7,16 | 20,12 | 8,06 |
| 1974 | 23,25 | 5,72 | 15,92 | 7,28 | 25,06 | 6,20 | 31,77 | 4,51 | 25,13 | 5,68 | 24,68 | 5,93 |
| 1975 | 17,96 | 1,10 | 15,86 | -0,18 | 14,74 | -0,59 | 15,51 | -4,00 | 21,99 | 3,93 | 18,48 | 1,31 |
| 1976 | 20,20 | 3,01 | 13,99 | 4,38 | 20,22 | 3,44 | 13,29 | -3,88 | 23,22 | 4,04 | 20,51 | 3,27 |
| 1977 | 26,88 | 3,30 | 24,08 | -4,28 | 24,70 | 4,67 | 22,99 | -2,02 | 29,47 | 4,36 | 26,97 | 3,10 |
| 1978 | 22,36 | 1,80 | 20,96 | 6,63 | 20,34 | 1,99 | 20,23 | -4,69 | 26,51 | 3,00 | 23,64 | 2,50 |
| 1979 | 16,92 | 0,19 | 3,13 | -4,05 | 14,78 | -0,10 | 16,90 | -3,59 | 19,68 | 1,67 | 16,54 | 0,16 |
| 1980 | 15,65 | 1,54 | 8,30 | 8,89 | 14,96 | 0,38 | 13,49 | -1,72 | 17,28 | 1,18 | 15,61 | 1,48 |
| 1981 | 14,11 | 0,44 | -2,56 | -10,40 | 14,03 | 0,50 | 9,90 | -2,52 | 15,33 | 1,50 | 13,22 | -0,32 |
| 1982 | 14,68 | 0,88 | 17,74 | 2,20 | 11,28 | -0,54 | 16,50 | 2,54 | 16,56 | 2,10 | 15,11 | 1,24 |
| 1983 | 14,15 | 2,10 | 10,63 | 4,03 | 16,00 | 2,50 | 8,80 | -0,53 | 13,91 | 1,65 | 13,89 | 2,03 |
| 1984 | 14,05 | 2,05 | 20,50 | 9,99 | 14,10 | 1,53 | 6,56 | -4,00 | 13,92 | 2,30 | 13,85 | 2,43 |
| 1985 | 11,02 | 2,00 | 7,06 | 2,01 | 11,71 | 2,20 | 7,89 | 0,00 | 11,40 | 2,10 | 10,96 | 2,01 |

a: pesetas corrientes.

b: pesetas constantes (1970).

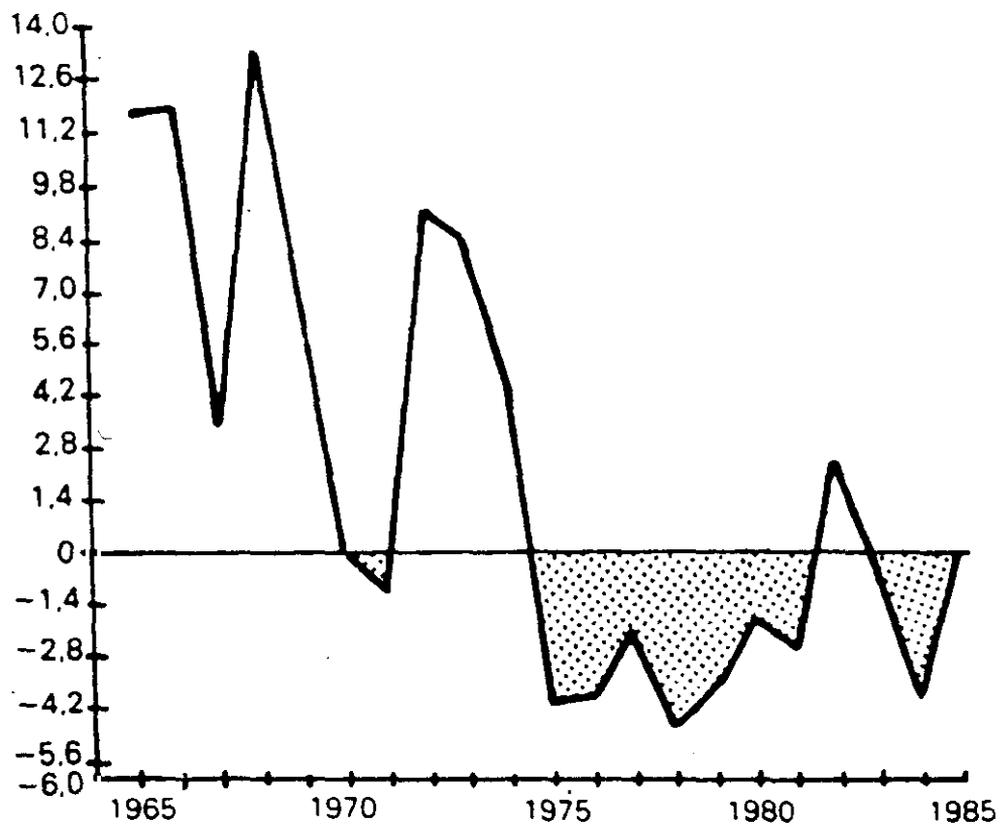
FUENTES: Boletín Estadístico B.E.

Anuario B.E. (revisión 1985)

I.N.E. Contabilidad Nacional (Base 70).

GRAFICO 1.1.

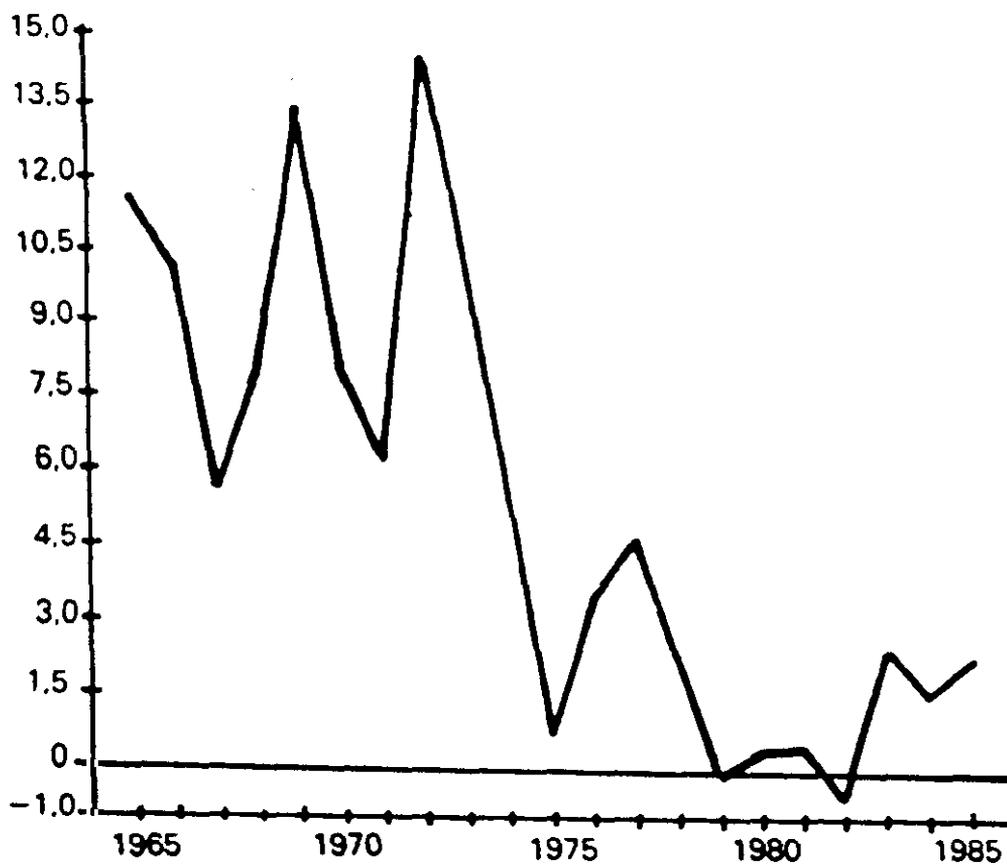
**EVOLUCION DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL
PRODUCTO OBTENIDO EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION
(Pesetas constantes)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el cuadro 1.2.

GRAFICO 1.2

EVOLUCION DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INDUSTRIAL* EN ESPAÑA (Pesetas constantes)



* Incluye Construcción

FUENTE: Elaboración a partir de los datos del cuadro 1.2.

CUADRO 1.3.

PARTICIPACION DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS EN EL VALOR DEL P.I.B. AL COSTE DE LOS FACTORES (en porcentaje)

PARTICIPACION DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS EN EL VALOR DEL P.I.B. AL COSTE DE LOS FACTORES
(en porcentaje)

| ANOS | AGRICULTURA/P.I.B. c.f. | | INDUSTRIA/P.I.B. c.f. | | CONSTRUCCION/P.I.B. c.f. | | SERVICIOS/P.I.B. c.f. | |
|------|-------------------------|------|-----------------------|------|--------------------------|-----|-----------------------|------|
| | a | b | a | b | a | b | a | b |
| 1964 | 17,3 | 15,6 | 31,5 | 26,3 | 6,8 | 8,0 | 44,4 | 50,1 |
| 1965 | 16,3 | 14,0 | 31,4 | 27,8 | 7,2 | 8,4 | 45,0 | 49,9 |
| 1966 | 15,9 | 13,7 | 31,0 | 28,5 | 7,5 | 8,8 | 45,6 | 49,0 |
| 1967 | 14,5 | 13,6 | 30,2 | 28,7 | 8,0 | 8,6 | 47,3 | 49,1 |
| 1968 | 13,8 | 12,8 | 29,9 | 29,1 | 8,7 | 9,2 | 47,6 | 48,8 |
| 1969 | 12,9 | 12,0 | 31,0 | 30,4 | 8,7 | 9,0 | 47,4 | 48,6 |
| 1970 | 11,3 | 11,3 | 31,3 | 31,3 | 8,6 | 8,6 | 48,8 | 48,8 |
| 1971 | 11,8 | 11,8 | 30,7 | 31,5 | 8,1 | 8,1 | 49,4 | 48,6 |
| 1972 | 11,2 | 10,9 | 31,7 | 33,3 | 8,0 | 8,1 | 49,1 | 47,7 |
| 1973 | 10,9 | 10,5 | 31,6 | 34,0 | 8,6 | 8,1 | 48,9 | 47,3 |
| 1974 | 10,1 | 10,6 | 31,7 | 34,1 | 9,1 | 8,0 | 49,1 | 47,2 |
| 1975 | 9,9 | 10,5 | 30,7 | 33,5 | 8,8 | 7,6 | 50,6 | 48,4 |
| 1976 | 9,3 | 10,6 | 30,6 | 33,6 | 8,3 | 7,1 | 51,7 | 48,7 |
| 1977 | 9,1 | 9,8 | 30,1 | 34,1 | 8,1 | 6,7 | 52,7 | 49,3 |
| 1978 | 8,9 | 10,2 | 29,3 | 33,9 | 7,8 | 6,3 | 53,9 | 49,6 |
| 1979 | 7,9 | 9,8 | 28,8 | 33,8 | 7,9 | 6,0 | 55,4 | 50,4 |
| 1980 | 7,4 | 10,5 | 28,7 | 33,4 | 7,7 | 5,8 | 56,2 | 50,2 |
| 1981 | 6,4 | 9,4 | 28,9 | 33,7 | 7,5 | 5,7 | 57,3 | 51,1 |
| 1982 | 6,5 | 9,5 | 27,9 | 33,1 | 7,6 | 5,8 | 58,0 | 51,5 |
| 1983 | 6,3 | 9,7 | 28,4 | 33,3 | 7,2 | 5,6 | 58,0 | 51,3 |
| 1984 | 6,7 | 10,4 | 28,5 | 33,0 | 6,8 | 5,3 | 58,0 | 51,3 |
| 1985 | 6,5 | 10,4 | 28,7 | 33,0 | 6,6 | 5,2 | 58,3 | 51,3 |

a: pesetas corrientes

b: pesetas constantes 1970

B) Después del comienzo de la crisis del petróleo: el segundo período a señalar coincide con los años posteriores al inicio de la crisis del petróleo. En estos años, el fuerte crecimiento del PIB español se vio interrumpido por los sucesivos shocks de oferta que se fueron produciendo (Gráfico 1.2.), sobre todo la enorme elevación del precio del petróleo en los años 1974 a 1975 y 1979 a 1980.

El PIB al coste de los factores llegó incluso a decrecer en términos reales en 1981. El PIB p.m. estuvo prácticamente estancado en ese año y en 1982.

Realmente, los efectos de la "*segunda crisis energética*", de 1979 a 1980, fueron al parecer aún más negativos que los de la primera gran subida de los precios de los crudos en 1973 (sobre todo en los sectores de la Construcción e Industria). A esta situación contribuyeron además el encarecimiento de los costes laborales (salarios reales y coste de la Seguridad Social) experimentados a causa del proceso de evolución política en que se vio inmersa España a partir de 1977, así como la evolución de la inflación y del empleo que veremos posteriormente.

Tal como puede apreciarse en el Gráfico 1.1. la construcción sufrió reducciones sustanciales de su producto en términos reales. A modo de ejemplo, en 1984 el producto alcanzado era el 78% del de 1974 (252,4 en 1974 frente a 196,7 en 1984, tal como se señala en el cuadro).

Incluso, puede decirse que el Sector de la Construcción se mostró especialmente vulnerable a la crisis surgida, pues si comparamos los gráficos 1.1. y 1.2. podemos observar que la depresión sufrida a partir de 1973 es mayor para este sector que para el conjunto de la actividad económica.

Se inicia de esta forma un proceso de profunda recesión en el sector que se

manifiesta por altas tasas de desempleo, como veremos posteriormente, y un bajísimo ritmo de actividad.

El negro panorama económico dificultó la salida al mercado de las viviendas ya construidas, por lo que la oferta y demanda de las mismas fue reduciéndose paulatinamente a medida que la crisis económica se iba agudizando.

1.2.3 El Sector de la Construcción y el Empleo

1.2.3.1. La Evolución del Empleo en la Economía Española

Lo primero que tenemos que señalar en este ámbito es que existen fundamentalmente dos fuentes de datos, que además raramente coinciden por las razones que veremos, que son la Encuesta de Población Activa (EPA) que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE) y las relaciones estadísticas que publica el Instituto Nacional de Empleo (INEM).

Como estas últimas se elaboran a partir del número de personas que acuden a inscribirse como desempleadas, es condición fundamental para que lo hagan que tengan algún incentivo para ello.

Es decir, la fiabilidad de los datos del INEM depende de que existan incentivos a inscribir las demandas de empleo. Sin embargo, la EPA se realiza trimestralmente sobre una muestra de 60.000 hogares aproximadamente. Por estas razones en general, se han considerado más significativos económicamente los datos suministrados por la EPA que los ofrecidos por el INEM, al ser estos últimos una subestimación de los reales.

Sin embargo, se han realizado en los últimos años trabajos de reestructuración de la E.P.A., de tal forma que existe una serie con homogeneidad de criterios de 1960 a 1978, y otra del período 1979 a 1985. Por esta razón vamos a utilizar las series reelaboradas 1964-1985 en las que se ha obviado y resuelto el problema del empalme de series, si bien con la lógica consideración de posibles errores de estimación⁵.

En el período 1964 a 1985, tal como nos muestran los cuadros 1.4 y 1.5, puede observarse como hechos más significativos el crecimiento del número de parados (que llega en 1985 según la EPA a 2.971.000 personas, en un proceso de crecimiento ininterrumpido tal como se señala en el cuadro 1.4), y la paralela reducción de la población activa ocupada, que llegó en media en 1985 a 10.571.000 personas, cuando diez años antes había sido de 12.860.000 personas según la E.P.A. o de 13.000.300 según las series reconstruidas (cuadro 1.5).

Otra dramática característica del paro en este período, y sin ánimo de ser exhaustivos puesto que éste no es el tema central que nos ocupa⁶ es su profunda incidencia entre los más jóvenes. Esto se refleja estadísticamente en la amplia proporción de población activa y parada "*no clasificable*" por no haber trabajado nunca (ver cuadro 1.4 y 1.5), lo que explica también el paulatino estancamiento de la población activa no justificado por la evolución demográfica, al desalentarse los jóvenes a acudir al mercado de trabajo, prolongar sus estudios, aumentar el número de mujeres que desisten de buscar empleo, etc.

⁵ Tal serie puede encontrarse en BAIGES, J., MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M: "*La economía española 1964-1985: datos fuentes y análisis*" IEF, Madrid, 1987, págs. 40 y siguientes, donde se explican las líneas maestras de la reconstrucción de la serie.

⁶ Sobre esta cuestión puede consultarse, entre otros estudios, el número 26 de la revista "*Papeles de Economía*", FIES, 1986, dedicado íntegramente a este tema.

CUADRO 1.4.

POBLACION ACTIVA POR SECTORES: OCUPADOS Y PARADOS
(Datos en miles de personas)

| AÑOS | AGRICULTURA | | | INDUSTRIA | | | CONSTRUCCION | | | SERVICIOS | | | NO CLASIFICABLE | | | POBLACION ACTIVA OCUPADA | POBLACION ACTIVA PARADA | POBLACION ACTIVA TOTAL |
|------|-------------|--------|---------|-----------|--------|---------|--------------|--------|---------|-----------|--------|---------|------------------------|------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------|
| | Ocupada | Parada | Total | Ocupada | Parada | Total | Ocupada | Parada | Total | Ocupada | Parada | Total | Empleo no clasificable | Parado no clasificable | Total no clasificable | | | |
| 1964 | 4.085,0 | 59,0 | 4.144,0 | 3.139,0 | 48,0 | 3.187,0 | 853,0 | 15,0 | 868,0 | 3.375,0 | 19,0 | 3.394,0 | 50,0 | 45,0 | 95,0 | 11.502,0 | 188,0 | 11.690,0 |
| 1965 | 4.119,0 | 78,0 | 4.197,0 | 3.124,0 | 39,0 | 3.163,0 | 934,0 | 23,0 | 957,0 | 3.688,0 | 20,0 | 3.688,0 | 34,0 | 24,0 | 58,0 | 11.879,0 | 184,0 | 12.063,0 |
| 1966 | 4.122,0 | 33,0 | 4.155,0 | 3.187,0 | 25,0 | 3.212,0 | 958,0 | 15,0 | 973,0 | 3.648,0 | 16,0 | 3.664,0 | 22,0 | 17,0 | 39,0 | 11.937,0 | 106,0 | 12.043,0 |
| 1967 | 3.968,0 | 42,0 | 4.008,0 | 3.296,5 | 31,0 | 3.327,5 | 990,5 | 22,0 | 1.012,5 | 3.760,0 | 15,0 | 3.775,0 | 23,0 | 16,0 | 38,0 | 12.038,0 | 125,0 | 12.161,0 |
| 1968 | 3.918,0 | 35,5 | 3.953,5 | 3.307,5 | 34,0 | 3.341,5 | 1.019,5 | 20,0 | 1.039,5 | 3.877,0 | 15,5 | 3.892,5 | 16,0 | 21,0 | 37,0 | 12.138,0 | 126,0 | 12.264,0 |
| 1969 | 3.797,0 | 30,0 | 3.827,0 | 3.415,0 | 29,5 | 3.444,5 | 1.053,0 | 20,0 | 1.073,0 | 3.959,5 | 12,5 | 3.972,0 | 20,5 | 26,5 | 47,0 | 12.245,0 | 118,5 | 12.363,5 |
| 1970 | 3.631,0 | 26,5 | 3.657,5 | 3.438,0 | 28,5 | 3.466,5 | 1.078,0 | 22,5 | 1.100,5 | 4.155,0 | 21,5 | 4.176,5 | 26,5 | 33,5 | 60,0 | 12.328,8 | 132,5 | 12.461,0 |
| 1971 | 3.453,0 | 27,0 | 3.480,0 | 3.542,0 | 44,0 | 3.586,0 | 1.087,0 | 31,0 | 1.118,0 | 4.379,0 | 29,0 | 4.408,0 | 15,0 | 61,0 | 76,0 | 12.476,0 | 192,0 | 12.668,0 |
| 1972 | 3.202,0 | 60,0 | 3.262,0 | 3.315,0 | 52,0 | 3.367,0 | 1.195,0 | 44,0 | 1.239,0 | 4.705,0 | 55,0 | 4.760,0 | 341,0 | 67,0 | 408,0 | 12.758,0 | 278,0 | 13.036,0 |
| 1973 | 3.147,0 | 53,5 | 3.200,5 | 3.407,0 | 53,5 | 3.460,5 | 1.214,5 | 46,5 | 1.261,0 | 4.888,0 | 70,5 | 4.958,5 | 398,5 | 79,5 | 478,0 | 13.055,0 | 303,5 | 13.358,5 |
| 1974 | 3.021,0 | 55,0 | 3.076,0 | 3.493,0 | 55,0 | 3.548,0 | 1.248,0 | 57,0 | 1.305,0 | 5.004,0 | 83,0 | 5.087,0 | 381,5 | 103,0 | 484,5 | 13.127,5 | 353,0 | 13.480,5 |
| 1975 | 2.820,2 | 79,3 | 2.899,5 | 3.508,5 | 89,0 | 3.597,5 | 1.219,0 | 121,8 | 1.340,8 | 5.028,7 | 100,8 | 5.127,5 | 286,1 | 123,8 | 409,7 | 12.860,5 | 514,5 | 13.375,0 |
| 1976 | 2.724,3 | 75,0 | 2.799,3 | 3.465,5 | 102,5 | 3.568,0 | 1.203,2 | 159,3 | 1.362,5 | 5.097,8 | 123,5 | 5.221,3 | 144,9 | 190,8 | 335,7 | 12.635,7 | 651,1 | 13.286,8 |
| 1977 | 2.598,0 | 74,3 | 2.672,3 | 3.413,5 | 104,5 | 3.518,0 | 1.215,2 | 152,8 | 1.368,0 | 5.105,6 | 125,4 | 5.231,0 | 24,2 | 291,5 | 315,7 | 12.356,5 | 748,5 | 13.105,0 |
| 1978 | 2.494,8 | 90,7 | 2.585,5 | 3.359,0 | 153,0 | 3.512,0 | 1.175,2 | 195,8 | 1.371,0 | 5.152,0 | 173,0 | 5.325,0 | 0,0 | 378,5 | 378,5 | 12.181,0 | 991,0 | 13.172,0 |
| 1979 | 2.342,7 | 93,5 | 2.436,2 | 3.251,0 | 194,0 | 3.445,0 | 1.108,8 | 238,5 | 1.347,3 | 5.193,5 | 217,0 | 5.410,5 | 0,0 | 462,3 | 462,3 | 11.896,0 | 1.205,3 | 13.101,3 |
| 1980 | 2.143,2 | 107,2 | 2.250,4 | 3.098,4 | 252,4 | 3.350,8 | 1.023,2 | 308,9 | 1.332,1 | 5.111,2 | 295,8 | 5.406,8 | 0,0 | 518,0 | 518,0 | 11.376,0 | 1.482,1 | 12.858,1 |
| 1981 | 2.085,0 | 131,0 | 2.216,0 | 2.978,0 | 327,0 | 3.306,0 | 963,0 | 366,0 | 1.329,0 | 5.146,0 | 373,0 | 5.518,0 | 0,0 | 676,0 | 676,0 | 11.172,0 | 1.873,0 | 13.045,0 |
| 1982 | 2.041,0 | 118,0 | 2.159,0 | 2.816,0 | 397,0 | 3.213,0 | 952,0 | 370,0 | 1.322,0 | 5.253,0 | 441,0 | 5.694,0 | 0,0 | 818,0 | 818,0 | 11.061,0 | 2.145,0 | 13.206,0 |
| 1983 | 2.046,0 | 127,0 | 2.173,0 | 2.750,0 | 421,0 | 3.172,0 | 930,0 | 384,0 | 1.314,0 | 5.258,0 | 506,0 | 5.764,0 | 0,0 | 931,0 | 931,0 | 10.984,0 | 2.389,0 | 13.363,0 |
| 1984 | 1.965,0 | 219,0 | 2.184,0 | 2.681,0 | 472,0 | 3.153,0 | 809,0 | 453,0 | 1.262,0 | 5.213,0 | 570,0 | 5.783,0 | 0,0 | 1.055,0 | 1.055,0 | 10.668,0 | 2.788,0 | 13.437,0 |
| 1985 | 1.926,0 | 253,0 | 2.179,0 | 2.589,0 | 497,0 | 3.086,0 | 770,0 | 420,0 | 1.190,0 | 5.286,0 | 641,0 | 5.927,0 | 0,0 | 1.159,0 | 1.159,0 | 10.571,0 | 2.971,0 | 13.542,0 |

FUENTE: E. P. A.

CUADRO 1.5.

POBLACION ACTIVA POR SECTORES: OCUPADOS Y PARADOS
(Series reconstruidas) Datos en miles de personas

| AÑOS | AGRICULTURA | | | INDUSTRIA | | | CONSTRUCCION | | | SERVICIOS | | | NO CLASIFICABLE | | | POBLACION ACTIVA OCUPADA | POBLACION ACTIVA PARADA | POBLACION ACTIVA TOTAL |
|------|-------------|--------|---------|-----------|--------|---------|--------------|--------|---------|-----------|--------|---------|------------------------|------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------|
| | Ocupado | Parado | Total | Ocupado | Parado | Total | Ocupado | Parado | Total | Ocupado | Parado | Total | Empleo no clasificable | Parado no clasificable | Total no clasificable | | | |
| 1964 | 4.363,4 | 59,0 | 4.422,4 | 2.914,8 | 48,0 | 2.962,8 | 942,0 | 15,0 | 957,0 | 3.479,0 | 19,0 | 3.498,0 | 165,6 | 45,0 | 210,6 | 11.984,8 | 188,0 | 12.050,8 |
| 1965 | 4.341,6 | 78,0 | 4.419,6 | 2.857,2 | 38,0 | 2.896,2 | 1.029,7 | 23,0 | 1.052,7 | 3.765,9 | 20,0 | 3.785,9 | 162,4 | 24,0 | 186,4 | 12.156,8 | 184,0 | 12.350,8 |
| 1966 | 4.368,6 | 33,0 | 4.401,6 | 2.905,5 | 25,0 | 2.930,5 | 1.075,9 | 15,0 | 1.090,9 | 3.776,0 | 16,0 | 3.792,0 | 165,1 | 17,0 | 182,1 | 12.291,1 | 106,0 | 12.397,1 |
| 1967 | 4.220,0 | 42,0 | 4.262,0 | 3.003,3 | 31,0 | 3.034,3 | 1.114,2 | 22,0 | 1.136,2 | 3.858,8 | 15,0 | 3.873,8 | 170,7 | 15,0 | 185,7 | 12.367,0 | 125,0 | 12.492,0 |
| 1968 | 4.148,1 | 35,5 | 4.183,6 | 2.999,2 | 34,0 | 3.033,2 | 1.141,6 | 20,0 | 1.161,6 | 3.966,8 | 15,5 | 3.982,3 | 170,4 | 21,0 | 191,4 | 12.426,1 | 126,0 | 12.552,1 |
| 1969 | 4.013,1 | 30,0 | 4.043,1 | 3.093,6 | 29,5 | 3.123,1 | 1.164,6 | 20,0 | 1.184,6 | 4.057,1 | 12,5 | 4.069,6 | 175,6 | 26,5 | 202,3 | 12.504,2 | 118,5 | 12.622,7 |
| 1970 | 3.015,0 | 26,5 | 3.041,5 | 3.096,0 | 28,5 | 3.124,5 | 1.183,4 | 22,5 | 1.205,9 | 4.231,0 | 21,5 | 4.252,5 | 175,9 | 33,5 | 209,4 | 12.501,3 | 132,5 | 12.633,8 |
| 1971 | 3.644,7 | 27,0 | 3.671,7 | 3.153,3 | 44,0 | 3.197,3 | 1.194,4 | 31,0 | 1.225,4 | 4.427,4 | 29,0 | 4.456,4 | 179,2 | 81,0 | 240,2 | 12.599,0 | 192,0 | 12.791,0 |
| 1972 | 3.520,0 | 60,0 | 3.580,0 | 3.250,8 | 52,0 | 3.302,8 | 1.218,9 | 44,0 | 1.262,9 | 4.650,9 | 55,0 | 4.705,9 | 184,7 | 67,0 | 251,7 | 12.825,3 | 278,0 | 13.103,3 |
| 1973 | 3.306,5 | 53,5 | 3.440,0 | 3.364,4 | 53,5 | 3.417,9 | 1.236,3 | 46,5 | 1.282,8 | 4.875,1 | 70,5 | 4.945,6 | 191,2 | 79,5 | 270,7 | 13.053,5 | 303,5 | 13.357,0 |
| 1974 | 3.268,0 | 55,0 | 3.323,8 | 3.476,2 | 55,0 | 3.531,2 | 1.277,7 | 57,0 | 1.334,7 | 5.001,9 | 83,0 | 5.084,9 | 197,5 | 103,0 | 300,5 | 13.222,1 | 353,0 | 13.575,1 |
| 1975 | 3.042,6 | 79,3 | 3.121,9 | 3.493,5 | 89,0 | 3.582,5 | 1.248,4 | 121,8 | 1.370,2 | 5.017,3 | 100,8 | 5.118,1 | 198,5 | 123,6 | 322,1 | 13.000,3 | 514,5 | 13.514,8 |
| 1976 | 2.011,7 | 75,0 | 2.086,7 | 3.516,8 | 102,5 | 3.617,3 | 1.231,1 | 159,3 | 1.390,4 | 5.004,2 | 123,5 | 5.127,7 | 199,7 | 190,8 | 390,5 | 12.781,5 | 651,1 | 13.412,6 |
| 1977 | 2.629,5 | 74,3 | 2.703,8 | 3.567,6 | 104,5 | 3.672,1 | 1.257,6 | 152,8 | 1.410,4 | 5.098,4 | 125,4 | 5.223,8 | 202,7 | 291,5 | 494,2 | 12.755,8 | 748,5 | 13.504,3 |
| 1978 | 2.554,7 | 90,7 | 2.645,4 | 3.519,5 | 153,0 | 3.672,5 | 1.222,8 | 195,8 | 1.418,6 | 5.107,6 | 173,0 | 5.280,6 | 200,0 | 378,5 | 578,5 | 12.604,6 | 991,0 | 13.545,6 |
| 1979 | 2.342,7 | 93,5 | 2.436,2 | 3.251,0 | 194,0 | 3.445,0 | 1.108,8 | 238,5 | 1.347,3 | 5.193,5 | 217,0 | 5.410,5 | 0,0 | 482,3 | 482,3 | 11.896,0 | 1.205,3 | 13.101,3 |
| 1980 | 2.143,2 | 107,2 | 2.250,4 | 3.098,4 | 252,4 | 3.350,8 | 1.023,2 | 308,9 | 1.332,1 | 5.111,2 | 295,8 | 5.406,8 | 0,0 | 518,0 | 518,0 | 11.376,0 | 1.482,1 | 12.858,1 |
| 1981 | 2.085,0 | 131,0 | 2.216,0 | 2.978,0 | 327,0 | 3.306,0 | 963,0 | 366,0 | 1.330,0 | 5.148,0 | 373,0 | 5.518,0 | 0,0 | 678,0 | 678,0 | 11.172,0 | 1.373,0 | 13.045,0 |
| 1982 | 2.041,0 | 118,0 | 2.159,0 | 2.816,0 | 397,0 | 3.213,0 | 952,0 | 370,0 | 1.322,0 | 5.253,0 | 441,0 | 5.694,0 | 0,0 | 818,0 | 818,0 | 11.061,0 | 2.145,0 | 13.206,0 |
| 1983 | 2.046,0 | 127,0 | 2.173,0 | 2.750,0 | 421,0 | 3.172,0 | 930,0 | 384,0 | 1.314,0 | 5.258,0 | 506,0 | 5.764,0 | 0,0 | 931,0 | 931,0 | 10.984,0 | 2.369,0 | 13.353,0 |
| 1984 | 1.965,0 | 219,0 | 2.184,0 | 2.681,0 | 472,0 | 3.153,0 | 809,0 | 453,0 | 1.262,0 | 5.213,0 | 570,0 | 5.783,0 | 0,0 | 1.055,0 | 1.055,0 | 10.668,0 | 2.768,0 | 13.437,0 |
| 1985 | 1.926,0 | 253,0 | 2.179,0 | 2.589,0 | 497,0 | 3.086,0 | 770,0 | 420,0 | 1.190,0 | 5.286,0 | 641,0 | 5.927,0 | 0,0 | 1.159,0 | 1.159,0 | 10.571,0 | 2.971,0 | 13.542,0 |

47

FUENTE: BAIGES, J., MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M: "La economía española..." Op. cit., p.53

1.2.3.2. La incidencia del Paro en el Sector de la Construcción

Como señalan las series y gráficos recogidos en este apartado de la exposición, el paro no existía prácticamente en los años 60, pero a partir del inicio de la crisis económica se invierte el proceso en la economía española y se inicia un período de sucesivas destrucciones de puestos de trabajo, fundamentalmente tras la segunda crisis energética de 1978-79.

En el caso español, las causas de estas crecientes tasas de paro son varias, como destaca la literatura especializada⁷:

- * El crecimiento de la economía española había estado basado en una energía abundante y barata.
- * Parte de nuestra mano de obra estaba en el extranjero en calidad de emigrantes.
- * Se estaba produciendo un trasvase de mano de obra del campo a la ciudad, pero al entrar en crisis el sector industrial se encuentra incapaz de absorber a toda esa mano de obra.

Además de este panorama general, el Sector de la Construcción manifiesta unas tasas de paro realmente alarmantes como puede observarse a través de los gráficos 1.3 y 1.4.

Sin embargo, tal como apuntan los datos estadísticos recogidos, la tendencia fue remitiendo a partir de 1985 - año en que se inicia un período de indudable

⁷ Vid. la nota a pie de página anterior.



auge del sector - con lo que se inicia una recuperación que parece truncarse de nuevo en la actualidad, como veremos posteriormente en el siguiente epígrafe.

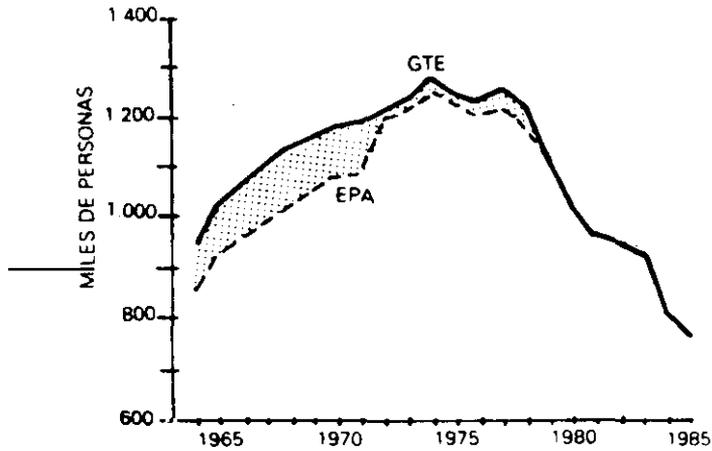
El gráfico 1.4. nos refleja el efecto que tuvo entre los distintos sectores económicos la destrucción de puestos de trabajo iniciada a partir de 1973, destacándose dramáticamente en este sentido el Sector de la Construcción sobre el resto.

Su máxima participación sobre el paro total de la economía la alcanza entre 1975 y 1976 con un 24%. Hay que señalar de acuerdo con estos datos la paulatina pérdida de importancia en este sentido del Sector Agrícola, consecuencia del proceso industrializador vivido y que continúa. Pero es que además, este proceso está ligado al desenvolvimiento del Sector de la Construcción: a la llegada a la ciudad y ante la carencia de una formación profesional o técnica especializada en la mayoría de los casos, el Sector de la Construcción servía como enlace o puente del resto de los sectores, al proveer puestos de trabajo no necesitados de cualificación técnica y permitir la paulatina adaptación al proceso productivo industrial o de servicios.

La llegada de gentes procedentes del campo que no pueden ser absorbidas por este sector agrava aún más la problemática de los parados, ya que tienen pocas posibilidades de ser inmediatamente incorporados a otros sectores productivos.

GRAFICO 1.3.

EVOLUCION DEL EMPLEO EN LA CONSTRUCCION



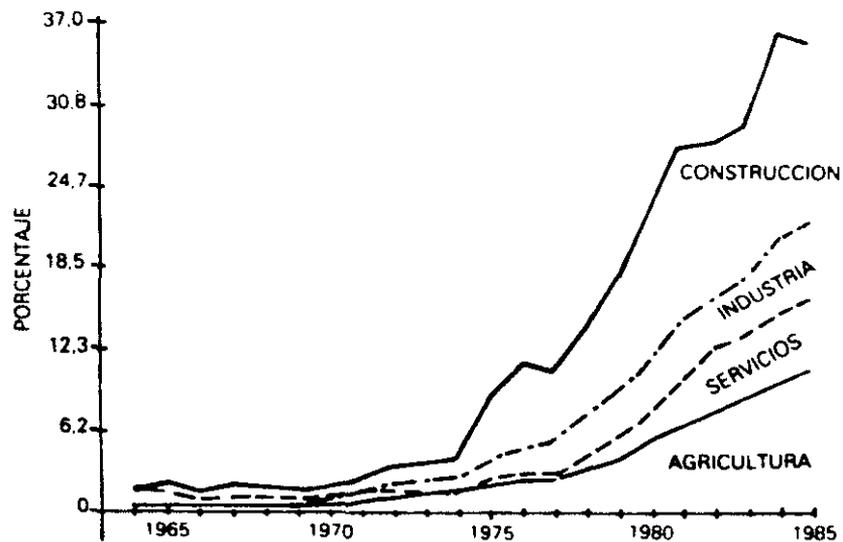
Nota: Podemos observar aquí las divergencias entre las dos fuentes consultadas, como ya señalamos anteriormente:

GTE: Grupo de Trabajo del Ministerio de Economía

EPA: Encuesta de Población Activa

GRAFICO 1.4.

EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARO POR SECTORES



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro 1.4.

1.2.4. El Sector de la Construcción y la evolución de los precios y salarios

El Sector de la Construcción es uno de los sectores económicos que han presentado tradicionalmente una mayor tasa de aplicación de trabajo respecto al capital empleado. A esta situación de baja mecanización han contribuido múltiples factores, entre ellos la proliferación de pequeñas empresas, la absorción de mano de obra barata y no cualificada, la debilidad financiera de las estructuras empresariales, etc.

Resulta, por tanto, evidente la gran importancia relativa que para el sector pueden tener los costes laborales (es decir, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de las empresas) y salariales (sin incluir estas últimas).

Naturalmente, la evolución de estos costes determina, asimismo, la evolución de los precios del producto final: *"el precio relativo de la construcción es generalmente más bajo en las economías pobres que en las prósperas, por la buena razón de que la construcción necesita mano de obra intensiva y sus rendimientos no pueden variar al unísono de la mayoría de las restantes actividades"*⁸.

Las series presentadas en el gráfico 1.5 expresan un continuado crecimiento de los salarios reales en el Sector de la Construcción durante 20 años, es decir, de 1965, observándose un cierto estancamiento hacia el final de los mismos.

⁸ CLARCK, C: *"Las condiciones del progreso económico"*. Alianza Universidad, 1980, pág. 24.

Dicho gráfico hace referencia a dos tipos de fuentes estadísticas distintas: E.S. o Encuesta de Salarios del INE y C.N. o Contabilidad Nacional. Ambas magnitudes van aproximando sus cálculos paulatinamente si bien en principio presentaban grandes divergencias⁹.

Si comparamos la evolución de los costes laborales con el precio de los demás suministros necesarios para obtener el producto final nos encontramos (cuadro 1.6) con un crecimiento mucho más acelerado de aquéllos que de éstos, en una proporción que llega incluso a ser del doble, lo que explica la enorme aceleración de la inflación para el Sector de la Construcción, muy por encima de la tasa experimentada por el resto de las actividades industriales (cuadro 1.7).

Naturalmente, la consecuencia directa de este fenómeno es el encarecimiento del producto y la necesidad de un mayor esfuerzo financiero para oferentes y demandantes.

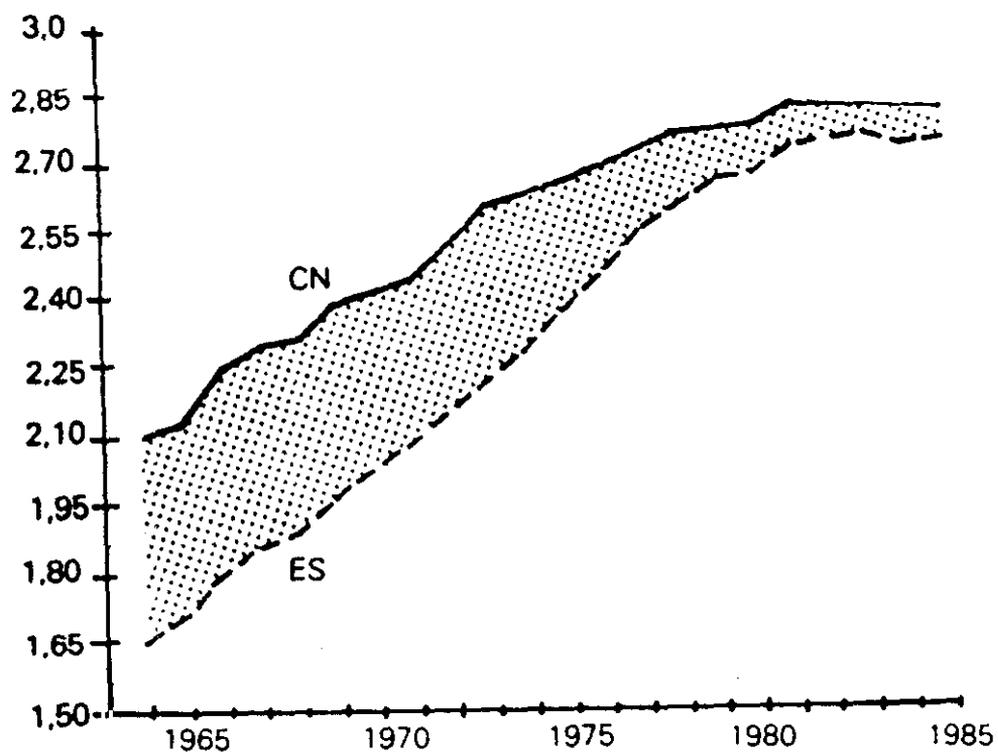
Efectivamente, las cifras hablan por sí mismas. Tan solo en el período 1977-1982 el índice total (cuadro 1.6) pasó de 275 a 587,4 es decir, aumentó un 113,6%, a una media anual del 22,7%.

Al trasladar el sector estos mayores costes a mayores precios, el resultado final es la elevación del precio del producto final y en especial de la vivienda.

⁹ Acerca de la fiabilidad de las series puede consultarse el trabajo de BAIGES, J. MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M: "*La economía española...*" Op. cit., pág. 73 y sgs.

GRAFICO 1.5.

**EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES
EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION**



Nota:

CN: Contabilidad Nacional

ES: Encuesta de Salarios (INE)

FUENTE: BAIGES, J., MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M: "La economía española..." Op. cit., pág.73 y sgs.

Esta es, precisamente, una de las claves para comprender la crisis del sector.

A partir de 1985 esta tendencia cambia a la vez que el sector inicia su recuperación paulatinamente, tal como veremos próximamente en el epígrafe dedicado a esta cuestión, pero a lo largo de todo el período 1975 a 1985, los diez años de mayor crisis, puede afirmarse que el deflactor del Sector de la Construcción crece por encima del deflactor del resto de las actividades industriales, tal como nos muestra el gráfico 1.6, a la vez que vive los años más críticos tanto desde el lado de la oferta como desde el lado de la demanda.

CUADRO 1.6.**INDICE DE COSTES DE LA CONSTRUCCION
EN PROMEDIOS ANUALES**

A) Base Diciembre 1970

| A Ñ O S | PROMEDIOS ANUALES | | |
|----------------|--------------------------|--------------------|------------------|
| | LABORAL | SUMINISTROS | T O T A L |
| 1971 | 107,6 | 101,9 | 103,9 |
| 1972 | 125,1 | 106,1 | 109,9 |
| 1973 | 165,2 | 126,6 | 130,2 |
| 1974 | 219,5 | 181,7 | 177,0 |
| 1975 | 266,6 | 181,8 | 192,8 |
| 1976 | 343,4 | 199,4 | 220,1 |
| 1977 | 448,7 | 230,0 | 275,0 |
| 1978 | 561,2 | 274,7 | 332,3 |
| 1979 | 660,4 | 315,0 | 383,0 |
| 1980 | 783,5 | 389,7 | 451,0 |
| 1981 | 901,4 | 497,0 | 526,8 |
| 1982 | 1022,4 | 560,7 | 587,4 |

B) Base Diciembre 1984

| A Ñ O S | PROMEDIOS ANUALES | | |
|----------------|--------------------------|--------------------|------------------|
| | LABORAL | SUMINISTROS | T O T A L |
| 1983 | 93,7 | 90,2 | 92,0 |
| 1984 | 98,6 | 97,3 | 97,8 |
| 1985 | 105,9 | 107,2 | 106,4 |

FUENTE: SEOPAN. Informes de varios años

CUADRO 1.7.

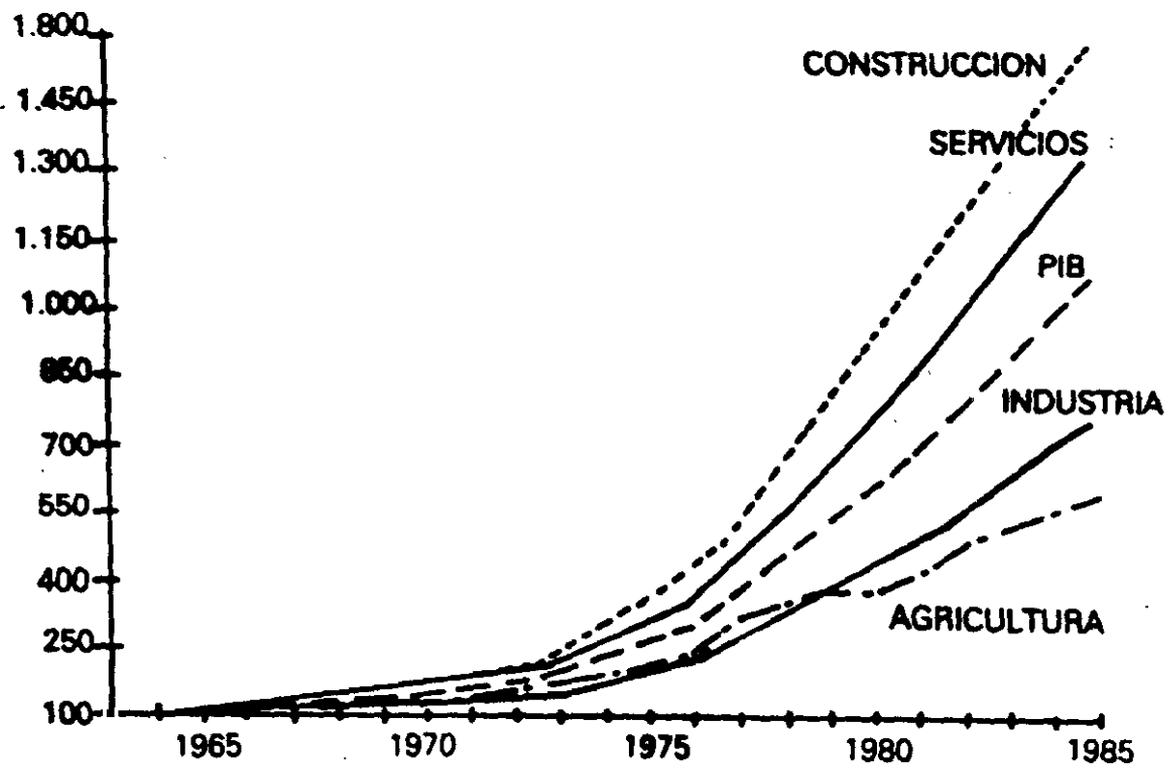
EVOLUCION DE LA TASA DE INFLACION POR SECTORES

| AÑOS | Deflector P.I.B. (1970=100) | Deflector Agricultura | Deflector Industria | Deflector Construcción | Deflector Servicios |
|------|-----------------------------------|--------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|
| 1964 | 67.1 | 75.3 | 81.3 | 67.6 | 60.1 |
| 1965 | 73.4 | 87.1 | 84.4 | 63.6 | 67.3 |
| 1966 | 79.3 | 92.5 | 87.1 | 68.3 | 74.3 |
| 1967 | 85.4 | 91.3 | 90.1 | 79.3 | 82.6 |
| 1968 | 89.7 | 97.8 | 93.2 | 85.3 | 88.5 |
| 1969 | 93.6 | 101.6 | 96.0 | 90.1 | 91.9 |
| 1970 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1971 | 108.0 | 107.8 | 105.3 | 108.2 | 109.8 |
| 1972 | 117.4 | 119.0 | 111.2 | 115.6 | 120.3 |
| 1973 | 131.4 | 134.1 | 120.4 | 136.7 | 134.3 |
| 1974 | 153.0 | 144.9 | 141.9 | 172.4 | 159.0 |
| 1975 | 178.6 | 168.2 | 163.7 | 207.4 | 186.7 |
| 1976 | 208.4 | 183.7 | 190.2 | 244.5 | 221.2 |
| 1977 | 255.9 | 238.2 | 226.6 | 306.9 | 274.2 |
| 1978 | 307.6 | 270.2 | 267.4 | 387.1 | 336.7 |
| 1979 | 359.0 | 290.4 | 307.2 | 469.4 | 396.3 |
| 1980 | 408.8 | 288.9 | 351.8 | 542.0 | 459.4 |
| 1981 | 464.5 | 314.2 | 399.2 | 611.1 | 522.1 |
| 1982 | 528.0 | 362.0 | 446.7 | 694.3 | 596.0 |
| 1983 | 590.3 | 384.9 | 505.5 | 759.5 | 667.9 |
| 1984 | 659.8 | 421.7 | 568.1 | 843.1 | 743.8 |
| 1985 | 718.5 | 442.8 | 620.9 | 909.7 | 812.2 |

FUENTE: Boletín Estadístico B.E.
 Anuario B.E. (revisado 1985)
 I.N.E. Contabilidad Nacional

GRAFICO 1.6.

EVOLUCION DE LOS DEFLACTORES SECTORIALES



* Nota: Año base 1964

FUENTE: BAIGES, J., MOLINAS, C. y SEBASTIAN, M: "La economía española..." Op. cit., pág. 88

1.3. La recuperación del sector a partir de 1985 y su situación actual

Después de las crisis económicas de 1973 y 1979 se evidencia en los países de la OCDE una cierta recuperación económica a partir de 1985 que vuelve a truncarse a partir de 1991.

Esta recuperación se hizo especialmente palpable en el subsector de construcción de viviendas, tal como veremos al ocuparnos del reciente "*boom inmobiliario*" vivido en nuestro país.

Efectivamente, de 1985 a 1990 el volumen tanto de contratación como de obra terminada son muy elevados y representan un indudable crecimiento respecto a las magnitudes alcanzadas en el período anterior, caracterizado, como ya hemos señalado, por la depresión.

Así, se produce una elevación en la población activa ocupada del sector en el período 1985-1990 del 57%, sensiblemente superior a la media global (10%) tal como nos muestra el cuadro 1.8, lo que corrobora la idea de que a partir de 1985 el sector vive un espectacular crecimiento, si bien es cierto que dicho despegue se paraliza a partir de 1991.

Por otra parte, hay que señalar que en el caso particular del sector que nos ocupa es muy posible que las cifras oficiales infravaloren la realidad, al existir un número difícilmente cuantificable de mano de obra que no cumple las normas legales establecidas en materia laboral, por lo que no puede determinarse el número exacto de trabajadores en este sector.

Paralelamente, aumentan tanto el número de viviendas iniciadas en el período (de 222.000 unidades en 1985 a 240.000 en 1990) como terminadas (de 191.000 unidades en 1985 a 281.000 en 1990), fundamentalmente gracias al segmento de vivienda libre, puesto que la vivienda protegida sigue retrocediendo a lo largo de todo el período¹⁰.

Si analizamos ahora lo sucedido a partir de 1991 (cuadro 1.8 a 1.11) observaremos que se produce un empeoramiento general de la situación económica española y una desaceleración en el crecimiento que había venido manifestando el Sector de la Construcción.

Si atendemos a los datos de población activa ocupada veremos que aunque siguen produciéndose incrementos en los años 1990 y 1991 tanto a nivel general como en particular en la construcción, dichos incrementos son los más pequeños del período 1985-1991, e incluso en 1992 puede hablarse ya claramente de descensos de la población ocupada en la Construcción del 4% respecto a 1991 y del 8% respecto a 1992 a lo largo del primer semestre de 1993.

Esta reducción en la población ocupada en el sector no es ciertamente muy importante en términos cuantitativos, pero sí lo es cualitativamente, tanto por el carácter de "*puente*" hacia otros sectores al absorber mano de obra no cualificada como por ser cuatro veces superior al descenso experimentado en el mismo período por el resto de las actividades industriales (cuadro 1.8).

¹⁰ Las razones y consecuencias de este hecho son analizadas exhaustivamente en el Capítulo 3 de esta investigación.

Análogamente, la tasa de paro en el Sector de la Construcción crece a lo largo de 1992 un 40%; porcentaje espectacular si se compara con el 15% del resto de las actividades industriales (cuadro 1.9) a pesar de que la ganancia media por hora trabajada en la Construcción era un 22% más baja que la de cualquier otro trabajador industrial en 1992 y un 21% en el primer semestre de 1993 (cuadro 1.10). Los datos disponibles para 1993 demuestran un incremento del 30% del desempleo en el Sector de la Construcción a lo largo del primer semestre del año frente a un 39% del resto de las actividades industriales, lo que mejora relativamente su posición.

La actividad del subsector vivienda también se reduce a lo largo de 1991, tanto en lo que respecta a viviendas iniciadas (con un descenso del 15%) como terminadas (con un retroceso del 3%) tal como nos muestran los datos del cuadro 1.11.

Igualmente, los datos disponibles para 1992 expresan una recuperación del número de viviendas iniciadas del 3,2% debido al comportamiento de las V.P.O., mientras que las terminadas cayeron un 19%, fruto del retroceso de las iniciaciones de los años 1990 y 1991.

Para 1993 se agudiza la recesión del ciclo económico iniciada en 1991. Sin embargo, existen algunos elementos dinamizadores del mercado como son el incremento del número de actuaciones acogidas al Plan 1992-1995 (174.619 en 1993) y el descenso de los tipos de interés de los créditos destinados al segmento libre.

Por otra parte, se han creado expectativas en el mercado inmobiliario en cuanto a descensos en el precio de las viviendas, lo cual ha contribuido a refrenar ciertos sectores de la demanda.

En general, puede afirmarse que se ha deprimido la demanda de viviendas a precios elevados, pero continúa existiendo una importante demanda insatisfecha de viviendas modestas.

En suma, *"Una recuperación rápida de los precios de venta, estimulada por la incidencia de unos menores tipos de interés, puede mantener elevado el coste de acceso a la vivienda para amplios estratos de la población, haciendo así necesaria una cobertura social muy amplia de la política de vivienda (...) es necesario impedir que la recuperación del mercado inmobiliario se traduzca en nuevas elevaciones de precios generadoras de necesidades adicionales de ayudas públicas directas (política MOPT) e indirectas (ayudas fiscales)"*¹¹.

A partir de 1992 la situación vendrá en gran medida determinada, como ya hemos señalado, por los resultados que ofrezca el Plan de Vivienda 1992-1995 y la reforma legislativa introducida por la Ley 19/1992 de 7 de Julio¹² sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Inmobiliaria, el Real Decreto 290/1992 de 27 de Marzo¹³ por el que

¹¹ Tomado del *"Informe de Coyuntura"* de la Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 23. Madrid, 1993, pág. 27.

¹² B.O.E. del 14 de Julio

¹³ B.O.E. de 15 de Mayo

se modifica el Reglamento Hipotecario en materia de ejecución extrajudicial de hipotecas, el Real Decreto legislativo 1/1992 de 26 de Junio¹⁴ por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y la nueva normativa contenida en el Real Decreto 727/1993 de 14 de Mayo¹⁵ por el que se liberalizan los precios de venta en segundas y posteriores transmisiones de las V.P.O.

En los siguientes capítulos analizaremos el alcance y posibles efectos de estas reformas.

¹⁴ B.O.E. de 30 de Junio

¹⁵ BOE de 1 de Junio

CUADRO 1.8.

**POBLACION ACTIVA Y POBLACION OCUPADA POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(Datos en miles de personas)**

| | Total | Agricultura ganadería y pesca | Ramas no agrarias | | | | | | | | | | | | No clasificables por ramas | | |
|-----------|----------|-------------------------------|-------------------|-----------|----------------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|---------|---------|--------------|-----------------------|------------------------------|----------------------------|--|-----------------|
| | | | Total | Industria | | | | | | | | Construcción | Servicios | | | | |
| | | | | Total | Energía y agua | Industrias no energéticas | | | | | Total | | Comercio y hostelería | Transportes y comunicaciones | | IFF, seguros, servicios a empresas, alquileres | Otros servicios |
| | | | | | | Total | Minerales no energéticos y químicos | Transformadoras metales y precisión | Otras manufacturas | | | | | | | | |
| 1+2+3+16 | 2 | 3+4+10+11 | 4+5+6 | 5 | 6+7+8+9 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | | |
| 87 O | 11 368.9 | 1 721.8 | 9 643.8 | 2 747.0 | 135.4 | 2 611.7 | 402.9 | 829.7 | 1 379.1 | 925.8 | 5 970.9 | 2 455.8 | 636.1 | 535.2 | 2 343.7 | 12.9 | |
| 88 O | 11 772.7 | 1 694.2 | 10 078.4 | 2 803.9 | 138.2 | 2 665.7 | 412.0 | 862.2 | 1 391.4 | 1 020.3 | 6 254.2 | 2 586.7 | 647.3 | 590.5 | 2 429.8 | - | |
| 89 O | 12 258.3 | 1 597.9 | 10 660.4 | 2 898.0 | 141.9 | 2 756.1 | 435.6 | 901.8 | 1 418.7 | 1 133.9 | 6 628.5 | 2 679.0 | 709.8 | 639.2 | 2 600.6 | - | |
| 90 O | 12 578.8 | 1 485.5 | 11 093.3 | 2 978.1 | 144.7 | 2 833.4 | 450.2 | 938.3 | 1 445.0 | 1 220.4 | 6 894.8 | 2 765.5 | 727.0 | 677.9 | 2 724.4 | - | |
| 91 O | 12 609.4 | 1 345.1 | 11 264.3 | 2 890.2 | 130.9 | 2 759.3 | 434.6 | 908.2 | 1 416.4 | 1 273.5 | 7 100.7 | 2 818.5 | 727.1 | 733.8 | 2 821.4 | - | |
| 92 O | 12 366.2 | 1 252.7 | 11 113.5 | 2 804.2 | 118.9 | 2 685.3 | 410.6 | 918.5 | 1 356.2 | 1 196.3 | 7 113.0 | 2 752.6 | 728.0 | 741.4 | 2 891.0 | - | |
| 92 I-II O | 12 453.3 | 1 280.2 | 11 173.1 | 2 859.6 | 119.8 | 2 739.7 | 419.5 | 932.7 | 1 387.5 | 1 212.7 | 7 100.8 | 2 770.9 | 732.8 | 733.7 | 2 863.3 | - | |
| 93 I-II O | 11 874.7 | 1 215.9 | 10 658.7 | 2 570.0 | ... | ... | ... | ... | ... | 1 112.3 | 6 976.4 | ... | ... | ... | ... | - | |

FUENTE: INE

CUADRO 1.9.

PARADOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(Datos en miles de personas)

| | Buscan primer empleo | | Han trabajado antes | | | | | | | | | | | | |
|-----------|----------------------|---------|---------------------|---------|----------------|---------|-----------|---------|--------------|---------|-----------|---------|--|---------|-------|
| | Del cual | | Del cual | | Agricultura | | Industria | | Construcción | | Servicios | | Han dejado su empleo hace más de tres años | | |
| | Total | Mujeres | Total | Mujeres | Total | Mujeres | Total | Mujeres | Total | Mujeres | Total | Mujeres | Total | Mujeres | |
| | 1+2+4 | 2 | 3 | 4 | 5+6+8+10+12+14 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| 87 Ø | 2 937,7 | 1 113,7 | 640,4 | 1 824,1 | 656,0 | 258,1 | 55,3 | 330,3 | 111,0 | 261,5 | 5,3 | 604,2 | 303,0 | 370,0 | 181,4 |
| 88 Ø | 2 847,9 | 1 009,4 | 619,5 | 1 838,5 | 763,9 | 245,6 | 67,0 | 291,9 | 113,6 | 209,2 | 6,3 | 610,5 | 321,5 | 481,3 | 255,6 |
| 89 Ø | 2 560,8 | 813,2 | 522,9 | 1 747,6 | 774,9 | 227,8 | 67,8 | 275,5 | 113,8 | 198,4 | 5,6 | 616,9 | 340,2 | 428,9 | 247,6 |
| 90 Ø | 2 441,2 | 700,7 | 459,3 | 1 740,5 | 815,7 | 200,5 | 69,9 | 287,3 | 120,3 | 213,0 | 8,1 | 656,9 | 379,7 | 382,8 | 237,7 |
| 91 Ø | 2 463,7 | 622,3 | 411,9 | 1 841,5 | 859,9 | 196,2 | 74,0 | 325,3 | 136,1 | 245,9 | 8,5 | 714,5 | 414,4 | 359,5 | 226,9 |
| 92 Ø | 2 788,5 | 624,1 | 414,1 | 2 164,4 | 990,0 | 193,1 | 68,7 | 373,5 | 153,5 | 341,6 | 13,3 | 860,0 | 494,4 | 396,2 | 260,1 |
| 92 I-II Ø | 2 659,1 | 616,1 | 411,6 | 2 042,9 | 952,5 | 187,3 | 67,9 | 329,7 | 140,2 | 312,1 | 12,1 | 817,4 | 475,3 | 396,5 | 257,0 |
| 93 I-II Ø | 3 348,5 | 649,5 | 416,5 | 2 699,0 | 1 165,8 | 205,4 | 61,8 | 505,8 | 194,1 | 435,7 | 16,7 | 1 066,8 | 585,2 | 485,3 | 307,9 |

64

FUENTE: INE

CUADRO 1.10.

GANANCIA MEDIA POR HORA TRABAJADA

65

| Pagos totales por ambas jornadas | | | | | Industria, incluida construcción (CNAE 1 a 5) | | | | | | | | | | Servicios (CNAE 6 a 8) | | | | | | | |
|----------------------------------|-------|-------|-----|-------|---|------------------------|----------|--------------------|-------------------------|-------|---|--|-------|-----|------------------------|-----|-------|-------|----|----|----|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Industria (CNAE 1 a 4) | | | | | | | | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | | | | |
| | | | | | | 7 | Del cual | | Industria no energética | | | | 9 | | | | | | 10 | 11 | 12 | 13 |
| | | | | | | | 8 | Manu- facturera | Energía y agua | Total | Minerales no ener- géticos y química | Transfor- madora de metales y precisión | | | | | | | | | | |
| 87 0 | 809 | 1 036 | 670 | ... | ... | 804 | 847 | 832 | 1 287 | 827 | 980 | 895 | 694 | 658 | 810 | 684 | 917 | 1 307 | | | | |
| 88 0 | 861 | 1 108 | 705 | ... | ... | 851 | 900 | 882 | 1 361 | 878 | 1 034 | 946 | 741 | 679 | 873 | 724 | 973 | 1 452 | | | | |
| 89 0 | 924 | 1 208 | 747 | 1 093 | 807 | 910 | 958 | 932 | 1 478 | 928 | 1 093 | 998 | 796 | 730 | 947 | 735 | 1 044 | 1 626 | | | | |
| 90 0 | 1 005 | 1 310 | 812 | 1 183 | 858 | 990 | 1 042 | 1 014 | 1 608 | 1 008 | 1 192 | 1 093 | 858 | 812 | 1 030 | 799 | 1 142 | 1 768 | | | | |
| 91 0 | 1 087 | 1 408 | 877 | 1 284 | 949 | 1 078 | 1 143 | 1 114 | 1 773 | 1 107 | 1 304 | 1 208 | 941 | 890 | 1 102 | 860 | 1 271 | 1 912 | | | | |
| 92 0 | 1 171 | 1 506 | 938 | 1 382 | 1 016 | 1 164 | 1 236 | 1 203 | 1 924 | 1 196 | 1 425 | 1 307 | 1 017 | 956 | 1 181 | 918 | 1 356 | 2 070 | | | | |
| 92 HI 0 | 1 098 | 1 414 | 883 | ... | ... | 1 092 | 1 157 | 1 124 | 1 855 | 1 118 | 1 324 | 1 214 | 955 | 905 | 1 107 | 869 | 1 296 | 1 885 | | | | |
| 93 HI 0 | 1 175 | 1 502 | 939 | ... | ... | ... | 1 238 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 972 | 1 186 | ... | ... | ... | | | | |

FUENTE: INE

CUADRO 1.11.

VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS

Viviendas iniciadas y rehabilitaciones

(miles de viviendas)

| | V.P.O. de promoción privada | | | V.P.O. de promoción pública | | Viviendas libres | Total nuevas viviendas | Total rehabilitaciones (a) |
|------|-----------------------------|-----------------|-------|-----------------------------|----------------|------------------|------------------------|----------------------------|
| | Serie original | | Total | Serie desestacionalizada | | | | |
| | Régimen Especial | Régimen General | | Serie original | Serie original | | | |
| | (1) | (2) | | (3)=(1)+(2) | (4) | | | |
| 1980 | — | 104,9 | 104,9 | — | 26,6 | 118,7 | 250,2 | — |
| 1981 | — | 116,9 | 116,9 | — | 30,6 | 103,0 | 250,5 | — |
| 1982 | — | 115,7 | 115,7 | — | 19,4 | 91,0 | 226,1 | — |
| 1983 | — | 109,0 | 109,0 | — | 29,2 | 91,8 | 230,0 | — |
| 1984 | — | 106,3 | 106,3 | — | 14,0 | 80,2 | 200,5 | 19,3 |
| 1985 | — | 113,2 | 113,2 | — | 28,6 | 80,5 | 222,3 | 40,4 |
| 1986 | — | 109,3 | 109,3 | — | 13,2 | 92,2 | 214,6 | 79,4 |
| 1987 | — | 91,3 | 91,3 | — | 8,5 | 151,3 | 251,1 | 54,4 |
| 1988 | 1,5 | 65,3 | 66,8 | — | 9,7 | 194,1 | 270,6 | 27,2 |
| 1989 | 2,1 | 43,2 | 45,3 | — | 11,3 | 228,8 | 285,4 | 20,8 |
| 1990 | 2,5 | 33,1 | 35,6 | — | 12,9 | 190,8 | 239,4 | 20,1 |
| 1991 | 2,5 | 33,0 | 35,5 | — | 7,7 | 160,6 | 203,9 | 17,8 |
| 1992 | 4,4 | 33,3 | 37,7 | — | 12,2 | 160,6 | 210,5 | — |

(a) Rehabilitaciones terminadas del Patrimonio Público y Privado, acogidas a los sistemas vigentes de ayudas públicas, tanto planes nacionales como normativas específicas de las Comunidades Autónomas.
Fuente: MOPT y BHE

CUADRO 1.11 (Continuación)

VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS

Viviendas terminadas y rehabilitaciones

(miles de viviendas)

| | V.P.O. de promoción privada | | Total (3)=(1)+(2) | V.P.O. de promoción pública | | Total nuevas viviendas | | Total rehabilitaciones (a) | |
|------|-----------------------------|---------------------|----------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------------|----------------|------------------------------|--------------------|
| | Serie original | | | Serie original | Viviendas libres | | Serie original | Serie desestacionalizada | |
| | Régimen Especial (1) | Régimen General (2) | | | Serie desestacionalizada (4) | Serie original (6) | | Serie desestacionalizada (7) | Serie original (8) |
| 1980 | — | 116,8 | 116,8 | 9,3 | 136,8 | — | 262,9 | — | |
| 1981 | — | 108,7 | 108,7 | 10,2 | 115,9 | — | 234,8 | — | |
| 1982 | — | 119,3 | 119,3 | 19,8 | 103,7 | — | 242,8 | — | |
| 1983 | — | 111,2 | 111,2 | 27,5 | 91,7 | — | 230,4 | — | |
| 1984 | — | 119,7 | 119,7 | 14,4 | 68,0 | — | 202,0 | — | |
| 1985 | — | 112,7 | 112,7 | 15,9 | 62,8 | — | 191,4 | 3,4 | |
| 1986 | — | 106,0 | 106,0 | 16,2 | 73,0 | — | 195,2 | 17,7 | |
| 1987 | — | 102,7 | 102,7 | 11,7 | 86,4 | — | 200,8 | 19,6 | |
| 1988 | — | 93,6 | 93,6 | 17,3 | 128,5 | — | 239,5 | 20,2 | |
| 1989 | — | 71,3 | 71,3 | 12,4 | 152,8 | — | 236,6 | 23,3 | |
| 1990 | 0,4 | 50,8 | 51,2 | 9,6 | 220,3 | — | 281,1 | 24,3 | |
| 1991 | 1,7 | 36,6 | 38,3 | 7,9 | 227,2 | — | 273,3 | 26,9 | |
| 1992 | 2,9 | 32,7 | 35,5 | 9,3 | 177,6 | — | 222,5 | 18,0 | |

(a) Rehabilitaciones terminadas del Patrimonio Público y Privado, acogidas a los sistemas vigentes de ayudas públicas, tanto planes nacionales como normativas específicas de las Comunidades Autónomas.

Fuente: MOPT y BHE.

CAPITULO 2

LA EVOLUCION DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA

- 1. Introducción.**
- 2. El Mercado de alquiler.**
- 3. El Mercado de la Vivienda usada.**
- 4. El Problema del Suelo.**
- 5. La Rehabilitación de Viviendas.**

INDICE DEL CAPITULO 2

2. EVOLUCION DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA.

2.1. Introducción.

2.2. El Mercado de alquiler

2.2.1. Introducción.

2.2.2. Evolución Legislativa.

2.2.3. El Intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas libres.

2.2.4. El Intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas protegidas.

2.2.4.1. Introducción.

2.2.4.2. Determinación de la Renta.

2.2.4.3. Revisión y Modificación de la Renta.

2.2.4.4. Incrementos de la Renta.

2.2.4.5. Resolución del Contrato.

2.2.5. Aspectos Fundamentales de la Regulación en materia de Arrendamientos.

2.2.6. Impactos y consecuencias de la Regulación en materia de Alquileres.

2.2.6.1. Introducción.

2.2.6.2. Consecuencias fundamentales.

2.2.6.2.1 Estado de conservación del Parque de Viviendas en alquiler.

2.2.6.2.2 Movilidad de la Población.

2.2.6.2.3 Relación con los ingresos del cabeza de familia y situación socioeconómica.

2.2.6.2.4 Efectos sobre el propio Mercado de Viviendas de alquiler.

2.2.6.2.5 Efectos de la utilización del espacio.

2.2.6.3. Reflexiones en torno a una reforma de la política de alquileres: el Anteproyecto de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos.

2.3. El Mercado de la Vivienda usada.

2.3.1. Introducción.

2.3.2. Características de la Vivienda usada.

2.3.2.1. Antigüedad de las viviendas transmitidas.

2.3.2.2. Superficie de las viviendas transmitidas

2.3.2.3. Número de habitaciones y dormitorios.

2.3.2.4. Obras previstas.

2.3.2.5. Ingresos familiares.

2.3.2.6. Actividad del cabeza de familia.

2.3.2.7. Forma de pago.

2.3.2.8. Financiación en la adquisición de Viviendas usadas.

2.4. El Problema del Suelo.

2.4.1. Introducción.

2.4.2. Aspectos fundamentales de la Reforma de la Ley del Suelo.

2.4.3. Principales críticas a la nueva Ley del Suelo.

2.5. La Rehabilitación de Viviendas.

2.5.1. Introducción.

2.5.2. El Interés Económico de la conservación de los centros históricos.

2.5.3. El apoyo a la rehabilitación.

2.5.3.1. Introducción.

2.5.3.2. Ayudas ofrecidas según el tipo de actuaciones de rehabilitación.

2.5.3.2.1 Actuaciones de Rehabilitación Pública.

2.5.3.2.2 Actuaciones de Rehabilitación Privada.

2.5.4. Perspectivas de la rehabilitación de viviendas en España.

2. EVOLUCION DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA

2.1. Introducción

Desde el comienzo de la crisis iniciada en los años 70 el Sector de la Construcción se reveló como particularmente vulnerable a ésta, con mayores índices de desempleo incluso que otros sectores. Sin embargo, la inflación alcanzó escasamente al producto, puesto que la demanda pulsaba a niveles extremadamente bajos.

A esta situación contribuían básicamente dos factores. Por una parte, la inestabilidad generalizada en los empleos, que desincentivaba la compra de un bien cuyo coste se prolongaría durante años, con largos plazos de amortización y, por otra parte, las condiciones de financiación de las viviendas, especialmente duras en el caso español debido a los elevados tipos de interés nominales y a la cortedad de los plazos de amortización, que se situaban en torno a los 10-15 años, cuando en Europa se concedían generalmente a 20 o más años.

Las compañías constructoras trataban de suavizar las condiciones concediendo directamente financiación del promotor al comprador, aplazando parte del pago, etc. Esta financiación ofrecida por el promotor, que llegó a suponer más del 40% del precio de venta, es hoy por hoy muy residual, tal como veremos a continuación.

A partir de los años 80, se van produciendo una serie de reformas en el panorama económico y legislativo que van a influir poderosamente en la evolu-

ción de la construcción, adquisición y rehabilitación de viviendas.

El primer paso es la Ley 2/1981 sobre el Mercado Hipotecario que es objeto de un análisis exhaustivo en otra sección de este trabajo (ver el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral).

En síntesis, la Ley del Mercado Hipotecario y el Reglamento que la desarrolla pretenden acabar con las difíciles condiciones de financiación a la vivienda existentes hasta entonces, garantizando, por la vía del Mercado Hipotecario, que las entidades financieras que concediesen cualquier crédito vivienda -y que tradicionalmente habían sido, casi en exclusiva, Banca Oficial y Cajas de Ahorros- pudieran movilizar y refinanciar dichos recursos con toda facilidad.

Aún cuando el modelo diseñado ha entrado ciertamente en crisis en la actualidad, como veremos más adelante , no deja de ser cierto que se consiguieron, al menos en parte, los objetivos previstos: al incrementarse la competitividad entre los diferentes intermediarios financieros, mejoraron las condiciones de los créditos y se diversificó la oferta.

Con anterioridad a 1985 se aprueban medidas encaminadas a mejorar comparativamente la situación de las viviendas de protección oficial, admitiéndose exenciones para las V.P.O. en cuanto a licencias de obra, impuestos de plusvalías y contribución territorial urbana.

En 1985, a través del Real Decreto-Ley 2/1985 de 30 de Abril, más conocido popularmente como "*Decreto-Boyer*", se reforzó el trato de favor del

que era objeto la vivienda. Por una parte, se aplicó una desgravación del 17% a las inversiones destinadas a la adquisición de vivienda nueva, fuese residencia habitual o no. Posteriormente, el Real Decreto 1667/1985, de 11 de Septiembre, estableció una desgravación del 15% a las inversiones destinadas a la adquisición de viviendas usadas o a su rehabilitación, independientemente del uso que se les fuera a dar.

Sin embargo, el citado Decreto-Boyer resultó más conocido por sus repercusiones en materia de alquileres. Así, el artículo 9 del Real Decreto-Ley 2/1985 de 30 de Abril suprime la cláusula de prórroga forzosa de los contratos de arrendamientos urbanos. Esta medida permitió la reconsideración de la inversión en activos inmobiliarios como alternativa a la inversión mobiliaria.

Precisamente, la Ley de Activos Financieros, también de 1985, que termina con la opacidad fiscal de algunos títulos valores a fin de controlar la actividad económica generada a partir del dinero "negro", facilitó indirectamente la colocación de capitales en el mercado inmobiliario.

Por otra parte, en la medida en que se desbloqueara el sector del alquiler, se estaría potenciando simultáneamente la figura de la rehabilitación.

Hay que tener en cuenta que el modelo urbano imperante en aquellos momentos y todavía hoy, al igual que sucede en el resto de Europa, se basaba en la existencia de cascos históricos muy demandados y, paradójicamente, en mal estado de conservación y núcleos en la periferia que van perdiendo valor a medida que la infraestructura de transporte se va mostrando cada vez más ineficaz y colapsada ante el uso generalizado del vehículo individual y el insuficiente

servicio ofrecido por el transporte público.

Resulta evidente que el problema de la vivienda en los núcleos urbanos está íntimamente relacionado con una infraestructura de transportes concebida en una menor escala de lo que la realidad ha revelado como necesaria, lo cual ha acelerado el precio de unas zonas en detrimento de otras¹.

El Decreto Boyer concede, asimismo, libertad para que las viviendas fuesen convertidas en locales de negocios. El crecimiento de la actividad económica y, en concreto, del sector terciario, fue potenciando la demanda de oficinas en alquiler de zonas denominadas C.B.D. (Central Business District), lo que unido a una oferta difícilmente ampliable en estas zonas, empujó al alza a los precios del alquiler de oficinas e, indirectamente, de sus usos alternativos: las viviendas.

La experiencia nos muestra que las elevaciones de precios se originaron en los centros de las ciudades, propagándose a la periferia. En el futuro se espera que sea la oferta de viviendas destinadas a estratos de bajos recursos económicos y la oferta de locales y oficinas junto con la rehabilitación en general, las actividades cuya demanda pueda seguir incrementándose².

¹ "Existen en este momento una serie de proyectos de infraestructura, cuya realización sentaría las bases para intentar solucionar el problema de las comunicaciones en Madrid, que están directamente relacionadas y afectan al problema de los asentamientos" tal como señala B. ALBERDI en *"La Evolución del Mercado Inmobiliario: Madrid"*, Revista Española de Financiación a la Vivienda n.10, B.H.E, Madrid, 1989, pág. 46.

² Aunque esta tesis es defendida por algunos expertos como J. LEAL, otros como P. GOMEZ de SGV creen que la oferta dirigida al terciario va a deprimirse.

La unión de todas aquellas circunstancias permitió generar a mediados de los 80 un importante incremento de la demanda de viviendas y, en consecuencia, de los precios. Si bien vamos a ofrecer información cuantitativa de los precios en el sector inmobiliario tanto en lo que se refiere a promoción para ventas o para alquileres y rehabilitación, los datos no son absolutamente fiables dada la dispersión del mercado.

En general, las informaciones en cuanto a la subida de precios de 1985-1988 (el punto más alto) nos reflejan incrementos muy variables, dependiendo del carácter y tipo de vivienda, pero que se colocan en torno al 30%.

En un principio, la oferta reaccionó con timidez. No hay que olvidar, por otra parte, que el período de construcción de una vivienda es prolongado y que se partía de una enorme atonía en el sector.

En el momento actual, se aprecian dos fenómenos curiosos en cuanto a las empresas constructoras o promotoras: por una parte, se va desplazando la actividad de la construcción destinada a la venta del producto en favor de la rehabilitación, ante el auge de precios de los centros urbanos, y del alquiler de oficinas y locales de negocios, ante la terciarización de la economía.

Por otra parte, en cuanto al tipo de agentes que operan en el sector, ante el incremento en los precios del suelo - input fundamental para la obtención del producto - se ha producido una mayor vinculación entre las empresas que actúan en este mercado y el sector financiero.

En el caso de las grandes ciudades se evidencia, además, la fragmentación del producto, pues las empresas, dada la envergadura de los costes del suelo,

prefieren llevar a cabo pequeñas promociones, si bien la concentración empresarial ha aumentado.

También se han incorporado a este mercado agentes tradicionalmente no vinculados a él, atraídos por las altas tasas de rentabilidad esperadas, como es el caso de las compañías de seguros, o por la importancia social de este mercado, como en el caso de cooperativas, sindicatos, promotores públicos, etc. o por las buenas expectativas del sector, como es el caso de la inversión extranjera en un proceso de fuerte internacionalización de la economía.

La citada mayor rentabilidad de las inversiones inmobiliarias en España, alentó la canalización de recursos extranjeros hacia el mercado inmobiliario.

Esta afluencia de capitales extranjeros no se correspondió, sin embargo, con un buen nivel de las inversiones inmobiliarias españolas en el exterior: *"la presencia cada vez más destacada de estas grandes multinacionales del sector inmobiliario, no se corresponde en absoluto de manera simétrica con una exportación de capital español hacia el exterior. La inversión española en actividades inmobiliarias en el extranjero equivale, en el período 1986-1988 aproximadamente el 10% de la inversión extranjera en España en el mismo sector"*³.

El resultado ha sido una escalada de precios muy importante que parece desacelerarse en la actualidad, y que coloca en una posición muy difícil a los

³ NARBONA, C: "Evolución reciente del mercado inmobiliario en España" Revista Española de Financiación a la Vivienda, núm.10, B.H.E., Madrid, 1989, pág. 28.

estratos de menos recursos económicos ante el retroceso de la construcción de V.P.O., justificado según fuentes gubernamentales por el hecho de que las ayudas se facilitan ahora con criterios mucho más selectivos.

Independientemente de que esto sea o no cierto, la escalada de precios ha sido tal, que buena parte de la población sigue necesitando grandes ayudas financieras para poder acceder a una vivienda digna.

Con el Real Decreto Ley aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de Noviembre de 1991 se trata precisamente de hacer frente a este problema, comprometiendo a los Ayuntamientos en la cesión de suelo a precios mucho más bajos de lo que había venido siendo habitual, dado que a los precios anteriores era casi imposible la construcción de V.P.O. (Un análisis más extenso del Plan de Viviendas 1992-1995 puede encontrarse en el capítulo 3 de esta Tesis Doctoral).

Sin embargo, actualmente los Ayuntamientos presionan junto a los promotores privados para que se apruebe la elevación de los módulos autorizados por la Administración.

El aprobado Plan de Viviendas 1992-1995 (Real Decreto Ley sobre Medios de Financiación de Actuaciones Protegidas en Materia de Vivienda y Suelo de 15 de Noviembre de 1991) pretende alcanzar las 100.000 actuaciones anuales durante dicho período, con unas necesidades de financiación de 450.000 millones que serán aportados mayoritariamente por el grupo bancario público Argentaria (150.000 millones) a través del Banco Hipotecario de España y la Caja Postal.

De lograrse dichos objetivos, el éxito sería rotundo pues no hay que olvidar que en 1991 se financiaron tan sólo 45.000 actuaciones protegidas, lo que supone un descenso del 50% respecto a los objetivos propuestos para 1990 (que ya suponían un retroceso del 30% respecto a los del año anterior).

La construcción de V.P.O. entra en crisis desde mediados de los 80 a consecuencia del deseo de la Administración de construir viviendas a precio tasado totalmente ajeno a los parámetros del mercado. Naturalmente, la Administración pretendía llevar a cabo una política social con los menores costes posibles para el erario público, por lo que se trataba de controlar el precio al que se vendían las V.P.O. de promoción privada. Ante esta situación, los promotores privados abandonaron la construcción de V.P.O.

Los responsables de la Administración argumentaban que *"Es normal que el MOPU pretenda comprar a buen precio a las constructoras, dado que el MOPU es el principal cliente de las constructoras, con unos ingresos anuales de 500.000 millones"*⁴.

Esta situación ha dado lugar actualmente a una reorganización de las estructuras económicas en cuanto a promoción de viviendas.

Se acusa, en general a los promotores privados de haber abandonado al sector protegido. Fuentes de Asprima⁵ señalan que *"se trata de una expulsión*

⁴ Declaraciones del entonces Ministro de Obras Públicas y Urbanismo J. SAENZ DE COSCULLUELA a la Prensa el día 15 de Marzo de 1990.

⁵ Declaraciones a la Prensa el 3 de Junio de 1990

como consecuencia de la imposibilidad de adecuar los costes con los precios máximos autorizados. (...) Los propios responsables de la patronal madrileña recuerdan que los promotores privados han sido los que han constituido el 90% de las antiguas viviendas de protección oficial, magnitud esta que difícilmente podrán mantener a partir de ahora."

Efectivamente, en el pasado más del 90% de las viviendas fueron construidas mediante promoción privada, cifra que se está reduciendo notoriamente en la actualidad, ante el avance de entidades sin ánimo de lucro, tales como cooperativas, patronales, etc., que llevan a cabo una política social de viviendas.

Sin embargo, nuestra situación difiere bastante de la reinante en la CE: en Italia, el 70% de las viviendas son construidas mediante régimen de cooperativa, aún cuando otros países europeos, como Francia, presentan cifras más modestas (el 30%).

Según responsables de la sociedad cooperativa "*Planificación Social de la Vivienda*", un 60% de los 11.000 encuestados en 7 grandes ciudades españolas consideran la construcción mediante cooperativa como el sistema idóneo para abaratar costes, y sólo el 27% cree que en España funcionan especialmente mal a causa de la mentalidad de la gente⁶.

Por su parte, los promotores privados, consideran que más que abandonar

⁶Declaraciones a la Prensa el 1 de Diciembre de 1991 de C. SOTOS, Director General de "*Planificación Social de la Vivienda*", cooperativa creada a iniciativa de la U.G.T. y que se ha convertido en el primer promotor de viviendas de Madrid y uno de los primeros de España.

el segmento de viviendas protegidas, lo que ha sucedido es que han sido expulsados del mismo, al no poder adecuar los costes -principalmente el del suelo- con los precios autorizados por la Administración.

Se plantea, lógicamente, la reestructuración del sector, demasiado fragmentado para poder funcionar con eficiencia ante los incrementos en los costes y la creciente competencia de grandes empresas. De hecho, tras una década de diversificaciones, las principales constructoras europeas han comenzado a cimentar alianzas por todo el continente, incluida España.

Existe además una falta clara de seguridad laboral en un sector que, tras una fuerte crisis, ha visto incrementado fuertemente su ritmo de actividad y, con él, la siniestralidad laboral.

Esto implica la necesidad de un cambio de estrategias y estructuras de producción y organización de estas empresas.

Las centrales sindicales han comunicado a la Prensa los siguientes datos: *"Construir 1.000 viviendas lleva aparejada la muerte de un trabajador. Cada día natural, 2.5 trabajadores quedan arrinconados en casa por incapacidad o invalidez. El sector tiene dos veces más accidentes mortales que el resto de la industria y cuatro veces más que la agricultura y el sector servicios (...) cada día natural muere un albañil"*⁷.

Si bien existe una normativa en vigor que podría evitar esta situación -el

⁷ Comunicado realizado por las Centrales Sindicales y recogido en la Prensa el 17 de Abril de 1989.

Real Decreto 555/1986 de 21 de Febrero- se calcula que un 84% de las obras no lo cumplen, y de éstas, el 80% son obras de la propia Administración. Según fuentes de la UGT, la mayor parte de los accidentes se producen en las subcontratas.

Estas subcontratas surgen como consecuencia de la falta de personal de las empresas, que tras 10 años de crisis, fueron reduciendo su plantilla hasta llegar a la situación actual, de mayor actividad, que tratan de cubrir con subcontratas y con más de un 60% de contratos eventuales. Incluso existen grupos de trabajadores autónomos que reciben encargos de los subcontratistas.

Estas actividades están absolutamente fuera de cualquier normativa y se realizan sin medidas de seguridad. Precisamente la falta de normativa lleva a las centrales sindicales a asegurar que existen en la realidad un 25% más de los accidentes registrados, encubiertos por no estar dadas de alta las víctimas en la Seguridad Social.

El Sector de la Construcción se encontró pues ante un período de crecimiento anárquico y un posterior estancamiento y sin que la Administración, curiosamente, obligue al cumplimiento de una normativa que lleva ya vigente más de cinco años.

De esta forma la Administración trató de favorecer el crecimiento -aunque sea desordenado- de los grupos inmobiliarios españoles y asegurarles una cuota de mercado ante la competencia de grupos extranjeros.

Hay que reconocer que la participación de grupos extranjeros en nuestro mercado parece atenuarse ante el fin del boom inmobiliario.

Es de esperar que el ajuste en el propio mercado ayude a racionalizar la situación: parece haberse tocado fondo en lo que se refiere a los precios, habida cuenta de que a los precios actuales algunas viviendas ya no encuentran demanda efectiva que las adquiera.

El final de la escalada inmobiliaria coincide precisamente con una nueva estrategia de la Política de Vivienda recogida en el antes citado Plan 1992-1995.

Efectivamente, la cifra de 460.000 viviendas como objetivo del Plan 1992-1995 no significa necesariamente igual número de viviendas construidas, sino un número tal de familias que con ayuda pública logren acceder a una vivienda ya sea nueva o usada, en propiedad o en alquiler.

No hay que olvidar que, según los datos ofrecidos por el Censo de Viviendas de 1991, más del 13% del total de viviendas principales están desocupadas y de ellas más del 10% se encuentran en Madrid y Barcelona.

Por otro lado hay que señalar que gran parte de la demanda no puede ser satisfecha a través del mercado a causa de la dureza en las condiciones de financiación, que, sin embargo, habían venido mejorando hasta la actual coyuntura, en que por medidas de política monetaria antiinflacionista, se han visto de nuevo endurecidas, impidiendo el acceso de parte de la demanda al producto deseado.

En suma, el mercado inmobiliario español se ha caracterizado por una situación de altos costes del suelo y una demanda que ha pulsado con fuerza, lo que ha propiciado la elevación de los precios de las viviendas y aunque las

subidas de éstos parecen desacelerarse en la actualidad, hoy por hoy se siguen manteniendo a niveles demasiado elevados.

Los menos perjudicados por esta situación son, por supuesto, los propietarios del suelo, o bien, aquellas personas que no acceden a una vivienda por primera vez. De hecho, la actual reforma de la Ley del Suelo pretende precisamente acabar con la especulación de un bien escaso y socialmente muy valioso.

Paradójicamente, y a pesar de la fortaleza mostrada en general por la demanda, a la que se hace responsable fundamental de los incrementos de los precios de los últimos años, ésta no es, ni mucho menos, uniforme.

Por una parte porque, como ya hemos señalado, existe una amplia capa de la población expulsada del mercado a consecuencia de la inflación inmobiliaria.

Por otra parte, porque esta demanda presenta cambios cualitativos muy importantes que la oferta debe atender en el futuro.

La evolución demográfica indica la tendencia a un incremento de personas solas y de parejas de alto poder adquisitivo que demandarán, fundamentalmente, pisos de elevado nivel de calidad y, generalmente, escasas dimensiones.

Se están sobrevalorando las zonas más céntricas por el agotamiento de las actuales infraestructuras de transportes, que acaban por encarecer en términos de horas perdidas en transporte, gasolina, stress, etc., las viviendas de los extrarradios, a las que los precios habían afectado en menor medida.

Las consecuencias de la inflación inmobiliaria son especialmente graves

para los estratos con menor nivel de renta, pues no se encuentran V.P.O. más que a decenas de kilómetros del centro de las ciudades.

Las medidas adoptadas por el Gobierno en materia de viviendas tratan precisamente de controlar esta inflación inmobiliaria por la vía de reducir la demanda de viviendas en propiedad.

Hay que tener en cuenta que, a la luz de las necesidades estimadas de viviendas en la actualidad y de la evolución demográfica, no resulta correcto atender inmediatamente esta demanda, pues el parque de viviendas actual puede ser suficiente para atender las necesidades futuras a medio plazo.

Lo que sí parece ir ganando cuota de mercado es la rehabilitación, actividad que absorbe gran cantidad de mano de obra y que presenta un futuro muy esperanzador.

Tampoco hay que olvidar que España es uno de los países europeos con mayor número de viviendas ocupadas por sus propietarios y, simultáneamente, mayor número de viviendas desocupadas que, paulatinamente, van afluyendo al mercado del alquiler.

Las medidas dirigidas a desincentivar la demanda de viviendas en propiedad son, por una parte, la Ley de Tasas, que obliga a tributar en Transmisiones Patrimoniales -cuando se trate de una transacción entre particulares- o en el IVA -cuando se trate de una transacción con la promotora- por el valor de transacción real y no por valores ficticios como pudiera ser el valor catastral.

Asimismo, la reforma de la Ley del Suelo pretende conseguir una mejor utilización del suelo edificable y acabar con la especulación.

En conjunto, la política de viviendas diseñada busca el control de los precios y el apoyo a los estratos sociales más necesitados.

Las condiciones actuales de financiación a la vivienda como consecuencia de las medidas restrictivas de política monetaria puestas en marcha por el Gobierno, facilitarán el control de los precios, pero difícilmente conseguirán intensificar las ayudas sociales a menos que se haga con nuevos incrementos del déficit público, lo cual no sería política ni económicamente deseable.

De hecho, el análisis del mercado inmobiliario que efectuamos a continuación nos desvelará que cada vez son más las familias de clase media y de rentas no muy bajas que se muestran incapaces de acceder por sí mismas a una vivienda digna en propiedad y que tan sólo una desaceleración de los precios del mercado puede proporcionarles el acceso a la misma.

Si bien la ambiciosa y eficaz operación llevada a cabo en cuanto a remodelación y rehabilitación de barrios ha tenido un fruto muy positivo y ha permitido eliminar buena parte de la infravivienda a la vez que se elevaba la calidad de vida de muchos ciudadanos, el problema sigue siendo muy complejo.

La solución parece estribar, ante todo, en el abandono de la Política de Viviendas concebida como política de fomento a la construcción y el empleo.

Se trata más bien de articular una política global de alojamiento que comprenda aspectos que van desde la posible construcción de nuevas viviendas a

la rehabilitación de las ya existentes, y que supere las contradicciones generadas por la Ley de Arrendamientos Urbanos en el mercado del alquiler a la vez que aborde el problema de la infraocupación del parque existente.

Vamos a pasar revista a estos aspectos a continuación y vamos a abordar, asimismo, las características físicas y económicas de las viviendas que se ofrecen hoy en día en el mercado.

En primer lugar, vamos a analizar la caótica situación actual del mercado de alquileres en España y sus posibles vías de reforma, con especial referencia al problema de los contratos de "*rentas congeladas*".

En segundo lugar, vamos a analizar el mercado de la vivienda usada, aspecto especialmente interesante para la Política de Viviendas en España porque este tipo de viviendas presenta generalmente precios más bajos que la otra nueva, por lo que puede apoyarse en este segmento una política social con menores costes para la Administración.

Haremos igualmente una reflexión sobre el estado de conservación del stock inmobiliario existente y la necesidad de emprender actuaciones de rehabilitación, actividad relativamente nueva en la Política de Viviendas española.

Respecto a la situación de la vivienda nueva debemos remitirnos a lo expuesto en el próximo capítulo de esta investigación, en el que se analiza exhaustivamente tanto la construcción actual y pasada de viviendas protegidas como libres.

2.2. El mercado de alquiler

2.2.1. Introducción

España presenta una situación anómala en el mercado inmobiliario en cuanto a sus esquemas de ocupación si se la compara con el resto de países de la CE: el país con mayor índice de viviendas en propiedad y con menor ocupación mediante arrendamiento, como ya se ha señalado.

Así, mientras en la antigua RFA, se calcula que el 58% del total de viviendas son utilizadas mediante alquiler, en Francia el 38% y en el Reino Unido el 37%, en España el porcentaje se sitúa en torno al 15%, según datos del MOPU referidos a julio de 1992.

La vigente Ley de Arrendamientos Urbanos es en parte causante de este problema, que ha incidido a su vez en el deterioro de los inmuebles, pues aproximadamente un 40% del total de las viviendas arrendadas están alquiladas con rentas muy bajas en comparación con los gastos de mantenimiento del inmueble a sufragar por parte del propietario, con lo que éste ha optado por el abandono del mismo. Esto explica, en palabras del Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA), por qué se ha tendido más a la construcción de solares que a la rehabilitación de inmuebles en mal estado.

Tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 2/1985, más conocido como "*Decreto Boyer*", hubiese sido de esperar una mayor proporción de viviendas en alquiler y una dinamización de este mercado.

Sin embargo, las cifras apuntan a que de 2.5 millones de viviendas en alquiler en 1970 (es decir, el 30% del parque total de viviendas) se ha pasado en 1992 a más de 11 millones de viviendas en alquiler, lo que representa casi un 12% del parque total. Es decir, que si bien han aumentado en términos absolutos el número de viviendas ocupadas mediante el régimen de alquiler, este tipo de utilización de las viviendas ha ido perdiendo participación sobre el total.

Quizás esto sea explicable por el hecho (cuyas causas parecen apuntar a la falta de información y asesoramiento de los propietarios) de que de los 304.000 contratos firmados a partir de 1985, sólo unos 137.000 se han acogido a la posibilidad de que el propietario no prorrogue de forma forzosa el contrato de arrendamiento a sus inquilinos, es decir, que sólo un 45% de los contratos posteriores a 1985 se ha acogido al principal beneficio contemplado para el propietario en el Real Decreto-Ley 2/1985, que supone la cláusula de prórroga forzosa de los contratos de arrendamientos urbanos.

Resulta sorprendente que no haya sido aprovechado este aspecto precisamente por los que más se podían beneficiar. Incluso, se había considerado al "*Decreto Boyer*" como un tipo de normativa excesivamente dura para los arrendatarios, pasando sin transición de una situación de generalizada tiranía de éstos a la de los propietarios. La desinformación de los agentes ha permitido, al menos, que el paso haya sido gradual.

Actualmente sigue debatiéndose otra reforma más profunda en este mercado. A juicio del MOPTMA y de los principales interlocutores, es preciso

conjugar los intereses de las dos partes, inquilinos y arrendadores, igualmente protegibles y legítimos, enfocándose la reforma del alquiler de forma tal que dé estabilidad al inquilino -lo cual el Decreto Boyer dificulta- y, simultáneamente, evite perpetuar situaciones en las que la vivienda se vincule a éste permanentemente.

Como medida de fomento para el sector, el Gobierno actual ha introducido la posibilidad de incluir desgravaciones fiscales para aquellas personas que ocupen bajo el régimen de arrendamiento viviendas que no sean de su propiedad.

Indirectamente, esto permitirá controlar el volumen de rentas recibidas por los propietarios en la explotación de sus activos inmobiliarios y que, en la mayor parte de los casos, se escapa del control de la Administración, sobre todo teniendo en cuenta la atomización de la oferta de viviendas en alquiler en España que, una vez más, se caracteriza por su singularidad frente a la media europea, pues el 85% de las viviendas son alquiladas por particulares, que encuentran así un complemento a sus rentas, pero se ven perjudicados por la lentitud de las actuaciones judiciales, pues el hecho de que un inquilino deje de pagar la rentas puede suponer casi dos años de demora para recuperar la vivienda. Asimismo, la persecución de los profesionales del "no pago" es escasa.

El resto de la oferta de viviendas en alquiler se reparte como sigue: un 5% son sociedades privadas, un 0.7% son sociedades de promoción pública y un 6.9% de las viviendas son ofrecidas por la propia Administración Pública. El resto se reparte entre entes de naturaleza diversa según un estudio realizado por

el entonces MOPU⁸ (ver cuadros 2.1 al 2.5).

Un caso singular lo constituye la CAIXA, pues sin haber percibido estímulos o ayudas financieras para este apartado de su actividad social, posee un importante patrimonio de viviendas arrendadas. En el resto de las Cajas de Ahorros el inmovilizado dedicado al alquiler es poco significativo.

Si bien el MOPU ha explicado las técnicas con las que fueron llevadas a cabo sus estimaciones, reconoce que, en general, se haya podido dar un sesgo a la baja en cuanto a las rentas más altas.

Lo cierto es que las cifras presentadas a la opinión pública han sido objeto de una fuerte polémica, llegando a señalarse en la prensa que "*... sobre todo al comentar que eran poco más de 18.000 inquilinos los que pagaban más de 50.000 pts mensuales por el alquiler de su vivienda y que la renta media de todo el país es de 10.879 pts, algunos comentan incluso por qué no se facilitaba la lista de tan preciado tesoro*"⁹.

⁸ Antigua denominación del actual Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA).

⁹ Publicado en la Prensa el 1 de Abril de 1990.

CUADRO 2.1. (A)**NUMERO DE VIVIENDAS EN ALQUILER (1990)**

| TRAMOS DE RENTA | CARACTERISTICAS CONTRACTUALES | | | TOTAL |
|--------------------|-------------------------------|----------------|----------------|------------------|
| | Antes de 1965 | Entre 1965-84 | Posterior 1984 | |
| Hasta 1.000 | 74.982 | 28.135 | 2.327 | 105.444 |
| De 1.001 a 2.000 | 74.266 | 56.227 | 942 | 131.435 |
| De 2.001 a 5.000 | 98.174 | 195.721 | 10.539 | 304.434 |
| De 5.001 a 10.000 | 62.844 | 204.348 | 42.726 | 309.918 |
| De 10.001 a 20.000 | 28.255 | 182.347 | 98.690 | 309.292 |
| De 20.001 a 50.000 | 10.849 | 70.507 | 110.622 | 191.978 |
| Más de 50.000 | 0 | 10.532 | 8.228 | 18.760 |
| T O T A L | 349.370 | 747.816 | 274.074 | 1.371.261 |

FUENTE: MOPU (1990)

CUADRO 2.1. (B)**PORCENTAJE DE VIVIENDAS EN ALQUILER (1990)**

| TRAMOS DE RENTA | CARACTERISTICAS CONTRACTUALES | | | TOTAL |
|--------------------|-------------------------------|---------------|----------------|------------|
| | Antes de 1965 | Entre 1965-84 | Posterior 1984 | |
| Hasta 1.000 | 21,46 | 3,76 | 0,85 | 7,69 |
| De 1.001 a 2.000 | 21,26 | 7,52 | 0,34 | 9,58 |
| De 2.001 a 5.000 | 28,10 | 26,17 | 3,84 | 22,20 |
| De 5.001 a 10.000 | 17,99 | 27,33 | 15,59 | 22,60 |
| De 10.001 a 20.000 | 8,09 | 24,38 | 36,00 | 22,56 |
| De 20.001 a 50.000 | 3,10 | 9,43 | 40,36 | 14,00 |
| Más de 50.000 | 0 | 1,41 | 3,00 | 1,37 |
| T O T A L | 100 | 100 | 100 | 100 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del MOPU.

CUADRO 2.2.**VIVIENDAS DE ALQUILER SEGUN SITUACION LEGAL Y RENTAS
(1990)**

| SITUACION LEGAL | % DE VIVIENDAS CON RENTAS INFE- RIORES A 5.000 PTS. | RENTA MEN- SUAL EN PRO- MEDIO EN PTS. | NUMERO DE VIVIENDAS |
|---|--|--|--------------------------------|
| Rentas Congeladas | 51,1 | 7.704 | 1.022.176 |
| Rentas Revisables con Prórroga Forzosa | 8,1 | 19.817 | 211.220 |
| Rentas Revisables sin Prórroga Forzosa | 1,1 | 25.880 | 137.863 |
| T O T A L | 39,1 | 11.173 | 1.371.259 |

FUENTE: M.O.P.U. (1990)

CUADRO 2.3.**ENCUESTA REALIZADA POR EL MOPU RESPECTO AL NUMERO DE
VIVIENDAS ALQUILADAS CLASIFICADAS SEGUN PROPIETARIOS
(1990)**

| CARACTER DEL PROPIETARIO | NUMERO DE VIVIENDAS (1) | PORCENTAJE DE (1) RESPECTO AL PARQUE TOTAL |
|-------------------------------------|------------------------------------|---|
| Particular | 1.176.072 | 85,8 |
| Sociedad Privada | 69.239 | 5,0 |
| Sociedad Promoción Pública | 10.193 | 0,7 |
| Administración Pública | 94.437 | 6,9 |
| Otros* | 1.571 | 0,1 |
| NS/NC | 19.561 | 1,4 |

FUENTE: M.O.P.U. (1990)

* Propietarios de naturaleza desconocida para el estudio.

CUADRO 2.4.**EVOLUCION DEL PARQUE DE VIVIENDAS (1990)**

| FUENTE | NUMERO DE VIVIENDAS PRINCIPALES (1) | NRO. DE VIVIENDAS PRIVADAS DE ALQUILER (2) | PORCENTAJE (2)/(1) |
|---------------|--|---|---------------------------|
| Censo 1970 | 8.504.332 | 2.555.116 | 30,04 |
| Censo 1981 | 10.430.895 | 2.168.661 | 20,79 |
| EPF 1985 | 10.531.444 | 1.734.978 | 16,47 |
| EPA 1989 | 11.670.000 | 1.365.814 | 11,70 |
| Encuesta MOPU | 11.670.000 | 1.371.259 | 11,80 |

NOTA.- EPF (Encuesta de Presupuestos Familiares), la elabora el INE.
EPA (Encuesta de Población Activa), la elabora el INE. No se incluyen viviendas secundarias ni turísticas.

El Cuadro está tomado de la Prensa del 1 de abril de 1990.

CUADRO 2.5.**PLAZOS DE LOS CONTRATOS TEMPORALES EN VIVIENDAS DE ALQUILER (1990)**

| VARIABLES | IGUAL O INFER. A 6 MESES (1) | DE 6 MESES A 1 AÑO (2) | MAS DE 1 AÑO (3) | TOTAL (4)=(1)+(2)+(3) |
|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| Viviendas Totales | 2.140 | 87.504 | 48.218 | 137.862 |
| % sobre Total | 1,5 | 63,5 | 35,0 | 100,0 |
| Renta Media Pts. sin Gastos | 39.120 | 25.513 | 21.425 | 24.294 |
| Renta Media Pts. con Gastos | 40.853 | 27.222 | 22.780 | 25.880 |

FUENTE: MOPU (1990)

Ciertamente estas cifras no convencen a nadie y menos a los que se encuentran en la actualidad buscando un piso para alquilarlo. Incluso aceptando que se trata de una media y que las viviendas alquiladas de renta antigua hacen disminuir mucho el promedio, su peso sobre el parque total no es tan elevado como para justificar tales resultados.

Dentro del mercado de alquileres, destaca por su fuerte actividad el mercado de alquileres de locales y oficinas, beneficiado por el artículo 8 del Real Decreto-Ley 2/1985 de 30 de Abril que posibilitó la transformación de viviendas en locales de negocio, tanto por el propietario, como por el inquilino con autorización de aquél.

La aplicación del citado artículo 8 del Decreto Boyer ha propiciado fuertes incrementos en los precios, que han llegado a superar incluso el 30% en algunas calles de Madrid o Barcelona.

Sin embargo, el segmento de locales en alquiler presenta una variabilidad en los precios, en cuestión de pocos metros, de enormes cuantías. Esto es debido a que en el precio influyen un cúmulo de circunstancias considerables. Por ejemplo, en espacios de sólo 50 metros, pueden darse variaciones en los precios de hasta el triple, en función de encontrarse adyacente a grandes almacenes, a una parada de autobús o de metro, etc.

Para los defensores del libre mercado y para la mayor parte de los expertos, los efectos del control de alquileres sobre el mercado de la vivienda son muy negativos.

La experiencia de numerosos países europeos parece confirmar en parte estos efectos negativos: *"El control de alquileres no puede resolver el déficit de viviendas. Únicamente puede mitigar los efectos del déficit, proporcionando confort a los inquilinos actuales a expensas de los inquilinos futuros"*¹⁰.

En el caso de España y tras pasar revista a la situación creada por la coexistencia de multitud de diferentes tipos de contratos aún en vigor, estudiaremos los efectos de la situación pasada y las posibles reformas a afrontar en el futuro.

Aún reconociendo la tendencia liberalizadora de la legislación vigente, la situación actual sigue caracterizada por un amplio parque de viviendas de renta antigua o congelada y cautivo por la existencia de prórrogas forzosas.

Pueden distinguirse en España 5 tipos de situaciones según el citado estudio del MOPTMA:

- 1.- Viviendas de renta antigua o congelada, cuya revisión sólo puede hacerse mediante autorización administrativa y de forma tan limitada que no recupera la inflación sufrida ni remotamente.
Se trata de viviendas cuyo contrato es anterior al 1 de Julio de 1964.
- 2.- Viviendas de renta libre pero sin cláusula de actualización de precios, procedentes de contratos celebrados con posterioridad al 1 de Julio de 1964, o bien acogidas a cualquier Régimen de Protección y que han

¹⁰ *"Fair Deal For Housing" Londres, Julio de 1971, pág.6.*

pasado a ser libres y que carecen de cláusula de actualización.

- 3.- Viviendas libres con cláusula de estabilización de alquileres, procedentes de contratos posteriores al 1 de Julio de 1964.
- 4.- Viviendas libres acogidas al Real Decreto-Ley 30 de Abril de 1985 o "*Decreto Boyer*", con libertad tanto para la fijación de la renta como del plazo de duración del contrato.
- 5.- Viviendas de Protección Oficial acogidas a diferentes Regímenes de protección regulada por normas legales específicas e independientes.

Analizando la distribución de las viviendas principales en alquiler entre viviendas libres y V.P.O. a partir de la información recogida del MOPTMA y referida a continuación podemos deducir que, sorprendentemente, es mayor proporcionalmente la incidencia del alquiler entre viviendas protegidas que entre viviendas libres.

| | TOTAL PRINCIPAL (1) | ALQUILER (2) | PROPORCION [(2)/(1)] x 100 |
|---------------------------|-------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| LIBRES | 74.25 | 73.83 | 99.43 |
| PROTECCION OFICIAL | 25.75 | 26.17 | 101.63 |
| TOTALES | 100.00 | 100.00 | — |

Este resultado parece ir aparentemente en contra de los objetivos sociales que dirigían la actuación en materia de Protección Oficial. Sin embargo, el fenómeno puede explicarse por el hecho de que mientras las viviendas libres alquiladas permanecían largos períodos de tiempo con revisiones que no cubrían la totalidad de la pérdida de poder adquisitivo, e incluso, sin revisión alguna, las V.P.O. arrendadas tenían la garantía cierta de ver revisadas sus rentas periódicamente.

Gracias a esta circunstancia, familias humildes, incapaces en principio de acceder a una vivienda incluso con financiación más blanda que la del mercado, se vieron favorecidas por la posibilidad ofrecida a los propietarios de V.P.O. de que arrendaran éstas, siempre dentro de alquileres limitados y en absoluto abusivos, pero esto sí, con garantía de revisión cierta.

Teniendo en cuenta que las V.P.O. de promoción pública se adjudicaban normalmente mediante venta con pago aplazado o acceso diferido a la propiedad, contratos de promesa de venta, etc., debemos concluir que la mayor incidencia del alquiler de V.P.O. cabe atribuirse precisamente a V.P.O. de promoción privada.

Naturalmente, tal diversidad de situaciones ha dado lugar también a una diversidad de efectos, que en general han sido catalogados de muy negativos, pues si bien es cierto que la prórroga forzosa y las escasas actualizaciones pretendieron ofrecer a los inquilinos una vivienda estable y digna, se dió lugar a que los arrendadores transfirieran rentas a los inquilinos, les "subvencionaran",

independientemente de la situación económica y rentas disponibles de unos y otros, máxime cuando en muchos casos los derechos sobre una vivienda de este tipo se han transferido de padres a hijos.

La escasa rentabilidad de las inversiones inmobiliarias destinadas al alquiler, en algunos casos extremos incluso negativa, ha imposibilitado la renovación y conservación de las viviendas, con el consiguiente deterioro del parque inmobiliario.

El abandono de la inversión en viviendas para alquiler contribuyó a reducir la oferta de las mismas y a la elevación de los precios de los nuevos contratos de alquiler.

La posible reforma a llevar a cabo debe conjugar los intereses de los inquilinos y propietarios, ambos igualmente legítimos, evitando caer en los errores del pasado, pues no hay que olvidar que el alquiler parece ser la única vía para aquéllos a los que el mercado o el sistema de protección no les ofrece el acceso a una vivienda digna.

Si nos planteamos el dilema entre el control de alquileres y la equidad, comprobaremos que, independientemente de que el sistema de controles establecido en nuestro país no es el único posible, en España se han producido graves distorsiones en el mercado y en los principios de equidad que teóricamente guiaron tales controles.

Se dan situaciones injustas y el reparto de cargas y costes son muy desiguales. Es desigual entre los propietarios, dependiendo del número de viviendas de renta antigua que posean y de la resistencia de los inquilinos a

abandonarlas.

Generalmente, esta resistencia se reduce a medida que el estado de deterioro de la vivienda aumenta, por lo que, injustamente, se ven más favorecidos los propietarios que menos inversiones hayan realizado en sus inmuebles.

La mejor situación, naturalmente, es la de aquellos propietarios que han pactado sus contratos con posterioridad al decreto Boyer y se han acogido a los beneficios de éste.

También es desigual la situación entre los inquilinos, dependiendo de que disfruten de una vivienda con contrato antiguo o reciente, dándose la circunstancia de que familias con mayores ingresos pueden estar gozando de alquileres más bajos. En suma, sin perder de vista que pueden existir planteamientos de índole social que aconsejen o no poner en práctica controles de alquileres, el sistema diseñado en España no sólo es ineficiente al distorsionar el mercado y producir efectos secundarios no deseados, sino que además tampoco cumple los deseados y perseguidos fines sociales que deberían guiarlo. Evidentemente, beneficia a unos y perjudica a otros, el problema es que lo hace indiscriminadamente y sin más criterio que la antigüedad del contrato.

Por otra parte, y teniendo en cuenta los principios que regulan e inspiran nuestra economía tras la entrada en la CE, la LAU vigente entra en conflicto al haber amparado el alquiler de locales comerciales acogidos a prórroga forzosa y sin revisión de la renta y permitir la competencia desleal de aquéllos que gozan de contratos de renta antigua con el resto de los establecimientos.

2.2.2. Evolución Legislativa.

La legislación en materia de alquileres en nuestro país, junto con el resto de la política de viviendas, ha tenido como objeto fundamental procurar una vivienda digna para la población a un precio razonable.

Sin embargo, la excesiva protección concedida al inquilino ha llevado a situaciones objetivamente injustas y fuertemente criticadas, al suponer una redistribución de la riqueza de los propietarios a los arrendatarios o sus sucesores, sin ningún tipo de criterio objetivo previo.

La situación más preocupante es la de las viviendas con renta antigua y prórroga forzosa, que obliga a la mayoría de los contratos vigentes y con antigüedad previa a 1985, año en que se toman disposiciones para liberalizar el mercado.

Como ya hemos señalado, si bien esta normativa nace con el justo y razonable deseo de dar una estabilidad suficiente al inquilino y dotarle de protección legal, llevada a sus últimas consecuencias, ha dado lugar finalmente a la existencia de un importante parque de activos inmobiliarios cautivos e irrealizables a causa de contratos de arrendamiento pactados en condiciones que hoy nos parecen irrazonables.

El Real Decreto-Ley 2/1985 o Decreto Boyer intentó paliar, al menos en parte, esta situación al suprimir la necesidad de prórroga forzosa en los contratos de arrendamientos urbanos y permitir que las viviendas pudieran ser convertidas

en locales de negocio por el propietario o por el inquilino con consentimiento de aquél, intentando sacar al mercado viviendas desocupadas y cuyos propietarios se resistían a alquilar.

Sin embargo, tampoco la situación creada convence a nadie: el Decreto Boyer deja excesivamente indefenso al inquilino, las viviendas en alquiler han perdido peso frente al parque total de las viviendas y sigue pendiente la cuestión de los contratos de alquiler anteriores al 1 de Julio de 1964, que se supone representan del orden del 36% del total de viviendas arrendadas, con rentas congeladas.

El Gobierno actual pretende fomentar al mercado eliminando el excesivo intervencionismo, convencido de que para buena parte de la población el alquiler supone una vía óptima ante la escalada de los precios de las viviendas puestas a la venta.

2.2.3. El intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas libres.

El intervencionismo en los arrendamientos urbanos tiene una gran tradición tanto en España como en Europa. Basta recordar que ya en 1470 el Papa Pablo II prohibió el desalojo de los inquilinos en la ciudad de Roma salvo en el caso de necesidad del propietario o falta de pago de la renta pactada y que en 1564 el Alcalde de Madrid recibió poderes para fijar alquileres justos incluso en el caso de que no se pidiese su arbitrio.¹¹

¹¹ Según BERGEL, E.: "*Sociología Urbana*", Buenos Aires 1959.

Sin embargo, a principios del siglo XIX, el Decreto de 1818, posteriormente elevado a Ley el 9 de Abril de 1842, consagró el principio de libertad en el pacto de alquileres, situación que se prolongó hasta 1920. Hasta esta fecha, el arrendamiento era tratado en nuestro Código Civil con arreglo a las pautas de libertad de las partes en cuanto a los términos del contrato -precio, duración del contrato, etc.- de forma que la singularidad de cada contrato se debía, en su caso, a las estipulaciones pactadas libremente entre arrendador y arrendatario.¹²

Sin embargo, el éxodo del campo a la ciudad derivado de la paulatina industrialización, la fuerte inflación que supuso la Primera Guerra Mundial y que afectó fuertemente a los precios de los alquileres y el propio espíritu protector y paternalista que inspiraba las actuaciones del Gobierno en aquellos momentos, llevaron a la aprobación, el 21 de Julio de 1920, de un Decreto conocido como "*Decreto Bugallal*".

Este Decreto, claramente intervencionista, suponía un conjunto de claras limitaciones de los derechos de los propietarios a favor de los arrendatarios. En un principio, sólo se podía aplicar en ciudades de más de 20.000 habitantes y disponía la prórroga forzosa, tasa legal de renta -que colocaba a las rentas de alquiler a los precios vigentes a 31 de Diciembre de 1914, es decir, antes de que la inflación producida por la Guerra se manifestase-, limitación de las causas de desahucio y transmisibilidad del contrato, concediéndose la subrogación a los

¹² TAMAMES, R.: "*Estructura Económica de España*". Alianza Universidad, Madrid, 1989.

descendientes o a otros posibles inquilinos¹³.

Aún cuando el Decreto Bugallal fue promulgado con carácter transitorio y limitado ámbito de aplicación, la congelación de alquileres se amplió a toda la población con el Decreto de 29 de Diciembre de 1931, consolidándose con las sucesivas Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de Diciembre de 1946, modificada en 1949, Ley de Bases de 22 de Diciembre de 1955 y Texto Articulado de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 13 de Abril de 1956, Ley 40/1946 de 11 de Junio y vigente Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos aprobado por Decreto 4104/1964 de 24 de Diciembre, modificado -sólo en relación a la prórroga forzosa y destino de la vivienda- por el Real Decreto Ley 2/1985 de 30 de Abril.

Tal cúmulo de normativas superpuestas ha ido dando lugar a un conjunto de situaciones jurídicas muy diversas y a las que vamos a pasar revista a continuación.

Asimismo, diversas medidas y Leyes especiales protectoras de la vivienda regulan materias tales como rentas máximas de alquileres, etc., como es el caso de la Ley de "*Casas Baratas*" de 12 de Junio de 1911, las Leyes de 7 de Mayo y 22 de Julio de 1942 sobre fijación de rentas y prórroga forzosa, los Decretos de 24 de Enero y 7 de Julio de 1944 y 9 de Agosto de 1946 sobre suspensión de desahucios y el Decreto-Ley de 30 de Diciembre de 1944, modificado por el de 30 de Noviembre de 1945, sobre subarriendos.

¹³ FURONES FERRERO, L. y BARJA PEREIRO, J.: "*La vivienda en alquiler*". Revista Situación, 1988/2, pág. 141.

La L.A.U. de 1946 carece del carácter temporal que había marcado a sus predecesores. El mismo Decreto Bugallal, aunque fue prorrogado año tras año, tenía un carácter expresamente transitorio.

En el discurso de defensa de la L.A.U. de 1946, el Ministro de Justicia señala que esta Ley es también un tránsito hacia un más efectivo control de alquileres al ser "*establecida por imperativos económicos y sociales*".

En esencia, la Ley de 1946 era extremadamente dura en cuanto a la congelación de alquileres, distinguiendo tres tipos de viviendas:¹⁴

1.- Viviendas construidas u ocupadas después del 2 de Enero de 1942.

La renta quedaba fijada en la cuantía que hubo de abonar el primer inquilino, sin que pudieran darse elevaciones posteriores, ni siquiera con cambio de inquilino.

2.- Viviendas construidas u ocupadas entre el 18 de Julio de 1936 y el 2 de Enero de 1942.

La renta estaba totalmente congelada, no pudiendo elevarse ni siquiera en el supuesto de consentimiento de ambas partes.

3.- Viviendas construidas u ocupadas con anterioridad al 18 de Julio de 1936. Se establecían porcentajes de aumentos mínimos, que además quedaban en suspenso hasta 1952.

Esta primera Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946, que supuso una

¹⁴ BARJA, J.: "*Legislación Española sobre viviendas en arrendamiento*". Revista Española de Financiación a la Vivienda, núms. 8-9, B.H.E., Madrid 1989, págs. 25 a 34.

regulación de carácter permanente, fue modificada por la Ley de Bases de 1955 de 22 de Diciembre y el texto articulado de la L.A.U. de 13 de Abril de 1956.

La L.A.U. de 1956 supone un cambio de filosofía radical en la regulación del alquiler puesto que su principio rector vendría a ser la libertad de las partes en la fijación de las rentas. Al mismo tiempo, reconocía que la situación a la que había dado lugar la L.A.U. de 1946 era injusta y había alejado al capital privado de la inversión en bienes inmuebles, escaseando la oferta de viviendas en alquiler y viéndose perjudicados en última instancia los propios inquilinos a los que se pretendió beneficiar.

Inclusive, reconoce que a la hora de aplicar planteamientos encaminados a la protección de los inquilinos debería haberse discriminado entre viviendas modestas y suntuarias.

A pesar de los positivos puntos de partida de la nueva Ley, sus planteamientos se redujeron a simple teoría, al permitir al arrendatario el recurso a una junta de estimación en el caso de revisiones del alquiler que fueran considerados abusivas. Además, el importe no podía recuperar la inflación sufrida con anterioridad y los períodos de revisión no eran regulares, sino que debían ser fijados mediante disposiciones del Gobierno y no automáticamente.

La L.A.U. de 1956 es derogada por la L.A.U. de 1964.

La Ley 40/1964 de 11 de Junio distingue entre los contratos anteriores a su entrada en vigor y los posteriores, manteniendo la libertad absoluta en la

fijación del alquiler para contratos que se celebren a partir de su entrada en vigor¹⁵.

Respecto a los contratos anteriores, era necesaria una disposición administrativa previa que autorizase la elevación de la renta.

Respecto a los contratos posteriores al 1 de Julio de 1964 -fecha en la que entra en vigor la Ley 40/1964- existía libertad absoluta de fijación de la renta, pero una vez pactada ésta, no podía ser revisada en el caso de que no contuviese cláusula de actualización o bien el Gobierno no permitiese la plena actualización según lo pactado.

La Ley de 1964 permitía la prórroga forzosa, siendo nula cualquier disposición en el contrato que la vulnerase, incluyendo la renuncia expresa del inquilino a sus beneficios. Se contemplan como causas suficientes para la suspensión de la prórroga forzosa las siguientes:

1.- Que el propietario necesite la vivienda para sí o para sus ascendientes o descendientes.

2.- Que el arrendatario o propietario proyecte el derribo de la finca con el objeto de edificar otra que tuviese 1/3 más de viviendas que la actual, o sólo una más, como mínimo si no las hubiese en el edificio que pretende derribar, respetando al mismo tiempo el número de locales de negocios existentes.

3.- Cuando la vivienda no esté ocupada durante más de seis meses durante

¹⁵ RAFOLS ESTEVE, J.: *"El control de alquileres como medida de la política de vivienda"*. ICE núm. 548, Abril de 1979, pág. 130 a 132.

el curso de un año, excepto en el caso de que el inquilino demuestre que la desocupación obedece a justa causa.

4.- Cuando el inquilino ocupe 2 o más viviendas en la misma población y el uso de las mismas no sea indispensable para atender a sus necesidades.

5.- Cuando el inquilino en un plazo de seis meses anteriores a la fecha de presentación de la demanda de prórroga hubiese tenido a su disposición, como titular de un derecho real de uso y disfrute, una vivienda desocupada apta para sus necesidades y de características análogas a la arrendada.

Estas son, en exclusiva, las posibles causas de denegación de la prórroga legal forzosa del inquilino.

Además, la Ley 40/1964 establece, para poblaciones de más de 1 millón de habitantes, una escala que permite distinguir entre viviendas suntuarias y no suntuarias. Las viviendas suntuarias serían aquellas que en la fecha de referencia devengasen renta de alquileres igual o superior a la indicada en la siguiente tabla:

| | |
|------------------------------|------------|
| Hasta 30-9-1939 | 500 pts. |
| De 1-10-39 a 1-1-1942 | 1.000 pts. |
| De 2-1-42 a 31-12-1946 | 2.000 pts. |
| De 1-1-47 a 31-12-1956 | 3.000 pts. |
| De 1-1-57 a 31-12-1959 | 5.000 pts. |
| A partir del 1-1-1960 | 6.000 pts. |

En cuanto al sistema de revalorización de las rentas, es diferente para viviendas cuyo contrato se celebre antes del 12 de Mayo de 1956 -fecha de entrada en vigor de la Ley de 22 de Diciembre de 1955- del 12 de Mayo de 1956 al 1 de Julio de 1964 o con posterioridad al 1 de Julio de 1964.

En el caso de viviendas que estuviesen alquiladas con anterioridad al 12 de Mayo de 1956, la Ley establece un trato diferente según se trate de viviendas suntuarias o no.

En el caso de viviendas suntuarias, se establecen coeficientes de revalorización que en el caso de poblaciones de menos de 10.000 habitantes deben reducirse en un 10%.

En el caso de viviendas no suntuarias, se fijan de forma administrativa las posibles revalorizaciones dependiendo de las correspondientes disposiciones gubernamentales.

Así pues, a partir de 1964 se establecía la posibilidad de contemplar en los contratos cláusulas de actualización de rentas, además de libertad absoluta en la fijación de las mismas.

Sin embargo, el alcance real de tales actualizaciones legalmente contempladas, resultó muy escaso en la práctica, al limitarse los incrementos a la recuperación de las elevaciones registradas por el índice de precios de alquileres, que se ha mostrado normalmente más moderado que el índice general.

De las relaciones económicas derivadas de un contrato de arrendamiento, resulta fundamental determinar con exactitud qué es lo que se entiende por "*renta*", pues sólo ésta es susceptible de revalorización. La L.A.U. de 1964 distingue básicamente entre:

a) Renta legal, que es la suma de la renta pactada y todas las revalorizaciones y actualizaciones autorizadas.

b) Cantidades asimiladas a la renta, sobre las cuales nunca se calculan las actualizaciones aún cuando sean cantidades pagadas por el inquilino al arrendador.

Ya hemos visto las posibles causas de autorización o incremento de la llamada renta legal.

En el caso de cantidades asimiladas a renta, el arrendador puede exigir al inquilino el pago de los capitales invertidos en el caso de obras de reparación o mejora a razón de un 8% anual del capital invertido y siempre que no exceda el 25% del alquiler anual. Asimismo, el propietario puede repercutir -salvo excepciones contempladas en el art. 99 de la L.A.U.- impuestos que recaigan sobre el inmueble, tales como renta catastral, contribuciones especiales, etc.

En 1985 vuelve a introducirse otra normativa de regulación del mercado de alquileres, como ya sabemos, que deroga parte de los principios de la Ley de 1964 y a cuyo contenido básico ya nos hemos referido.

2.2.4 El intervencionismo en los arrendamientos urbanos de viviendas protegidas.

2.2.4.1. Introducción.

Todas las viviendas y locales de negocios construidos al amparo de cualquier tipo de régimen de protección quedan excluidos de la normativa contemplada por la L.A.U.

El período de aplicación de las Leyes protectoras, al amparo de las cuales son construidos dichos inmuebles, oscila entre 20 y 50 años durante los cuales están sometidos a dicha normativa especial.

En el caso de que esta normativa se encuentre ya derogada -cosa no tan frecuente, pues la primera Ley especial data de 1911- se regularán por lo dispuesto en la L.A.U. de 1964 y modificaciones posteriores del Real Decreto-Ley 2/1985.

Sintéticamente, la evolución de la política de viviendas protegidas, de la que nos ocuparemos en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral es la siguiente:

Las primeras disposiciones fueron la "*Ley de Casas Baratas*" de 1911 y el Reglamento que la desarrolla en 1912, sufriendo posteriores modificaciones y refundiéndose la legislación en esta materia en el Decreto-Ley de 10 de Octubre de 1924.

Por Decreto-Ley de 29 de Julio de 1925 se regulan las llamadas "*Casas Económicas para la clase media*". En todas estas normativas los precios de alquiler de las viviendas estaban tasados y no podían modificarse mientras subsistiera el contrato de arrendamiento.

La Ley de 25 de Junio de 1935, conocida como Ley Salmón, intenta dar un nuevo impulso a la construcción de viviendas para las clases más humildes, fijándose rentas máximas en función del área geográfica de ubicación.

Tras la Guerra Civil, pueden distinguirse cuatro etapas en la evolución de las políticas de protección a la vivienda:

a) En la primera etapa, de 1939 a 1954, se pretende reconstruir de la forma más acelerada posible el patrimonio inmobiliario, que había sufrido grandes daños durante la guerra. Es urgente la reconstrucción y rehabilitación de edificios que amenazan con el derrumbamiento.

La Ley de Viviendas Protegidas de 19 de Abril de 1939 establecía rentas muy reducidas y tasadas administrativamente. Igualmente sucedía con las viviendas construidas al amparo de las sucesivas Leyes de Viviendas bonificables de 1944, 1948 y 1958.

b) La segunda etapa, de 1954 a 1976, seguía persiguiendo la construcción de viviendas destinadas a los estratos más modestos. Así, el régimen de viviendas de renta limitada, regulado por la Ley de 15 de Julio de 1954 y desarrollado por el Decreto de 24 de Junio de 1955 y las viviendas subvencionadas reguladas por la Ley de 6 de Noviembre de 1957 y desarrollada por el Decreto de 23 de Noviembre de 1957, tenían tasados los precios máximos de alquiler por m² y las posibles revisiones.

Con posterioridad, y dentro de esta misma etapa, el Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976, decide dictar un Texto Refundido de la Legislación de V.P.O. en el cual se establecen las rentas máximas de alquiler según los distintos tipos de vivienda y las posibles revisiones, que no podrían superar el 25% del incremento que sufriesen los módulos de construcción aprobados para las V.P.O.

c) La tercera etapa, de 1976 a 1978, se inicia con el Real Decreto-Ley 12/1976 de 30 de Julio, desarrollado por el Real decreto 2278/76 de 16 de

Septiembre, en el que se regulan las llamadas viviendas sociales.

d) La cuarta etapa, que es la actual, se inicia en 1978 a través del Real Decreto-Ley 31/1978 de 31 de Octubre desarrollado por el Real Decreto 3148/1978 de 10 de Noviembre, en los que se regulan los alquileres de V.P.O. distinguiéndose entre las V.P.O. de promoción pública y privada diferenciándose dentro de esta última el llamado Régimen Especial y el Régimen General. Tanto en la promoción pública como privada se establece la posibilidad de actualización de las rentas de alquiler en función de la evolución del subíndice "*viviendas en alquiler*". En el caso de V.P.O. de promoción pública -precisamente las destinadas a los estratos más humildes- sólo puede actualizarse hasta un 50% de dicho índice. Incluso cabía la posibilidad de conceder subvenciones para la renta inicial.

La renta máxima inicial se establecía como un porcentaje del precio máximo de renta o módulo en el momento del contrato de arrendamiento. Dicho porcentaje representaba el 6% para V.P.O. de promoción privada y el 3% para V.P.O. de promoción pública. En ambos casos el propietario puede repercutir sobre el inquilino las obras de mejora y acondicionamiento; posteriormente se han ido elevando dichos porcentajes, pero de forma muy moderada.

Siguiendo a J. Barja Pereiro¹⁶ cabe distinguir cinco aspectos fundamentales en cuanto al arrendamiento de viviendas acogidas a cualquier régimen de protección:

¹⁶ BARJA PEREIRO, J.: "*Legislación...*". Op. cit., págs. 27 a 31.

- 1.- Determinación de la renta.
- 2.- Revisión y modificación de la renta.
- 3.- Posibles incrementos de la renta.
- 4.- Prórroga del contrato.
- 5.- Resolución del contrato.

Vamos a pasar revista a estos aspectos a continuación.

2.2.4.2. Determinación de la renta.

En la determinación de la renta de V.P.O. hay que distinguir dos tipos de situaciones posibles hoy vigentes:

A) Viviendas de regímenes anteriores al Real Decreto 31/1978 de 31 de Octubre.

En este caso, la renta máxima inicial se determina en función de lo establecido en el Decreto 2314/68 de 24 de Julio, art. 120, en el que se desarrolla el Reglamento del Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial de 1963, distinguiendo tres categorías de viviendas:

- 1) Grupo I: la renta se fija multiplicando la superficie útil de la vivienda por la centésima parte del módulo o coste de ejecución material por m² y por un coeficiente que puede ser 2.2 si la superficie es igual o inferior a 110 m²; al exceso se le multiplica por 1.08.
- 2) Grupo II: la renta se fija en el 4.5% del presupuesto protegible o coste de la vivienda.

- 3) **Viviendas subvencionadas:** la renta se fija multiplicando los m² de superficie útil por un 1 % del módulo y por un coeficiente que depende de la población en la que esté ubicada la vivienda. Así, para poblaciones de más de 100.000 habitantes y sus áreas de influencia se establecía un coeficiente de 1.67, para poblaciones de más de 20.000 habitantes y sus áreas de influencia, se establecía un coeficiente de 1.48 y para poblaciones de menos de 20.000 habitantes el coeficiente era de 1.29.

B) Viviendas acogidas al régimen establecido por el Real Decreto-Ley 31/1978 y desarrollado por el Real Decreto 3148/1978.

Las viviendas acogidas a dicha normativa deben diferenciarse, a efectos de la determinación de la renta de alquiler, según fuesen V.P.O. de promoción pública o privada:

- 1) **V.P.O. de promoción privada.**

En este caso, la renta máxima anual no podría superar el 6% del precio máximo de venta autorizado en el momento de celebrarse el contrato. El Real Decreto 1494/1987 de 4 de diciembre eleva dicho porcentaje al 7.5%.

- 2) **V.P.O. de protección pública.**

En este caso, la renta máxima anual no podría superar el 3% del precio máximo de venta autorizado en el momento de celebrarse el contrato. El Real Decreto 1494/1987 de 4 de Diciembre eleva dicho porcentaje al 4.5%.

Dicho Real Decreto 1494/1987 establece en ambos casos de V.P.O. de promoción pública y privada que el inquilino deberá abonar en concepto de "*cantidades asimiladas a la renta*" -en terminología tradicional de la L.A.U.- el importe del capital invertido por el arrendador en obras de reparación y mejora.

En el caso de V.P.O. de promoción pública existe la posibilidad de que la Comunidad Autónoma correspondiente otorgue subvenciones a la renta pagada por el inquilino en función de las circunstancias económicas y familiares de éste. Esta subvención puede ser retirada e incluso suprimida en el caso de que dichas circunstancias se viesen modificadas.

En suma, la legislación vigente en materia de V.P.O., ya sea de promoción pública o privada, prohíbe cualquier sobreprecio que supere la cantidad fijada administrativamente como renta máxima. La infracción se sanciona con multas que oscilan entre 250.000 a 1.000.000 de pesetas, además de la devolución al inquilino de las cantidades percibidas indebidamente por el arrendador o propietario.

2.2.4.3. Revisión y modificación de la renta.

En este aspecto, la situación es distinta dependiendo de la normativa aplicable a la vivienda.

Podemos distinguir dos tipos de situaciones fundamentales:

1) Viviendas acogidas a regímenes de protección anteriores al Real Decreto 31/1978.

Dentro de ellas existen diferentes sistemas de revisión, dependiendo de la

situación en el momento de la entrada en vigor del Reglamento de V.P.O. de 24 de Julio de 1968.

El Reglamento de 1968 revisa, sin retroactividad, la renta de viviendas acogidas a regímenes de protección anteriores al mismo de la siguiente forma:

- a) La renta de viviendas protegidas acogidas a cualquier régimen anterior a la Ley de Viviendas de Renta limitada de 15 de Julio de 1954 se puede actualizar ampliando las revisiones autorizadas para viviendas no suntuarias sujetas a la L.A.U. desde 1952 hasta 1956. Se tomará como renta a revisar la menor de las dos cantidades siguientes: la renta efectivamente satisfecha y la renta señalada en la calificación definitiva.
- b) Las rentas de viviendas de renta limitada acogidas a la Ley de 15 de Julio de 1954 se incrementarán dependiendo de que pertenezcan al Grupo I o II y según la fecha de calificación:
 - * Viviendas de Grupo I:
 - a) Calificadas antes del 17-11-1960, se actualizarán con un incremento del 15%.
 - b) Calificadas entre el 17-11-1960 y el 7-9-1963, se actualizarán con un incremento del 5%.
 - * Viviendas del Grupo II:
 - a) Calificadas antes del 11-4-1957, se actualizarán un 28.5%.
 - b) Calificadas entre 11-4-1957 y el 7-1-1961, se actualizarán un 21.5%.
 - c) Calificadas entre el 7-1-1961 y el 23-9-1963, se actualizarán un 17.5%.

d) Calificadas entre el 23-9-1963 y el 2-7-1966, se actualizarán un 10.20%.

B) La renta de viviendas acogidas al reglamento de V.P.O. de 1968 puede revisarse periódicamente en el 25% de la diferencia entre el módulo vigente en la fecha de celebración del contrato y el módulo vigente en el momento de la revisión.

2) Viviendas acogidas al Real Decreto 31/1978.

Las rentas de estas viviendas pueden revisarse cada dos años en función de las variaciones experimentadas por el subíndice de precios al consumo "Viviendas en Alquiler" elaborado por el I.N.E. En el caso de que se tratase de V.P.O. de promoción pública, únicamente puede revisarse un 50% de los incrementos experimentados por dicho índice.

2.2.4.4. Incrementos de la renta.

La Ley permite que la renta revalorizada pueda incrementarse, aunque sea exclusivamente por la mera voluntad del arrendador y aunque no haya acuerdo.

El control de la legalidad de los incrementos de la renta compete a los Tribunales Ordinarios. Si así lo considera, la Administración puede instruir expediente sancionador contra el arrendador si considera que el incremento de la renta ha sido abusivo y establecer multas y sanciones.

El arrendador puede repercutir en el inquilino los gastos por prestación de

servicios de los que disfrute el inquilino y que sean a cuenta del propietario, así como los gastos de conservación de jardines, etc., que satisfaga el propietario y que objetivamente se consideren vinculados a la propiedad y que, por tanto, sean disfrutados por el inquilino.

Asimismo, el arrendador puede repercutir anualmente el 8% del capital invertido en obras de conservación y mejora, siempre que dichas obras de mejora se atengan a los límites prescritos en la legislación y estén conformes con la normativa vigente en materia de protección de viviendas.

Por otra parte, hay que señalar que, en las principales ciudades de los países de nuestro entorno, también se está reflejando la tendencia a la disminución de viviendas en alquiler y el incremento de viviendas ocupadas por sus propietarios, por lo que el relativo fracaso del mercado de la vivienda en alquiler en España no es únicamente resultado de una desfasada política intervencionista, sino más bien una tendencia que afecta en mayor o menor medida a toda Europa, sobre todo teniendo en cuenta las medidas de desregularización y liberalización del mercado de viviendas en alquiler adoptadas en nuestro país en los últimos años.

Siguiendo a L. Furones¹⁷ podemos señalar que en el caso específico de España existe una larga serie de argumentos responsables de la disminución de las viviendas destinadas al arrendamiento sobre el total del mercado. Algunos de

¹⁷ FURONES, L.: "La vivienda en arrendamiento". Revista Española de Financiación a la Vivienda, núms. 8-9 B.H.E. Madrid, 1988, pág. 37.

ellos son antiguos, y otros, mucho más recientes.

Vamos a ver algunos de estos aspectos a continuación:

1.- La intervención de los poderes públicos.

El Estado, a través de la Política de V.P.O. ha potenciado la promoción y construcción de viviendas mediante financiación privilegiada y con beneficios económicos de todo tipo. Aún cuando en el pasado la inmensa mayoría de estas viviendas se cedían mediante un contrato de compra-venta, recientemente se han ampliado los beneficios al caso de viviendas que vayan a ser cedidas mediante arrendamiento. Si las viviendas pueden acogerse al Régimen Especial surgido con el Real Decreto 1494/1987 de 4 de diciembre, y mantenido por los sucesivos Planes de Vivienda, precisamente dirigido a los estratos económicamente más débiles, se incrementan las ayudas.

Igualmente, se han hecho extensivos a las adquisiciones de vivienda usada los beneficios económicos de las V.P.O. Esta acertadísima medida ha facilitado a las familias de bajos ingresos el acceso a viviendas que, por las condiciones del mercado, presentan generalmente (a igualdad de condiciones: ubicación, m², etc.) precios más bajos que las de nueva construcción.

En definitiva, el Estado ha realizado una importantísima labor de construcción y promoción directa o indirecta para los estratos económicamente más débiles, que se han visto beneficiados con el uso y disfrute de una vivienda cedida generalmente en propiedad, aunque también es cierto que se han

producido importantes desviaciones respecto a sus lógicos usuarios (sobre esta cuestión nos ocupamos detalladamente en el Capítulo 3 de esta investigación).

2.- El efecto del control de alquileres sobre el mercado de la vivienda.

El hecho cierto es que las autoridades españolas han intervenido y reglamentado muy activamente este mercado. El resultado es una confusa situación en la que se superponen normativas y regulaciones distintas pero que, en la mayor parte de los casos, tienen un denominador común: el trasvase de rentas de los arrendadores a los arrendatarios, independientemente de las rentas disponibles de unos y otros y en función, simplemente, de la fecha de celebración del contrato.

Esta situación hizo perder su atractivo, recientemente recobrado, sin embargo, a la inversión en activos inmobiliarios, con lo que podemos observar que, a diferencia de lo que sucede en Europa, donde existe un importante y mayoritario porcentaje de alquileres ofrecidos por empresas expresamente dedicadas a este sector, en España no se ha desarrollado suficientemente esta actividad y la mayoría de las viviendas arrendadas son ofrecidas por particulares.

3.- El aumento de las rentas familiares.

Operado como consecuencia de la paulatina industrialización y desarrollo de nuestro país. Igualmente influyó la buena relación -hoy desaparecida para la mayor parte de la población- entre el precio de la vivienda y los ingresos medios.

4.- *La mejora en las condiciones de financiación.*

Esta mejora debe entenderse en el sentido de ampliación de la gama de productos financieros para la vivienda derivada del desarrollo del sistema financiero de nuestro país y ha llevado a reducir a las empresas constructoras la parte del precio de venta que financiaban ellas mismas directamente.

5.- *La propia reducción del parque de viviendas en alquiler transformado en viviendas ocupadas por sus propietarios.*

La L.A.U. no obliga al propietario a ceder la vivienda al inquilino en régimen de propiedad sino exclusivamente en régimen de alquiler, lógicamente, pero en la práctica, dado que no puede desvincular al inquilino de la vivienda y no puede elevar la renta, en muchos casos se ha optado por la venta directa al inquilino, aun cuando la L.A.U. en teoría sólo reconoce a éste los derechos de tanteo y retracto en el caso de venta de la vivienda arrendada.

Naturalmente, al arrendador le queda la vía de vender la casa -"*inquilino incluido*"- a cualquier tercero, pero esta posibilidad resulta remota a menos que malvenda la propiedad a muy bajo precio, lo que deja al inquilino en condiciones de ejercer sus derechos preferentes de tanteo y retracto frente a cualquier comprador posible.

En definitiva, aunque normalmente la venta del inmueble sería una operación poco rentable para el arrendador, sí le permitiría recuperar capital y desvincularlo de una inversión inmobiliaria totalmente improductiva.

6.- *El incremento en las tasas de inflación.*

Este incremento permitió que muchos créditos hipotecarios concedidos para adquisición de viviendas a tipos de interés fijos presentaran condiciones en términos reales cada vez más favorables.

7.- *El fracaso de las medidas adoptadas para el estímulo del alquiler de viviendas en un país con un altísimo grado de viviendas desocupadas.*

Existen además otros factores explicativos de tipo sociológico, como la vinculación de la sociedad española al medio rural -tal como hemos señalado antes- y la enorme valoración que en estas circunstancias se da a la propiedad.

Igualmente, la falta de inversiones alternativas llevaba tradicionalmente a la concepción de la compra de una vivienda como la inversión idónea y siempre necesaria que toda familia debía realizar.

Este conjunto de circunstancias explica por qué España presenta un porcentaje inferior al 20% de viviendas en alquiler, mientras en Europa, países como la antigua RFA alcanzan más del 60%.

2.2.4.5. Resolución del contrato

Según el Reglamento de V.P.O. los propietarios de una vivienda pueden promover la resolución del contrato y el desahucio de los arrendatarios u ocupantes de viviendas por cualquiera de las causas previstas en la LAU que son de aplicación a las viviendas libres además por las siguientes:

- 1.- Falta de pago de la renta o cantidades asimiladas a la misma.
- 2.- Ocupación de la vivienda de forma ilegal.
- 3.- Extinción de cualquier relación laboral entre propietario e inquilino que incluyese como contraprestación la utilización de la vivienda, como es el caso de porterías...
- 4.- Dañar al inmueble, sus instalaciones o servicios.
- 5.- Infracción grave o muy grave a la legislación de V.P.O.
- 6.- No destinar la vivienda a uso permanente y habitual salvo que exista una justa causa, como puede ser un destino forzoso, etc.
- 7.- Subarriendo o cesión total o parcial de la vivienda.

Adicionalmente y como singularidad frente a la LAU, el Reglamento de VPO exige al inquilino que ocupe la vivienda en un plazo máximo de tres meses desde la fecha del contrato en el caso de que se trate de una VPO de promoción privada, o en el plazo de un mes en el caso de VPO de promoción pública.

2.2.5. Aspectos fundamentales de la regulación en materia de arrendamientos

En general, son de aplicación, salvo en determinados aspectos de VPO, que ya hemos analizado, las normas contenidas en la LAU y referentes a:

- 1.- Competencia y procedimiento.
- 2.- Obligaciones generales de arrendador y arrendatario.

- 3.- **Derechos preferentes del inquilino en el caso de la venta del piso.**
- 4.- **Fianza.**
- 5.- **Plazo del contrato y duración. Las normas contenidas en la LAU sobre prórroga forzosa no son de aplicación necesaria en todos los casos como ya hemos visto anteriormente.**
- 6.- **Condiciones de entrega de la vivienda y normas de utilización de la misma.**
- 7.- **Obras de mejora, que en el caso de VPO y tratándose de zonas comunes, requieren la autorización de 2/3 de los inquilinos y si sólo afecta a la vivienda particular, se requiere la autorización del inquilino.**
- 8.- **Transmisión y cesión, ya sea inter vivos o mortis causa.**
- 9.- **Causas de resolución.**

En lo fundamental, y dejando a un lado particularidades menos relevantes, la situación actual difiere según tres tipos de circunstancias:

- a) **Según las condiciones pactadas en el contrato.**
- b) **Según que la vivienda sea protegida o libre.**
- c) **Según la normativa a la que esté acogida, circunstancia que depende en gran medida de las otras dos, así como de la fecha de celebración del contrato.**

Existen tres aspectos fundamentales y de gran impacto para las relaciones económicas entre arrendador y arrendatario que vienen determinadas por las circunstancias anteriormente señaladas:

A) *DESTINO DE LA FINCA.*

Hasta el Decreto de 17 de Mayo de 1973, ningún local destinado con anterioridad a hogar familiar podía ser dedicado a local de negocio posteriormente o a otros fines, aunque sí podía hacerse mientras el fin principal siguiese siendo el de vivienda.

Esta prohibición desapareció con el citado Decreto.

Posteriormente, el Decreto Boyer dispuso que los propietarios de fincas urbanas podían modificar el fin de las viviendas con el consentimiento del inquilino, transformándolas en locales de negocio, excepto si existiese alguna causa derivada del propio inmueble que lo desaconsejara. Igualmente, esta transformación podía llevarla a cabo el inquilino siempre y cuando contase con la autorización del propietario.

Se mantiene, no obstante, la prohibición de transformar viviendas en locales de negocio en el caso de VPO, lo cual parece coherente con los fines inspiradores de la política de viviendas protegidas. Incluso, se da la circunstancia de que, según el artículo 108 del Reglamento de VPO de 24 de Julio de 1968, lo que sí se autoriza es la transformación de locales de negocios en viviendas, quedando entonces éstas sometidas al régimen habitual de VPO.

B) *PRORROGA DEL CONTRATO.*

La situación difiere completamente en función del momento de celebración del contrato, distinguiéndose dos tipos de contratos:

1) *Anteriores al 9 de Mayo de 1985.*

Están regidos por la LAU, que establece que cualquiera que fuese la fecha de celebración del contrato y fuese éste con o sin muebles, el contrato se prorroga de forma forzada para el arrendador, y sólo potestativo para el inquilino. Esta prórroga se mantiene incluso en el caso de que un tercero suceda al arrendador en los derechos sobre la vivienda o al inquilino en los suyos.

Igualmente, la LAU establece supuestos en los cuales el inquilino carece de derecho a la prórroga, los cuales ya han sido enumerados anteriormente.

La LAU considera además nula cualquier estipulación en el contrato que vulnere este principio, aún cuando el inquilino haya dado su conformidad en el mismo.

2) *Posteriores al 9 de Mayo de 1985.*

El Real Decreto ley 2 / 1985 de 30 de Abril, en vigor a partir del 9 de Mayo de 1985, establece que los contratos celebrados a partir de esta última fecha, tendrán la duración que libremente estipulan las partes en el contrato de arrendamiento.

C) DETERMINACION DE LA RENTA Y POSIBLES MODIFICACIONES

La vigente LAU, establece que, a partir de la entrada en vigor del Texto Refundido de la LAU de 1964, la renta será la que libremente estipulen las

partes, independientemente de que las viviendas hubiesen sido ocupadas con anterioridad a esta fecha.

Este régimen es diferente si se trata de VPO, tal como ya hemos señalado en el apartado dedicado a las singularidades del Régimen de VPO. Sin embargo, cuando expira el plazo durante el cual dichas viviendas dejan de estar acogidas a la situación de protección oficial y se transforman en viviendas libres, pasan a estar sometidas al principio de libertad de fijación de rentas.

En cuanto a las posibles revisiones de rentas, hay que diferenciar según cual fuese la fecha de celebración del contrato de arrendamiento:

1) *Contratos anteriores al 1 de Julio 1964¹⁸:*

Los divide en dos grupos:

a) Contratos anteriores al 12 de Mayo de 1956.

En este caso el régimen depende de que la vivienda fuese calificada de suntuaria o no. En el primer caso se utilizan índices correctores de la pérdida de poder adquisitivo sufrida por la renta pagada, pero de forma muy gradual. En el segundo caso, la revisión dependía de autorizaciones administrativas, cuya cuantía y plazos depende en cualquier caso de decisiones gubernamentales.

¹⁸ La fecha de 1 de Julio 1964 es la de la entrada en vigor del Texto Refundido de la LAU, como se recordará.

b) Contratos celebrados entre el 12 de Mayo de 1956 y el 1 de Julio de 1964.

Al igual que el caso anterior, los contratos de arrendamientos se clasifican en dos grupos, dependiendo de que la vivienda arrendada fuese calificada de suntuaria o no.

En el caso de viviendas suntuarias, la renta y las cantidades asimiladas a la renta se fijan en función de las variaciones del coste de la vida mediante un Decreto que lo autorice.

En el caso de viviendas no suntuarias, también se realizarán las modificaciones en función del índice del coste de la vida, pero además se tendrán en cuenta las circunstancias personales del inquilino, estableciéndose una ponderación de jornales que suavice los efectos alcistas del índice.

En suma, aún cuando se legislan unos posibles cauces de revisión de las rentas, éstos son muy limitados, puesto que las revisiones no se efectuaban de forma regular y automática, sino que había que esperar a la oportuna autorización gubernamental mediante Decreto y en ningún caso se podía recuperar la inflación sufrida en los períodos en los que no hubiese revisión.

Además, en los momentos más álgidos de la crisis económica iniciada en 1973, el Gobierno limitó al 80-90% la cuantía de las revisiones respecto al índice de precios al consumo.

En suma, la política de control de alquileres ha llevado a la supervivencia de las llamadas viviendas de renta antigua, es decir, procedentes de contratos anteriores al 1 de Julio de 1964 y que en conjunto representan el 36% del total de viviendas libres en alquiler, así como viviendas de renta libre con contrato posterior al 1 de Julio de 1964 pero sin cláusula de actualización. El conjunto de viviendas de renta antigua derivadas de estas normativas requieren todavía una solución pendiente, pues las actuales medidas liberalizadoras no les afectan en absoluto.

2.2.6. Impactos y consecuencias de la Regulación en materia de alquileres

2.2.6.1 Introducción

En general, se considera que la regulación en materia de alquileres en España ha sido negativa para el mercado, pues si bien intentó evitar abusos de los propietarios ante la escasez de viviendas, ha permitido perpetuar una situación abiertamente desfavorable para los propietarios de las fincas y ha contribuido, como consecuencia adicional, al deterioro y abandono de buena parte de este activo.

El resultado ha sido la consagración de un mecanismo de redistribución de rentas de los arrendadores a los arrendatarios independientemente de las rentas disponibles de unos y otros, máxime cuando los descendientes de los inquilinos

pueden subrogarse en los derechos de éstos hasta un total de tres generaciones.

Esta situación, razonable en su origen por la escasez de viviendas, ha distorsionado gravísimamente el mercado de viviendas en alquiler al irse prolongando en el tiempo.

Ante la falta de rentabilidad, la oferta de viviendas en alquiler, que hubiese podido ser vista como una inversión rentable y segura dada la escasez de inversiones alternativas de cierto atractivo en el mercado financiero español, fue desapareciendo. Se perdió así la posibilidad de estructurar un mercado de alquileres bien dimensionado.

Resultaron más favorecidos aquellos inquilinos que ya tenían derechos adquiridos, mientras que resultaron especialmente perjudicados los sujetos con bajos niveles de rentas y sin tales derechos, para los que el alquiler hubiese sido la única vía lógica de acceso a una vivienda digna y que se han encontrado con una reducida oferta de alquileres¹⁹.

El Decreto Boyer de 1985 viene a liberalizar el mercado, rompiendo en parte la estructura establecida, pero queda pendiente el problema de las viviendas de renta antigua, que no se ven afectadas por los cambios en él introducidos.

Tampoco convence totalmente la situación creada por el Real Decreto 2/1985, pues deja excesivamente indefenso al inquilino.

¹⁹ "El proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos (...) incluye una propuesta de modificación de los contratos en vigor. De éstos, sólo un veinte por ciento se rigen por el Decreto Boyer de 1985, mientras que el ochenta por ciento restante son anteriores a esa fecha y presentan, en muchos casos, una situación de renta congelada". Publicado en la Prensa el 4 de Febrero de 1992.

Todo este cúmulo de circunstancias, unidas al hecho de que la sociedad española ha permanecido durante buena parte de su historia vinculada al mundo rural, en el que se valora altamente la idea de propiedad de los bienes inmuebles, y a la falta de inversiones alternativas ofrecidas por un sistema financiero tradicionalmente estrecho, han provocado una situación más favorable a la propiedad de las viviendas que a su disfrute mediante el alquiler.

Incluso en los últimos años se ha reducido - por causas bien distintas a las del pasado - la proporción de viviendas alquiladas en relación al parque total de viviendas, como se ve con claridad en el Cuadro 2.6.

CUADRO 2.6**DISTRIBUCION DEL PARQUE DE VIVIENDAS EN ESPAÑA
EN EL PERIODO 1950 -1990**

| AÑOS | REGIMEN DE TENENCIA EN % | | |
|----------|--------------------------|----------|-------|
| | PROPIEDAD | ALQUILER | OTRAS |
| 1950 | 45,87 | 51,26 | 2,87 |
| 1960 | 51,87 | 41,35 | 6,78 |
| 1970 | 57,15 | 24,55 | 18,30 |
| 1981 | 74,87 | 18,77 | 6,36 |
| 1981 (a) | 69,10 | 23,00 | 7,90 |
| 1981 (b) | 64,60 | 25,40 | 10,00 |
| 1981 (c) | 73,15 | 23,87 | 2,98 |
| 1981 (d) | 73,15 | 20,79 | 6,06 |
| 1985 (e) | 73,94 | 16,47 | 6,58 |
| 1990 | 84,20 | 11,80 | 4,00 |

FUENTE: INE y MOPU.

- Notas - (a) Estimación de la EPF 1980 referida exclusivamente a viviendas principales.
(b) Estimación del CEOTMA referida exclusivamente a viviendas principales.
(c) Datos del censo exclusivamente referidos a viviendas principales, pero incluyendo como viviendas en alquiler, las facilitadas por empresas a sus empleados como pago en especie.
(d) Datos del censo exclusivamente referidos a viviendas principales.
(e) Datos referidos a hogares según la EPF y referido al 4º trimestre de 1985.

2.2.6.2. Consecuencias fundamentales

2.2.6.2.1. *Estado de conservación del parque de viviendas en alquiler*

"España (...) tiene la ley más devastadora de Europa de arrendamientos urbanos, que ha ocasionado destrucciones infinitamente superiores a las de los bombardeos. Es la única ley de este tipo que queda en Europa"²⁰.

Según la encuesta realizada por el CEOTMA a instancias del MOPU en 1980, cuyos datos recogemos a continuación, el estado general del parque de viviendas en alquiler es más deficitario que el estado general del parque total:

ESTADO DE CONSERVACION

(PORCENTAJES)

| | Conjunto total | Alquiler |
|-----------|----------------|----------|
| En ruina | 3,78 | 3,00 |
| Deterioro | 18,30 | 24,17 |
| Aceptable | 38,52 | 43,38 |
| Bueno | 39,40 | 29,45 |

Probablemente a esta situación ha contribuido decisivamente la rígida normativa en materia de alquileres que ha obstaculizado gravemente la traslación

²⁰ P. GARCIA DEL POZO, Presidente de la Cámara de Propiedad Urbana, en la mesa redonda organizada por el BHE y publicada en la Revista Española de Financiación a la Vivienda, n. 8-9, Madrid, 1989, pg. 49.

a los inquilinos de las mejoras a realizar en las fincas.

Hay que tener en cuenta que tanto en las V.P.O. como en las viviendas libres, las obras de conservación y mejora serán a cargo del arrendador. Sin embargo, en aquellas viviendas cuyo arrendamiento ya estuviese vigente el 1 de Julio de 1964, como ya sabemos el arrendador puede pedir al inquilino el 8% anual del capital invertido en concepto de cantidades asimiladas a renta, sin que dicho porcentaje implique un incremento de más del 25% de la renta anual.

Las obras de conservación y mejora también pueden ser llevadas a cabo por el inquilino en el caso de que demuestre que son necesarias para la rehabilitación de la finca, estando obligado el arrendador a abonar de una sola vez las cantidades que aquél haya invertido, aun cuando pueda luego, a su vez, cobrarle los incrementos correspondientes.

También puede suceder que el inquilino realice obras para su propio beneficio. Tales obras permanecerán como beneficio de la finca o, si el arrendador lo desea, deberán ser retiradas a la finalización del contrato.

En suma, la conservación del Parque inmobiliario, que desarrollaremos más ampliamente en el apartado 2.5 dedicado a la Rehabilitación de Viviendas en España, parecía estar resuelta por la Ley, al obligar al arrendador a realizar obras de mejora y diseñar mecanismos para que estos gastos le fuesen trasladados al inquilino.

La práctica ha resultado muy otra. Por una parte, la ley diseña mecanismos de traslación al inquilino de los gastos tan paulatinos que el

arrendador se eternizaría intentando recuperar su inversión y, por supuesto, en ningún caso podría cobrar intereses. Por otra parte, dada la práctica imposibilidad de resolver los contratos sujetos por la L.A.U., los arrendadores han optado por esperar a la declaración de ruina de la finca, única forma de librarse de esta situación.

También es cierto que, si bien el parque de viviendas en España no es muy antiguo su estado de conservación no es bueno y esto resulta en parte atribuible a la baja calidad de materiales y técnicas empleados en la construcción de núcleos situados en los alrededores de las ciudades y que intentaron absorber aceleradamente a la población llegada del mundo rural al urbano.

Sin embargo, al ser especialmente alta la incidencia del deterioro en la porción del activo inmobiliario en alquiler, podemos concluir que tal como fue configurado el esquema de control de alquileres en España, contribuyó decisivamente al deterioro del parque en arrendamiento, aminorándose este efecto a causa de la reducción de viviendas arrendadas, tal como nos mostró el Cuadro 2.6.

Indudablemente, cualquier sistema de control de alquileres que, de una manera similar a lo sucedido en España, reduzca de tal forma la rentabilidad de dicha actividad, tendrá como consecuencia la lógica reducción de gastos de conservación y mejora por parte del propietario.

En algunos países se ha optado, dentro del esquema de control de alquileres, por una solución mucho más acorde con los deseables objetivos de conservación. Así, en la ciudad de Nueva York, se aprobó una ley de control de

alquileres que, a la vez que permitía incrementos sustanciales de las rentas por arrendamiento, obligaba a los propietarios a dedicar la mayor proporción de dichos incrementos a obras de conservación y mejora de las fincas. Para evitar abusos, se requiere el consentimiento de la mayoría de los inquilinos para que se autoricen incrementos de las rentas con destino a mejoras²¹.

El problema resulta especialmente preocupante en los cascos antiguos e históricos de las ciudades, pues en estos núcleos suelen concentrarse las casas de "*renta antigua*" o congelada, cuyos propietarios esperan pacientemente a la demolición del edificio -que, en especial en las zonas céntricas les resultaría altamente rentable, ante la escalada de los precios del suelo- y ni se plantean la rehabilitación de las fincas²².

También suele suceder que, normalmente, los edificios en ruinas o con graves problemas de conservación se concentran en dichas zonas y más que hablarse de "*edificio a rehabilitar*" debería hablarse de "*zona a rehabilitar*", pues la zona entera está inmersa en un proceso de decadencia arquitectónica, social y económica.

Generalmente, en estas zonas la población es de edad madura o anciana y de escasos recursos económicos, tratándose principalmente de pensionistas²³.

²¹ RAFOLS ROMERO, J.: "*El control...*". Op. cit., pág. 142.

²² Existe una gran relación entre la situación económica de los alquileres antiguos y su estado de conservación: "*su congelación rígida a partir de los años 40 ha contradicho la imprescindible inversión en mejoras*", tal como señalan BUSQUETS, J., FERRER, A. y CALVET, L.: "*Evaluación de las necesidades de rehabilitación*" M.O.P.U., 1985, pág. 22.

²³ Este hecho hace absolutamente necesaria la intervención de las autoridades para poner fin al abandono de los inmuebles, sobre todo en el caso de los centros históricos.

Sobre esta cuestión puede consultarse, entre otros, el interesante documento "*Madrid, entre*

Si bien parece innegable la vinculación del alquiler al deterioro de los inmuebles, puesto que los datos así lo indican, cabría preguntarse hasta qué punto la reforma del control de alquileres pondría fin a estos problemas.

El análisis de la realidad pone de manifiesto que en aquellos edificios en que coexisten viviendas ocupadas por sus propietarios y viviendas ocupadas por inquilinos, el estado de conservación es más satisfactorio.

Así pues, la concentración de alquileres, así como la pervivencia en el tiempo de rentas congeladas, son los dos factores protagonistas de estos problemas y quizá la solución podría pasar -independientemente de los estímulos administrativos a la rehabilitación- por su reforma y disolución.

Lógicamente, todas estas medidas pueden entrar en conflicto con los objetivos de una política social de viviendas: el esquema heredado, al negar cualquier rentabilidad al arrendador, aboca al deterioro del bien, pero el sistema alternativo, basado en autorizar incrementos de la renta acompañados de mejoras, puede poner en peligro el objetivo de mantener las rentas de alquileres a un nivel aceptable, pues aun cuando, innegablemente, aumentaría el confort de la finca e indirectamente el nivel o calidad de vida del inquilino, a cambio éste debería pagar más²⁴.

la "operación derribo" y la rehabilitación del Centro: la incidencia de las normativas edificatorias en la salvaguarda de la ciudad histórica de EZQUIAGA DOMINGUEZ, J.M., publicado en la Revista "Ciudad y Territorio" n° 70, 1986, págs. 83 a 114.

²⁴ Esta es una de las posibilidades barajadas por el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos que aún no ha sido aprobado. Aunque se especuló con la posibilidad de dar un tratamiento especial a arrendatarios parados o jubilados, finalmente el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos no lo contempla expresamente (Publicado en la Prensa el 19 de Octubre de 1993).

2.2.6.2.2. *Movilidad de la población*

En principio la vivienda en alquiler ofrece mejores posibilidades para la movilidad de la población ante la facilidad de desligarse de una vivienda que no es propia. Sin embargo, en el caso de España el efecto ha sido el contrario, pues la L.A.U favorece menos la movilidad que si se tratase de una vivienda ocupada por sus propietarios, ya que da como causas de resolución del contrato de arrendamiento precisamente la desocupación durante más de 6 meses en el curso de un año a menos que esta desocupación obedezca a justa causa.

Obviamente, las personas que disfrutan un piso en arrendamiento con bajas rentas de alquiler evitan perder sus derechos sobre el mismo, vinculándose al inmueble con más intensidad incluso que si se tratara de sus propietarios²⁵. Este efecto será más fuerte cuanto mayor sea la diferencia entre los alquileres pagados en las viviendas con contratos antiguos y los nuevos alquileres fijados por el mercado.

Cuanto mayor sea esta diferencia, más fuertes deberán ser los estímulos en términos de incremento de renta o incremento en la distancia al trabajo, para que las familias resuelvan finalmente mudarse a una vivienda mejor²⁶.

²⁵ El propietario puede alquilar o vender su casa y obtener beneficios económicos. Al inquilino, abandonar la vivienda alquilada le supone la pérdida de sus derechos y el pago de alquileres más altos.

²⁶ Si los estímulos son a la inversa, la familia nunca se resolverá a abandonar la vivienda alquilada.

El resultado es una mayor reticencia a aceptar empleos que impliquen cambios de domicilio, lo cual puede resultar en muchos casos contraproducente para los miembros de la unidad familiar en su carrera profesional o en sus expectativas en el mercado laboral.

Este efecto explica también en parte, aunque no totalmente, la escasa movilidad que caracteriza a los mercados de trabajo en España,²⁷ y explica por qué es un hábito relativamente frecuente la residencia muy alejada del lugar de trabajo y "*solucionada*" mediante un transporte diario cada vez más conflictivo y colapsado. El fracaso del modelo de transporte diseñado, hoy claramente insuficiente, pone en mayores aprietos los esquemas de residencia adoptados.

En cuanto a la distribución geográfica de las viviendas en régimen de alquiler, se concentran en aquellas Comunidades Autónomas con mayor población activa en los sectores secundario y terciario y se reduce en aquéllas con importante población rural.

Por zonas de residencia la propiedad se concentra en el medio rural y pierde importancia en las zonas urbanas, donde, sin embargo, sigue siendo mayoritaria: un 69% de ocupación en propiedad frente a un 25% de alquiler (datos referidos a 1990).

Por tamaños de municipio, la proporción de viviendas en alquiler descende a medida que se reduce el tamaño del municipio estudiado a favor de

²⁷ También es reducida la movilidad entre los ocupantes de viviendas en propiedad. Así lo demostró un estudio sobre la Demanda de Viviendas en el área metropolitana de Barcelona 1971-9173 realizado por el Banco Urquijo.

la ocupación en propiedad²⁸.

2.2.6.2.3. *Relación con los ingresos del cabeza de familia y situación socioeconómica.*

Aún cuando a priori sería razonable esperar que fuesen las familias con menores ingresos aquellas en las que se concentrase el alquiler, los datos nos informan exactamente de lo contrario. La explicación más lógica parece ser que en el medio rural, en el que se concentran familias de bajos ingresos, la forma más habitual de disfrute de las viviendas es la propiedad.

Sin embargo, la información estadística existente no es unánime, no permitiendo identificar exactamente niveles de renta con tipos de tenencia de las viviendas.

Si no es demostrable que las unidades familiares de recursos económicos más modestos son las que presentan mayor propensión al alquiler, podemos deducir que más objetivamente injusto es el panorama ofrecido por las viviendas de renta antigua, cuyos ocupantes no parecen ser mayoritariamente humildes. No existe disponible en la actualidad ningún estudio sobre el nivel socioeconómico de los ocupantes de este tipo de viviendas, por lo que tampoco podemos argumentar nada con seguridad²⁹.

²⁸ Tal como señalan los *"Resultados Provisionales de los Censos de Población y Viviendas 1991"*, I.N.E.

²⁹ A pesar del deseo de muchos agentes interesados en el sector, no se ha llevado a cabo nunca un estudio riguroso sobre este tema, que nosotros conozcamos al menos.

2.2.6.2.4. Efectos sobre el propio mercado de viviendas de alquiler.

El control de alquileres ha generado una mayor reticencia entre las familias beneficiadas por un contrato antiguo de arrendamiento a la adquisición de su propia vivienda, independientemente de que se poseyesen los recursos económicos necesarios para ello.

Es decir, que el control de alquileres ha reducido la demanda de nuevas viviendas entre potenciales compradores que poseían los recursos necesarios para acometer tal inversión, pero que, al beneficiarse ya del uso de una vivienda a bajo precio, no creían en la oportunidad de realizarla, puesto que el uso de dos o más viviendas en una misma localidad por parte del inquilino sin causa que lo justifique, es motivo de resolución del contrato.

Sin embargo, dicho control ha potenciado el trasvase de fondos dirigidos a la construcción de nuevas viviendas destinadas a la venta, con una posible recuperación del capital invertido rápida y revalorizable.

Al mismo tiempo, se ha producido una reducción de viviendas ofertadas en alquiler ante su escasa rentabilidad, que eleva el precio de los alquileres no intervenidos, incrementando la brecha entre las rentas antiguas y las dictadas actualmente por el mercado. Se trata de precios artificialmente altos, causados por la inhibición de la oferta, por encima, incluso, de los normales precios de competencia.

Para las familias afectadas por contratos de renta antiguos, esta situación

lleva a una liberación de rentas que pueden ser dedicadas a otros destinos, reestructurando el consumo familiar de forma distinta a si no hubiera tales controles.

En el caso de que la unidad familiar no disfrute de los beneficios de una vivienda de renta antigua, su consumo en servicios de vivienda será más elevado que el que hubiese sido producido en un mercado bajo las leyes de libre competencia y no intervenido.

2.2.6.2.5. Efectos de la utilización del espacio.

Como consecuencia de la fijación de las rentas de alquiler por debajo del precio de equilibrio del mercado, el control de alquileres ha inducido a que, independientemente de la reducción en el número de miembros de la unidad familiar que se produzca con el tiempo, se hayan seguido ocupando las mismas superficies a cambio de una renta generalmente inferior a la que correspondería en el mercado en un piso de menores dimensiones y, por tanto, más adecuado para las necesidades familiares.

Por tanto, aunque las desigualdades en la distribución del espacio no tengan por qué ser mayores en el caso de las viviendas arrendadas que en el caso de aquéllas que son ocupadas por sus propietarios el paso del tiempo consagrará probablemente esta tendencia, ante el mayor inmovilismo de las familias con viviendas arrendadas con anterioridad a 1985, máxime cuando las nuevas construcciones suelen reducir la superficie útil por m² ante la carestía del suelo.

2.2.6.3. Reflexiones en torno a una reforma de la política de alquileres: el Anteproyecto de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos

Resumidamente, los efectos del control de alquileres implantado en España han sido los siguientes³⁰:

- 1.- Ha reducido la oferta de nuevas viviendas de alquiler.
- 2.- Ha originado precios más altos en los nuevos contratos.
- 3.- Ha desanimado la movilidad de la población.
- 4.- Ha desanimado las inversiones en rehabilitación, conservación y mejora, potenciando el deterioro de las viviendas arrendadas.
- 5.- Ha disminuido beneficios y costes sin tener en cuenta la capacidad económica de los sujetos.
- 6.- Ha amparado el alquiler de locales comerciales permitiendo la competencia desleal.

Lógicamente, las autoridades se encuentran ante una difícil coyuntura, pues, una vez demostrado que el esquema actual es altamente injusto e ineficaz, la cuestión es cómo reformarlo conjugando los legítimos intereses de las partes implicadas.

Evidentemente, sería necesario asegurar al inversor en este tipo de activo una rentabilidad suficiente, teniendo en cuenta la ofrecida por activos de características análogas. Sin embargo, esto puede perjudicar a los inquilinos,

³⁰ Puede consultarse un extenso estudio sobre esta cuestión en LOPEZ GARCIA, M.A.: *"Algunos aspectos de la economía y de la política de vivienda"*, Working Paper 91.01 del Departamento de Economía Aplicada de la UAB, Barcelona, 1991.

sobre todo a los de más bajas rentas; pero si no se hace así, perjudica a todos en conjunto, pues escasearán las viviendas en oferta de alquiler y se dispararán los precios.

El principal problema que plantea el control de alquileres diseñado es que discrimina en función de las viviendas, o mejor, en función de la antigüedad de los contratos y no en función de la capacidad adquisitiva de los inquilinos.

Asegurar a los propietarios una suficiente tasa de rentabilidad puede perjudicar gravemente a aquellos inquilinos de más bajos ingresos. No hacerlo contribuye al deterioro de las fincas y a la injusticia social.

La solución quizás más viable sería entonces establecer un sistema de subsidios que ayuden a las familias de menores ingresos a pagar alquileres razonables y directamente relacionados con el estado de conservación y habitabilidad de la vivienda.

Lógicamente, el establecimiento de subsidios tiene como principal inconveniente que vendría a añadirse a los gastos presupuestarios del Estado -en la situación actual, los que "*subsidian*" a los inquilinos, o a algunos de éstos, son los arrendadores-, pero su principal virtud sería que permitiría discriminar según las categorías socioeconómicas de los ocupantes de los pisos.

En Europa, a partir de 1960 se abordó el problema de las nefastas consecuencias del control de alquileres implantado -de idénticas características al nuestro- y se planteó su reforma. El sistema alternativo utilizado fue precisamente el establecimiento de subsidios. Este sistema ha permitido, por ejemplo, que las

personas de más edad y que generalmente habitan pisos en los barrios céntricos, y frecuentemente en mal estado de conservación, no se vean expulsados de los mismos a causa de una desregulación salvaje, permitiendo así la pervivencia del tejido social característico de cada barrio y evitando a las personas de más edad su reinserción en barrios diferentes a aquel en el que han vivido y en el que conservan sus amistades, con los consiguientes problemas de adaptación³¹.

El principal problema de este sistema es que resulta complejo en la práctica, porque exige un estudio pormenorizado de cada caso y de la conveniencia o no del subsidio y, en caso afirmativo, de su cuantía. Naturalmente, todo esto exige incurrir en nuevos costes.

Sus defensores argumentan que los beneficios que se operarían en el parque de viviendas y las mejoras en su conservación permitirían un mejor y más adecuado uso del parque existente, así como previsibles incrementos en la oferta de nuevas viviendas de alquiler, todo lo cual justificaría su adopción.

En algunos países, como por ejemplo en Dinamarca, se estableció que parte de los incrementos de la renta debían dedicarse a obras de conservación y mejora.

Asimismo, las elevaciones de la renta serían acordes con el estado de la finca, permitiendo mayores incrementos a las mejor conservadas. Estas medidas han permitido recuperar y rehabilitar buena parte de las edificaciones.

³¹ Vid. "La vivienda en alquiler en otros países europeos". Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 8-9, B.H.E., 1989, págs. 55 a 104.



En el caso concreto de España, y por todos los argumentos expuestos, resulta innegable en nuestra opinión la necesidad y oportunidad de reformar en profundidad la L.A.U. Se trata no obstante de un problema de índole sobre todo política, pues se considera que existen unos 2.5 millones de viviendas afectadas y un colectivo de 10 millones de españoles.

En cuanto al parque de viviendas arrendadas con anterioridad a 1985 pero con cláusula de revisión y actualización de rentas, resulta inconcebible la actitud de la Administración en el cálculo del IPC de la Vivienda, en base al cual se efectúan las actualizaciones, al no replantear rigurosamente la influencia de los precios de las viviendas y de los alquileres sobre dicho índice.

Según A. MASSIEU y C. MARCOS, si efectivamente se hubiese producido una modificación profunda en el cálculo de dicho índice, el impacto sobre el IPC general hubiese sido tal, que la intervención pública sobre este sector hubiese sido fulminante a fin de controlar precios y renta³².

En el caso de los contratos anteriores a 1964 o posteriores, pero sin cláusula de revisión, una reforma radical de la L.A.U. implicaría, sin duda, un duro golpe, pues la actualización de rentas sería brutal. Sin embargo, la reforma de la L.A.U. exige una cierta protección al inquilino, a la vez que una mayor rentabilidad para el propietario que impulse la realización de rehabilitaciones. Todo ello aconseja que la liberalización se produzca de forma gradual, exigiendo

³² Ver MARCOS, C. y MASSIEU, A: "La evolución de los precios de la vivienda en Madrid: de la realidad al IPC". Economía y Sociedad, C.A.M., n. 2, Junio de 1989.

un mayor lapso de tiempo para aquellas viviendas en las que la diferencia entre la renta efectivamente pagada y la indicada por el mercado sea mayor.

Al mismo tiempo, se debe ofrecer a los propietarios la posibilidad de incrementar las rentas en función del estado de conservación de la vivienda y de los proyectos que existan de rehabilitación. Las autoridades locales deben exigir un nivel mínimo de conservación y habitabilidad, e inspeccionar que se han realizado las obras que facultan para la elevación de rentas.

También las autoridades locales -por su mayor proximidad al ciudadano- deberían encargarse de investigar la situación socioeconómica de los inquilinos a fin de analizar la cuantía del subsidio a percibir o si no ha lugar a la concesión de éste.

Estos argumentos tienen no obstante, a nuestro entender, un punto débil: la reforma propuesta se basa en la idea de lograr que el mercado determine un precio de alquiler y, que en el caso minoritario de que éste suponga un esfuerzo excesivo para la unidad familiar, el Estado socorra a ésta con un subsidio. La idea descansa en la creencia de que el precio del mercado no será excesivo, pero para que efectivamente no lo sea se necesita incrementar la oferta de viviendas para el alquiler y para la venta y ésto no es, en la práctica, nada sencillo.

Ciertamente que el número de viviendas iniciadas y terminadas se ha incrementado en los últimos años, pero los promotores de viviendas no están dispuestos a dedicar éstas al arrendamiento cuando mediante su venta obtienen un retorno del capital invertido mucho más rápido y seguro.

Si la construcción de viviendas para alquiler la comparamos con una inversión a largo plazo, su rentabilidad debería ser similar a otros activos de estas

características. Esto significa alquileres de precios muy altos y poco accesibles para gran parte de la población, máxime cuando psicológicamente el individuo es capaz de realizar mayores esfuerzos para la compra de un piso que para ocuparlo como inquilino.

Así pues, se trata de un problema complejo que requiere soluciones efectivas. Toda la reforma exige la reconsideración de costes y beneficios y, sobre todo, de la Política de Vivienda llevada a cabo. Puesto que el mercado no parece que vaya a ofrecer soluciones por sí mismo, debe ser el Gobierno el que impulse la construcción de viviendas destinadas al alquiler, tal como se ha hecho en otros países de la CE.

El Consejo de Ministros aprobó ya un Proyecto de ley de Arrendamientos Urbanos³³ que quedó a las puertas de su tramitación parlamentaria con la disolución de las Cortes. Actualmente se trabaja en un Anteproyecto que modifica algunos aspectos del anterior Proyecto.

En la exposición de motivos de dicho Anteproyecto se señala que la nueva ley tratará de forma distinta al arrendamiento de la vivienda habitual de la unidad familiar y el arrendamiento para usos distintos del anterior, es decir, los arrendamientos de segunda residencia, los de temporada, los de local de negocio y los asimilados a éstos, otorgándole un mayor grado de protección a la primera categoría que a la segunda.

Los arrendamientos pertenecientes a la segunda categoría se pactarán en función del libre acuerdo entre las partes.

El Anteproyecto de ley establece un período mínimo de duración de los

³³ El 18 de Diciembre de 1992.

arrendamientos de vivienda destinados a primera residencia de cuatro años. Otros grupos políticos en la oposición han señalado que este plazo mínimo es inapropiado pues teniendo como objetivo dar estabilidad al inquilino, perjudica a aquellos arrendatarios que por circunstancias no deseen un período tan largo de duración del contrato, si bien es cierto que en el Anteproyecto de ley se permite al arrendatario desistir unilateralmente del contrato siempre que éste hubiese durado al menos un año (art. 12).

En cuanto a la problemática planteada por las viviendas de renta antigua, se suprime la subrogación inter-vivos y se limita la subrogación mortis-causa exclusivamente a favor del cónyuge o de los hijos.

También aborda el Anteproyecto de ley la cuestión de la actualización de rentas con arreglo a la variación del IPC, pero sin carácter retroactivo.

En cuanto al alquiler de locales de negocio, el plazo de resolución del contrato oscila entre 8 y 10 años y si se trata de pequeños comercios con menos de 5 trabajadores, oscila entre 16 y 18 años.

El Anteproyecto establece además la actualización en cinco años de las rentas congeladas y restringe el derecho de traspaso a aquellos casos en que el nuevo arrendatario desempeñe una actividad análoga al antiguo, pudiéndose beneficiar de la clientela y del fondo de negocio creado por aquél.

El primer partido de la oposición³⁴ presentó un total de 68 enmiendas parciales al Proyecto de Ley. Las más importantes se refirieron a la no actualización de rentas en el caso de jubilados y minusválidos y la actualización del resto de las rentas con carácter retroactivo en función de la inflación

³⁴ Publicado en la Prensa el 16 de Marzo de 1993.

acumulada en un plazo de diez años.

El resto de los partidos de la oposición centró sus enmiendas (más de 400 en total) en reducir el impacto que pudiera tener la nueva normativa sobre las pequeñas y medianas empresas. En este sentido el Anteproyecto de L.A.U. modifica el Proyecto aprobado en diciembre de 1992 al otorgar un trato preferente al pequeño comercio, como ya hemos señalado.

2.3. El Mercado de la vivienda usada

2.3.1 Introducción

El interés por el mercado de la vivienda usada nace, en general, al amparo de las nuevas tendencias sociales de revalorización del centro de las ciudades.

El lento crecimiento vegetativo de las grandes urbes y el redescubrimiento, por la vía de la rehabilitación, de parte del parque inmobiliario existente, acompañado, en general, de un menor coste de las viviendas usadas frente a las viviendas de nueva construcción de características análogas, ha hecho aumentar la importancia relativa de la vivienda usada en el mercado inmobiliario español.

Reforzando las tesis anteriores, hay que recordar que buena parte de las viviendas que se demandan hoy en nuestro país constituyen una demanda de reposición, es decir, de personas que cambian simplemente a una vivienda más acorde con sus necesidades y posibilidades. Asimismo, el previsible mayor peso del mercado de alquileres en el futuro descansará, fundamentalmente, sobre viviendas usadas, más que sobre nuevas construcciones.

Por último, debemos recordar que el mecanismo de transmisión "*mortis*

causa", es decir, vía herencia, constituye una de las más importantes formas de transmisión no sólo en el medio rural, como luego veremos, sino también en las principales avenidas de las grandes ciudades, ante el exorbitante precio alcanzado por tales activos. Lógicamente, las viviendas heredadas son usadas en su práctica totalidad.

2.3.2. Características de la vivienda usada

El creciente interés por el mercado de la vivienda usada basado en las razones ya aducidas llevaron a la Dirección General de la Vivienda del MOPU a encargar a una sociedad especializada, SOFEMASA, la elaboración de un estudio estadístico que recogiese los principales parámetros de interés del mercado de la vivienda usada. Dicho estudio fue finalizado en Mayo de 1987 y constituyó el primer análisis en profundidad sobre el tema. Sin embargo, aún hoy puede afirmarse que seguimos careciendo de una base de datos relevante sobre esta cuestión, sobre todo teniendo en cuenta el importante volumen de personas encuestadas que no respondieron a las preguntas planteadas.

Igualmente, no se dispone de información a nivel agregado, lo que quita rigor a las estimaciones que pudieran realizarse. Realmente, sólo se dispone de los estudios que a nivel local realizan sociedades de marketing inmobiliario³⁵.

El estudio de SOFEMASA encargado por la Dirección General de la Vivienda del MOPU investigó las transacciones de vivienda llevadas a cabo a

³⁵ En función de los datos ofrecidos por una de esas sociedades, TECNIGRAMA, se basa un estudio expresamente dedicado al mercado inmobiliario de Madrid y al que haremos referencia más adelante.

través de los Registros de la Propiedad.

Es de destacar que no resulta éste una fuente excesivamente fiable, por las razones que ofreceremos a continuación, sobre todo en lo referente a precios o m².

Sin embargo, la otra fuente posible, los listados del Ministerio de Economía y Hacienda sobre transferencias de viviendas, se encontraban en aquel momento en fase de informatización, por lo que SOFEMASA se vio imposibilitada de consultarlos.

El estudio se basó pues en esa investigación llevada a cabo en los Registros de la Propiedad. Se ha denunciado que la falta de coordinación entre Urbanismo y el Registro de la Propiedad está provocando fraude inmobiliario, pero el fraude afecta fundamentalmente a las inscripciones relativas a obra nueva y no a viviendas usadas.

El problema de la obra nueva es que la inscripción en el Registro se realiza en función de las declaraciones efectuadas por los propios interesados. De esta forma, puede llegarse al contrasentido de que se hipotequen o vendan pisos que incumplen las condiciones aprobadas en la licencia de obra, o bien, que se construya con la apariencia externa de cumplir las condiciones de la licencia de obra pero sin que en la realidad sea así.

Por tanto, y teniendo en cuenta que este tipo de fraude afecta fundamentalmente a obra nueva -aunque de no modificarse el reglamento de inspecciones acabe por afectar también a las vivienda usada- se trató de reforzar la fiabilidad de los resultados a partir de encuestas entre los transmitentes.

Se agruparon los Registros de la Propiedad en ocho partidos judiciales, con

un total de 101 grupos de muestreo y se realizaron 1.700 entrevistas de las cuales se depuraron 25 por diversas razones. De las 1675 entrevistas válidas, 1014 resultaron ofrecer datos respecto a viviendas usadas y 661 correspondían a viviendas de nueva construcción. De aquí resultó que el 60.5% de las viviendas transmitidas eran ya usadas -lo cual da idea del importante ritmo de movilidad del activo ya existente- mientras que el 39.5% correspondía a nuevas viviendas.

Anteriormente, el MOPU había encargado al CEOTMA una encuesta para el período 1980-1981 y según la cual el 52% de las transmisiones se referían a viviendas nuevas, mientras que el 27% eran viviendas usadas y el 21% eran viviendas heredadas, es decir, transmitidas "*mortis causa*". Por su parte, el INE, a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares, había estimado, también para el período 1980-1981, un 54.7% de transmisiones de vivienda nueva frente a un 45.3% de transmisiones de vivienda usada.

Independientemente de las discrepancias existentes entre ambas fuentes, los datos nos indican un cambio de orientación del mercado desde el citado período 1980-81 hasta el período 85-86 al que se referían los estudios elaborados por SOFEMASA a petición del MOPU.

Los datos referidos al período 1980-1981 también se desglosaban por tamaño de los municipios, dejando constancia de que a medida que el tamaño de los municipios disminuía, el porcentaje de viviendas usadas sobre el total de viviendas transmitidas aumentaba, puesto que la forma tradicional de transmisión de la propiedad o patrimonio en el mundo rural es la herencia familiar, y las viviendas transmitidas "*mortis causa*" son, lógicamente, usadas.

De hecho, mientras que en período 1980-1981 las viviendas nuevas y

usadas se repartían el volumen total de transmisiones aproximadamente a partes iguales, existían importantísimas discrepancias en función del tamaño del habitat.

Obviando esta circunstancia, la tendencia hacia la compra de una vivienda nueva o usada es análoga en todas las poblaciones.

Valorando críticamente los resultados obtenidos por SOFEMASA, destaca la importancia creciente de la vivienda usada sobre el total de las compras y ventas de viviendas efectuadas, lo que da idea, además, de la movilidad del parque ya construido.

El estudio de SOFEMASA analizó variados aspectos de las viviendas transmitidas:

- 1.- Antigüedad.
- 2.- Superficie.
- 3.- Número de habitaciones y dormitorios.
- 4.- Obras previstas.

En cuanto a las características de los adquirentes a fin de elaborar un perfil del comprador de una vivienda usada se estudiaron:

- 5.- Ingresos familiares.
- 6.- Actividad del cabeza de familia.

Asimismo, se analizan aspectos financieros:

- 7.- Forma de pago.
- 8.- Financiación en la adquisición de viviendas usadas.

Vamos a pasar revista a cada uno de estos puntos a continuación.

2.3.2.1. Antigüedad de las viviendas transmitidas

La antigüedad de las viviendas transmitidas puede contemplarse en el Cuadro 2.7.

La mayor parte de las viviendas usadas transmitidas tiene más de 15 años, con un porcentaje que alcanza el 56%. Si descontamos las respuestas de los que no desearon manifestarse (un 6% de las respuestas se clasifican como NS/NC), las viviendas con antigüedad superior a 15 años alcanzan el 60% de las viviendas usadas transmitidas.

Por Comunidades Autónomas, las que presentan mayor proporción de viviendas usadas transmitidas de más de 15 años son también las que tienen una menor proporción de compras de nuevas viviendas, fundamentalmente Castilla-León, Castilla-La Mancha y Madrid.

CUADRO 2.7.

ANTIGÜEDAD DE LA VIVIENDA USADA TRANSMITIDA.

| ANTIGÜEDAD DE LA VIVIENDA | Base vivienda usada |
|---------------------------|---------------------------|
| | 1041 = 100% ³⁶ |
| <hr/> | |
| MAS DE 15 AÑOS | 56% |
| DE 11 A 15 AÑOS | 22% |
| DE 5 A 10 AÑOS | 12% |
| MENOS DE 5 AÑOS | 4% |
| NS/NC | 6% |
| | <hr/> |
| | 100% |

³⁶ Toma como dato base 1.014 porque de las 1.675 entrevistas válidas del estudio, 1.014 eran viviendas usadas.

CUADRO 2.8.**SUPERFICIE DE LAS VIVIENDAS USADAS TRANSMITIDAS**

| | Porcentaje ³⁷ | Media | Desviación típica |
|--------------------------------------|--------------------------|---------------|-------------------|
| Menos de 40 m ² | 3 | 24 | 9 |
| De 40 a 90 m ² | 59 | 71 | 13 |
| De 91 a 120 m ² | 19 | 105 | 9 |
| Más de 120 m ² | 9 | 165 | 64 |
| NS/NC | 10 | - | - |
| TOTAL | 100 | 86 | 39 |

³⁷. Tomando como base el n° de viviendas usadas encuestadas: 1014.

2.3.2.2. Superficie de las viviendas transmitidas.

Según los resultados de la encuesta elaborada por SOFEMASA para el período 1985-1986, la mayor parte de las viviendas usadas transmitidas (casi el 80% de las viviendas encuestadas) presentaban una superficie mayor de 40 m² y menor de 120 m². Las excepciones las constituían las viviendas con superficie inferior a 40 m² (3%) y aquéllas con más de 120 m² (el 9%). Una parte relativamente importante de los encuestados no respondió a cuestiones relativas a la superficie de las viviendas.

Por Comunidades Autónomas, cuanto menor era el número de habitantes, mayor era el tamaño de las viviendas adquiridas, lo cual parece armonizar con la lógica. Así, en Madrid, País Vasco y Cantabria la media oscilaba entre 77-78 m², mientras que en Castilla-La Mancha y Extremadura se colocaba en 104 m².

Cruzando los datos relativos a los ingresos familiares con la superficie de las viviendas adquiridas nos encontramos con que las viviendas inferiores a 40 m² correspondían a los entrevistados con un sueldo neto inferior a 25.000 pesetas, mientras que las superficies superiores a 120 m² correspondían a sueldos netos no inferiores a 200.000 pesetas.

2.3.2.3. Número de habitaciones y dormitorios

Tras el análisis de las características físicas de las viviendas usadas transmitidas investigadas por SOFEMASA se llegó a la conclusión de que el mayor porcentaje (63% o incluso el 65% si se eliminan a aquellos que no contestaron) corresponde a las viviendas cuyo número de habitaciones oscilaba entre 6 y 8. Si lo que se contabiliza es el número total de dormitorios, el 68% o incluso el 70% si se elimina a aquellos que no contestaron, corresponde a aquellas viviendas con un número de dormitorios comprendido entre 3 y 5.

Esta información puede contemplarse en el siguiente Cuadro.

CARACTERISTICAS DE LAS VIVIENDAS USADAS TRANSMITIDAS

A) NUMERO DE HABITACIONES³⁸

| | |
|------------------|-----|
| Menos de 3 | 3% |
| De 3 a 5 | 24% |
| De 6 a 8 | 63% |
| Más de 8 | 7% |
| NS/NC | 3% |

100%

B) NUMERO DE DORMITORIOS

| | |
|------------------|-----|
| Menos de 3 | 29% |
| De 3 a 5 | 68% |
| De 6 a 8 | 1% |
| Más de 8 | — |
| NS/NC | 2% |

100%

³⁸ Tomando como base 100% los datos de las 1014 viviendas usadas encuestadas.

2.3.2.4. Obras previstas

Las obras previstas se clasifican según que su presupuesto estimado fuese igual, inferior, o superior a 200.000 pesetas, que era precisamente la cuantía mínima exigida para aquellas actuaciones que pudieran ampararse a lo legislado en materia de rehabilitación según el Real Decreto 2329/1983, de 28 de Julio, que era la normativa vigente en el momento que se realizó el estudio encargado por el MOPU a SOFEMASA.

Los datos del Cuadro 2.9 se refieren a obras que precisamente cumplían el requisito de costar como mínimo 200.000 pesetas. Por Comunidades Autónomas, eran Castilla-La Mancha y Extremadura, con un parque más antiguo en líneas generales, las que concentraban mayoritariamente este tipo de obras previstas.

Las obras de coste inferior a 200.000 pesetas se limitaban generalmente a albañilería, carpintería y pintura, y alcanzaban al 64% de las viviendas usadas investigadas.

Actualmente, el presupuesto mínimo protegible para actuaciones de rehabilitación según el Plan 1992-1995 es de un millón de (si es estructural) o de quinientas mil pesetas (en el resto de las rehabilitaciones)³⁹.

³⁹ Vid. el epígrafe 3.2.4.7 del Capítulo 3 donde se hace un análisis pormenorizado e esta cuestión.

CUADRO 2.9.**OBRAS SUPERIORES A 200.000 PESETAS
EN LAS VIVIENDAS USADAS TRANSMITIDAS.**

| TIPO DE OBRA | Base vivienda usada |
|---------------------------------|---------------------------|
| | 1014 = 100% ⁴⁰ |
| De habitabilidad | 25% |
| De adecuación estructural | 11% |
| Ninguna | 64% |
| TOTAL | 100% |

⁴⁰ Tomando de nuevo como base los datos de las 1014 viviendas usadas encuestadas.

2.3.2.5. Ingresos familiares

En los estudios referentes a los ingresos familiares fue donde SOFEMASA encontró más dificultades, pues una parte importante de sus encuestados no respondieron a estas cuestiones (en total un 31%).

La mayor parte de los adquirentes de viviendas usadas declararon ingresos netos mensuales comprendidos entre 25.000 y 100.000 pesetas, tal como se recoge en el Cuadro 2.10.

Lógicamente, es destacable el bajo nivel de ingresos general declarado y si bien es cierto que estos datos deben ser medidos con cautela por las ocultaciones de información típicas de este tema, parecen señalarnos hasta qué punto el mercado de la vivienda usada ha servido como escape y salvación para una buena parte de la población no muy fuerte económicamente hablando.

El Cuadro 2.11. nos transforma las escalas de niveles de ingresos a través de los correspondientes índices correctores, en número de veces del SMI al que correspondían los niveles determinados en el Cuadro 2.10.

Estos nuevos cálculos ofrecidos por SOFEMASA sirven para corroborar las hipótesis anteriores en cuanto al bajo nivel adquisitivo general de los compradores.

CUADRO 2.10**NIVELES DE INGRESOS DE LOS ADQUIRENTES
DE VIVIENDAS USADAS**

| NIVELES DE INGRESOS NETOS MENSUALES | PORCENTAJES ADQUIRENTES⁴¹ |
|--|---|
| Más de 250.000 pesetas | 1% |
| De 200.001 a 250.000 | 2% |
| De 100.001 a 200.000 | 11% |
| De 75.001 a 100.000 | 23% |
| De 25.000 a 75.000 | 29% |
| Menos de 25.000 | 3% |
| NS/NC | 31% |
| <hr/> | |
| TOTAL | 100% |

⁴¹ Tomando como base los datos de las 1014 encuestas realizadas.

CUADRO 2.11

NIVELES DE INGRESOS DE LOS ADQUIRENTES DE VIVIENDAS USADAS

| INGRESOS MENSUALES NETOS | INGRESOS MENSUALES BRUTOS EN FUNCION DEL SMI. |
|-----------------------------|--|
| Menos de 25.000 | Menos de 0.65 veces el SMI. |
| De 25.000 a 75.000 | De 0.65 a 2 veces el SMI. |
| De 75.000 a 100.000 | De 2 a 3 veces el SMI. |
| De 100.000 a 200.000 | De 3 a 6 veces el SMI. |
| De 200.000 a 250.000 | De 6 a 7.75 veces el SMI. |
| Más de 250.000 | Más de 7.75 veces el SMI. |

2.3.2.6. Actividad del cabeza de familia

El Cuadro 2.12 recoge la actividad del cabeza de familia, resultando un tanto sorprendente el hecho de que un 6% de los cabezas de familia adquirentes se encuentra en situación de paro. No obstante, hay que tener en cuenta que por tratarse de una inversión fundamental para cualquier familia, en la compra de una vivienda colaboran todos los miembros que puedan hacerlo y la encuesta sólo recoge la situación laboral del cabeza de familia, pero no la de su cónyuge, o del resto de los miembros de la comunidad familiar.

Por otra parte, un 16% de los cabezas de familia encuestados manifestaron encontrarse inactivos, como pensionistas, etc. Estos datos no resultan sorprendentes porque suelen ser personas de más edad las que poseen más ahorro acumulado, aparte de que también deben computarse los rentistas como no activos.

El Cuadro 2.12 que desglosa la información obtenida por Comunidades Autónomas nos muestra que apareció un mayor porcentaje de personas inactivas adquirentes de viviendas usadas en Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Por otra parte, hay que enjuiciar con cautela estos datos porque normalmente también existe cierta tendencia a ocultar información de esta naturaleza.

CUADRO 2.12

**ACTIVIDAD DEL CABEZA DE FAMILIA
ADQUIRENTE DE VIVIENDA USADA
DETALLE POR COMUNIDADES AUTONOMAS (PORCENTAJES)**

| COMUNIDADES AUTONOMAS | Base adquirente de viviendas usadas | | | |
|------------------------------|-------------------------------------|------------|----------|------------|
| | 1014=100% | | | |
| | OCUPADO | NO OCUPADO | NS/NC | TOTAL |
| País Vasco, Asturias, | | | | |
| Cantabria | 70 | 23 | 7 | 100 |
| Rioja/Navarra, Aragón | 77 | 22 | 1 | 100 |
| Cataluña/Baleares | 76 | 21 | 3 | 100 |
| C.Valenciana/Murcia | 77 | 19 | 4 | 100 |
| Andalucía/Canarias | 68 | 28 | 4 | 100 |
| Castilla-La Mancha | | | | |
| /Extremadura | 67 | 26 | 4 | 100 |
| Castilla y León/Galicia | 77 | 22 | 1 | 100 |
| Madrid | 86 | 13 | 1 | 100 |
| TOTAL | 74 | 22 | 4 | 100 |

2.3.2.7. Forma de pago

El Cuadro 2.13. nos muestra que la forma de pago más habitual en la transmisión de viviendas usadas en el período 1985-1986 fue el pago al contado - que alcanza el 45% del total de encuestados si obviamos el cómputo de los que no contestaron- seguido de aquellos que fraccionaron parte del pago. No obstante, el hecho de que se pagase al contado, que es la fórmula habitual cuando se trata de una transmisión entre particulares, no implica que el comprador realice todo el esfuerzo de una sola vez, pues una importante parte de los pagos al contado se realizaron a través de un préstamo hipotecario previo concertado con cualquier entidad de financiación.

La prueba de ello nos la da el Cuadro 2.14., en el que puede comprobarse cómo la mayor proporción de los que pagaron al contado se sitúa en niveles de ingresos comprendidos entre 0.65 y 3 veces el SMI, que no equivale a una situación económica extraordinaria, por otra parte.

CUADRO 2.13

FORMAS DE PAGO EN LA ADQUISICION DE VIVIENDAS USADAS

| | |
|---|-----|
| AL CONTADO | 42% |
| PARTE AL CONTADO Y PARTE A PLAZOS | 33% |
| TODO A PLAZOS | 18% |
| NS/NC | 7% |

CUADRO 2.14

NIVELES DE INGRESOS DE LOS ADQUIRENTES DE VIVIENDAS USADAS QUE LAS PAGARON AL CONTADO⁴²

| | |
|--------------------------------|-----|
| 0.65 veces el SMI | 4% |
| De 0.65 a 2 veces el SMI | 31% |
| De 2 a 3 veces el SMI | 21% |
| De 3 a 6 veces el SMI | 11% |
| De 6 a 7.75 veces el SMI | 2% |
| Más de 7.75 veces el SMI | 0% |
| NS/NC | 31% |

⁴² Pagaron al contado al vendedor, independientemente de su recurso a una entidad financiera o no.

2.3.2.8. Financiación en la adquisición de viviendas usadas

La fórmula habitual de financiación entre los encuestados fue mediante créditos de las instituciones financieras (39%).

Otra forma de financiación fue el recurso a familiares y amigos, tal como manifestaron un 19% de los encuestados, mientras que un 9% manifestó poseer ahorros propios o capital procedente de la venta de otro piso.

Hay que manifestar como hecho relevante también en este ámbito, que diluye en parte estos datos, que cerca de 1/3 de los encuestados declinaron responder a esta parte del cuestionario.

CUADRO 2.15

FORMAS DE FINANCIACION

| | |
|---|------|
| Con crédito de Cajas de Ahorros | 23% |
| Con crédito de Bancos Oficiales | 10% |
| Con ayuda de familiares o amigos | 19% |
| Con ahorros o venta de otro piso | 9% |
| Con créditos de Bancos privados | 6% |
| Con pago aplazado promotor público | 2% |
| Con ayuda de entidades laborales, empresas, etc | 3% |
| Otras respuestas y NS/NC | 33% |
| <hr/> | |
| TOTAL | 100% |
| <hr/> | |

En suma, el mercado de la vivienda usada presenta un interés cada vez mayor para la Política de Viviendas en España dado que, en general, sus precios son más bajos que los de las viviendas nuevas. Esto ha hecho que a partir del Real Decreto 224/1989 se fomente su adquisición como parte de la estrategia social de la Política de Viviendas a un coste más bajo que la construcción directa de éstas.

Sin embargo, las informaciones estadísticas que podemos manejar respecto a este tipo de viviendas son incompletas y se resienten de la lejanía en el tiempo.

De los datos estadísticos ofrecidos por SOFEMASA puede destacarse la relativa antigüedad de las mismas, pues más de un 60% tenían más de 15 años, con una superficie que rondaba los 90 m² y la inmensa mayoría iban a ser objeto de algún tipo de rehabilitación (pero de un presupuesto tan bajo que, en general, se trataría más bien de pequeñas reparaciones, de lo que se deduce que, en general, su estado de conservación debía ser aceptable).

Naturalmente, la potenciación de este mercado podría permitir movilizar de forma más intensa el parque inmobiliario existente y reducir el porcentaje de desocupación que presenta y que, en definitiva, no es más que un exponente de su mal aprovechamiento. Un mal uso de este stock impide, por otra parte, el buen funcionamiento de una posible vía adicional de apoyo a la Política de Viviendas.

El Real Decreto 224/1989 inicia en este sentido una nueva etapa y los sucesivos Planes de Vivienda, incluido el vigente Plan 1992-1995, ofrecen financiación cualificada para la adquisición de viviendas usadas esperando, al menos, explotar en parte su potencial.

2.4. El problema del suelo

2.4.1. Introducción

La Ley 8/1990 de 25 de Julio sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo⁴³ modifica parcialmente el Real Decreto 1346/1976 de 9 de Abril que a su vez había reformado la ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Posteriormente el Real Decreto legislativo 1/1992 de 26 de Junio aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

La Reforma actual de la Ley del Suelo surge como consecuencia de la necesidad, unánimemente aceptada por el Gobierno y la opinión pública, de controlar y mitigar la inflación inmobiliaria.

La Reforma pretende eliminar las trabas a la expansión de los núcleos urbanos, con especial hincapié en la importancia de la coordinación y elaboración de planes urbanísticos de gestión integrada de todas las autoridades que tengan competencias en materia de suelo, ya que éstas se encuentran muy diversificadas.

Este tipo de iniciativas debe coordinarse con aquellas otras medidas que luchan por controlar la elevación de precios en un mercado de eminente importancia social. Nos referimos a todos aquellos mecanismos destinados a amortiguar la formación de plusvalías de carácter especulativo derivadas de la simple calificación del suelo o de la proximidad a éste, eliminando las simples

⁴³ B.O.E. de 27 de Julio.

expectativas como fuentes de valor. Se trata de lograr, en definitiva, una mejor administración del suelo, a fin de poder asignarlo a usos económicos y sociales de la forma más racional posible, evitando su utilización como instrumento especulativo⁴⁴.

Una vez clarificado el hecho de la necesidad de mayor coordinación entre las autoridades con competencias pueden establecerse unas estrategias rectoras de la actuación desde cada frente.

Por parte de los Ayuntamientos, que son los que tienen capacidades en cuanto a la calificación del suelo, se hace necesario agilizar y racionalizar dichas actuaciones.

Las Comunidades Autónomas tienen competencias en cuanto a planes especiales de carácter supramunicipal. Por su parte, el papel de la Administración Central en esta materia ha quedado muy mermado, dada la transferencia de competencias a las otras autoridades. Sin embargo, se sigue considerando decisiva su influencia en cuanto a la normativa fiscal -pues el sector de la construcción, y en especial el mercado del suelo, han constituido, y en parte constituyen, refugios para el "*dinero negro*" y la evasión fiscal- y sigue siendo básica su actuación a través de la Banca pública en la financiación de las expropiaciones necesarias.

⁴⁴ En el Preámbulo de la Ley 8/1990 se señalan como objetivos básicos:

- a) La creación de un marco jurídico que agilice los programas municipales y autonómicos de urbanización y edificación.
- b) El incremento del patrimonio del suelo público.

La reforma legislativa introducida por la Ley 8/1990 pretende además facilitar las expropiaciones necesarias de suelo para su posterior urbanización. Será necesario, asimismo, potenciar las intervenciones privadas a fin de no sobrecargar en exceso la actuación de los poderes públicos.

En suma, la reforma de la antigua Ley del Suelo vigente desde 1954 y parcialmente modificada con la Ley 19/1975 de 2 de Mayo y posteriormente con el Real Decreto 1346/1976 de 9 de Abril resultaba sumamente necesaria.

Existían razones de índole política y social que hacían aconsejable en efecto acometer una reforma en esta materia⁴⁵. La propia Constitución alude a la necesidad de regular y controlar la especulación del suelo con el fin de hacer efectivo el objetivo de lograr el disfrute de una vivienda digna. La nueva Ley del Suelo introduce mecanismos para que se cumplan en los tiempos previstos los planes de expansión de los núcleos urbanos, e incrementa la participación pública en las plusvalías que se generen por efecto de la actuación de los poderes públicos.

En el período comprendido entre 1984 y 1988, el precio del suelo en Madrid, por citar un ejemplo, pasó de representar el 26% del precio final de la vivienda a suponer el 55%. A pesar de que a partir de 1987 los precios del suelo se van estabilizando, se constatan fuertes subidas en los costes de construcción, financiación y promoción, que habían venido presentando elevaciones mucho más

⁴⁵ Vid. ROCH, F.: *"El Proyecto de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo"* Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 12, B.H.E., 1990, pág. 39.

moderadas que el suelo. En conjunto, el resultado es el imparable encarecimiento de un bien necesario para la población, agravándose el problema del alojamiento.

El origen de las elevaciones en los precios del suelo, tras largos años en que permanece a niveles anormalmente bajos, si se compara con otras capitales de la CE, puede buscarse en la incipiente demanda de viviendas y oficinas iniciada a partir de 1984, a raíz de la paulatina recuperación económica, la entrada de capital extranjero y el blanqueo de "*dinero negro*" en un sector poco controlado y de rentabilidad no alta, pero sí extremadamente segura, que además gozaba de ventajas fiscales⁴⁶.

Dicha demanda se encontró con un escaso suelo urbanizado en las zonas más céntricas, a las que se dirigía preferentemente esta demanda.

La clave de las elevaciones en el precio del suelo no está, por tanto, en la inexistencia o escasez de suelo calificado como urbanizable, sino en que éste no se encuentra allí donde se demandaba preferentemente, es decir, en zonas céntricas⁴⁷.

Se calcula que en el área metropolitana de Madrid existe suelo calificado para 267.400 nuevas viviendas y que aproximadamente el 50% de las mismas estarían ubicadas en Madrid capital.

⁴⁶ Vid. "*El precio del suelo y de la vivienda: Determinantes e implicaciones*". Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Agosto de 1989, publicado por la Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 10, B.H.E., 1989, págs. 9 a 125.

⁴⁷ Sin embargo, las asociaciones de promotores se quejan de la inexistencia de suelo calificado. Vid. P. GOMEZ, J. LEAL y F. PRATS: "*Vivienda: la gravedad de una nueva crisis social*", publicado en la Prensa del Lunes 24 de Abril de 1989.

El problema es que se demanda suelo urbanizado, céntrico y de gran calidad y generalmente el suelo en oferta es periférico, de bajo nivel ambiental y sin urbanizar.

Naturalmente, existen otros factores que han contribuido fuertemente al encarecimiento del producto. Se ha acusado, por ejemplo, a las autoridades locales de falta de control y diligencia en el diseño y puesta en marcha de los planes urbanísticos, aunque es cierto que en muchos casos se han encontrado con la imposibilidad física de expropiar⁴⁸.

Estos hechos, acompañados de una súbita fortaleza de la demanda, explicada en parte por la recuperación económica -sobre todo en lo que se refiere al mercado de oficinas y mercado de tipo turístico-, las favorables condiciones de financiación, alta rentabilidad y máxima garantía de las inversiones inmobiliarias, y un importante proceso especulativo, han abocado al progresivo y acelerado encarecimiento del producto final, hasta tal punto que se ha convertido en un "*lujo*" fuera del alcance de la mayoría de la población.

El retroceso de las V.P.O. de promoción pública se debe en gran medida al hecho de que los módulos aprobados se han encontrado en muchos casos tan alejados de los costes reales, que se hacía imposible la construcción de productos de calidad con tales presupuestos⁴⁹.

⁴⁸ Precisamente una de las modificaciones fundamentales introducidas por la Ley 8/1990 respecto a la legislación anterior consiste en potenciar las actuaciones de expropiación en el caso de que se incumplan los plazos o deberes derivados del Planeamiento Urbanístico.

⁴⁹ Ver sobre esta cuestión el apartado 3.3. del Capítulo 3 de esta investigación.

El vigor demostrado por la demanda ha demostrado, por otra parte, que se hacía mucho más conveniente la construcción de viviendas libres y cuyo precio no estuviese tasado.

En la práctica, el problema es que el tipo de viviendas que puede ofrecer el mercado no se adecuaba a las posibilidades de la demanda, incluso teniendo en cuenta a los potenciales compradores de clase media, pues la concurrencia de inversores ha hecho elevarse los precios -lo cual ha alimentado nuevos incrementos de demanda ante las revalorizaciones continuadas- y ha contribuido a expulsar del mercado a buena parte de los potenciales adquirentes.

Mientras que en un principio las elevaciones de precios se han producido fundamentalmente en las zonas más céntricas, con mejores infraestructuras y en las que competían por el espacio viviendas y oficinas -con las consiguientes elevaciones de precios del suelo, viviendas y locales- máxime tras la autorización otorgada por el Decreto Boyer de transformar viviendas en locales de negocios, estas elevaciones se han ido transmitiendo al resto de las zonas, afectadas igualmente por una fuerte oleada especulativa, de tal forma que se ponen en peligro los lógicos objetivos sociales de las actuaciones públicas en materia inmobiliaria⁵⁰.

Precisamente en el incumplimiento de los planes programados estriba una de las principales razones de la elevación de los precios del suelo; generalmente

⁵⁰ Vid. GOMEZ, P., LEAL, J. y PRATS, F.: *"El suelo residencial en Madrid: la quiebra de las políticas vigentes"*. Publicado en la Prensa los días 24 y 25 de Abril de 1989.

este incumplimiento nace por la incapacidad de eliminar la resistencia de los propietarios del suelo, tendentes a postergar la urbanización y puesta en el mercado, sabedores de que el simple paso del tiempo va revalorizando el bien por la simple acción de las expectativas.

La nueva Ley del Suelo tiene que abordar, asimismo, la incapacidad de las autoridades de poner fin a esta situación de espera que impide dar un paso óptimo a un bien colectivo y socialmente necesario⁵¹.

Por otra parte, hay que ir modificando la mentalidad popular en cuanto al sentido de la propiedad del suelo. Muchas de las operaciones urbanísticas de los últimos tiempos se basan en el llamado "*derecho de superficie*", por el cual se cede el suelo durante un larguísimo lapso de tiempo que ronda los 75 años al cabo de los cuales la propiedad revertiría a la propia Administración.

En suma, el principal efecto secundario que produce el encarecimiento del suelo urbanizable es la expulsión del mercado inmobiliario de las familias de menos ingresos.

La actuación de la Administración en contra de estos hechos, en nuestra opinión, ha de basarse en la construcción, sobre suelo público, de viviendas destinadas a los estratos con menores recursos económicos. Precisamente en este campo las autoridades públicas gozan de amplia discrecionalidad, pudiendo hacer socialmente atractivas zonas que hoy gozan de escasa imagen. Naturalmente,

⁵¹ "Es necesario abrir nuevas posibilidades para conseguir suelo de calidad y barato para ubicar viviendas accesibles a familias que no pueden conseguirlas en el libre mercado inmobiliario". Tomado de GOMEZ, P., LEAL, J. y PRATS, F. "El suelo...". Op. cit.

estos intentos se encuadran en el marco de amplias operaciones urbanísticas que revalorizan zonas con escasos atractivos, lo que exige una mayor coordinación de esfuerzos entre las autoridades con competencias en esta materia.

Precisamente, entre los objetivos de la Ley 8/1990 de 25 de Julio se encuentra *"la creación del marco jurídico y de los instrumentos legales suficientes para que los programas de urbanización y edificación establecidos por las municipalidades se cumplan, tanto en el contenido como en los plazos de ejecución"*⁵².

2.4.2. Aspectos fundamentales de la Reforma de la Ley del Suelo.

Como ya hemos señalado, la Ley 8/1990 supone la culminación de un conjunto de iniciativas encaminadas a modificar la normativa existente en materia de suelo. La Ley 8/1990 de 25 de Julio sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo fue aprobada por el Congreso de los Diputados el 12 de Julio de 1990. En el propio texto de la Ley se insiste en que su pretensión fundamental consiste en una mejor utilización de un bien socialmente necesario como es el suelo.

En general, la transformación de un simple terreno en suelo urbano depende del otorgamiento de tal calificación por parte de las autoridades municipales.

⁵² Vid. SAN MARTIN, I.: *"La Ley del Suelo: algunas implicaciones"* Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 16, B.H.E., 1991, pág. 85.

La Administración Central carece prácticamente de competencias en este sentido -debido al transvase de dichas competencias a las autoridades locales- excepto cuando se trate de operaciones especiales relacionadas con la Ley de Carreteras, Ley de Costas, etc.

El estado actual del mercado y el crecimiento de los costes de construcción, seguido de sus consecuencias inmediatas, esto es, del retroceso de las V.P.O., destinadas normalmente a los estratos más débiles económicamente, han hecho especialmente aconsejable la intervención de los poderes públicos.

Una de las causas por la cual el suelo ha sido objeto de especulación radica en el hecho de que el mercado inmobiliario se convirtió en un refugio seguro para el "*dinero negro*" y la evasión fiscal⁵³, produciéndose, asimismo, una gran entrada de capital extranjero dirigido al negocio turístico y de oficinas en alquiler preferentemente. Todas estas circunstancias han conducido a que el suelo haya sido retenido por sus propietarios, a la espera de que el simple paso del tiempo y el efecto de la especulación aumentase su valor, como antes apuntamos.

Uno de los objetivos fundamentales que se marca la nueva Ley del Suelo es incrementar la participación pública en dichas plusvalías urbanísticas y, simultáneamente, aumentar los medios a disposición de la Administración para evitar la retención del suelo con fines especulativos, dándole así salida de cara a la satisfacción de la función social que debería asignársele.

⁵³ La nueva Ley de Tasas y Precios Públicos, de la que nos ocupamos en el apartado 3.2.4.6. del Capítulo 3, ha puesto fin, en parte, a esta situación.

La Administración Pública es consciente de que la consecución de los objetivos programados será imposible sin el concurso de todas las autoridades con competencias y muy especialmente de los Ayuntamientos y sin un soporte financiero suficiente como para poder acometer las expropiaciones que fuesen necesarias.

Lógicamente, existen importantes razones políticas que han aconsejado la reforma emprendida. La propia Constitución, como antes dijimos, alude a la necesidad de garantizar la asignación racional del suelo, impedir la especulación y facilitar el acceso de la comunidad a las plusvalías que se generan por la aprobación de planes urbanísticos. También la propia Constitución habla del derecho de todo ciudadano al disfrute de una vivienda digna. Como veremos en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral, el precio del suelo viene a suponer más del 50% del precio total de venta de una vivienda, por lo que controlar éste equivale a controlar a aquél en buena medida.

Se ha dado la circunstancia de que mientras en el pasado el problema de la vivienda se reservaba a las clases más humildes, hoy afecta también a la clase media. Lógicamente, se hace necesario dar una respuesta política a estos hechos.

Por otra parte, estos problemas no afectan por igual a todo el territorio nacional, puesto que no todos los Municipios tienen las mismas tensiones motivadas por la presión de la oferta y de la demanda, ni ha afectado por igual la especulación a cualquier tipo de suelo. La Ley 8/1990 tiene en cuenta tales circunstancias, arbitrando un conjunto de mecanismos que puedan ser utilizados por los Municipios a su discrecionalidad y otros que deben ser aplicados con carácter general.

Asimismo, la nueva Ley pone fin al principal problema planteado por la normativa anterior en que el suelo urbano atribuía a los propietarios tales derechos que en el caso de poseerlo, tan sólo se veían en la obligación de cederlo en el supuesto de que fuese a ser utilizado para la construcción de colegios de E.G.B., parques, jardines y viales. En el caso del suelo urbanizable, las obligaciones del propietario eran mucho más ambiguas.

Con la nueva normativa, se establecen criterios mucho más rigurosos para el propietario del suelo. Si el propietario incumple los deberes impuestos por la Administración en los plazos previstos, se procederá a la expropiación de los terrenos -de ahí la importancia de dotar a las autoridades locales de un soporte financiero para ello- incluyendo al suelo en el Registro de Solares y Terrenos sin Edificar y adjudicándose a un tercero que se comprometa a llevar a cabo los planes programados.

La expropiación de los terrenos en caso de incumplimiento se entiende como una potestad de la Administración y no como una obligación de ésta.

En el caso de llevar a cabo una expropiación, la Administración debe tener en cuenta los criterios de valoración que pueden adoptarse. En la antigua Ley del Suelo, a la hora de elaborar el justiprecio se le atribuía al suelo urbanizable no programado un valor urbanístico y por tanto más elevado que en el caso del suelo no urbanizable.

En la actual, sin embargo, se equipara a efectos de valoración el suelo no urbanizable con el suelo urbanizable no programado y sólo se le atribuyen valores

superiores -valores urbanísticos- al suelo urbanizable programado⁵⁴.

En caso de expropiación por incumplimiento de un suelo urbanizable programado, del cálculo del valor se reduce el 50% del valor estimado del aprovechamiento que se ha incumplido. Así pues, se somete al propietario a una sanción del 50% en el justiprecio, al que va a realizarse la expropiación.

Por otra parte, la Ley 8/1990 pretende la constitución de patrimonios de suelo municipal que faciliten la dedicación de dicho suelo a la construcción de V.P.O. de promoción pública, que es el segmento con mayor retroceso, así como atribuir a las autoridades locales el derecho de tanteo y de retracto en el caso de transmisiones de suelo.

En definitiva, el objetivo fundamental de la nueva Ley del Suelo es la provisión de suelo público a un coste limitado que permita acometer actuaciones públicas en materia de vivienda social fundamentalmente⁵⁵.

Asimismo, se pretende potenciar la participación pública en las plusvalías generadas y el control de la retención especulativa del suelo, que es lo único que logra el encarecimiento del producto final.

Lógicamente, esta iniciativa no puede tener éxito alguno si se enfrenta con un problema tan complejo y de forma aislada. Se hace cada vez más necesaria la lucha contra la especulación desde tres frentes básicos: la Administración Central, Autonómica y Local, con especial atención a los planteamientos de índole fiscal y a las actuaciones de carácter fraudulento que se estén llevando a

⁵⁴ Vid. SERRET, A.: *"La Valoración de Inmuebles con la Nueva Ley del Suelo"*, ATASA n° 6, Octubre de 1990.

⁵⁵ Vid. SAN MARTIN, I.: *"La Ley..."* Op. cit., pág. 88.

cabo desde cualquier estamento. El Real Decreto sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda y Suelo que regula el Plan de Vivienda 1992-1995 pretende precisamente lograr la coordinación desde estos tres frentes⁵⁶.

2.4.3. Principales críticas a la Nueva Ley del Suelo.

Como principales críticas al proyecto de la nueva ley del suelo, la Asociación Nacional de Promotores y Constructores cita la dudosa participación que los Ayuntamientos españoles puedan asumir en cuanto a su papel protagonista en la regulación del mercado, a la vez que se preocupan por la discrecionalidad otorgada a los Ayuntamientos en las decisiones de expropiación de terrenos⁵⁷.

Precisamente esta cuestión puede entorpecer la venta anticipada y sobre plano de las viviendas, que es uno de los factores que permite abaratar los costes de las mismas.

Por otra parte, como la nueva normativa busca asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías generadas a través de la participación en las mismas de los poderes públicos, los Ayuntamientos están sacando a pública subasta los terrenos que poseen, adjudicándolos al mejor postor. Esto genera expectativas de precios elevados en los terrenos colindantes y los precios de las viviendas se encarecen en las zonas en que los Ayuntamientos ponen en marcha tales ventas.

⁵⁶ Vid. el estudio realizado sobre esta cuestión, en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

⁵⁷ Publicado en la Prensa el 15 de Septiembre de 1990.

Hay que tener en cuenta, además, los posibles efectos que puede tener la aplicación en determinados supuestos de la Ley 8/1990 sobre las entidades financieras que conceden créditos hipotecarios y que los movilizan posteriormente mediante títulos hipotecarios⁵⁸.

El valor de tasación de las garantías debe ser el valor de expropiación y si ésta no ha tenido lugar, la entidad debe estimar la posibilidad de que ésta pueda suceder ya que los títulos hipotecarios emitidos verían reducida su cobertura.

El resultado final puede ser una mayor reticencia de las entidades financieras a facilitar recursos a aquellos promotores o constructores que pretendiesen garantizar sus créditos con terrenos o solares, lo que llevaría a una mayor dificultad de éstos a cumplir los plazos previstos por los planeamientos urbanísticos con la consecuencia inmediata de verse expropiados.

De esta forma, resulta que una de las modificaciones introducidas por la nueva Ley del Suelo con el fin de agilizar el cumplimiento de los programas puede resultar, en definitiva, un obstáculo para los mismos, máxime cuando la Ley otorga absoluta discrecionalidad, como ya hemos señalado, en las decisiones de expropiación.

Por otra parte, la ley 8/1990 ha sido recurrida por seis Comunidades Autónomas y no ha tenido aún una aplicación práctica ni por la Administración Central ni por los Ayuntamientos. Incluso, el MOPTMA ha encargado un nuevo estudio para elaborar un texto refundido de dicha ley.

⁵⁸ Vid. el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral donde se hace un análisis exhaustivo del Mercado Hipotecario.

2.5. La Rehabilitación de viviendas

2.5.1. Introducción

Vamos a ocuparnos a continuación de una actividad, la rehabilitación de viviendas, que va adquiriendo cada día más relevancia, existiendo ya un amplio debate respecto a sus posibles efectos sobre la economía en general o sobre la sociedad.

El interés de este análisis en el seno de esta Tesis Doctoral radica en la fuerte tendencia al crecimiento que ha experimentado la rehabilitación con el paso del tiempo respecto a otras alternativas como podría ser la construcción de nuevas viviendas y a las favorables expectativas sobre su desarrollo en el futuro.

A pesar de la escasa importancia cuantitativa que actualmente tiene la rehabilitación respecto al conjunto de las actividades del Subsector Vivienda, cabe esperar, a la luz de la experiencia europea, que en el futuro experimentará un fuerte crecimiento y que éste se mantendrá a lo largo del tiempo⁵⁹.

Es más, las estimaciones referentes a las actividades con mayor proyección hoy dentro del Sector de la Construcción apuntan precisamente a la rehabilitación de viviendas y locales junto con la construcción de viviendas para clases

⁵⁹ *"La figura de la rehabilitación se ha introducido en el marco de la política de vivienda en España (...) medida que ha contribuido a aproximar los esquemas de la política de viviendas en España a pautas de actuación más frecuentes en los países de Europa Occidental"*. Tomado de RODRIGUEZ LOPEZ, J. Edit. del nº 2 de la Revista Española de Financiación a la Vivienda, B.H.E., 1987, pág. 7.

humildes⁶⁰.

La rehabilitación es una actividad que surge como fruto de nuestro tiempo: el abandono sufrido por infinidad de edificios, la necesidad de recuperar el patrimonio existente en el centro de nuestras ciudades y la imposibilidad de construir nuevos edificios en las zonas más céntricas han obligado a plantearse una modalidad de construcción en la cual las estructuras básicas se mantuviesen y al mismo tiempo se adaptaran a usos más modernos, respetando el estilo arquitectónico propio del entorno y reparando técnicamente las edificaciones⁶¹.

Sin embargo, cabría plantearse hasta qué punto es lógica la expectativa levantada, pues actividades de conservación y mejora se han dado y se dan casi permanente en la mayor parte de las edificaciones a lo largo de la vida de sus sucesivos inquilinos.

Es cierto, por otra parte, que el alcance económico y real de dichas reparaciones, llevadas a cabo generalmente de forma privada, es muy difícil de estimar.

Sin embargo, y aquí radica una clave importante que debemos aclarar previamente, no se toma en sentido estricto como rehabilitación la simple conservación o mantenimiento del parque inmobiliario existente.

⁶⁰ Vid. MATEOS, P.: "*Dos respuestas específicas a la necesidad de suelo urbano: Rehabilitación y Parques de Oficinas*" Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 10, B.H.E., 1989, pág. 93.

⁶¹ Vid.: VALDIVIESO, A.: "*Rehabilitación y política de vivienda*" Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 2, B.H.E., 1987, págs. 29 a 33.

Se entiende por rehabilitación aquella actividad que afecta en sentido cualitativo profundamente al inmueble: en la rehabilitación pueden producirse cambios sustanciales en la distribución del espacio y mejoras en las calidades de su estructura y acabado que permitan adaptarlo a nuevos ritmos de vida y modas sociales y que faciliten la reactivación comercial y empresarial de las zonas afectadas⁶².

La rehabilitación supone, por encima de todo, modernización del activo existente, en el sentido de adaptación a usos más modernos y satisfacción de necesidades presentes.

Las actividades de rehabilitación que gozan de protección por parte de la Administración Central -y sin que esto signifique que con ellas se agota dicha actividad- son aquellas que se dirigen a modificar la estructura y funcionalidad de un edificio, resistencia, solidez, estabilidad, saneamiento, estanqueidad frente a la lluvia y humedades,...- o bien que permiten introducir mejoras que capaciten para el ahorro de energía, mejoren la habitabilidad de las viviendas, faciliten el acceso a minusválidos, amplíen la superficie de las viviendas con ciertas limitaciones, etc⁶³.

Hay que señalar, por otra parte, que por la confluencia de diversos factores que estudiaremos posteriormente, incluso actuaciones de conservación

⁶² MATEOS, P.: "*Dos respuestas...*" Op. cit., pág. 97.

⁶³ Estas son las actividades de rehabilitación que gozan de algún tipo de protección desde el Plan Cuatrienal en que se incluye la rehabilitación como aspecto a financiar. En los sucesivos planes de vivienda se ha ido ampliando el presupuesto protegible para favorecer rehabilitaciones más intensas. (Vid. el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral).

y mantenimiento de escasa entidad -que hemos considerando anteriores a cualquier proceso de rehabilitación- han sido excesivamente escasas y dispersas en el caso español.

Una encuesta realizada por el CEOTMA en 1980 -ya citada extensamente al referirnos al mal estado de conservación que presentan en general las viviendas arrendadas (ver el epígrafe 2.2.6.2.1. de este mismo Capítulo)- reveló el mal estado general de nuestro parque inmobiliario, lo cual resulta en gran parte atribuible a su antigüedad, pues según el Censo de 1991 cerca de 2 millones de viviendas principales han sido construidas antes de 1900.

Datos posteriores a la encuesta del CEOTMA, referidos a 1983, revelan igualmente que la escasa actividad de conservación y mejora llevada a cabo en España no se encuentra justificada por el buen estado del parque residencial, ya que en la mayoría de los centros antiguos de muchas ciudades de España, un 10% de dicho parque se encontraba en mal estado y cerca de un 29% se encontraba en condiciones de deficiente habitabilidad.

Todos estos porcentajes son consecuencia de la antigüedad de nuestro parque -pues se calcula que 1 de cada 3 viviendas ha sido construida hace más de 50 años- y del nefasto influjo de la política de alquileres llevada a cabo, tal como creemos haber demostrado exhaustivamente en la parte de esta Tesis Doctoral dedicada al mercado de alquileres (epígrafe 2.2. de este Capítulo).

Se estima que el 20% de las viviendas existentes en 1.983 procedían de construcciones anteriores a 1.900, un 12% fueron construidas entre los años

1.901 y 1.930, un 13% en los años 1.930 a 1.950, un 16% de 1.950 a 1.960 y un 26% de 1.960 a 1.970⁶⁴.

En 1.970 se inicia una crisis económica de importante repercusión en el sector que ralentiza la actividad constructora hasta el punto de que de 1.970 a 1.980 sólo se edificó un 13% del total.

Igualmente preocupantes son los datos referentes al nivel medio de habitabilidad del parque de viviendas existentes.

Nuestro parque residencial presenta grandes deficiencias en materia de habitabilidad: más de un 25% carece de instalación sanitaria, más del 10% carece de agua corriente, cerca de un 50% de las viviendas carece de agua caliente y más del 90% carece de calefacción central⁶⁵.

Asimismo, son innumerables los edificios del casco antiguo de nuestras ciudades que presentan bajas condiciones de habitabilidad o son carentes de luz, circunstancias derivadas de una práctica que consistía en la construcción de cuerpos interiores en los patios de edificios ya existentes.

Por todo lo anterior, podemos considerar a la rehabilitación como una actividad nacida como consecuencia del abandono prolongado de nuestro parque inmobiliario y de los cambios sociales producidos, que han permitido reconsiderar a la nueva construcción destinada a la venta como objetivo prioritario y casi único.

⁶⁴ Datos ofrecidos por la aludida encuesta del CEOTMA.

⁶⁵ Según datos provisionales ofrecidos por el censo de viviendas de 1.991.

No hay que olvidar en este sentido los grandes cambios demográficos que se han producido en la década de los 80, la reducción drástica de nacimientos, el retraso en la edad de nupcialidad, el incremento del número de personas que viven solas, el envejecimiento de la población, ...

Al amparo de dichos cambios sociológicos, existen numerosas razones que justifican y aconsejan el diseño de decididos mecanismos de apoyo a la rehabilitación, al permitir ésta asumir aquellos cambios de una forma más eficiente⁶⁶.

Por una parte, el deseo de racionalizar la conservación y utilización del activo inmobiliario existente, sobre todo teniendo en cuenta que las nuevas construcciones se sitúan en áreas cada vez más alejadas de los centros económicos y de trabajo, mientras que el parque mejor situado en este sentido ni se conserva ni se adapta convenientemente y, por otra parte, el natural deseo de mejorar las condiciones de vida de aquella parte de la población que ocupa edificios de baja habitabilidad, han potenciado las actuaciones de rehabilitación.

Existen además planteamientos de tipo económico que aconsejan el apoyo a este tipo de actividades, pues, tal como vamos a ver a continuación, la experiencia europea nos muestra que esta actividad es más intensiva en trabajo que la actividad constructora normal⁶⁷.

⁶⁶ Vid. ALCAIDE; C.: *"La rehabilitación en España hoy y perspectivas de futuro"* Revista Situación 1988/2, pág. 124.

⁶⁷ Puede consultarse sobre este tema el estudio de ALCAIDE, C.: *"El empleo y la rehabilitación de viviendas en España"* en el que se basa su artículo *"La rehabilitación..."* Op. cit.,

Por último, también pueden señalarse aspectos de tipo sociocultural que favorecen el auge de la rehabilitación, pues asistimos a una reivindicación de lo antiguo, de lo histórico, tratando de adaptar las antiguas estructuras a las necesidades actuales con el máximo respeto a las formas.

El fenómeno de la rehabilitación es relativamente nuevo en España, ya que no se inicia hasta finales de los años 70. A diferencia de lo que sucedía en el resto de la Europa desarrollada en la que la rehabilitación se venía considerando desde décadas anteriores como una actuación básica en política de vivienda -llegando a representar, incluso, el 35% de la inversión del sector- en España no alcanzaba el 5% de ésta a comienzos de los años 80, a pesar de la necesidad latente de la misma⁶⁸.

Normalmente, la protección a la rehabilitación de edificios se inicia tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, Estados Unidos presenta una legislación en cuanto a la modernización de inmuebles ya en su Ley de Vivienda de 1.935. En Europa, de forma algo más tardía, surge una normativa similar a la norteamericana en 1.949 en el Reino Unido. Dicha normativa hacía referencia a las condiciones de habitabilidad de los inmuebles. Tras la Segunda Guerra Mundial, muchos países europeos reconocen ayudas fiscales a los ciudadanos que emprendieren obras encaminadas a atajar la ruina y deterioro de

págs. 126 a 128.

⁶⁸ Se calcula que 1/3 del stock inmobiliario español necesitaba rehabilitaciones importantes en 1984 según MAC LENNAN, D.: "*Nuevas funciones para las viviendas antiguas: una década de experiencia europea*" Revista Española de Financiación a la Vivienda n° 2, B.H.E., 1987, pág. 15.

edificios afectados directa o indirectamente por los bombardeos.⁶⁹

Como consecuencia de esta mayor tradición rehabilitadora, muchos países europeos poseen una amplia experiencia en los posibles efectos sociales y económicos generados por este tipo de actividades.

En 1986 la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas señala en un informe⁷⁰ que el subsector de la rehabilitación de viviendas representaba respecto a la actividad total de la construcción el 49% en Francia, el 30% en Bélgica, el 33% en Alemania Federal y el 53% en el Reino Unido.

Las estimaciones señalaban un futuro marcado por un fuerte desarrollo de la actividad: por ejemplo, para el caso francés se esperaba que el 49% de 1984 se transformase en un 51% en 1990.

El profesor Mac Lennan, en un informe similar, arroja cifras más modestas para 1984 al estimar que para Francia y Reino Unido la rehabilitación vendría a suponer el 30% de la actividad constructora, mientras que estima un 60% para Dinamarca y un 50% para Suecia⁷¹.

Lo cierto es que todavía cabe esperar una mayor importancia de dicha actividad en el futuro, dado que aún no se han captado los volúmenes necesarios

⁶⁹ Según un informe de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: *L'emploi et la réhabilitation du logement en Europe* (Luxemburgo, 1986)

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ MAC LENNAN, D.: *Maintenance and modernisation of urban housing* OCDE, París, 1986.

de financiación para las posibilidades que el Subsector podría ofrecer, y además, todavía se realizan múltiples trabajos con reducido respaldo financiero, de lo que se deriva la proliferación de obras puntuales y de escasa entidad.

Sin embargo, la situación de deterioro de nuestro activo inmobiliario haría más bien aconsejable el rechazo de actuaciones puntuales de rehabilitación a favor de actuaciones conjuntas que formen parte de lo que se ha denominado rehabilitación integrada y que incluye la asistencia social y la recuperación del tejido urbano de la zona, así como el apoyo a los oficios tradicionales de cada barrio.

Sin embargo, las condiciones ofrecidas por el propio mercado hacen cada vez más difícil este aspecto de la rehabilitación a menos que se cuente con apoyo por parte de la Administración, dado que, inevitablemente, cualquier edificio céntrico y bien situado, una vez rehabilitado y reformado constituye un bien objeto de una fuerte demanda que tiende a desplazar a sus antiguos moradores⁷².

En cualquier caso, independientemente de los importantes efectos socio-culturales que genera, lo cierto es que la rehabilitación constituye un importante aspecto de la actividad constructora desde el punto de vista económico, cuyo futuro parece inequívocamente esperanzador, pues las perspectivas apuntan a un

⁷² Así por ejemplo entre los objetivos del "*Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos Histórico-Artísticos de la Villa de Madrid*" se señala como objetivo social contribuir a la permanencia de la población residente, evitando su expulsión. (Vid. "*Plan Especial...*" Ayuntamiento de Madrid, págs. 12 y 13).

nivel de desarrollo de esta actividad análogo al de nuestros vecinos comunitarios.

Incluso, hay que considerar el potencial de la actividad rehabilitadora como actividad generadora de empleo: *"la rehabilitación representa un importante estímulo para la generación de empleo, ya que la incidencia sobre la creación de puestos de trabajo es mayor, estimándose que por cada 2,5 millones de pesetas de inversión se generan 1 puesto directo y 3,9 inducidos, frente a la obra nueva que para la misma inversión se generan 1 puesto directo y 2,6 inducidos"*⁷³.

Lógicamente, ese aspecto resulta especialmente interesante a la luz de las estadísticas sobre el número de parados en el subsector construcción y en la economía en general.

La consecución de un intenso desarrollo de dicha figura será señal de que se ha entrado en el diseño de una política de vivienda más racionalizada, en la que se utilicen con mayor rigor los activos existentes y se adapten eficientemente a la situación actual de la demanda.

Con toda probabilidad, los pilares básicos de la actividad constructora en un futuro no muy lejano serán la oferta de oficinas destinadas al alquiler - cuya demanda aumentará al ritmo de la recuperación económica y competirá por el espacio con las propias viviendas -, la construcción de viviendas para los

⁷³ MUÑAGORRI, R: "El Plan cuatrienal de viviendas y la Rehabilitación", en la Revista Española de Financiación a la Vivienda n.2. B.H.E. Madrid, 1987 pg.37.

estratos sociales más bajos - expulsados hoy por hoy del mercado ante la carencia del producto - y la actividad rehabilitadora y de recuperación del parque residencial antiguo adaptándolo a nuevos usos y ritmos de vida en función de las pautas marcadas por las necesidades de la vida moderna⁷⁴.

En definitiva, respecto a la rehabilitación hay que tener claros dos aspectos: primero, su escasa importancia relativa en el conjunto del subsector en la actualidad y segundo, la fuerte tendencia al crecimiento que viene manifestando en los últimos años y que previsiblemente se mantendrá en los venideros teniendo en cuenta su fuerte desarrollo en la Europa desarrollada y la creciente internacionalización de nuestra economía.

2.5.2. El interés económico de la conservación de los centros históricos.

El patrimonio inmobiliario de las zonas más céntricas de nuestras ciudades presenta una situación de grave deterioro. Existen diversos factores, como hemos ido viendo a lo largo de esta Tesis Doctoral, que han contribuido poderosamente a esta situación.

Por una parte, tras un proceso de desarrollo urbano basado en la huida hacia la periferia y apoyado en una infraestructura de transportes aceptada

⁷⁴ Como veremos posteriormente, en el Capítulo 3 de esta investigación, el vigente Plan de Viviendas 1992-1995 se apoya principalmente en la oferta de viviendas sociales y rehabilitadas. Sin embargo el mercado de oficinas en alquiler experimenta actualmente una fuerte recesión. (Publicado en la Prensa el 17 de Septiembre de 1993).

inicialmente como suficiente, se fueron abandonando los centros históricos, reservados a una población envejecida y de bajos recursos.

Del empobrecimiento de estas zonas se ha derivado la marginalidad de sus posteriores ocupantes.

Por otra parte, los cascos históricos españoles son, generalmente muy antiguos y se han conservado, en general, de forma muy deficiente, en parte por efecto de la ley de Arrendamientos Urbanos y en parte por el hecho de que sus moradores pertenecen fundamentalmente a clases pasivas y con escasos recursos económicos, como ya hemos señalado repetidamente.

Además, el proceso se ha autoalimentado en el sentido de que al devaluarse dicho patrimonio y su entorno social, los incentivos para emprender actuaciones de conservación y mejora por iniciativa de particulares han sido muy escasos, máxime cuando los posibles promotores de dichas iniciativas privadas tienen una media de edad superior a los 60 años en el 30% de los casos⁷⁵.

La cuestión que cabría plantearse a continuación es hasta qué punto sería interesante desde el punto de vista económico recuperar estos activos, aceptando, de entrada, que desde el punto de vista social la oportunidad de estas operaciones es innegable.

Por otra parte, habría que decidir la necesidad de llevar a cabo operaciones puntuales o bien operaciones de tipo integral y hasta qué punto debe

⁷⁵ Datos referidos a Madrid y estimados por la Sociedad Estatal de Gestión para la Construcción y Rehabilitación de Viviendas.

impulsarse la rehabilitación privada o, por el contrario, debe ser la iniciativa pública la que lleve a cabo estas operaciones con la finalidad de evitar actividades especulativas y el desarraigo de los primitivos moradores⁷⁶.

El interés económico de la rehabilitación en los centros históricos radica fundamentalmente en la óptima localización geográfica de los mismos y en las buenas comunicaciones que generalmente poseen, independientemente del hecho de que la rehabilitación es una actividad altamente generadora de empleo, como ya hemos señalado repetidamente.

De un modelo basado en la dispersión a la periferia en función de un buen sistema de transportes, se ha pasado a una concepción revalorizadora del activo existente en las áreas más céntricas.

Desde un punto de vista puramente económico es conveniente la rehabilitación de los cascos antiguos porque tal iniciativa impulsará el desarrollo de las zonas, animará a la iniciativa privada, repercutirá en la creación de empleo y permitirá recuperar para un uso más racional recursos que permanecían subutilizados, mientras parte de la población debe contentarse con vivir a decenas de kilómetros de sus centros de trabajo.

El principal obstáculo para las rehabilitaciones llevadas a cabo por iniciativa privada suele ser el acuerdo y la coordinación de los propietarios, ya que la rehabilitación no sólo pretende la conservación y modernización de los

⁷⁶ Vid. ROMAN, O.: *"El centro histórico de las ciudades: entre el asilo y el museo"* Revista Española de Financiación a la Vivienda, n° 2, B.H.E, 1987, pág. 45.

elementos privativos de las viviendas, sino también de sus áreas comunes, estructuras generales, etc⁷⁷.

En general, las viviendas de los centros históricos tienen una apariencia externa muy degradada, con mala conservación de los elementos comunes, especialmente en el caso de las fachadas, en algunos casos merecedoras de protección por su valor histórico y patrimonial.

Cuando se trata de un proyecto de rehabilitación integrada en el que se realizan obras en manzanas completas, rara es la vez que no tengan que coordinarse varios propietarios y este problema resulta a veces de compleja solución puesto que es normal que parte de este activo esté ocupado por arrendatarios con contratos de alquiler antiguos. En estos casos, la resistencia del propietario a la rehabilitación del inmueble es mayor⁷⁸.

Son pequeños propietarios, con economías débiles, que han accedido a dicha propiedad a bajo precio tras permanecer durante años como inquilinos en la mismas. En esas zonas se encuentran además minorías étnicas y grupos sociales con hábitos y ocupaciones marginales.

Naturalmente, con estas circunstancias, la coordinación de esfuerzos resulta muy dificultosa y compleja.

⁷⁷ Vid. ROMAN, O.: "El centro..." Op. cit., pág. 45. Este autor subraya también las dificultades que suelen derivarse de la situación socioeconómica de los ocupantes de dichos inmuebles (jubilados, pensionistas,...).

⁷⁸ Ya analizamos esta cuestión en este mismo Capítulo al referirnos al estrecho vínculo existente entre la degradación inmobiliaria y los contratos de alquiler de renta antigua.

Básicamente y volviendo de nuevo a la experiencia europea en la materia, existen diversos tipos de estrategias de fomento de la rehabilitación.⁷⁹

Existe una alternativa consistente en la adquisición por parte de las autoridades de un inmueble deteriorado para su rehabilitación. En ocasiones, no son las autoridades las que adquieren dichos inmuebles sino una agencia sin ánimo de lucro.

También puede suceder que las autoridades, o dicha agencia, promuevan simplemente la rehabilitación sin que tenga lugar la adquisición de la misma.

En ambos casos, estas políticas se denominan de forma genérica estrategias de "*buy out*", aunque en ocasiones no tenga lugar dicha compra.

También puede suceder que se potencie la iniciativa privada, con estrategias de mercado dirigido, llamadas políticas de "*market led*".

En este último caso, el Gobierno impulsa la rehabilitación mediante la concesión de beneficios fiscales, subvenciones, financiación privilegiada, etc, y lógicamente, es en este caso donde pueden darse mayores problemas de coordinación entre los propietarios, tal como acabamos de ver.

Normalmente, las políticas de tipo "*buy out*" son las más caras, pues nunca implican el desalojo de los vecinos, sino que éstos recuperan el uso de las viviendas a precios inferiores a los del mercado - ya sea en el caso de alquileres como en el de pequeños propietarios - y disfrutan de una vivienda en mejores condiciones.

⁷⁹ MAC LENNAN, D.: "*Nuevas funciones...*" Op. cit. pág.17.

Estas políticas, de inequívoco signo social, suponen un gasto para la Administración muy elevado, por lo que se llevan a cabo de forma preferentemente puntual y muy selectiva.

Sin embargo, con el paulatino fallecimiento de los inquilinos -estas políticas se llevan a cabo fundamentalmente en inmuebles de alquiler antiguo en los que la colaboración de antiguos propietarios es inviable- las viviendas quedan liberadas y pueden alquilarse a precios más orientados al mercado.

En cualquiera de los casos, no es posible hacer descansar toda la política de rehabilitación en esta estrategia, dados sus costes, debiendo complementarse con políticas de mercado dirigido, encaminadas a estimular a la iniciativa privada⁸⁰.

Las políticas de mercado dirigido deben tratar, básicamente, de crear el entorno ideal para convencer a la iniciativa privada de la oportunidad de invertir recursos económicos en la conservación y modernización del patrimonio inmobiliario.

Será básica en el futuro la actuación de estas políticas de inducción, una vez aprendida la lección respecto a la actuación pública, encaminada selectiva y exclusivamente a los sectores más necesitados y a actuaciones concretas y no de forma extensiva al conjunto de los inmuebles deteriorados, dada su repercusión en el gasto público, y la conocida necesidad de controlar éste.

⁸⁰ Vid. MAC LENNAN, D.: "*Nuevas funciones...*", pág. 17.

2.5.3. El apoyo a la rehabilitación

2.5.3.1. Introducción

La política de viviendas -que es objeto de un análisis detenido en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral - ha pasado del auge casi exclusivo de la obra nueva al boom de la rehabilitación.

En casi todos los países europeos se potenció fuertemente la obra nueva, tratando de subsanar la escasez de viviendas derivada de la Segunda Guerra Mundial y el posterior incremento demográfico.

En el caso de España, durante muchos años se realizó un importante esfuerzo constructor a fin de facilitar alojamiento en las ciudades que diese cabida al éxodo rural.

Simultáneamente, se creó una abundante oferta de segundas residencias en zonas turísticas.

Llegada la crisis económica de principios de los años 70, se constata una fuerte depresión en el sector de la construcción acompañada de la existencia de un parque de viviendas que, si bien no constituía una oferta tal que colmara totalmente la demanda, permitía al menos estimar que según la evolución prevista de las variables demográficas, no resultaría insuficiente a medio plazo.

A la hora de realizar dichas estimaciones, también se tuvo en cuenta la importante proporción del parque que permanecía inutilizado por diversas razones -España es un país con una alta proporción de viviendas vacías- y el

impacto de la posible reforma de la ley de Arrendamientos Urbanos.

La situación del mercado de alquileres ha sido caótica, como ya hemos visto y la necesidad de una reforma en el mismo era y es unánimemente aceptada, como también dijimos.

Sin embargo, las reformas introducidas a mediados de los años 80 son consideradas actualmente insuficientes y vuelve a replantearse actualmente otra reforma, quizá más profunda que la anterior.

El resultado, además de provocar una redistribución de rentas de propietarios a inquilinos sin más criterio que la antigüedad del contrato, ha sido el deterioro y abandono de los inmuebles alquilados, cuyos dueños no rehabilitan a la espera de una declaración de ruina que los desvincule de los arrendatarios, tal como ya analizamos al ocuparnos del mercado del alquiler.

En los casos en que el propietario rehabilita, la ley obstaculiza la recuperación de la inversión vía incremento de la renta.

En este contexto, las autoridades españolas comienzan a diseñar medidas de apoyo a la rehabilitación con notable tardanza respecto al resto de la Europa desarrollada y con el fin primeramente de absorber el importante paro del sector.

Posteriormente, la rehabilitación pasa a contemplarse como una actividad "*estrella*" por sí misma dados los importantes y positivos efectos sociales que genera, su inferior coste -en la mayor parte de los casos- respecto a las actuaciones de obra nueva y la oportunidad que brinda de aprovechar espacios

subutilizados y generalmente bien comunicados, lo que permitía descongestionar la infraestructura de transportes de acceso a las grandes ciudades, actualmente sobresaturados.

2.5.3.2. Ayudas ofrecidas según el tipo de actuaciones de Rehabilitación

La primera medida de fomento expreso a la rehabilitación en España tiene lugar con el R.D. Ley de 26 de septiembre de 1980 y posteriormente con el R.D. de 12 de Febrero de 1982 que regulaba las operaciones destinadas a *"la rehabilitación del patrimonio deteriorado, para ponerlo en niveles adecuados de rentabilidad, evitando el costoso recurso de la construcción de nuevas viviendas"*, según el texto del propio Real Decreto.

Estas medidas a favor de la rehabilitación se adoptaron al estimar que suponían un ahorro considerable frente a las actuaciones de nueva construcción y a causa del notable deterioro del parque inmobiliario de cierta antigüedad.

El legislador adopta el concepto de rehabilitación en sentido amplio, considerando como tal la mejora general de un inmueble: tratamiento de fachadas, refuerzo de estructuras y tejados, mejora de los canales de electricidad y fontanería, así como las reformas que afectarían individualmente a cada vecino: dotación de cuartos de baño, aislamientos, etc.

Igualmente, se procura que tras las obras de rehabilitación se mantengan los antiguos inquilinos, puesto que la rehabilitación en sentido amplio pretende

no sólo la restauración del edificio sino la conservación del propio tejido social y urbano, por lo que generalmente se persigue la pervivencia de los primitivos moradores de los inmuebles y que éstos no se vean desplazados por demandantes más solventes que acudan atraídos por la revalorización del edificio⁸¹.

Este concepto inicial de rehabilitación utilizado por el legislador resultaba un tanto vago, por lo que fue evolucionando hasta delimitarlo más exactamente.

Actualmente, la normativa utiliza límites simplemente cuantitativos referentes al coste de la obra: cuando una obra de rehabilitación suponga un mínimo de 500.000 pesetas por vivienda y el inmueble tenga al menos 10 años de antigüedad, puede ser objeto de algún tipo de ayuda financiera.

Se exige así mismo que la vivienda a rehabilitar constituya la residencia habitual de su usuario.

Los sucesivos Planes de Vivienda que han contemplado la rehabilitación han perseguido la mejora del sistema de subvención, el aumento de la cuantía de los préstamos, la disminución de los tipos de interés en los primeros años, la introducción de cuotas crecientes anualmente y mayores plazos de amortización.

En definitiva, se ha procurado dotar de un mejor aparato financiero a esta rama de la actividad económica, a fin de minorar el esfuerzo a realizar por

⁸¹ Ya que, tal como señalamos anteriormente, una vez rehabilitado, el inmueble puede ser objeto de especulación. El objetivo social es, por tanto, "evitar la expulsión de la población residente" tal como señala EZQUIAGA DOMINGUEZ, J.M.: "Madrid entre la "operación derribo" y la rehabilitación del centro", publicado en la Revista Ciudad y Territorio, nº 70, Octubre de 1986, pág.98.

la demanda, sobre todo teniendo en cuenta que los habitantes de pisos a rehabilitar suelen ser de edad avanzada y escasos medios económicos⁸².

Las operaciones de rehabilitación pueden dirigirse a aspectos parciales de la habitabilidad de un inmueble o bien a la habitabilidad del conjunto, lo que se conoce con el nombre de rehabilitación integral.

Precisamente, las numerosas actuaciones rehabilitadoras que han permitido afirmar la buena marcha de la rehabilitación y el éxito de las medidas que pretendían fomentarla, se basan en obras que sólo en contadas ocasiones pueden calificarse de conservadoras del patrimonio en el sentido de que apenas se ha atendido a las zonas comunes, estructuras, fachadas, cubiertas, etc., dirigiéndose fundamentalmente a elementos privativos de las viviendas.

Esto ha dado lugar a una cierta especialización entre los agentes dedicados a esta actividad: normalmente, los proyectos de pequeña cuantía son llevados a cabo por profesionales autónomos, mientras que los proyectos de rehabilitación intensa son llevados a cabo por empresas constructoras propiamente.

Asimismo, el fenómeno de la actividad rehabilitadora tendrá un fuerte influjo entre sus profesionales, puesto que al existir grandes diferencias técnicas

⁸² *"La Administración ha intentado favorecer las actuaciones de rehabilitación, introduciendo la protección pública a la mejora de la vivienda y dotaciones y flexibilizando y apoyando la rehabilitación privada. El esquema de financiación ha seguido las mismas pautas del modelo de protección para nuevas viviendas, recogiendo las modalidades de rehabilitación de promoción pública y de promoción privada e incorporando ayudas especiales para la gestión de programas a través de subvenciones a los Ayuntamientos y asesoramiento a los particulares. Asimismo, el Decreto da entrada a la posibilidad de financiación de edificios para equipamiento".* Tomado de MUÑAGORRI, R.: "El Plan Cuatrienal...". Op. cit., pág. 37.

entre la obra nueva y la rehabilitación, será necesario una cierta especialización empresarial. Naturalmente, esto afectará a las estructuras y estrategias de los responsables de tales empresas.

Como ya hemos señalado, el Plan Cuatrienal es el primer plan de vivienda en el que empieza a desarrollarse la protección pública a la rehabilitación de viviendas. A pesar de la importancia cualitativa de la innovación que suponía el reconocimiento de la rehabilitación como actividad a proteger, hay que admitir la poca importancia cuantitativa de los resultados alcanzados⁸³.

Tras el Plan Cuatrienal 1984-1987, El Real Decreto 1494/1987 estipula las líneas directrices de la rehabilitación protegida por la Administración a partir de 1987, modificándose posteriormente las mismas con el Real Decreto 224/1989 que regula la política de vivienda a partir de 1989 y el Nuevo Plan de Vivienda 1992-1995.

Según el Real Decreto 1494/1987 y en este sentido el Real Decreto 224/1989 no introduce ninguna modificación ni tampoco el vigente Plan de Viviendas 1992-1995, se califican como posibles actuaciones protegidas en materia de rehabilitación a aquéllas que pretendan modificar la estructura y funcionalidad de un edificio -resistencia, solidez, estabilidad, saneamiento, estanqueidad frente a la lluvia y humedades...-, permitan introducir mejoras que capaciten para ahorro energético, adecúen la habitabilidad de las viviendas,

⁸³ Un análisis más detenido de los resultados alcanzados en términos de rehabilitaciones financiadas en los sucesivos Planes de Viviendas puede encontrarse en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

permitan y faciliten el acceso a minusválidos, amplíen el espacio habitable de las viviendas mediante obra nueva, siempre que la superficie útil total no exceda de 90 m² y permitan la adecuación del equipamiento comunitario primario: espacios libres, infraestructuras y dotaciones que se destinen al uso exclusivo de las viviendas de la unidad residencial en la que dicho equipamiento se encuentre equipado.

Asimismo, se protegen según el Real Decreto 1494/1987 y posteriormente por el 224/1989 las actuaciones complementarias en patios, jardines y equipamiento residencial y obras de interés histórico artístico. El Real Decreto 1494/1987 añade respecto al Plan Cuatrienal, como rehabilitación protegible la adecuación de locales de negocio situados en inmuebles cuyo destino principal fuese el de vivienda al menos en un 70%. El Real Decreto 224/1989 excluye en dicho cómputo de superficie útil a la planta baja del edificio.

Ambos Decretos incluyen como actuaciones protegidas la rehabilitación de talleres artesanales e igualmente ambos Decretos excluyen la demolición de fachadas.

El Plan de Viviendas 1992-1995 no introduce modificaciones en este sentido. Las actuaciones protegidas sólo podrán realizarse en inmuebles con una edad superior a 15 años según el R.D 1494/1987 y a 10 años según la modificación posterior del R.D 224/1989 y en el caso de que las viviendas a rehabilitar se destinen a un uso habitual y permanente. Estas condiciones se mantienen en el Plan de Viviendas 1992-1995.

En el caso de que las actuaciones comprendan la adecuación estructural y funcional de todo un inmueble -en el que el 70% de la superficie útil tiene que destinarse a vivienda, descontándose del cómputo de la superficie útil a la planta baja, según el R.D 224/1989- o la mejora de accesos para minusválidos, no existen límites a la superficie rehabilitada a proteger. En el caso de que se trate de ampliaciones de vivienda, la superficie máxima son 90 m².

Las actuaciones de rehabilitación pueden clasificarse como públicas o privadas dependiendo del carácter de los promotores que las lleven a cabo.

Dependiendo de esta circunstancia, la rehabilitación puede acogerse al Régimen General o Especial de protección⁸⁴.

Bajo el Régimen General de protección pueden acogerse tanto las actuaciones de promoción pública como las privadas, mientras que el Régimen Especial se reserva a las actuaciones bajo promoción pública.

Los promotores públicos pueden acoger actualmente sus actuaciones al Régimen Especial en el caso de que el 80% de los usuarios de las viviendas tengan rentas que no superan como límite máximo 5,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional. En el caso de que no se cumpla el requisito anterior, pueden acogerse -al igual que los promotores privados- al Régimen General, en el cual los beneficiarios no tienen límite de ingresos.

Existe además otra línea de actuación relacionada con la estrategia de buy out ensayada en Europa y analizada en el epígrafe anterior.

⁸⁴ Ambos regímenes son extensamente analizados en el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

Consiste en la adquisición de edificios completos o de viviendas para su rehabilitación.

En el R.D 1494/1987 estas actuaciones se reservaban a promotores públicos, pero el R.D 224/1989 las amplía también a promotores privados en el caso de rehabilitación de edificios completos y a promotores para uso propio en el caso de que se trate de rehabilitación de unidades de vivienda y no edificios enteros. En el Plan de Viviendas 1992-1995 se ofrece un 95% del módulo ponderado si la rehabilitación está acogida al régimen general y un 80% si lo está al régimen especial.

Las actuaciones mediante promoción pública pueden dirigirse tanto a la adquisición de edificios completos de cara a su rehabilitación como a la simple adquisición de viviendas individuales con la misma finalidad.

Como ya hemos señalado en el epígrafe introductorio, el presupuesto protegible mínimo en actuaciones de rehabilitación se eleva a 400.000 pts. con el R.D 1494/87 y R.D 224/1989 (en el Plan Cuatrienal eran 200.000 pts). En el vigente Plan de Vivienda 1992-1995 se eleva a 1 millón si la rehabilitación es estructural y 500.000 en el resto de los casos, con lo que se pretende favorecer rehabilitaciones más profundas.

En el presupuesto protegible se debe recoger el coste real de las obras, computándose a tal efecto una superficie máxima de 90 m², con independencia de que en la realidad tal superficie sea mayor.

No se impondrán limitaciones posteriores al beneficiario de financiación

privilegiada en cuanto al precio de cesión en venta y arrendamiento de la vivienda rehabilitada.

En cuanto a las características financieras de las ayudas ofrecidas por la Administración nos remitimos a lo expuesto en el Capítulo 3 en los sucesivos Planes de Vivienda allí estudiados.

2.5.3.2.1. Actuaciones de Rehabilitación Pública

El relanzamiento del sector inmobiliario a partir de mediados de los 80 - el llamado *boom inmobiliario* del que hemos hablado al referirnos a los cambios sufridos por el mercado inmobiliario en España- colocó en una difícil situación a la vivienda social.

Los poderes públicos se encontraban precisamente comprometidos en lograr un complicado equilibrio entre el deseo de llevar a cabo una política social y la necesidad de alcanzar un moderado nivel de gasto con esta política que el agotado modelo de protección pública a la vivienda -ampliamente analizada en el Capítulo 3, como veremos a continuación- no permitía ofrecer.

En este contexto, la rehabilitación surge como la mejor alternativa para conjurar los intereses de todos.

Básicamente, la rehabilitación pública parte de la elección de un inmueble de claro valor patrimonial o histórico en mal estado de conservación y respecto al que no cabe esperarse ninguna actuación de rehabilitación privada o libre.

Con estos prerrequisitos, se procede, normalmente, al vaciado de los moradores del edificio que pasan a alojarse en inmuebles preparados al efecto, y que se utilizan para este tipo de operaciones sucesivamente.

Si el proyecto está bien planteado y es técnicamente mesurado, la rehabilitación del inmueble no debe ser más costosa que el equivalente de nueva construcción, aunque sí tiene costes adicionales y exclusivos de este tipo de actividad: costes importantes de gestión, realojamientos mientras duran las obras, indemnizaciones a algunos propietarios, etc. aun cuando estos costes no superan en conjunto los derivados de cualquier construcción de V.P.O. de promoción pública.

Finalizadas las obras, los antiguos inquilinos vuelven a ocupar el edificio una vez rehabilitado. En ocasiones, por el tipo de estructura que presentan las antiguas viviendas -baños y aseos compartidos para varios vecinos, reducidas dimensiones, habitaciones sin ventilación, etc.- el número de nuevas viviendas puede ser inferior al que existía anteriormente, con lo que la Administración tiene que asumir la tarea de realojar a algunos vecinos o indemnizarles.

Otras veces, una utilización más racional del espacio da lugar al efecto contrario, adjudicándose las viviendas resultantes a nuevos vecinos. Este último caso es el menos frecuente.

En la actualidad, los promotores de viviendas sociales se encuentran agrupados en la Asociación Española de Promotores de Viviendas Sociales,

A.V.S, con un total de 35 socios⁸⁵.

La A.V.S participa asimismo en el Comité Europeo de Coordinación de la Vivienda Social, CECODHAS, que reúne a los organismo públicos y cooperativos de promoción social en la Comunidad Económica Europea.

CECODHAS persigue la coordinación de políticas sociales de vivienda en los países de la CE y la canalización de fondos comunitarios hacia estas políticas que potencien la creación de organismos y cooperativas sin ánimo de

⁸⁵ Los organismos integrantes de AVS son los siguientes:

- * E.M.V. - MADRID
- * EMUDESA - ELDA (Alicante)
- * ENVISESA - SEVILLA
- * ENS G. U., S.A.M. - BADALONA (Barcelona)
- * IBAVI, S.A. - PALMA DE MALLORCA
- * INST. CATALA DEL SOL - CATALUÑA
- * INMOBILIARIA MUNICIPAL - BADAJOZ
- * IVIMA - MADRID
- * I.V.V., S.A.
- * P.M.H. - BARCELONA
- * P.M.V. - Alhaurín de la TORRE (Málaga)
- * P.M.V. - ALMERIA
- * P.M.V. - EL BURGO (Málaga)
- * P.M.V. - CADIZ
- * P.M.V. - ELCHE (Alicante)
- * P.M.V. - JEREZ
- * P.M.V. - LEBRIJA (Sevilla)
- * P.M.V. - MALAGA
- * P.M.V. - PALMA DE MALLORCA
- * P.P.H. - GERONA
- * P.V. - DIPUTACION PROVINCIAL - CADIZ
- * REGESA - HOSPITALET DE LLOBREGAT (Barcelona)
- * S.A.M. - CONSTRUCC.- AZUAGA (Badajoz)
- * S.G.V.
- * S.M.V. - ZARAGOZA
- * SOCIEDAD VILLA DE MACAEL, S.A. - ALMERIA
- * URBAMUSA - MURCIA
- * VIMCOR - CORDOBA
- * VIMUSA, S.A. - SABADELL (Barcelona)
- * VIMUTESA - TARRASA (Barcelona)
- * VISOGSA - GRANADA
- * VIVIENDAS MUNICIPALES - TENERIFE
- * VIVIENDAS DE NAVARRA, S.A.

lucro⁸⁶.

Como los promotores públicos no tienen por qué coincidir exactamente con los promotores sociales, en AVS y CECODHAS se agrupan promotores públicos y privados (sindicatos, cooperativas,...) comprometidos con el problema social de la vivienda.

Uno de los promotores públicos de mayor trascendencia en el mercado tanto por el volumen de sus operaciones como por la orientación que ha otorgado a las mismas, es la Sociedad Estatal de Gestión para la Rehabilitación y Construcción de Viviendas, S.A. (SGV) miembro fundador de AVS y cuyas actuaciones abarcan todo el territorio nacional.

SGV se constituye formalmente en 1984 a partir de una entidad planteada exclusivamente para operar en la Comunidad de Madrid: la Sociedad Anónima de Viviendas Sociales de Madrid, VISOMSA, con un capital social de mil

⁸⁶ Los organismos integrantes de CECODHAS son los siguientes:

- * National Federación of Hoysing Associations de ~~Reino Unido~~.
- * Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda: FENACHE de ~~Portugal~~.
- * The Housing Centre -NABCO, Northern Irland Federation of Housing Associations de Irlanda.
- * Société Nationale des Habitations á Bon Marché de ~~Luxemburgo~~.
- * Associazione Nazionale Istituti Anonimi Case Popolari y Federabitazione: Fed. Nazionale Cooperative Edilizie di Abitazione de Italia.
- * GESAMTVERBAND GENEINNUTZIGER WONNUNGSUNTERNEHEM E.V. de la R.F.A.
- * Organismos Ergatikis katoikias: D.E.K. y Empresa Pública de Urbanismo y Alojamiento: DEPOS de Grecia.
- * Confederación de Cooperativas y Asociación Española de Promotores de Vivienda Social: A.V.S de España.
S.G.V. actúa en representación de A.V.S en CECODHAS.
- * Nederlands Christelijk Instituut Voor Volkshusvesting: NCIV y Nationale Woningraad de Países Bajos.
- * Unión Nationale des Fédérations d'Organismes d'HLM: UNFOLHLM de ~~Francia~~.
- * Société Nationale du Logement de ~~Bélgica~~.

millones de pesetas aportado por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, el M.O.P.U., y el Ayuntamiento de Madrid.

A partir de VISOMSA se llevó a cabo la operación de Remodelación de Barrios de Madrid, considerada por la OCDE como una de las mayores y mejores operaciones de recuperación del patrimonio inmobiliario llevada a cabo en Europa. Esta Operación de Remodelación de Barrios constituyó la única actividad llevada a cabo por VISOMSA hasta 1982, en un proyecto que suponía la remodelación urbana de más de 30 barrios de chabolas y el realojo de 40.000 familias⁸⁷.

Precisamente a partir de 1982, el Ayuntamiento de Madrid y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid se retiran como socios de VISOMSA que pasa a ser propiedad exclusiva del M.O.P.U. El Ayuntamiento constituye la Empresa Municipal de la Vivienda, que actualmente también es miembro de AVS.

Al mismo tiempo, a partir de 1982 VISOMSA amplía su actividad a todo el territorio nacional y comienza la gestión de programas de promoción pública y privada de V.P.O. así como de rehabilitación de viviendas con algún tipo de protección. Esta línea de actuación iniciada en 1982 se ha mantenido en el tiempo por SGV -en 1984 VISOMSA cambia de denominación por SGV- gestionando los diferentes proyectos que la Administración central cedía a las Comunidades Autónomas a medida que se iba produciendo la transferencia de

⁸⁷ Ver EZQUIAGA DOMINGUEZ: "*Madrid...*" Op. cit., págs. 95 a 99.

competencias en materia de vivienda a cada Comunidad. En 1986 SGV pasa a integrarse en el grupo de empresas del patrimonio del Estado.

Su actividad se ha desarrollado a lo largo de toda la geografía, pero especialmente en la Comunidad de Madrid donde se hace cargo de la gestión de las viviendas del IVIMA (Instituto de la Vivienda de Madrid).

Asimismo, sigue asumiendo la gestión de programas allí donde las administraciones autonómicas y locales se lo solicitan.

La principal aportación al mercado de SGV constituye, sin embargo, la realización con fondos propios de operaciones que van desde la compra del suelo a la construcción mediante obra nueva en las condiciones impuestas por la legislación de V.P.O. -es decir, con precio tasado- y la rehabilitación de viviendas. Actualmente SGU se encuentra prácticamente desmantelada y con una denuncia pendiente por fraude.

La experiencia de la rehabilitación pública ha demostrado que es muy difícil lograr el equilibrio financiero⁸⁸, pues el producto final ya rehabilitado es calificado como V.P.O. y por tanto tiene un precio tasado.

En estas circunstancias, parece que la única forma de hacer económicamente fiables estas operaciones es llevar a cabo planes de urbanismo integrado en los que también se programa parte del suelo para fines distintos de los sociales y así se destina parte del espacio con fines industriales y comerciales, lo cual facilita la creación de puestos de trabajo en la zona y aleja la posible

⁸⁸ Buena prueba de estos hechos es que tal como se recoge en la Prensa del 9 de Marzo de 1992, SGV se encuentra actualmente en una delicadísima situación financiera, enajenando parte de su activo para hacer frente a sus deudas.

marginalidad derivada del paro y la penuria económica, de forma que se establecen diferentes precios discriminando según el uso que vaya a darse al suelo.

En algunos casos, la rehabilitación de este patrimonio supone la posibilidad de ofrecer más viviendas sociales, en otros casos se trata de poner en el mercado oficinas en alquiler que pueden financiar nuevas operaciones.

2.5.3.2.2. Actuaciones de Rehabilitación Privada.

En esencia, resulta prácticamente imposible estimar su número y alcance.

En teoría, cualquier obra de cierta entidad requiere un permiso especial de las autoridades municipales. En la práctica, la mayor parte de las obras tienen lugar sin licencia municipal, por lo que resulta muy difícil estimarlas.

En este apartado vamos a referirnos a las actuaciones de rehabilitación llevadas a cabo por promotores privados y fomentadas y protegidas desde la Administración. Naturalmente, de estas actuaciones sí hay datos, pues en ellas se comprometen fondos públicos.

Básicamente, el primer paso consiste en informar a los propietarios e inquilinos de la necesidad de rehabilitar el inmueble, fomentar el diálogo y la coordinación entre ellos y ofrecerles ayuda técnica respecto a la selección de los aspectos más importantes a rehabilitar.

Posteriormente, la Administración les informa de las ayudas diseñadas

para estos proyectos y de los requisitos para su obtención efectiva.

La relación y evolución de las diferentes ayudas diseñadas para el apoyo a las rehabilitaciones de iniciativa privada son analizadas en los siguientes epígrafes.

El principal problema para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación es el panorama social de los inmuebles afectados.

Según datos referidos a Madrid y ofrecidos por SGV, el 30% de los beneficiarios de este tipo de operaciones tienen más de 60 años -en el resto del Municipio los mayores de 60 años representan sólo el 17%, es decir, casi la mitad- mientras que los menores de 15 años en los barrios más necesitados de rehabilitación suponen el 10% de la población de la zona -en el resto del municipio son el 22%- además, más del 50% de los cabeza de familia superan los 60 años, y el 42% de los mismos son pensionistas⁸⁹.

La situación naturalmente es muy distinta en los barrios con problemas de chabolismo, en los que las actuaciones preferentes son de obra nueva y no de rehabilitación y la mayor parte de la población es muy joven.

En las zonas necesitadas de rehabilitación y siguiendo con datos facilitados para Madrid, el 83% de las unidades son viviendas permanentes. En cuanto al régimen de tenencia, el 40% están cedidas en régimen de alquiler, generalmente con contratos antiguos, lo que dificulta la colaboración del propietario.

⁸⁹ Datos tomados de ROMAN, O.: "El centro..." Op. cit., pág. 47.

En cuanto a la superficie, el 39% presentan superficies inferiores a los 40 m² y el 10% superficies superiores a los 90 m² (este último porcentaje se eleva por término medio en el municipio al 21%).

En cuanto a la relación entre la superficie y los ocupantes, el 37% presentan menos de 20 m² por persona.

Las condiciones de habitabilidad son también muy escasas: el 50% de las viviendas carecen de baño y más del 30% carecen de aseo.

Naturalmente, las ayudas financieras ofrecidas han ido evolucionando a medida que los poderes públicos se han concienciado de la importancia económica y social de la rehabilitación (ver Cuadro 2.16).

Ya hemos comentado la tardía preocupación del legislador en España por la actividad rehabilitadora, que ya venía gozando de protección en Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial y en EE.UU. incluso con anterioridad a ésta. Incluso todavía hoy la rehabilitación se mantiene en nuestro país a niveles excesivamente bajos, aún cuando es innegable que comienza a despuntar.

Un análisis de sus posibilidades futuras puede ayudar a replantearse la necesidad o no de una mayor cobertura de apoyo. El siguiente epígrafe trata de dirigirnos precisamente hacia una reflexión en este sentido.

CUADRO 2.16**TIPOS DE INTERES DE REHABILITACION PROTEGIDA
A 31 DE DICIEMBRE**

| AÑOS | TIPO DE INTERES BASICO EN LAS ACTUACIONES DE REHABILITACION |
|-------------|--|
| 1984 | 14,00 |
| 1985 | 14,00 |
| 1986 | 13,50 |
| 1987 | 11,75 |
| 1988 | 11,25 |
| 1989 | 11,00 |
| 1990 | 12,00 |
| 1991 | 13,00 |
| 1992 | 12,25 |
| 1993 | 12,50 |

FUENTE: BOE

2.5.4. Perspectivas de la rehabilitación de viviendas en España.

Durante los últimos quince años se ha iniciado en España la construcción de más de cinco millones de viviendas.

Tan importante volumen de nuevas viviendas es resultado tanto del crecimiento de la población y de la renta como del importante efecto de la inversión extranjera en este sector. La cuestión es si esta tendencia continuará o si cederá en favor de actividades como la rehabilitadora.

Cualquier reflexión sobre las perspectivas de la vivienda a medio y largo plazo en España exige un análisis de los principales factores que influyen en la adquisición de viviendas.

En primer lugar, parece evidente que el componente demográfico es uno de los aspectos más relevantes y al que debe dedicarse una especial atención.

Los indicadores demográficos muestran un claro y acelerado envejecimiento de la población española. La esperanza de vida al nacer ha aumentado sensiblemente en la últimas décadas. Así, entre 1950 y 1981 la esperanza de vida al nacer de los varones y de las mujeres se ha incrementado en 12,7 y en 14,3 años, respectivamente. Para las personas mayores de sesenta años éste aumento ha sido de 3,7 y 5,2 años, respectivamente. Ello significa que los españoles han visto aumentar sensiblemente su esperanza de vida; la tendencia a medio plazo según todos los análisis efectuados es que dicha evolución al alza, aunque a menor ritmo, continuará produciéndose, superando así a la de muchos países Occidentales.

Por otra parte, las tasas de natalidad y mortalidad españolas han disminuido sensiblemente, hasta el punto de que los últimos datos disponibles indican que la tasa de natalidad se encuentra ya a niveles próximos a la media comunitaria, mientras la tasa de mortalidad no sólo se sitúa por debajo de la media sino que es la más baja de todos los países de la C.E. Por último, las tasas de nupcialidad española han descendido sensiblemente. Los estudios prospectivos realizados indican además que dicha evolución continuará en el futuro con la misma tendencia⁹⁰.

El resultado será que la población española se incrementará entre 1986 y el 2001 un 4,6 por 100, aunque con un crecimiento desigual entre los distintos grupos de edad. Así, la población de menos de 15 años descenderá un 16,4 por 100, mientras que el segmento comprendido entre los 15 y 64 años aumentará un 6,7 por 100. Por último, la población mayor de 65 años crecerá un 32,7 por 100.

Todos estos datos indican que el componente demográfico presionará escasamente sobre la construcción de nuevas viviendas, ya que, habrá menos matrimonios que, a su vez, tendrán menos hijos. Por todo ello, no es arriesgado afirmar que las familias españolas demandarán viviendas de menores dimensiones, pero de alta calidad⁹¹.

⁹⁰ En el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral puede encontrarse un estudio de las necesidades de viviendas estimadas a medio plazo en función de la evolución demográfica en nuestro país.

⁹¹ Sobre esta cuestión pueden consultarse entre otros los siguientes estudios:
- FURONES FERRERO, L. y MARTIN JADRAQUE, M.R.: "*Necesidades de Vivienda*"

Por otro lado, existen otra serie de factores que van a configurar un marco más favorable para la vivienda. Así, los tipos de interés que se han mantenido artificialmente elevados a causa de una política antiinflacionista de tipo restrictivo, por lo que los tipos de interés han comenzado a descender, lo que tendrá una influencia notable sobre un bien que se financia mayoritariamente a plazos largos.

El desarrollo del mercado de capitales y de planes de pensiones va permitiendo a las familias elegir entre otras alternativas que no son exclusivamente la adquisición de su vivienda.

La demanda de viviendas en zonas turísticas permanece por su parte estancada al suprimirse la desgravación fiscal por este tipo de inversiones (segundas viviendas).

Asimismo, la inversión extranjera de viviendas en España se está desacelerando al reducirse la rentabilidad de estas operaciones y a causa del deprimido panorama económico general.

Teniendo en cuenta estos factores, los objetivos a medio plazo que debe plantearse la política española de vivienda deben basarse, en nuestra opinión, en el aprovechamiento óptimo del actual parque de viviendas, la potenciación del

Revista Situación, 1988/2, pág. 48 y ss.

- PEREZ BLANCO, J.M.: "*Las razones del cambio en la política de vivienda: Algunas consideraciones*" Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 4-5, B.H.E., 1988, págs. 119 y ss.

mercado hipotecario para mejorar las condiciones de financiación de las viviendas y la concentración y coordinación de los incentivos fiscales y ayudas presupuestarias en los grupos de población de más bajo nivel de renta.

Para el óptimo aprovechamiento del actual parque de viviendas es necesario fomentar la rehabilitación. Aun cuando es cierto que durante los últimos años la rehabilitación de viviendas en España se ha ido introduciendo significativamente, no es menos verdad que predominan las rehabilitaciones reducidas y las que van dirigidas a viviendas cuyos propietarios tienen unos ingresos superiores al 350 por 100 del S.M.I.(ver Cuadro 2.17). Debe destacarse que, salvo las acometidas directamente por las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, la mayor parte de la rehabilitación es libre.

La promoción de actuaciones de rehabilitación de viviendas debe distinguir dos tipos de alternativas: aquellas rehabilitaciones que permitan cubrir las necesidades de viviendas de los usuarios y de los edificios del patrimonio residencial y la renovación y rehabilitación urbana en sentido amplio.

Si se pretende que no existan desajustes entre la oferta y la demanda de viviendas, habrá que adecuar buena parte de la oferta a las necesidades de los grupos sociales específicos: jubilados, matrimonios o parejas libres sin hijos, jóvenes, etc. En este aspecto adquiere especial relevancia la rehabilitación, adaptando los inmuebles existentes a nuevos usos sociales y optimizando el patrimonio ya creado.

CUADRO 2.17

CREDITOS A REHABILITACION DE VIVIENDAS DE PROMOCION PRIVADA

| AÑOS | REHABILITACIONES | | TOTAL ACTUACIONES PROTEGIDAS(*) | | PARTICIPACION DE LA REHAB. RESPECTO AL TOTAL | |
|------|------------------------|-----------------------|---------------------------------|----------------------------|--|--------------|
| | Miles de Viviendas (1) | Miles de mill.Pts.(2) | Miles de viviendas (3) | Miles de mill. de Pts. (4) | (1)/(3) en % | (2)/(4) en % |
| 1981 | | | 137,2 | 246,5 | | |
| 1982 | | | 156,6 | 337,0 | | |
| 1983 | | | 135,2 | 332,1 | | |
| 1984 | 3,2 | 3,2 | 104,8 | 323,0 | 3,1 | 1,0 |
| 1985 | 10,1 | 10,4 | 124,6 | 400,3 | 8,1 | 2,6 |
| 1986 | 27,0 | 21,4 | 142,3 | 420,8 | 19,0 | 5,1 |
| 1987 | 31,4 | 28,9 | 146,4 | 442,9 | 21,4 | 6,5 |
| 1988 | 22,8 | 23,3 | 107,0 | 324,1 | 21,3 | 7,2 |
| 1989 | 19,7 | 17,2 | 67,0 | 195,5 | 29,4 | 8,8 |
| 1990 | 20,8 | 15,7 | 63,2 | 187,4 | 32,9 | 8,4 |
| 1991 | 8,8 | 13,0 | 59,9 | 236,1 | 14,7 | 6,6 |
| 1992 | 5,0 | 10,0 | 85,9 | 402,8 | 5,8 | 3,2 |

(*) Incluye financiación a V.P.O. de nueva construcción y adquisición de vivienda usada además de rehabilitación.

FUENTE: MOPU, B.H.E. y elaboración propia.

Sin embargo, a pesar del conocimiento de todos estos hechos, hay que reconocer que la Administración ha perdido peso en cuanto a la rehabilitación protegida en estos dos últimos años, en línea con lo sucedido con todos los aspectos de la política social diseñada para alojamientos.

El Cuadro 2.17 nos muestra la evolución de la rehabilitación financiada con fondos públicos y su participación sobre las actuaciones en materia de política de vivienda hasta 1988, año en que se aprueba la llamada "*Nueva Política de Viviendas*", como ya hemos dicho.

La actual normativa del Plan de Vivienda 1992-1995 pretende por su parte recuperar el peso específico de la actividad rehabilitadora, haciéndola el eje de la Política de Viviendas y diseñando diferentes tipos de ayuda financiera dependiendo de que se trate de una simple rehabilitación o de la adquisición de un inmueble para su inmediata rehabilitación (estrategia buy-out).

En este último caso las ayudas son más intensas que en el primero, sobre todo si se trata de un promotor en régimen especial⁹².

No hay que olvidar, por otra parte, que la estrategia de la nueva Política de Vivienda para el período 1992-1995, como veremos próximamente, prevé 460.000 actuaciones dirigidas a que otras tantas familias alcancen una vivienda digna ya sea nueva, usada, rehabilitada, en propiedad o en alquiler.

El Cuadro 2.18 ofrece un resumen de las actuales condiciones que ofrece el Plan 1992-1995 a las actuaciones de rehabilitación en todas sus facetas.

⁹² Véase sobre esta cuestión el Capítulo 3 de esta Tesis Doctoral.

CUADRO 2.18

AYUDAS A LA REHABILITACION CONCEDIDAS POR EL PLAN 1992-1995

| | REHABILITACION | ADQUISICION DE INMUEBLES PARA SU INMEDIATA REAHABILITACION |
|--|---|---|
| ANTIGUEDAD MINIMA | 10 AÑOS | 10 AÑOS |
| Ocupacion MINIMA DEL INMUERLE PARA VIVIENDAS | 70 % de superficie útil total | 70% superficie útil total |
| TAMAÑO MAXIMO DE LAS VIVIENDAS RESULTANTES | | 90 m ² útiles |
| PRESUPUESTO PROTEGIBLE MAXIMO | 1 Mp x 90 m ² | 1,2 Mp. x 90 m ² |
| PRESUPUESTO PROTEGIBLE MINIMO | 1 millón (si es estructural) 0,5 millones (resto de rehabilitaciones) | - |
| PRESTAMO CUALIFICADO REQUISITOS | Ppto. protegible > 2 millones (estructural o funcional) Para aduación de menor cuantía resto de subvención. | Ppto. protegible > 2 millones (estructural o funcional) > 1 millón (resto) |
| | Ingresos < 3,5 veces el SMI de al menos el 80 % de los ocupantes de las viviendas | Ingresos < 3,5 veces de todas las viviendas calificadas |
| TIPO DE INTERES | De convenio si ingresos > 3,5 veces SMI Si ingresos < 3,5 veces SMI: -En propiedad 6,5 % (estructural), 7,5 % (resto) -En arrendamiento del 3% al 9% | De convenio para el promotor en régimen general. Subsidado para los compradores según sus ingresos y para el promotor en régimen especial |
| IMPORTE MAXIMO DEL PRESTAMO | 70 % Mp. (estructural o funcional) 60 % Mp. (habitabilidad) 45 % Mp. (resto rehabilitación) | 95 % Mp. (régimen general) 80 % Mp. (régimen especial) |
| PLAZO MAXIMO | 15 años (+ 3 de carencia) si es estructural , habitacional o funcional Plazos menores por acuerdo entre las partes en resto de aduaciones | 15 años (+ 3 de carencia) si es estructural , habitacional o funcional 20 años en caso de régimen especial |
| SUBVENCIONES | De hasta el 18 % del presupuesto protegible, en casos de rehabilitación estructural en inmuebles de más de 30 años | En el caso de promotores en régimen especial, las correspondientes a dicho régimen |

Fuente: SAN MIGUEL, M.: "Una ayuda para cada necesidad". Revista del M.O.P.T. n° 394. Enero de 1992, págs. 27. y 28.

CAPITULO 3

LA POLITICA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA

- 1. Introducción.**
- 2. Etapas de la Política de viviendas en España.**
- 3. Análisis específico de la política social de viviendas: V.P.O. de promoción pública.**

INDICE DEL CAPITULO 3

3. LA POLITICA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA

3.1. Introducción.

3.2. Etapas de la política de viviendas en España.

3.2.1. Período anterior a 1939.

3.2.1.1. Proyecto de Ley de 1878 sobre construcción de barriadas de obreros.

3.2.1.2. Ley de 12 de Junio de 1911 de habitaciones higiénicas y baratas.

3.2.1.3. Ley de 19 de Diciembre de 1921 de casas baratas.

3.2.1.4. Decreto Ley de 10 de Octubre de 1924 sobre casas baratas.

3.2.1.5. Decreto Ley de 29 de Julio de 1925 sobre casas económicas.

3.2.1.6. Ley "*Salmón*" de 1935.

3.2.2. La política de viviendas en el período 1939 a 1954.

3.2.2.1. El plan nacional 1939 a 1943.

3.2.2.2. El plan nacional 1944 a 1954.

3.2.3. La política de viviendas en el período 1954 a 1976.

3.2.3.1. El plan nacional 1955 a 1960 y los planes de urgencia social.

3.2.3.1.1. Régimen de viviendas de tipo social.

3.2.3.1.2. Régimen de viviendas de renta limitada.

3.2.3.1.3. Régimen de viviendas subvencionadas.

3.2.3.2. El plan nacional de la vivienda 1961 a 1976.

3.2.3.2.1. El programa de V.P.O.

3.2.3.2.2. El programa especial de viviendas.

3.2.4. La política de vivienda posterior a 1976.

3.2.4.1. La política de "*vivienda social*" de 1976 a 1978.

3.2.4.2. La política de viviendas de protección oficial de 1978 a 1980.

3.2.4.3. El Plan Trienal 1981 a 1983.

3.2.4.3.1. Contenido.

3.2.4.3.2. El grado de cumplimiento del Plan Trienal.

3.2.4.3.3. Análisis crítico del Plan Trienal.

3.2.4.4. El Plan Cuatrienal de la vivienda 1984 a 1987.

3.2.4.4.1. Contenido.

3.2.4.4.2. Grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos y cualitativos del Plan Cuatrienal.

a) Rehabilitación.

b) V.P.O.

c) Vivienda libre.

3.2.4.4.3. Instrumentos financieros del Plan Cuatrienal.

a) Convenios con entidades financieras.

b) Subsidios de préstamos cualificados.

c) Financiación directa.

d) Subvenciones personales.

e) Instrumentos fiscales.

3.2.4.4.4. Distribución de la financiación al Plan Cuatrienal 1984-1987 por entidades.

- a) Comparación con el Plan Trienal.
- b) Cajas de ahorros.
- c) Banca privada.
- d) Crédito oficial.
- e) Los costes del Plan Cuatrienal.

3.2.4.4.5. Consideraciones críticas del Plan Cuatrienal.

3.2.4.5. La nueva política de viviendas a partir de 1988.

3.2.4.5.1. Introducción.

3.2.4.5.2. El marco de la nueva política de viviendas.

- a) El marco institucional.
- b) El marco económico.
- c) La situación del mercado de la vivienda: estimación de las necesidades de vivienda a partir de 1988.

3.2.4.5.3. Objetivos cuantitativos y cualitativos.

3.2.4.5.4. Demanda de viviendas con derecho a protección.

- a) Delimitación del segmento protegible.
- b) Requisitos para la obtención de ayudas económicas directas.

3.2.4.5.5. Instrumentos financieros.

- a) Convenios con entidades financieras.
- b) Convenios con comunidades autónomas.
- c) Subsidiación de intereses.
- d) Subvenciones personales.

3.2.4.5.6. Análisis de las actuaciones y regímenes de protección.

A) Régimen general.

a) V.P.O. de nueva construcción.

b) Rehabilitación.

B) Régimen especial.

a) V.P.O. de nueva construcción.

b) Rehabilitación.

c) Urbanización del suelo.

3.2.4.6. Modificaciones en la política de viviendas de 1989 a 1991.

3.2.4.6.1. Introducción.

3.2.4.6.2. El Real Decreto 224/1989.

3.2.4.6.3. La Ley de Tasas.

3.2.4.6.4. La reforma del tratamiento fiscal a la vivienda.

3.2.4.6.5. Resultados obtenidos.

3.2.4.7. El plan de viviendas 1992-1995.

3.2.4.7.1. Principales innovaciones.

3.2.4.7.1. Objetivos del plan de viviendas 1992-1995.

3.3. Análisis específico de la política social de viviendas: V.P.O. de promoción pública.

3.3.1. Introducción.

3.3.2. La construcción de V.P.O. de promoción pública tras el R. Decreto 31/1978.

3.3.3. La promoción pública de viviendas en la actualidad.

3. LA POLITICA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA

3.1. Introducción

Este capítulo se refiere a la evolución de las medidas adoptadas por la Administración del Estado en su intervención en el sector de la vivienda, actividad conocida como Política de Vivienda en sentido restrictivo, dadas las competencias que otras Administraciones Públicas poseen en la materia, tal como señala la Sentencia 152/1.988 de 20 de julio del Tribunal Constitucional.

Haciendo un análisis de la Política de Vivienda en España, puede afirmarse antes de nada que es de aparición muy tardía, sobre todo si se la compara con el resto de los países de las Comunidades Europeas.

Antes de fines del siglo XIX pueden encontrarse en nuestro país algunas actuaciones en materia de urbanismo -no exactamente vivienda- en la época de Carlos III como consecuencias de la ideología ilustrada, pero se trataba de medidas de carácter muy concreto, sin objetivos a largo plazo y sin espíritu de continuidad. Eran intervenciones que favorecían determinados asentamientos humanos artificiales.

En el resto de la Europa más desarrollada, la política de viviendas surge a raíz de la Revolución Industrial. Por una parte, la transformación de la demografía y de los hábitos de vida y por otra, la creciente actividad de las ciudades en detrimento del campo, marcaron la necesidad de arbitrar medidas para el

alojamiento de una creciente población urbana¹.

En España, el retraso en la industrialización, las crisis económicas y políticas de fines del siglo XIX (la pérdida de las colonias de ultramar,...) y el retraso en general respecto al resto de países europeos explica que la política de vivienda surja precisamente cuando el país se está recuperando y empieza a vislumbrarse cierta reactivación económica acompañada de un auge de las ciudades.

Sin embargo, justo es señalar que, en general, en algunos momentos no se llevó a cabo una política de vivienda entre otras razones por la propia concepción liberal de la economía y la resistencia de los gobiernos a intervenir en cualquier fracción del mercado. De cualquier forma, aún en las épocas más dominadas por el "*laissez faire, laissez passer*", la vivienda, por su carácter de bien de primera necesidad y por su escasez, ha constituido objeto de debate y preocupación por parte del Estado.

Hoy en día, continúa en general la polémica, sobre todo a consecuencia de un paulatino abandono del liberalismo, acompañado de un preocupante crecimiento del gasto público prácticamente en todos los países.

La provisión de viviendas para las capas más bajas de la sociedad, a las que el mercado se muestra incapaz de ofrecerles un producto digno, sólo podrá realizarse con la ayuda del Estado. Esto está fuera de toda discusión, incluso para

¹ MAESTRE YENES, P: "*La política de vivienda en España*", ICE, Abril de 1979, pág. 11.

los más liberales. Es evidente, no obstante máxime en el caso español, que se han producido desviaciones entre los objetivos teóricos y los resultados prácticos, pues muchas veces los beneficiados no pertenecían precisamente a las clases sociales más necesitadas.

Esto pone de manifiesto la dificultad de una vigilancia e inspección constante de las inversiones realizadas, pero no demuestra que estas políticas sean inútiles o imposibles, sino el hecho de que muchas de las políticas nacen viciadas por la presión de los grupos sociales interesados.

Por otra parte, las políticas de vivienda suelen ser de dos tipos²:

- a) Políticas de fomento del sector de la construcción, a fin de lograr un parque de viviendas adecuado a la población en términos cualitativos y cuantitativos. Estas políticas suelen ser a largo plazo y se basan en el hecho de que la vivienda es un bien de primera necesidad, con una duración prolongada en el tiempo y con una gran dependencia de las condiciones de financiación.
- b) Políticas de reactivación de la actividad económica en general y de fomento del empleo. Estas políticas suelen ser a corto plazo y se basan en el hecho de que el sector de la construcción genera una elevada demanda de empleo y tiene importantes efectos indirectos sobre otros sectores antes y después

² Ibidem. Vid. también sobre este tema entre otros trabajos:

- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J: "*Inversión en vivienda en España: un comentario*", ICE, Abril de 1979, págs. 28 a 43.
- TAMAMES, R: "*Estructura Económica de España*" Alianza Universidad, Madrid 1.989.
- VILLAR EZCURRA, J.L.: "*La protección pública a la vivienda*" Ed. Montecorvo, Madrid, 1981.

de la terminación del bien (cemento, acero, transportes, electrodomésticos, alimentación...).

En definitiva, se trata de un bien para cuya construcción y mantenimiento se necesita la colaboración de un colectivo numeroso, de ahí que pueda apoyarse sobre él una política de fomento del empleo.

En el caso español, ambos tipos de planteamientos han coexistido, pero ha prevalecido quizá el segundo, en parte por el hecho de que casi desde principios de siglo España ha vivido una intermitente crisis económica y ha merecido la calificación de "*país en vías de desarrollo*" casi permanentemente. De ahí el interés de los distintos gobiernos por arbitrar medidas que sirvieran para potenciar los posibles efectos multiplicadores sobre otros sectores y sobre la economía en general de una política de vivienda fundamentalmente coyuntural y reactivadora de la actividad económica.

Esta circunstancia permitió la consecución involuntaria del otro objetivo durante los períodos de crisis. Así, el apoyo de las políticas de empleo sobre la construcción permitió la creación de un amplio parque de viviendas para la población, aunque no de gran calidad. Sin embargo, debido a que ésto no era realmente lo prioritario, la distribución de lo construido no se realizó generalmente a favor de las capas sociales más pobres, sino a favor de aquellos que pudiesen hacer frente a los pagos -con más o menos ayuda- y que, en definitiva, no pudiesen ser calificados de insolventes. Esta tendencia quiebra finalmente con la política de "*Vivienda Social*" aprobada por el Real Decreto-Ley 12/1.976 de 30 de

julio en el que se va a sustituir el "apoyo a la piedra" por un conjunto de medidas, inspiradas en la trayectoria seguida en el resto de Europa, destinadas a apoyar a la demanda, es decir, a facilitar de forma selectiva la financiación a los adquirentes.

En general, podemos distinguir dos períodos en la Política de Viviendas en España: antes y después de 1.976. A su vez, siguiendo a A.Santillana del Barrio ³ podemos subdividir ambos períodos de la manera siguiente:

1) *Antes de 1.976.*

- Antes de 1.939.
- De 1.939 a 1.954.
- De 1.954 a 1.976.

2) *Después de 1.976.*

- De 1.976 a 1.978.
- De 1.978 a 1.980.
- De 1.981 a 1.983.
- De 1.984 a 1.987.
- De 1.988 a 1.992.

Consecuencia de la Política de Viviendas desarrollada en España y no sólo hasta 1976, es un sobre-estímulo a la adquisición de viviendas y no a su alquiler.

³ SANTILLANA DEL BARRIO, A: "Política de Vivienda" en la obra colectiva "Política Económica de España: 2. Autonomías, sectores, objetivos" Alianza Universidad, cap. XXIII, Madrid, 1980, pág.818.

Así, mientras se calculaba ⁴ que en Alemania y Francia el porcentaje de viviendas propias oscilaba en torno al 39 y 42 % respectivamente, en España era próximo al 69% (en la actualidad es próximo al 80%). Al mismo tiempo y por las mismas razones, un instrumento clave de la política europea de vivienda, las casas sociales propiedad del Estado y dedicadas al arrendamiento a costes subvencionados (casas sociales de renta) fue una figura desconocida para España. La debilidad del mercado de alquileres fue una constante que marcó la evolución del sector, al estar regulado por la Ley de Arrendamientos Urbanos ⁵. Esta Ley, que fué objeto de análisis pormenorizado en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral, desanimaba a los propietarios a ofrecer en alquiler sus pisos, al no poder luego recuperar su uso excepto por fallecimiento del inquilino y en algunos casos, ni por este hecho.

En 1957, por Ley de 13 de noviembre de 1957, nacen las V.P.O. de renta subvencionada, que se incluyen en las de renta limitada del grupo I.

El resultado de esta política fue un fuerte apoyo a los promotores que coexistió con un amplio sector de demanda insatisfecha, fundamentalmente la de aquéllos que no podían pagar los precios existentes. Existía una oferta abundante

⁴ Datos ofrecidos por ARIAS MOREIRA, J.C: *"La Banca Oficial en España"*. I.E.F. - I.C.O., Madrid, 1986, pág. 128.

Sobre este mismo tema puede consultarse a RAFOLS ESTEVE, J: *"La crisis de la política de vivienda en España: Elementos para un debate"*, Arquitectura núm. 213, Julio - Agosto de 1978, págs. 64 a 82.

⁵ La ley 40/1964 de 11 de Junio sobre Arrendamientos Urbanos entró en vigor el 1 de Julio de 1964. Sigue igualmente vigente en Texto Refundido del Decreto 4.104/1964 de 24 de Diciembre, modificado en cuanto a prórroga forzosa y destino por el Real Decreto Ley 2/1985 de 30 de Abril. Existe actualmente un Anteproyecto de Ley que reforma la situación creada por la LAU.

pero poco adaptada a las necesidades de la demanda, derivada de una reglamentación alejada en exceso de las necesidades del mercado. No obstante los esfuerzos fueron enormes. Se calcula que entre 1.961 y 1.975 se construyeron 450.000 viviendas más de las proyectadas.

En conjunto, la política anterior a 1.976 logró una reducción drástica del déficit habitacional en términos cuantitativos pero no cualitativos. Tal como señala Ramón Tamames ⁶: *"El problema de fondo siguió siendo la penuria de recursos financieros (...) y la falta de decisión del MOPU de revisar la frondosa legislación en materia de vivienda con suficiente horizonte temporal, y con medidas adecuadas para estimular el ahorro privado y mejorar los circuitos financieros utilizados en la construcción de viviendas"*.

La política anterior a 1.976 puede estructurarse en dos tramos: antes y después de 1.939. Antes de 1.939 cabe distinguir fundamentalmente la política de "Casas Baratas" que se inicia en 1.911 y se consolida con Primo de Rivera y la establecida en 1.934 con la Ley "Salmón". La Política de "Casas Baratas" pretendía estimular la economía tras la depresión de 1.929. Es curioso señalar, por otra parte, que una Política de Vivienda coherente y con objetivos definidos no se encuentra en España hasta el siglo XIX, muy tardíamente si se la compara con el resto de Europa. Esto se atribuye a los retrasos en la revolución industrial y la migración a la ciudad, las grandes crisis de fines del siglo XX, etc., tal como ya señalamos al comienzo de este epígrafe.

⁶ TAMAMES, R.: "Estructura Económica...", op. cit., pág. 359 de la edición de 1985.

Muy sintéticamente, la política seguida con anterioridad a 1.976 impulsó la edificación de las V.P.O. de promoción pública -realizadas por el Estado- o privada con ayudas públicas. Hasta 1.976 las V.P.O. podían ser de dos tipos:

- V.P.O. de renta limitada.
- V.P.O. de renta subvencionada.

Las primeras, establecidas por Ley de 15 de julio de 1.954 y desarrolladas luego por la Ley de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1.963, se dividían a su vez en dos grupos:

- V.P.O. de renta limitada grupo I.
- V.P.O. de renta limitada grupo II.



Las V.P.O. de renta limitada grupo I estaban destinadas a propietarios potenciales con un nivel de renta medio. El Estado establecía préstamos hipotecarios y exenciones fiscales. Las V.P.O. de renta limitada grupo II suponían un apoyo mucho más grande y directo y estaban destinadas a niveles de renta más bajos.

Por otra parte, el carácter social y "*protector*" del Estado en las V.P.O. es más que discutible ⁷:

1º Aunque es cierto que hacia 1964 el 90% de las viviendas pertenecían al

⁷ Diversos autores enjuician de forma crítica el sistema de protección establecido en 1.954 y modificado por la Ley de 1.963. A este respecto pueden consultarse:

- MAESTRE YENES, P.: "*La política...*" op. cit., pgs. 11 a 13.
- OLIVEROS LAPUERTA, V.: "*Estudio sobre la ley de Protección Pública a la Vivienda*", Cuadernos de Documentación de Presidencia del Gobierno núm. 31, Madrid, 1.980, pág. 20.
- VILLAR EZCURRA: "*La protección...*" Op. cit.
- TAMAMES, R.: "*Estructura Económica...*" op. cit.

sector V.P.O., este porcentaje fue disminuyendo paulatinamente.

- 2º El sector de V.P.O. de promoción pública, que era el que más beneficiaba a los grupos de rentas más bajas, fue el que más incumplió sus objetivos. Así, se producen desajustes respecto a los objetivos programados para el total de viviendas, consistentes en excesos respecto a la construcción de viviendas libres e insuficientes respecto a la construcción de viviendas protegidas.

Por añadidura, las viviendas protegidas de iniciativa pública, destinadas a las clases económicamente más humildes, fueron las más deficitarias.

- 3º Fue una política además poco equitativa. Según datos de J. Rafols que parte de la Encuesta de Presupuestos Familiares del I.N.E. de 1973-74, el 70% de los beneficiarios de la política de viviendas de protección oficial tenían ingresos superiores a la media nacional ⁸.

Además, como señalaremos con más detalle en el epígrafe 3.3. de este Capítulo, se subvenciona bajo la rúbrica de política social de vivienda la construcción de viviendas dedicadas al turismo, segundas residencias, etc., que van a permanecer vacías gran parte del año y que vienen a satisfacer necesidades secundarias; pero es que, además, se subvenciona la construcción de viviendas de hasta 200 metros cuadrados con fondos

⁸ RAFOLS ESTEVE, J.: *"La crisis de la política..."* op. cit., pág. 67.

públicos ⁹.

4º Es una política que entra en crisis por diversas razones:

a.- El propio marco de la crisis económica: paro, inflación, altas tasas de interés, descapitalización...

b.- El estancamiento de las corrientes turísticas, consecuencia de la competencia de otros países (Italia, Marruecos...) y de la propia crisis vivida en el resto del mundo.

c.- La tendencia a la renovación y rehabilitación del patrimonio ya existente.

d.- El descenso en los ritmos de natalidad.

e.- La reducción del déficit de viviendas que efectivamente permitió la política anterior y que también contribuye a llevarla al agotamiento.

Sólo cuando a mediados de los años 70 se hizo evidente la existencia de una fuerte crisis en la economía en general y en el sector de la construcción en particular, se cambió el rumbo. El Decreto-Ley de 17 de noviembre de 1975 aprueba el Plan Especial de la Vivienda 76-78 y un año después se aprueba el programa de Viviendas Sociales por Real Decreto 30 de julio de 1976, llamado Plan Lozano. Este programa tenía como objetivo la reducción de los trámites administrativos y burocráticos y fundamentalmente el impulso a la demanda, en lugar del impulso a la oferta, que había sido la táctica tradicional. Las llamadas

⁹ Sobre la importancia cuantitativa de las viviendas protegidas y desocupadas en España puede consultarse a LORENZO DOMINGO, J.: *"Una primera aproximación al sector de la vivienda en el período 1950-1981"*, Documento interno del Banco de España, Febrero de 1.985.

"viviendas sociales" introducidas por Lozano pasan a sustituir al grupo II, aunque con modificaciones.

Lo cierto es que el Plan Lozano fracasó estrepitosamente (pretendía la construcción de 450.000 viviendas en 4 años), aunque también sea atribuible este fracaso a la propia crisis económica.

Posteriormente se aprueban el Plan 1976-1978 (Decreto Ley 13/1.975 de 17 de noviembre) con el objeto fundamental de promover el empleo y el Plan Trienal 1981-1983 (Real Decreto 2.455/1.980 de 7 de noviembre) que introduce el establecimiento de Convenios con la Banca privada y Cajas de Ahorros por los que estas instituciones se comprometían a conceder créditos para la construcción de V.P.O. directamente o a través de la Banca Pública.

En cualquier caso, no se abordaron políticas distintas de las tradicionales: ni una lucha contra la especulación, alentada por los propios ayuntamientos democráticos, ni la política del suelo, ni desde luego la promoción directa de viviendas pese al nacimiento del Instituto de Promoción Pública de la Vivienda (I.P.P.V.).

Además, el intento del Plan Trienal 1981-1983 de dinamizar al sector va a tener importantes costes económicos y sociales ¹⁰:

1.- Se abandona la idea de una política más redistributiva y se financian segundas viviendas y viviendas turísticas, vacías la mayor parte del año.

¹⁰ GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A. y TINAUT, J.J.: "Evolución de la política de vivienda entre 1978 y 1987", Rev. Situación, 1988/2, pág. 34.

2.- Se traslada al mañana un problema de hoy dada la longitud de los plazos de amortización, los intereses subsidiados por el M.O.P.U., etc.

El Plan Cuatrienal de la vivienda 1.983-1.987, ante el escaso éxito del Plan Trienal, es más cauto en la consecución de objetivos, pero sigue adoleciendo de iguales o parecidos defectos que el Plan Trienal ¹¹:

- 1.- Financia la promoción turística y de segundas residencias.
- 2.- No impulsa la construcción de viviendas protegidas.
- 3.- No contribuye a estimular al sector.
- 4.- Presenta una traslación de costes de esta política hacia el futuro al igual que sucedía con el Plan Trienal. Fuentes del propio M.O.P.U. ¹² calcularon que de un coste medio por este concepto de 25.000 millones año en 1.986-1.987 se tendrían que realizar pagos medios anuales en 1.988 y 1.993 de 60.000 millones de pts.

No obstante, la posterior recuperación de la demanda -sobre todo de vivienda libre- animó las expectativas del M.O.P.T. ¹³, si bien esta recuperación es altamente dependiente del marco económico general y de la evolución de los tipos de interés, y su impulso se debilitó posteriormente.

Pues bien, para acabar este epígrafe introductorio al Capítulo 3, de la presente Tesis Doctoral, señalemos que a lo largo de todo él vamos a ocuparnos

¹¹ MORENO, J.R.: "*Consideraciones sobre el Plan Cuatrienal de Vivienda 1984-1987*", Revista Española de Financiación a la Vivienda núm. 1, B.H.E., Madrid, 1.987, pág. 93.

¹² Datos recogidos de la revista Economistas, núm. 30, Madrid, 1988, pág. 70.

¹³ Denominación del M.O.P.U tras la penúltima reorganización sufrida por este Ministerio. Actualmente su siglas completas son M.O.P.T.M.A. (Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente).

precisamente de estudiar con detenimiento todas estas fases de la evolución histórica de la Política de Viviendas en nuestro país esbozadas ya brevemente.

El interés de dicha revisión radica fundamentalmente en la perspectiva histórica y crítica que nos ofrece.

Este estudio nos permitirá profundizar en el pasado lejano y más próximo del sector, facilitándonos la tarea de analizar la posible herencia dejada por la intervención pública en el mismo.

El conocimiento de esta herencia ayudará además a los posteriores análisis que, con diferente perspectiva, se realizarán en los siguientes capítulos de esta Tesis Doctoral, así como al de la actual política de viviendas seguida en nuestro país, contenida en el Plan 1.992-95.

3.2. Etapas de la política de viviendas en España.

3.2.1. Período anterior a 1.939.

Siguiendo a J.L. Villar Ezcurra ¹⁴ el Proyecto de Ley de 1.878 para la construcción de barriadas para obreros constituye el primer intento de apoyo directo por parte del Estado para resolver el problema de la vivienda. Según este autor, la política de viviendas en España nace como una prolongación de la política social en materia de trabajo.

En España, las empresas dedicadas a la construcción de viviendas para obreros a principios de siglo eran, entre otras:

¹⁴ VILLAR EZCURRA, J.L. "La protección..." op. cit., págs. 42 y 43.

- Construcción Benéfica (creada en 1.875).
- Sociedad Constructora para casas de obreros (creada en 1.902).
- Sociedad Española de Casas higiénicas para obreros y casas modestas (1.906).
- Sociedad Anónima de construcciones baratas de Bilbao.
- Sociedad obrera del Barrio de Urbanización de Nuestra Señora del Pilar de Zaragoza.

El papel del Estado frente a estas sociedades fue muy limitado, reduciéndose a un apoyo indirecto a través de bonificaciones y exenciones fiscales, si bien en ocasiones financió con subvenciones a fondo perdido su actividad constructora. Sus fuentes de financiación -además de la participación del Estado en algunos casos y en escasa medida en general- dependían de posturas humanitarias y filantrópicas.

Estas empresas constructoras tenían generalmente carácter benéfico y cedían las viviendas a sus ocupantes en régimen de alquiler o a través de una compra-venta en condiciones en principio muy favorables para el comprador potencial. Sin embargo, esto era en teoría, pues en la práctica se las acusó de usura y parece que en no pocas ocasiones las condiciones que ofrecían eran muy duras para los "aspirantes" a propietarios¹⁵. Hay que tener en cuenta, además, el tipo de estamento al que estaban destinadas: obreros recién llegados en forma masiva a las áreas industriales.

¹⁵ Tal como señala un informe del Instituto de Reformas Sociales: "*Preparación de las bases para un proyecto de la Ley de Casas Baratas*", Madrid, 1.907.

3.2.1.1. Proyecto de Ley de 1.878 sobre construcción de barriadas de obreros.

Si puede afirmarse que las primeras medidas para paliar el problema de la vivienda en España arrancan de 1.875 con la creación de la "*Construcción Benéfica*", "*Sociedad de construcción de casas baratas para obreros*", y otras sociedades similares, la primera actuación directa por parte del Gobierno arranca del Proyecto de Ley de 1878 sobre construcción de barriadas de obreros. A juicio de F. LOPEZ VALENCIA¹⁶, este Proyecto de Ley es una mezcla de promoción pública y privada pues si bien por una parte apoya mediante exenciones fiscales a las constructoras (ayuda indirecta) por otra ofrece terrenos para la construcción (ayuda directa).

Es muy interesante señalar que el Proyecto de Ley hacía una clara mención a la calidad de la vivienda, aspecto que políticas mucho más modernas han ido descuidando, hasta el extremo de que "*la calidad de las viviendas construidas por el Estado ha sido de muy bajo nivel y hoy día se está recogiendo los frutos, teniendo que procederse, en muchos casos, al derribo de viviendas de una antigüedad no superior a quince o veinte años, con la consiguiente remodelación de los barrios afectados, lo cual le supone un desembolso enorme al Estado sin contribuir a la disminución del déficit de viviendas.*"¹⁷.

La adjudicación de los terrenos y ayudas se efectuaba mediante un sistema

¹⁶ LOPEZ VALENCIA, F: "*El problema de la vivienda en España*", Ministerio de Trabajo y Previsión, Madrid, 1.929.

¹⁷ MAESTRE YENES, P: "*La política de vivienda...*" op. cit., pág. 17.

de rifa o sorteo (poco adecuado por otra parte, puesto que podía haberse elegido entre las constructoras que más ofrecieran en términos de calidad,...). Eran ocupantes de las viviendas los que las disfrutaban en régimen de alquiler, pero podían acceder a la propiedad en caso de desearlo destinando un porcentaje de la renta (como máximo el 33%) a la amortización del precio de la vivienda.

El Real Decreto de 23 de abril de 1.903 crea por su parte el Instituto de Reformas Sociales ¹⁸, planificado e ideado por la Comisión de Reformas Sociales. Aunque el Instituto desarrolló diversos estudios y proyectos, ninguno fue aprobado definitivamente ¹⁹. Los proyectos elaborados por el Instituto fueron:

- Proyecto de Ley de 1.908.
- Proyecto de Ley de La Cierva de 1.908 (apoyado en el anterior).
- Proyecto de Ley del Conde de Sagasta de 1.910.

Estos proyectos pueden considerarse el punto de arranque de todo el

¹⁸ Sobre el origen, evolución e ideario del Instituto de Reformas Sociales puede consultarse a los siguientes autores:

- MARTIN GRANIZO, L: *"El Instituto de Reformas sociales y sus hombres"* Escuela Social de Madrid, Madrid, 1.947.

- BERNALDO DE QUIROS, C: *"El Instituto de Reformas Sociales"* Revista del Trabajo núm. 25, Madrid 1.969, pág. 157.

- LOPEZ PEÑA, I: *"Los orígenes del intervencionismo laboral en España. El Instituto de Reformas Sociales"* Revista del Trabajo núm. 25, Madrid 1969.

Resulta especialmente interesante consultar en general el número 25 de la Revista del Trabajo, al estar dedicado exclusivamente al Instituto de Reformas Sociales.

¹⁹ Puede decirse que la historia ha hecho poca justicia al Instituto de Reformas Sociales, debido fundamentalmente a que sus proyectos y empeños tropezaron siempre con intereses económicos y políticos. Reconociendo su labor el hispanista GERALD BRENAN señala: *"de no haber sido por un organismo autónomo y no dependiente de los políticos, la Comisión de Reformas Sociales, (...), reorganizada en 1.903 bajo el nombre de Instituto de Reformas Sociales, (...), ni una sola disposición de carácter social hubiera sido promulgada"*. Vid. su obra *"El laberinto español"* Ibérica de Ediciones y Publicaciones, Barcelona, 1977, pág. 47.

conjunto de normas que entre 1.911 y 1.939 regularon la construcción de viviendas sociales dedicadas al estamento obrero, y a las que vamos a referirnos a continuación:

- Ley de 12 de junio de 1.911.
- Ley de 10 de diciembre de 1.921.
- Decreto-Ley de 10 de octubre de 1.924 sobre "*Casas Baratas*".
- Decreto-Ley de 29 de julio de 1.925 de "*Casas Económicas*".
- Ley "*Salmón*" de 1.935.

3.2.1.2. Ley de 12 de junio de 1.911 de Habitaciones Higiénicas y Baratas.

Esta Ley configura un modelo que va a consolidarse en la dictadura de Primo de Rivera y que va a caracterizarse por los siguientes rasgos:

1. Aparece la condición de "*vivienda calificada*" que se ha mantenido hasta los planes de vivienda vigentes.
2. Se fomenta la figura de las autoridades locales, (lo cual hoy, con la "*Nueva Política de Viviendas*" iniciada a partir de 1988 se ha consagrado al exigirse una participación más activa de las autoridades territoriales, con implicaciones directas en el mercado del suelo y en promoción). La Ley de 1.911 pretendía una descentralización, al ser las Juntas de Fomento Local las que respondiesen de la "*calificación de casa barata*" y de las condiciones de los usuarios de las mismas.

Es interesante señalar que aunque la política de viviendas en España ha

procurado teóricamente favorecer a las clases más humildes, en la práctica no lo ha hecho así, por lo que podría afirmarse que esta preocupación de la Ley de 1.911 no vuelve a surgir realmente hasta el Plan 1.976-1.978 con las denominadas "*Viviendas Sociales*" (Real Decreto 12/1976 de 30 de julio).

Por otra parte, el Estado subvencionaba la actuación de las constructoras por dos vías:

- Subvenciones indirectas, de índole fiscal: exenciones en el pago de impuestos,... y sobre todo a través de la posibilidad de expropiar terrenos no utilizados para construir viviendas.
- Subvenciones directas, a través de la cesión de terrenos del Estado, Provincia, Municipio,... así como entregas en metálico. Estas entregas tenía límites presupuestarios y la consignación presupuestaria, según la Ley, no debía ser inferior a 500.000 pts. Estas entregas estaban destinadas al abono de intereses de los préstamos que se hubiesen solicitado al Banco Hipotecario de España, Cajas de Ahorro o instituciones financieras, con la condición de que el interés no fuese superior al 5% (cantidad considerada normal para la época).

Se sabe también que en la época algunas constructoras actuaban en régimen de cooperativas. Por ejemplo, la "*Asociación Cacereña de Socorros Mutuos*", que resolvió en buena parte el problema de la vivienda en Cáceres. Estas cooperativas estaban autorizadas a emitir empréstitos (y no títulos hipotecarios, reservados en exclusiva al Banco Hipotecario de España desde 1861) y el Estado se comprometía

a ayudarles en el pago de los intereses de los títulos emitidos, igual que en el caso del pago de los intereses de los préstamos concedidos por las Cajas de Ahorro o Banco Hipotecario de España.

El resultado en la práctica de la Ley de 1.911 no fue excesivamente brillante. Tanto las cooperativas como las constructoras apoyadas en donativos realizados por filántropos, encontraban grandes dificultades de financiación. En algunos casos los propios ayuntamientos se dedicaron a construir viviendas directamente, lo cual fue un acierto, pues el principal inconveniente de la Ley de 1.911 es que se apoyaba demasiado en las sociedades constructoras y fomentó escasamente la construcción directa por el Estado²⁰.

3.2.1.3. Ley de 10 de diciembre de 1.921 de Casas Baratas.

Sus características eran las siguientes²¹:

1. Desarrolla el concepto de "*vivienda calificada*" creado por la Ley de 1.911 en función de módulos objetivos de ubicación, entorno, calidad, diseño...
2. Establece también condiciones objetivas que han de reunir los usuarios de las viviendas de casas baratas: han de encuadrarse en el marco de clases humildes, por lo que coherentemente se establecen unos topes de renta anuales que no debían rebasar los ocupantes de las viviendas. Como dato

²⁰ Siguiendo a LOPEZ VALENCIA, F.: "*El problema...*" op. cit., págs. 87 y sgs.

²¹ VILLAR EZCURRA, J.L.: "*La protección...*" op. cit., págs. 85 y sgs. y LOPEZ VALENCIA, F.: "*El problema...*" op. cit., págs. 87 y sgs.

anecdótico y muy acertado ha de señalarse que cada localidad geográfica - en función de su grado de desarrollo y de su renta per cápita- tenía unos baremos diferentes.

3. Asimismo, además de cumplir los módulos objetivo reseñados en el apartado 1, para ser calificada una vivienda como "*casa barata*", las condiciones objetivas de sus ocupantes podían hacer que se perdiera tal calificación de casa barata cuando los propietarios invirtieran más de 1/5 de los ingresos máximos autorizados para la provincia en el pago del alquiler de la vivienda.
4. El precio del alquiler estaba tasado y no podía modificarse mientras subsistiera el contrato²².

Por otra parte, a fin de controlar mejor a las empresas constructoras -a la vista del escaso éxito obtenido por la Ley de 1.911- la Administración desarrolla en la Ley de 1.921 una serie de cautelas dirigidas a encauzar y vigilar estrechamente la actuación de estas empresas.

No deja de resultar paradójico que, bajo una mentalidad eminentemente liberal, el Estado se ocupe de vigilar estrechamente a las constructoras, máxime cuando además interviene directamente en el mercado de la vivienda al actuar los ayuntamientos como constructores directos en algunas ocasiones. Esto viene a subrayar el hecho, ya señalado anteriormente, de que aún los más acérrimos

²² FURONES FERRERO, L. y BARJA PEREIRO, J: "*La vivienda en alquiler*", Revista Situación, 1988/2, pág. 151.

defensores del "*laissez faire, laissez passer*" admiten la intervención del Estado en esta materia: "*La enorme necesidad material de viviendas, (...), impulsó a los gobiernos a intervenir, haciendo quebrar de esta forma, y también en este sector, las concepciones liberales de absoluta abstención del Estado predominantes hasta entonces.*"²³.

La Ley de 1921 establece imperativamente:

1. La aprobación de los Estatutos de las empresas constructoras por el Instituto de Reformas Sociales que había sido creado por Real Decreto el 23 de abril de 1.903.
2. Contabilización separada de todas las partidas referidas a las casas baratas (que no solían ser su actividad exclusiva).
3. Prohibición de repartir dividendos superiores al 6% del capital destinado a la construcción de casas baratas. Con esa medida se pretendía crear unas amplias Reservas de Capital en estas empresas, que facilitarían su actuación en el campo de casas baratas y que sirvieran para hacerlas menos vulnerables a la necesidad de financiación, que había sido el punto débil de la Ley de 1.911.

En cuanto a las medidas de fomento dirigidas desde la propia Administración hay que clasificarlas en seis tipos:

1) ~~Préstamos con garantía hipotecaria~~

Los concedía directamente el Estado a través del Ministerio de Trabajo,

²³ OLIVEROS LAPUERTA, V: "*Estudio sobre...*" Op. cit., pág. 17.

Comercio e Industria y de las oficinas de Hacienda para las sucesivas entregas. Los préstamos tendrían como hipoteca los terrenos sobre los que se levantarían las obras o bien las propias construcciones una vez realizadas. El Estado destinó a este fin 100.000.000 de pesetas obtenidos de la emisión de Deuda Pública, que sería amortizada con la devolución de los préstamos hipotecarios. Sólo se admitían primeras hipotecas que alcanzaran el 70% de la obra terminada o el 55% del valor de los terrenos. El plazo de amortización era de 30 años y la cuota de amortización (capital e intereses) sería constante.

2) Subvenciones directas

Estas subvenciones se garantizaban mediante hipoteca y se recibían una vez estuviese plenamente construida la obra. Podían alcanzar el 50% de la inversión en los terrenos y en la construcción en el caso de que se realizase esta última antes de un año. En el caso de que se realizase en más tiempo, como máximo podría alcanzar el 25%.

Para poder acceder a estas subvenciones bastaba con la simple solicitud, dado que todos los promotores de casas baratas tenían derecho a ellas.

3) Primas a la construcción

También eran a posteriori, es decir una vez terminadas las obras, y oscilaban entre el 10%, 15% ó 20% del valor de la inversión en terrenos y en la construcción. Al igual que las anteriores se garantizaban mediante hipoteca y si el promotor se había acogido a la modalidad de préstamo

hipotecario, esta hipoteca se adicionaba a aquélla, pudiendo llegar como máximo al 90% de la inversión total: 20% por la prima y 70% por el préstamo.

4) *Abono de intereses de préstamo y empréstitos*

Las empresas constructoras podían solicitar préstamos a las instituciones financieras así como emitir empréstitos a fin de obtener financiación. En ambos casos, debían de pagar intereses a sus acreedores, y el Estado quedaba facultado a ayudar en estos pagos. Esto no es realmente ninguna novedad, pues ya las leyes de 1.878 y 1.911 contemplaban la posibilidad. Sólo podían acceder a estas ayudas determinadas constructoras (ver cuadro 3.1).

5) *Beneficio de la garantía de renta*

Era un concepto un tanto confuso. Vamos a remitirnos a SAIZ DE LOS TERRENOS para explicar en qué consistía²⁴: durante un período de 10 años el Estado abona la diferencia entre el 5% que el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria abona al capital invertido en el terreno y obras restándole la suma de los alquileres que pagaban los inquilinos de casas baratas. A los primeros se les podían añadir gastos de conservación.

6) *Exenciones fiscales*

Constituían un amplio abanico de medidas de apoyo indirecto basado en exenciones fiscales respecto a numerosas figuras impositivas: construcción

²⁴ Citado por VILLAR EZCURRA, J.L: "La protección..." op. cit., pág. 104.

Cuadro 3.1.

**AYUDAS PREVISTAS POR EL DECRETO LEY DE 10 DE OCTUBRE DE 1924
SOBRE CASAS BARATAS**

| REGIMEN DE VIVIENDA | CONSTRUCTOR | | TIPO DE AYUDA |
|---|---|--|--|
| <p style="text-align: center;">EN PROPIEDAD (destinadas a la venta)</p> | <p>- Sociedades cooperativas o benéficas</p> | | <p>- Prima del 20% y préstamos al 3% o abono de intereses</p> |
| | <p>- Sociedades lucrativas o particulares</p> | | <p>- Primas del 15% del 10% y préstamos al 3% o abono de intereses</p> |
| <p style="text-align: center;">EN ALQUILER (destinadas al arrendamiento)</p> | <p>- Corporaciones públicas, sociedades cooperativas, socdes. benéficas y patronos para obreros</p> | | <p>- Primas del 10% y préstamos al 5% o abono de intereses</p> |
| | <p>- Sociedades lucrativas o particulares</p> | <p>Con alquiler no mayor del 50% del tope máximo local</p> | <p>Prima del 20% y préstamos al 5%</p> |
| | | <p>Con alquiler mayor del 50% del tope máximo local</p> | <p>Prima del 15% y préstamos al 5%</p> |

257

FUENTE: VILLAR EZCURRA, J.L.: "La protección..." Op. cit. Madrid, 1981

urbana, derechos reales, impuestos sobre la transmisión de los bienes,...

Respecto a los resultados obtenidos por la Ley de 1.921 hay que señalar que, pese a su progresividad y al variado tipo de medidas de fomento y financiación que contemplaba, no se lograron objetivos muy brillantes. Por una parte, el Estado no emitió Deuda Pública suficiente como para entregar los 100 millones previstos y las instituciones crediticias más comprometidas con el sector (*Cajas de Ahorro y Banco Hipotecario de España*) tampoco actuaron como se esperaba. Únicamente las entidades cooperativas respondieron con eficacia²⁵.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, la negativa influencia de la Primera Guerra Mundial, tal como señala J. SUBIRA, provocando encarecimiento de los costes de las viviendas y alzas importantes en el número de parados²⁶.

Por otra parte, las asociaciones obreras achacaban los mínimos resultados de la Ley de 1911 a factores que hoy nos resultan muy conocidos: carestía del terreno y de los materiales de construcción, enriquecimiento desmesurado de los contratistas e intermediarios,...

²⁵ LOPEZ VALENCIA, F: " *El problema...* " Op. cit., pág. 78.

²⁶ SUBIRA, J: " *La crisis de la vivienda, sus causas, males y remedios* ", Ed. Reus, Madrid, 1.924.

²⁷ Informe de la comisión designada por el Comité Central acerca de " *Los graves problemas de la carestía de la vivienda y crisis de la edificación* ", Imp. Tutor, Madrid, 1.924.

3.2.1.4. Decreto Ley de 10 de octubre de 1.924 sobre Casas Baratas.

Desarrolla algunos aspectos de la Ley de 1.921 sobre Casas Baratas intentando obtener resultados más positivos. En particular refuerza la actuación del Estado al establecer la posibilidad de otorgar préstamos a los constructores de viviendas destinadas al alquiler a un interés del 5% y siempre que la renta pagada por el inquilino no excediera del 50% establecido como tope máximo de los ingresos anuales que en cada provincia hacían merecedor de una "*casa barata*". Estos topes habían sido establecidos por la Ley y eran diferentes en cada región.

Los mecanismos de financiación previstos por el Decreto-Ley de 10 de octubre de 1.924 sobre Casas Baratas pueden contemplarse en el cuadro 3.1.

Los préstamos al 3% y 5% eran concedidos por el Estado con cargo a una consignación presupuestaria y un límite cuantitativo de 100 y 50 millones de pesetas respectivamente.

La amortización se produciría en un plazo de 30 años.

Las primas concedidas por el Estado no podían superar la cifra global de 30 millones de pesetas.

3.2.1.5. Decreto Ley de 29 de julio de 1.925 sobre Casas Económicas.

La novedad fundamental de este Decreto respecto a la legislación sobre "*Casas Baratas*" es que abandona el carácter social que había inspirado a la legislación anterior, dirigiéndose fundamentalmente a la clase media. En coherencia con esta medida, se apoya el fomento a la construcción mucho más que a la

demanda (se abandona el ideario de a quién deberían dirigirse las viviendas).

Los recursos que va a aportar el Estado (100 millones de pesetas, al igual que con la legislación anterior y procedentes de la emisión y colocación de Deuda Pública) se repartían al 50% entre casas de alquiler y en régimen de propiedad. Los préstamos tenían garantía hipotecaria: el 50% del valor de los terrenos y el 60% de la construcción ya realizada, y el interés era el 5% durante un máximo de 25 años.

Existían además medidas de fomento indirecto, a través de las tradicionales exenciones fiscales, que podrían aplicarse un máximo de 15 años. Las exenciones fiscales eran idénticas a las aplicadas a las "*Casas Baratas*" de 1.924. En 1.928 se crea la "*Caja para el Fomento de la Pequeña Propiedad*", que gestionaba los compromisos adquiridos por el Estado frente a las "*Casas Baratas*", "*Casas Económicas*" y las "*Casas para funcionarios del Estado y Otros organismos.*" (creados en 1.927).

La actuación de la "*Caja para el Fomento de la Pequeña Propiedad*" fue más bien pobre, debido a que sus recursos los obtenía de la negociación de sus valores y estar sometida a la tutela del Banco Hipotecario de España, en parte como un intento de compensar a éste, que había salido debilitado del Decreto-Ley de 1.928.

Lo cierto es que el proyecto era que la Caja y el Banco Hipotecario de España se dedicaran a la financiación de "*Casas baratas*".

3.2.1.6. Ley "Salmón" de 1.935.

Esta Ley pasa a la historia como una de la primeras medidas de fomento del empleo a través de la reactivación de la construcción de viviendas. Se abandona aún más claramente que en la Ley anterior de Casas Económicas el ideario social y se busca primordialmente el fomento de la construcción, sea cual fuere el régimen de la vivienda (alquiler/propiedad) y el destino que se les diese. Las compañías de seguros pasan a verse "*involucradas*" en la política de viviendas a raíz de esta Ley, pues siguiendo su filosofía de fomento indiscriminado, se admite que éstas computen como inversión -a fin de cumplir la cobertura de reservas- las edificaciones en curso y las hipotecas sobre terrenos destinados a la construcción o sobre fincas en construcción.

Puede afirmarse que la Ley "*Salmón*" no fue sino una continuación de la Ley del Paro de 1.934 y el contexto en el que ambas se desarrollaron fue la crisis económica de 1.929.

Quizá el rasgo más definitivo de la Ley "*Salmón*" es el fomento indiscriminado de todo tipo de construcción cualquiera que fuese su origen siempre que se demostrara que allí donde se levantaba la edificación se daba cualquiera de estas circunstancias:

1. Que existiera un grave problema de paro. Esto era fácil de cumplir porque existía a escala nacional.
2. Que existiera necesidad de viviendas, lo cual también era una situación generalizada.

3.2.2. La política de viviendas en el período 1.939 a 1.954.

3.2.2.1. El plan nacional 1.939 a 1.943.

En este período la política de viviendas se guía por una tendencia y esfuerzo constante hacia la construcción de viviendas, sin atender demasiado al destino de las mismas o a su calidad. Hay que comprender que tras la Guerra Civil Española, el parque de viviendas se encontraba parcialmente destruido o con daños importantes en el ya existente. Por esta razón, la intervención por parte del Estado se refuerza a través de la actuación de tres instituciones:

1. El Instituto Nacional de la Vivienda (I.N.V) ²⁸.
2. La Obra Sindical del Hogar.
3. El Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional (I.C.R.N.), precedente del Banco de Crédito a la Construcción, absorbido luego por el Banco Hipotecario de España.

Los destinatarios de las viviendas son, en líneas generales la pequeña burguesía. En palabras del profesor A. SANTILLANA DEL BARRIO ²⁹: "*La orientación concreta de la construcción de viviendas de clase media es, por tanto, la absorción del paro y la reconstrucción de parte de las edificaciones dañadas durante la guerra.*".

²⁸ Creado por la ley de 19 de Abril de 1939.

²⁹ SANTILLANA DEL BARRIO, A: "*Política...*" Op. cit., pág. 823.

Las viviendas que iban a construirse podían ser de tres tipos:

1. Viviendas Protegidas.
2. Viviendas de Clases Medias.
3. Viviendas Bonificables.

Las características de cada uno de los Regímenes de Vivienda eran las siguientes:

1. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS.

- a) TIPO DE VIVIENDAS: No estaba claramente definido. Las ordenanzas comarcales debían establecer las características que debían reunir las viviendas.
- b) DESTINATARIO: Aquellas familias en las que las rentas de alquiler no superasen seis días de jornal o bien en el caso de adquisición en propiedad, 1/5 del sueldo mensual.
- c) MEDIDAS DE FOMENTO: Se trata de "*ayuda a la piedra*", es decir al promotor, a la oferta, mucho más que al ocupante, a la demanda. El ocupante recibe indirectamente los beneficios que recaen directamente sobre el promotor. Los beneficios eran los siguientes:
 1. Bonificaciones fiscales: Bonificación del 90% de las cuotas de los impuestos de Derechos Reales y Transmisiones de Bienes, Timbre del Estado y Contribución Territorial, así como cualquier otro tributo de carácter local.

2. Anticipos Condicionados: Sólo tenían lugar en el caso de viviendas protegidas. No existían en los Regímenes de Viviendas de Clase Media y Viviendas Bonificables, y sólo se destinaban a Entidades Públicas tales como Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Sindicatos del Movimiento,... El I.N.V. entregaba como máximo el 40% del valor de obras y terreno y sin interés. La condición era que la Entidad beneficiaria tenía que aportar el 10% del valor del proyecto así como el 50% a través de fondos propios (o también de recursos ajenos acudiendo a financiación).

3. Primas a la construcción: En principio sólo se otorgaban a cooperativas de trabajo, pero posteriormente se amplió el campo de los beneficiarios. Se otorgaba un máximo del 20% del valor de la obra excluyendo los terrenos sin garantía hipotecaria. Para poder acceder a estas ayudas los beneficiarios debían demostrar que el 5% del presupuesto de las obras era atendido mediante su trabajo personal o en metálico. Se establecían unos límites presupuestarios: en principio 30.000 pts., hasta 60.000 en 1.955.

4. Préstamos: En principio no estaban regulados, pero la Ley de 27 de diciembre de 1.947 establece la posibilidad de que el I.C.R.N. conceda créditos a las constructoras de viviendas protegidas no superiores al 50% del valor del proyecto y a un plazo entre 10 y 20 años.

5. Expropiación Forzosa: Era una posibilidad que se contempló en todos los Regímenes de viviendas.

2. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN DE VIVIENDAS DE CLASES

MEDIAS

- a) TIPO DE VIVIENDA. Existían en total nueve grupos diferentes: tres grupos en atención a los metros cuadrados útiles que a su vez se subdividían según la renta máxima autorizada, que además era diferente según el término municipal. A diferencia de las anteriores sólo podían destinarse al alquiler.
- b) DESTINATARIO. Tenían necesariamente que ser inquilinos en alquiler, y la calificación dependía de las características objetivas de la vivienda, no de las características subjetivas del beneficiario.
- c) MEDIDAS DE FOMENTO. No existía ningún beneficio para el inquilino, sólo para el promotor o constructor. En algunos casos se obtuvo la declaración de urgencia para suministro de materiales, debido a los problemas de transporte, ... Los beneficios eran:
1. Bonificaciones Tributarias: Las mismas que en el Régimen de Viviendas Protegidas, para un máximo de 20 años.
 2. Préstamos Al igual que en las Viviendas Protegidas, podían concederlos el I.C.R.N. y además otras entidades financieras. El importe no podía ser superior al 60% del valor del solar y certificaciones de obra. Los peritos de las entidades tasarían ambos a fin de conceder los préstamos.
 3. Expropiación Forzosa De aquellas promociones que había incumplido los plazos. Se expropiaban terrenos u obras iniciadas.

3. CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE VIVIENDAS BONIFICADAS

- a) **TIPO DE VIVIENDA:** Dependía la calificación de las características de la vivienda, al igual que en los regímenes anteriores. Este régimen realmente reconoce 8 grupos distintos: 4 grupos con dos categorías cada uno en función de metros cuadrados útiles y rentas máximas (al igual que en el Régimen de Viviendas de Clases Medias).
- b) **DESTINATARIO:** En principio eran inquilinos, pero en el plazo de dos años se podía acceder a la propiedad. La calificación dependía de las características de la vivienda y no del inquilino.
- c) **MEDIDAS DE FOMENTO:** Dirigidas al promotor. Eran las siguientes:
1. Bonificaciones Tributarias: Eran las mismas que en el Régimen de Viviendas de Clases Medias pero además declara exentos los actos de constitución de las sociedades constructoras.
 2. Primas a la construcción: Eran diferentes a los otros regímenes. Por una parte incompatibles con la obtención de préstamos y por otra, eran a fondo perdido. El importe (como máximo el 12% de la construcción y terrenos) lo concedía la Junta Nacional del Paro a través del I.C.R.N.
 3. Préstamos: Tal como hemos señalado eran incompatibles con las primas. Según el tipo de vivienda podía obtener entre un 60% y 70%. Los concedían al igual que en los otros regímenes el I.C.R.N. u otras entidades de ahorro.

Existían además la particularidad en este Régimen de ofrecerse una alternativa a los préstamos a través de subvenciones que funcionaban como anticipos de préstamos.

4. Expropiación Forzosa: De aquellas fincas que no se habían construido en los plazos establecidos. (Hay que tener en cuenta que tanto estas viviendas como las anteriores responden a una continuación de la filosofía de la Ley "Salmón": intensificar la construcción para reducir el paro).

La Obra Sindical del Hogar se dedicó fundamentalmente a labores de promoción, mientras que al I.N.V. se le facultó a emitir Deuda Pública a largo plazo que además era colocada entre la banca privada y los contratistas del Estado, obligados por Ley a aceptarla. El I.C.R.N. emitió cédulas obligatoriamente suscritas por las entidades de previsión y ahorro, descontables en el Banco de España. De esta forma se inician los circuitos de financiación privilegiada en parte vinculados a los Presupuestos del Estado, pero también a los demás intermediarios financieros privados.

Lo cierto es que el esquema de la Política de Vivienda estaba diseñado fundamentalmente para incrementar la oferta de viviendas más que para satisfacer la demanda, y aunque el objetivo fundamental eran las Viviendas Protegidas y en un segundo plano las Bonificables y de Clases Medias éstas acabaron siendo tan importantes como las primeras. El profesor Villar Ezcurra señala en este sentido:

"El sistema de "viviendas bonificables" (y ahora incluyo también en esta denominación a las de clase media de 1944) cumplió los objetivos que se proponía al incrementar el parque inmobiliario existente, fomentando así el mercado de la oferta, y disminuyendo, en definitiva, las cifras del paro. Sin embargo, el precio que se pagó por ello creo que fue excesivo, ya que durante el período en que esta legislación fue operativa se cercenó excesivamente el campo de actuación propio de las "viviendas protegidas". De esta forma, el conjunto de la intervención administrativa en este sector dejó de atender a su finalidad específica sustituyéndola por otra espúrea, lo que dicho de otro modo, dió como resultado que el grupo accesorio (viviendas bonificables) llegó a absorber al principal (viviendas protegidas), lo cual no es, ni mucho menos, un juicio precipitado, si se tiene en cuenta que al fin y a la postre, la Junta Nacional del Paro no vino sino a vaciar aún más el ámbito de actuación del propio I.N.V. (que ya se había deteriorado bastante como consecuencia de la actuación de los Patronatos de Funcionarios y de la Obra Sindical del Hogar)" ³⁰

La Junta Nacional del Paro a la que alude VILLAR EZCURRA fue creada para impulsar la atonía económica y fomentar el empleo, para lo cual concedía primas a la construcción a determinados promotores. Actuaba a través del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional.

3.2.2.2. El plan nacional 1.944 a 1.954.

La Ley de 19 de Abril de 1.939 de fundación del I.N.V. encomendaba a éste la elaboración de un Plan Nacional de la Vivienda y facultaba a dicho organismo a autorizar construcciones al margen del Plan antes de que éste estuviese plenamente elaborado (art. 2).

El acuciante déficit de viviendas de nuestro país, llevó al I.N.V. a un cierto abuso en el ejercicio de esta facultad, pues potenciaba y financiaba, sin estudio ni planificación previos, cualquier tipo de proyecto. Esta situación puso de manifiesto

³⁰ VILLAR EZCURRA, J.L.: "La protección..." Op. cit., pág. 184.

la urgente necesidad de diseñar un programa de actuación que coordinase todos los esfuerzos.

Para la elaboración del Plan Nacional de la Vivienda de 1.944 a 1.954 el I.N.V. hace un estudio del mercado y de sus necesidades proponiendo algunas medidas de auténtico valor que hubiesen podido aportar soluciones.

El Plan 1.944 a 1.954 estima un déficit de 1.396.257 unidades, de las que tan sólo un máximo de 619.064 y un mínimo de 259.064 viviendas podrían disfrutar de protección³¹.

Si bien la dirección técnica y económica del Plan recaía sobre el I.N.V., se comprometió a diversos organismos en la consecución de los objetivos: la Obra Sindical del Hogar, Diputaciones, Ayuntamientos, Patronato de Casas Militares, Mutualidades de Funcionarios,...

Precisamente, en esta amalgama de instituciones interesadas radicó uno de los principales defectos del Plan 1.944 a 1.954 junto con la insuficiente dotación financiera, pues la colisión entre los diferentes organismos con competencias en la política de viviendas y sus disputas en pos de los fondos disponibles, impidió que el I.N.V. pudiera acometer la importante labor que tenía encomendada, al verse privado de recursos financieros canalizados hacia la Obra Sindical del Hogar y otras entidades con no muy concretos cometidos.

³¹ MAYO, F. y MARTIN-ARTAJÓ, J: "*Viviendas protegidas*", I.N.V., Madrid, 1.947, pág. 11.

3.2.3. La política de viviendas en el período 1.954 a 1.976.

3.2.3.1. El plan nacional 1.955 a 1.960 y los planes de urgencia social.

El objetivo del Plan Nacional de 1.955 era la construcción de 550.000 viviendas, a una media anual de 110.000 unidades.

La principal novedad de este Plan y que hace además que 1.954 sea un hito para la historia de la Política de Viviendas en España es que a partir de ese momento se incorpora activamente a la iniciativa privada en la construcción de viviendas protegidas. Se sigue manteniendo, no obstante, el criterio de ayuda directa a la piedra, pero afortunadamente se conserva la perspectiva de la demanda: se tiene en cuenta las tendencias demográficas en cuanto a crecimiento vegetativo, migraciones,... a la hora de planificar los objetivos.

La planificación de la Política de Viviendas se centraliza en el I.N.V., y se determinan tres regímenes de Viviendas diferentes, que vamos a considerar a continuación:

- 1.- Régimen de "*Viviendas de Tipo Social*" (Ley de 14-5-1.954).
- 2.- Régimen de "*Viviendas de Renta Limitada*" (Ley de 15-7-1.954).
- 3.- Régimen de "*Viviendas Subvencionadas*" (Ley de 13-11-1.957).

3.2.3.1.1. *Régimen de viviendas de tipo social.*

Su objeto era la construcción de viviendas en los suburbios y afueras de las grandes capitales y zonas industriales. Se destinaban a las clases más humildes. Se

construían directamente por el Estado a través del I.N.V., organismos oficiales y entidades benéficas. El I.N.V. se comprometía a anticipar sin intereses el 80% del coste de las obras. El 20% restante lo tenía que aportar los promotores bien con recursos propios o acudiendo al crédito. El plazo de devolución de las entregas del I.N.V. era de 50 años y se amortizaría por el sistema de cuotas (principal más intereses) constantes.

El Estado concedía la preferencia en el suministro de materiales.

Las viviendas tenían una superficie máxima de 42 metros cuadrados (posteriormente 50 metros cuadrados) y un precio máximo de 25.000 pts (posteriormente 100.000).

3.2.3.1.2. Régimen de viviendas de renta limitada.

a) TIPOS DE VIVIENDA: No existía un concepto claro de la vivienda objetivo. Se establecieron tres categorías en función de los metros cuadrados útiles:

Grupo III, no inferior a 42 metros cuadrados construidos.

Grupo II, no superior a 125 metros cuadrados construidos.

Grupo I, no superior a 200 metros cuadrados construidos.

b) DESTINATARIOS: Podían cederse en alquiler -mediante renta o incluso gratuitamente- o mediante compra venta al contado o a plazos.

c) MEDIDAS DE FOMENTO: Tal como hemos señalado, generalmente se dirigían a la "piedra", es decir al promotor; se cuidaba la oferta, con lo que

indirectamente se atendía a la demanda. Los beneficios eran los indicados en el cuadro 3.2.

3.2.3.1.3. Régimen de viviendas subvencionadas.

Nace por el Plan de Urgencia Social de Madrid posteriormente aplicado a Barcelona, Vizcaya y Asturias, con el fin de erradicar el chabolismo y de constituir asentamientos en las afueras de las grandes ciudades, creando muchas de las "*ciudades satélites*" y "*ciudades dormitorios*" que hoy conocemos, capaces de absorber la masa de gentes llegadas del campo y dispuestas a convertirse en obreros industriales. El objetivo del Plan de Urgencia Social de Madrid era la construcción de 60.000 viviendas. Estas "*Viviendas Subvencionadas*" constituían una nueva subcategoría dentro de las del Grupo I de Renta Limitada (de superficie inferior a 200 metros cuadrados útiles), aunque luego pasaron a una subcategoría del Grupo II (de menores dimensiones).

- a) TIPO DE VIVIENDA: Tendrían una superficie comprendida entre los 38 y 150 metros cuadrados útiles.
- b) DESTINATARIO: El apoyo fundamental era "*a la piedra*", a pesar de tener como objetivo el apoyo a las capas sociales más desposeídas.
- c) MEDIDAS DE FOMENTO: Dirigidas al promotor. Eran las siguientes:
 - 1. Exenciones y Bonificaciones fiscales. Figura ya clásica en el apoyo a la vivienda.

Cuadro 3.2.

BENEFICIOS OTORGADOS A LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA

| | GRUPO I | GRUPO II | GRUPO III |
|---|---|--|--|
| EXENCIONES Y BONIFICACIONES | Sí | Sí | Sí |
| ANTICIPOS SIN INTERES A LARGO PLAZO | Período máximo: 50 años Amortización: cuota constante Cuantía: 35-40% del presupto. | Período máximo: 50 años Amortización: cuota constante Cuantía: 50% presupuesto | Período máximo: 50 años Amortización: cuota constante Cuantía: 75% presupuesto |
| PRESTAMOS COMPLEMENTARIOS O PRESTAMOS SIMPLES | Interés: 4% Cuantía: dependía prestamista* Condición: no solicitar anticipos | Se añadían a los anticipos alcanzando como máximo en total el 80-90% Interés: 4%. Plazo: 10-50 años | Se añadían a los anticipos alcanzando como máximo en total el 80-90% Interés: 4%. Plazo: 10-50 años |
| SUMINISTRO DE MATERIALES | Sí | Sí | Sí |
| DERECHO A EXPROPIACION FORZOSA | De terrenos edificables | De terrenos edificables | De terrenos edificables |
| PRIMAS A LA CONSTRUCCION | No | No | Hasta un 20% a fondo perdido para cooperativas o similares |

(*) NOTA.- En principio era el 60%, pero luego se rebajó. Las Cajas de Ahorros, por ejemplo, concedían hasta el 50%. El B.H.E un 30%.

FUENTE: VILLAR EZCURRA, J.L.: "La protección..." Op. cit. Madrid, 1981.

2. Préstamos simples. Inicialmente 400 pesetas por metro cuadrado construido. Posteriormente 900 pts. por metro cuadrado. La condición era que la superficie fuese inferior a 100 metros cuadrados útiles.

3. Subvenciones. A fondo perdido de 30.000 pts. por vivienda con cargo al I.N.V. No se incrementó con el tiempo.

Respecto a los resultados conseguidos por el Plan 1.955-1.960 puede afirmarse que cuantitativamente fueron espectaculares. Se cumplieron con holgura los objetivos de 550.000 viviendas, pues se calcula que en el quinquenio llegaron a construirse cerca de 3.000.000 de unidades bajo la protección del Estado.

A ello contribuyeron la multitud de instrumentos y agentes de financiación, así como la pluralidad de alternativas para los promotores. Sin embargo, en cierto modo puede calificarse también de fracaso el Plan, sobre todo en términos cualitativos: se financió la construcción de viviendas -con fondos del Estado- de hasta 125 y 200 metros cuadrados (esto no puede defenderse como un política social de vivienda) mientras que las viviendas del Grupo III, de menores dimensiones (de hasta 42 metros cuadrados) ocuparon una pequeña porción de lo construido en 1.956, se construyeron 98 viviendas del Grupo I frente a 1.812 del Grupo II.

Por otra parte se afianza otro de los males endémicos en nuestra política: la falta de una oferta suficiente y bien dimensionada de pisos en alquiler. La consecuencia de todo ello es la creación de una oferta poco adaptada a la

demanda. Este defecto se arrastró hasta fechas muy recientes.

Otra novedad del Plan 1.955 a 1.960 fue la creación de "*Poblad*os *Dirigidos*", que eran construidos por una promotora filial de I.N.V. con viviendas sociales y de renta limitada.

3.2.3.2. El plan nacional de la vivienda 1.961 a 1.976.

En el año 1.961³² se inicia un Plan de Viviendas cuya principal característica es el largo plazo y dentro del cual se construyen más de 3.000.000 de unidades. El plan fue revisado en 1.968 y sus objetivos se alcanzaron ampliamente.

Los objetivos de fondo del Plan eran los siguientes:

1. Aumentar la productividad en la industria de la construcción.
2. Penalizar fiscalmente las viviendas vacías.
3. Modificar las leyes del suelo.
4. Modificar la L.A.U. y descongelar los alquileres de forma gradual.
5. Coordinar a todas las entidades y organismos públicos con competencia en el plan.
6. Controlar que las ayudas se dirijan efectivamente al tipo de viviendas que establece el Plan, para lo que se diseña un sistema de inspección y posibles

³² El Plan Nacional de la Vivienda 1961 a 1976 fue aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de octubre de 1961.

sanciones a promotores.

Muchos autores ³³ han señalado el éxito cuantitativo del Plan -los objetivos se alcanzaron antes de que finalizara el plazo- pero también sus fracasos:

1. No calculó bien las necesidades futuras de vivienda al infravalorar el papel e importancia de las migraciones a la ciudad.
2. No potenció los alquileres ni estimuló la oferta de suelo urbanizable.
3. No racionalizó suficientemente la aplicación de los recursos al no dirigir las viviendas a sus lógicos destinatarios.

Estaba previsto que el Plan se subdividiera en programas cuatrienales, pero al final no se hizo, debido a que los Planes de Desarrollo absorbían los objetivos del Plan de Vivienda.

La propia coyuntura del país, "*en vías de desarrollo*", propició la intensificación del éxodo del campo a la ciudad. Por esa razón señala L. GAMIR³⁴:

"Es en cuanto a las migraciones interiores donde el desfase provocado por la elevada e imprevisible tasa de desarrollo del sistema resulta de mayor trascendencia, hasta el punto de que las previsiones efectuadas para su cobertura en la década de los sesenta (97.000 viviendas) fácilmente se han visto multiplicadas por siete en la realidad".

³³ Ver por ejemplo:

- SANTILLANA DEL BARRIO, A: "*Política...*" Op. cit., págs. 824 a 828.
- OLIVEROS LAPUERTA, V: "*Estudio sobre la Ley...*" Op. cit., págs. 19 y 20.
- VILLAR EZCURRA: "*La protección...*" Op. cit., págs. 261 y sgs.

³⁴ GAMIR, L: "*Política Económica de España*" Alianza Editorial, Madrid, 1.975, pág. 448.

3.2.3.2.1. *El programa de V.P.O.*

El Decreto de 24 de julio de 1.963 aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial. Este Texto es desarrollado por el Reglamento aprobado el 24 de julio de 1.968 y en él se establecen categorías de viviendas en función de diferentes escalas económicas de clases sociales a las que debe ayudarse en la consecución de las viviendas, pues de lo contrario no pueden acceder a una vivienda digna en el mercado libre. En la Ley de 1.963 se establecen 2 grupos de viviendas:

GRUPO I: Cuya superficie podía estar comprendida entre 50 y 200 metros cuadrados. Estas viviendas estaban destinadas a la clase media y sólo podían disfrutar de financiación privilegiada previo pago de intereses.

GRUPO II: Que se dividían a su vez en cuatro categorías: 1ª, 2ª, 3ª y "*subvencionadas*".

Las Viviendas Subvencionadas gozaban de una subvención fija y a fondo perdido de 30.000 pts. En un principio esta subvención suponía un porcentaje muy elevado de las obras, pero posteriormente, al permanecer fija en el tiempo se quedó en una ayuda testimonial. Esta subvención era exclusiva de las Viviendas Subvencionadas.

Las ayudas recibidas por cada grupo eran las siguientes:

| | GRUPO I | GRUPO II | |
|---------------------|----------------|------------------------|----------------|
| | | Categorías 1º, 2º y 3º | Subvencionadas |
| PRESTAMOS | X | X | X |
| ANTICIPOS | - | X | X |
| PRIMAS | - | X | X |
| SUBVENCIONES | - | - | De 30.000 pts. |

El régimen de utilización de la vivienda podía ser el arrendamiento o el acceso mediante compra-venta a plazos o al contado. De nuevo podemos ver que teóricamente trata de fomentarse el alquiler, pero a la hora de la verdad las viviendas destinadas al arrendamiento fueron una proporción bajísima. A este desánimo en el mercado del alquiler contribuían una arcaica y desestimulante Ley de Arrendamientos Urbanos y la política de congelación de rentas de alquiler.

El propio Segundo Plan de Desarrollo hace alusión a la deprimente situación del sector del alquiler, que mientras en otros países europeos funcionó como una forma de atender a las necesidades de vivienda de las clases más humildes, en España tenía tan escasa dimensión que apenas pudo aportar nada en este sentido.

Por otra parte, puede afirmarse que, de nuevo, los mayores beneficiarios de

la política de viviendas seguida fueron los promotores, que encontraron todo tipo de facilidades directas e indirectas (exenciones fiscales,...) para desempeñar su actividad, aunque el nuevo sistema de protección a la vivienda regulaba la figura del "*promotor*", protagonista fundamental de nuestra Política de Viviendas y responsable además de los numerosos sesgos contrarios a una auténtica política social. Pero también los promotores van a tener problemas pues, según el servicio de Estudios del Banco de Bilbao, de un coste laboral por vivienda del 32,9% del coste total en 1.970, se pasa a un 45% en 1.977.

Se fijaron unos precios máximos de venta (en el caso de acceso a la propiedad) o renta (en el caso de alquiler o de acceso diferido a la propiedad) que eran iguales para todo el territorio nacional. Esto ha sido considerado posteriormente como un retroceso puesto que todas las políticas anteriores habían tenido en cuenta los diferentes grados de desarrollo y niveles de vida de nuestra geografía.

Asimismo el coste de ejecución material por metro cuadrado era considerado igual en cualquier lugar de nuestra geografía y toda la ayuda que pudiera llegar indirectamente a los ocupantes de las viviendas se canalizaba a través de los promotores.

El resultado de esta política fue la construcción (realmente desmesurada) de viviendas de buen tamaño (por ejemplo, las subvencionadas podían alcanzar hasta 150 metros cuadrados) poco acorde con las posibilidades de las capas sociales más

necesitadas y a las que teóricamente iban dirigidas.

Como consecuencia, los recursos canalizados hacia las V.P.O. acabaron financiando las viviendas de las capas medias y acomodadas de la población. En palabras de P. Maestre Yenes:

"El sistema de protección oficial establecido en el año 54 y modificado por Ley del 63, consiguió disminuir de forma notable el déficit cuantitativo de viviendas, sin embargo, cualitativamente, la política de vivienda adoptada en este período tuvo errores importantes como el que la ayuda de Estado y los préstamos cualificados no se encauzaron hacia los sectores de la población con auténtica incapacidad económica para acceder a una vivienda en el mercado libre."³⁵

Se construyeron multitud de viviendas no disfrutadas por sus lógicos usuarios. La política llevada a cabo otorgaba incentivos y beneficios fiscales de hasta un 90% de bonificación en la contribución urbana y exención total del impuesto sobre transmisiones a viviendas de hasta 200 metros cuadrados y hasta 1.974 existió un precio único de las viviendas para todo el territorio nacional, independientemente de la localización geográfica, acceso de transportes, existencia de zonas residenciales,... con lo que las grandes áreas metropolitanas con mayor demanda de suelo y precios más elevados se veían privadas de V.P.O. (a pesar de ser éstas las zonas más necesitadas), mientras que en capitales de provincia no muy pobladas y con menores costes del suelo y construcción casi todas las casas era V.P.O. y además de grandes dimensiones (200 metros cuadrados como máximo para el Grupo I).

³⁵ MAESTRE YENES, P: *"La política de vivienda..."* Op. cit., pág. 13.

Por otra parte, el cumplimiento de las previsiones fue bastante elevado, pero hubo excesivas viviendas terminadas de carácter libre y pocas viviendas protegidas, en especial las V.P.O. de promoción pública, construidas por el Estado directamente a través del I.N.V. y que eran las fundamentalmente dedicadas a las clases más humildes. Además, la adjudicación de éstas era objeto de una gran especulación y se carecía de módulos objetivos, con lo que todo el proceso estaba sujeto a la presión de los diferentes grupos interesados.

Por otro lado, no se realizaron estudios serios a nivel regional acerca de las necesidades reales de vivienda, con lo que se construyó sin criterio y además con bajos niveles de calidad, que obligaron a posteriores demoliciones que aún perjudicaron más la imagen de la Política de Viviendas seguida en España.

Los resultados obtenidos por el Plan según la Dirección General de Arquitectura y Vivienda fueron los siguientes:

| AÑOS | Nº VIVIENDAS PROTEGIDAS |
|-------------|-------------------------|
| 1.968 | 132.195 |
| 1.969 | 157.988 |
| 1.970 | 184.848 |
| 1.971 | 190.694 |
| 1.972 | 190.414 |

Sin embargo, muchos autores se han mostrado críticos con el Plan. Entre

ellos, por ejemplo, RAFOLS y ROMERO³⁶ señalaron la falta de atención a los teóricos beneficiarios del Plan: los insolventes, grupo creciente a consecuencia de la inflación y de los primeros espasmos de la crisis. Por su parte, J. RODRIGUEZ LOPEZ³⁷ critica la falta de una participación más activa en este período de la financiación proporcionada por el sistema crediticio, en especial por el Crédito Oficial.

3.2.3.2.2. *El programa especial de viviendas.*

Tras un período de fuerte crecimiento económico, en 1.973 comienzan a sentirse los efectos de una crisis económica que afecta especialmente al sector de la construcción. Esta crisis, unida a los propios defectos de la Política de Viviendas seguida, coloca a ésta en la necesidad de una profunda reestructuración de objetivos e instrumentos. La crisis comenzada en 1973 es fundamentalmente una crisis de demanda en el sector de la vivienda, puesto que la oferta se encontraba bien dimensionada aunque poco adaptada a aquélla. La propia inflación y la fuerte competencia ofrecida por otros sectores necesitados de urgente financiación, endurecieron las condiciones de los préstamos, además de elevar los

³⁶ RAFOLS, J y ROMERO, R: "*¿Hacia una política autonómica de vivienda?*". Revista ICE, n. 548, Abril de 1.979, págs. 61 a 71.

³⁷ RODRIGUEZ LOPEZ, J: "*Inversiones en viviendas en España: Un comentario*", Revista ICE, n. 548, Abril de 1.979, págs. 28 a 43.

Otros juicios críticos del Plan pueden encontrarse en:

- SANTILLANA del BARRIO, A: "*Política...*" Op. cit., págs. 828 a 832.

- TAMAMES, R: "*Estructura...*" Op. cit., págs. 357 a 359 de la edición de 1.980.

- JORDAN, J.M. y FUENTES, V: "*Política de Vivienda*" en "*Política Económica de España*" Op. cit., edición de 1.986, págs. 403 a 423.

precios, exigiendo esfuerzos imposibles a aquellos que se planteaban la adquisición de una vivienda.

En definitiva, la crisis de 1.973 pone de manifiesto el agotamiento de una política de indiscriminado apoyo "*a la piedra*" y exige ayuda a la persona, a partir de un criterio selectivo de apoyo a la demanda.

A la vista de la situación, el Gobierno aprueba un Plan Especial de Financiación de Viviendas a través del Decreto-Ley de 17 de noviembre de 1.975, iniciándose el precedente para una política de "*Vivienda Social*" que habría de iniciarse en 1.976 siguiendo el ejemplo europeo, a raíz del Real Decreto-Ley 12/1976 de 30 de julio.

El Programa Especial de Financiación de Viviendas tenía como objetivo básico el apoyo tanto a las V.P.O. como a las viviendas libres cuya superficie útil no excediese de 120 metros cuadrados. Es de señalar el importante cambio de filosofía, al apoyar financieramente a las viviendas libres con el fin de potenciar el papel de la iniciativa privada y reconocer que el Estado había sobredimensionado su intervención en el mercado.

El Plan preveía dedicar 100.000 millones de pesetas (50.000 con cargo a los Presupuestos del Estado y 50.000 a través de la emisión de células para inversiones y cédulas hipotecarias del Banco Hipotecario de España). Para ello se contaba con la colaboración del I.N.V. (a través del Banco de Crédito a la Construcción y Banco Hipotecario de España).

3.2.4. La política de vivienda posterior a 1.976.

3.2.4.1. La política de "Vivienda Social" de 1.976 a 1.978.

Fue aprobada por el Real Decreto-Ley 12 de 30 de julio de 1.976 en un contexto de importante crisis económica, sufrida con especial virulencia en el sector de la construcción. El Programa 1.976-1.978 establece la siguiente estructura de financiación:

1. Se dotará presupuestariamente al I.N.V.
2. El Banco Hipotecario captará fondos mediante la emisión de cédulas.
3. Los préstamos concedidos por las Cajas de Ahorros y Bancos privados a la construcción o adquisición de viviendas serán computables en los coeficientes de inversión.
4. Los propios adjudicatarios deberán aportar su esfuerzo económico sin recurrir al sistema crediticio.

La filosofía que ha de guiar esta nueva política y que se recoge en el preámbulo del Real Decreto-Ley 12/1976 de 30 de julio es por una parte la lucha contra el paro³⁸ y por otra la ejecución de una política equitativa que favoreciera

³⁸ La evolución de la tasa de paro era la siguiente:

| AÑOS | TASA MEDIA DE PARO NACIONAL | TASA DE PARO EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION |
|------|-----------------------------|--|
| 1970 | 0,84 | 2,42 |
| 1975 | 3,84 | 9,00 |

Fuente: E.P.A.

la redistribución de los recursos en favor de las capas sociales más humildes.

Se consideró que la oferta estaba ya lo bastante dimensionada mientras que la demanda debía ser desarrollada pues se encontraba en un momento muy deprimido. Aunque este planteamiento se cambió posteriormente al demostrar la realidad que era erróneo.

Se van a establecer dos regímenes de protección diferentes:

1. Viviendas protegidas del Grupo I, con las mismas características que anteriormente, es decir, con dimensiones entre los 50 y los 200 metros cuadrados.
2. Viviendas Sociales, que sustituyen a las V.P.O. del Grupo II en todas sus modalidades -es decir, categorías 1ª, 2ª, 3ª y "*viviendas subvencionadas*"- y cuyas dimensiones podían oscilar entre 36 y 96 metros cuadrados de superficie útil en función de los miembros de la unidad familiar:

36 metros cuadrados para una familia de 2 personas.

46 metros cuadrados para una familia de 3 personas.

56 metros cuadrados para una familia de 4 personas.

66 metros cuadrados para una familia de 5 personas.

76 metros cuadrados para una familia de 6 personas.

86 metros cuadrados para una familia de 7 personas.

96 metros cuadrados para una familia de 8 personas.

Esta estructura suponía una novedad, al quedar ligada la calificación de la vivienda a las características de la demanda, es decir del grupo familiar que iba a

ocuparla. Otra novedad importante fue el diseño de unas normas técnicas que, de haber sido cumplidas estrictamente y en todas sus dimensiones, hubiese permitido la construcción de un parque de "*Viviendas Sociales*" de gran calidad.

Sin embargo, la novedad realmente importante de la política de "*Viviendas Sociales*" consiste en el abandono definitivo del apoyo a la "*pedra*" sustituyéndolo por apoyo a la demanda, al considerar que la oferta ya había sido lo suficientemente potenciada y que si la demanda crecía la oferta iba a responder por sí misma sin ayudas. A los pocos meses de aprobarse el plan vuelven, sin embargo, a surgir ayudas para los promotores al quedar patente que ésto no era cierto: vuelven a arbitrarse medidas de financiación privilegiada a la promoción que se esperaba que finalmente ayudaran a la demanda y revirtieran en financiación indirecta a ésta. Se consideró una "*financiación puente a la demanda*." ³⁹.

La financiación a la demanda se realizaba a través del Banco Hipotecario de España y de entidades privadas, al conceder préstamos hipotecarios de hasta el 85% del precio de venta de las viviendas en el momento de su terminación y además el I.N.V. se comprometía a ofrecer ayuda adicional en determinados casos y en función de las características personales del solicitante.

La condición previa para cualquier tipo de ayuda era demostrar que los ingresos de la unidad familiar eran inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional. Las ayudas del I.N.V. no podían superar el 26% del precio de

³⁹ MAESTRE YENES, P: "*La política...*" Op. cit., pág. 14.

venta y las tendría que devolver el beneficiario tras la amortización del préstamo hipotecario solicitado en primer lugar.

Las "*Viviendas Sociales*" tenían además un precio de venta máximo establecido por el Ministerio de la Vivienda según la localización geográfica de las mismas, idea ya aplicada anteriormente, pero que se había abandonado en la política anterior. Estos módulos aprobados por el Ministerio de la Vivienda se calculaban en función de los diferentes costes de construcción en cada región y se revisaban trimestralmente de forma automática aplicando una fórmula matemática que, por su rigidez, no se adaptaba bien a la evolución real de la inflación, quedando unas veces por debajo y otras por encima de la misma.

La tramitación administrativa de la "*Vivienda Social*" era muy complicada, mezcla de calificaciones objetivas a las viviendas y calificaciones subjetivas a las familias:

1. CALIFICACIONES OBJETIVAS

Los promotores solicitaban esta calificación respecto a viviendas sin iniciar, iniciadas o terminadas -en contra de lo que sucedía en el Régimen del 63 en que sólo se podía solicitar una vez acabadas- y el I.N.V. era el responsable de pronunciarse al respecto, tras comprobar que se cumplían las condiciones (metros cuadrados, precio...) establecidas. Estas viviendas sólo podían venderse a familias que hubiesen obtenido la calificación subjetiva.

2. CALIFICACIONES SUBJETIVAS

Si una familia obtenía esta calificación, tenía derecho a apoyo financiero en el momento en que tuviera que hacer frente a la amortización de un préstamo hipotecario para la adquisición de una vivienda calificada, pero no le daba derecho automáticamente a la adjudicación de una vivienda protegida. Sin embargo, esta importante precisión no fue bien comprendida, por lo que muchas familias creyeron que obtener la calificación subjetiva -que realmente sólo tenía validez y utilidad una vez que se había empezado a pagar una vivienda- implicaba la adjudicación de un piso.

Así, si no existía la suficiente oferta de viviendas -que como hemos visto dejó en principio de apoyarse, limitándose a un apoyo a la demanda al considerarse que aquélla era ya lo bastante fuerte por si misma y que ante estímulos de ésta respondería bien- era indiferente haber obtenido la calificación subjetiva o no.

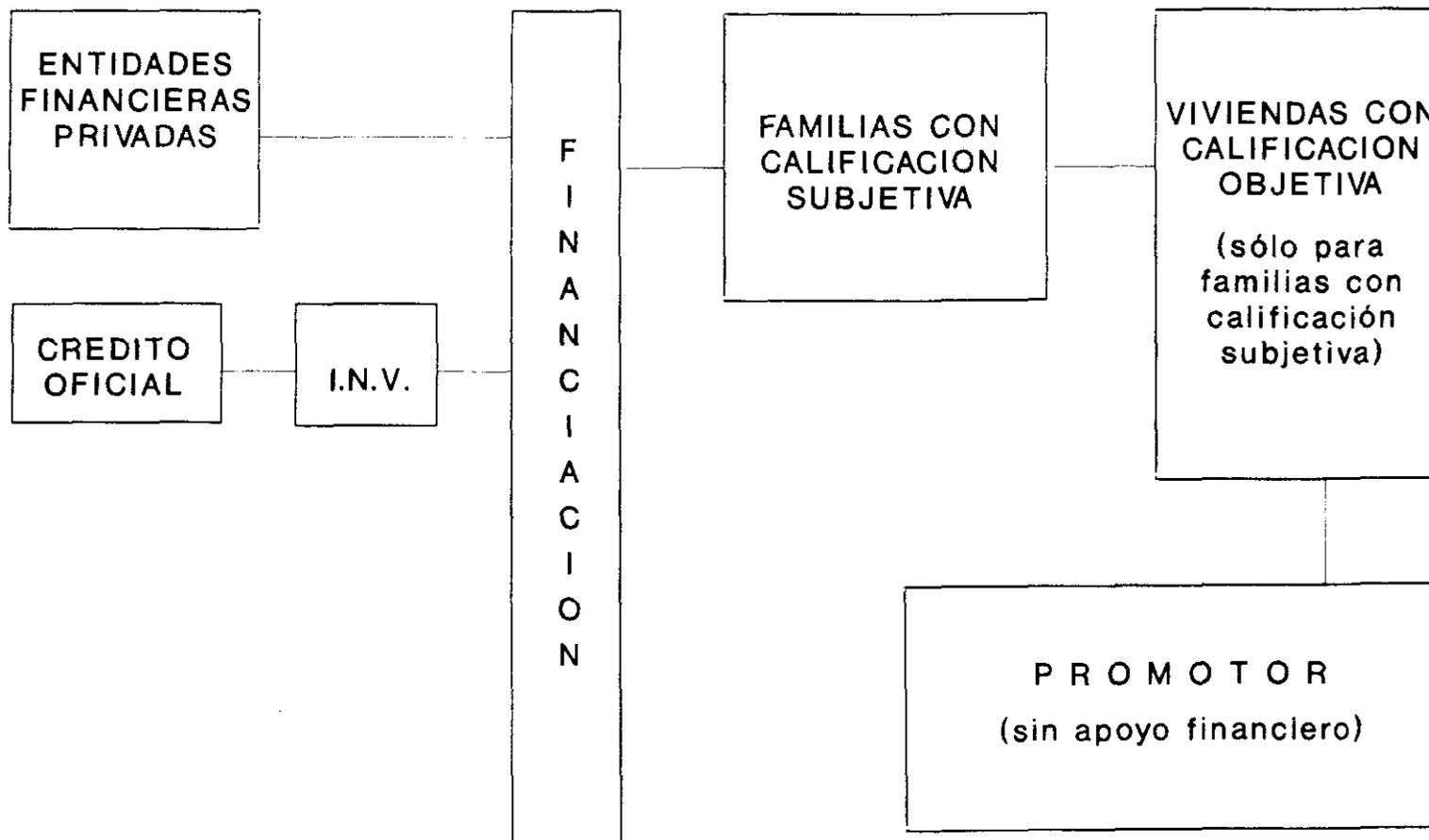
El resultado del esquema (ver página 290) fue un fracaso rotundo: los promotores, privados en principio de ayuda financiera, que luego acabó concediéndoseles, recelaban de una demanda limitada a la concesión de una calificación que sólo podía otorgar la Administración y que en el fondo implicaba la insolvencia de las familias adquirentes.

Sin embargo, las principales razones de fracaso del sistema radican en los mecanismos de financiación ⁴⁰:

⁴⁰ OLIVEROS LAPUERTA, V: "*Estudio...*" Op. cit., pág. 21.

1. La vivienda del "*Grupo I*", dirigida a un estrato social acomodado, se financiaba a través del Crédito Oficial, mientras que las "*Viviendas Sociales*" obtenían financiación de las entidades financieras privadas: Cajas de Ahorro y Banca privada, a pesar de estar dirigidas a las clases humildes. El planteamiento era erróneo, dado que lógicamente estas clases más humildes tenían problemas de solvencia y muchas dificultades a la hora de obtener financiación en las entidades privadas.
2. Otra cuestión que aún empeoró más la situación de las "*Viviendas Sociales*" fue la siguiente: en el verano de 1.977 el gobierno de la U.C.D. comienza una progresiva asimilación de las Cajas de Ahorros, con gran actividad financiera en el campo de la construcción, a la Banca privada, iniciándose un importante proceso liberalizador del mercado financiero, al reducirse los coeficientes obligatorios de préstamos de regulación especial que habían determinado la importante actividad de las Cajas de Ahorro en el sector. (De esta cuestión nos ocuparemos con más detenimiento en el Capítulo 4 de esta Tesis Doctoral).
3. Por su parte, el Crédito Oficial tampoco participó activamente, en parte también porque aún no había reestructurado al B.C.C. y B.H.E.
4. El fracaso de esta política de vivienda responde también al marco macroeconómico en que se desarrolló: un contexto de ininterrumpida destrucción de empleo y de constante inflación, acompañados de elevados tipos de interés que aún endurecían más las condiciones de financiación.

ESQUEMA DE CALIFICACIONES SUBJETIVAS



Consciente de su quiebra, un Real Decreto de 5 de agosto de 1.977 trata de reestructurar el sistema:

El único apoyo financiero a la demanda va a ser la entrega con cargo a los fondos del I.N.V. del 26% del principal más intereses del préstamo hipotecario para la adquisición de vivienda, lo cual agudizó aún más el problema, por tratarse de una cantidad testimonial.

Se va a dirigir parte de la financiación privilegiada a viviendas libres, lo cual puede considerarse un disparate, pero era el precio por evitar que la oferta se desplomara más todavía.

En conjunto, el plan puede calificarse de total fracaso, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda, hasta el punto de que aunque se construyeron poquísimas viviendas, sobre todo en relación con los objetivos, había exceso de oferta ante una demanda deprimidísima a causa, en definitiva, de las inciertas expectativas familiares frente a la inflación, los intereses crecientes, el paro,...

En parte la responsabilidad del fracaso cabe atribuirse a la falta de realismo de la propia política de viviendas, al contexto macroeconómico de la crisis y la liberalización de la política financiera al destruir los circuitos privilegiados de crédito a la construcción sin crear ninguna contrapartida.

3.2.4.2. La política de viviendas de protección oficial de 1.978 a 1.980.

Fue regulada por el Real Decreto-Ley 31/ 1978 de 31 de octubre. La primera aportación consiste en la unificación de todos los regímenes anteriores, al establecerse un único tipo de V.P.O. de una superficie máxima de 90 metros cuadrados útiles. De nuevo, como continuación de la política anterior, se fomenta la ayuda a la demanda de forma selectiva e individualizada frente a la ayuda "a la piedra", es decir discriminando a los individuos en función de sus características subjetivas. Se simplifica toda la completa tramitación administrativa anterior y se intenta racionalizar la distribución de las ayudas en función de criterios de equidad social.

Otra novedad consiste en que no es necesaria una calificación subjetiva determinada para acceder a una V.P.O. pero sólo determinadas familias obtendrán financiación privilegiada para hacer frente a pagos de hasta el 70% del precio de venta.

Asimismo, se establecían baremos de calidad y diseño y se establecían precios máximos de venta diferentes en cada área geográfica, equivalentes al 20% del módulo que el M.O.P.U. fijaba para cada zona. Este módulo calculado por el M.O.P.U. se establecía en función de los metros cuadrados útiles de la vivienda e incluía un margen de beneficios para el promotor considerado como razonable.

Como la inflación era un problema cotidiano, se arbitró un sistema de revisión periódica del precio en base a una formulación matemática similar a la

aplicada en el régimen anterior. De todas formas, dejando a un lado sus posibles ventajas, fue considerado un sistema de revisión inflacionista⁴¹.

Respecto a la tramitación administrativa, se simplifica notablemente, dando un mayor protagonismo a los promotores, a la vez que se establece un sistema de infracciones bastante realista para los que incumplan las normas. Existen ayudas a los promotores y ayudas a las familias, estructuradas de la siguiente manera:

1. AYUDAS A LOS PROMOTORES.

El M.O.P.U. calculaba unos módulos por área geográfica que se revisaban periódicamente. El precio máximo de una V.P.O. -que podía alcanzar como máximo los 90 metros útiles- era el resultado de añadirle al módulo un 20% más. Si el promotor construye una vivienda por debajo del precio establecido, como las ayudas se establecían en función del módulo y no del precio, cuanto menor fuese el precio de la vivienda mayor sería la financiación conseguida. De esta forma se intentó incentivar la oferta de viviendas a bajo precio o al menos por debajo del máximo admisible.

2. AYUDAS A LOS ADQUIRENTES.

En este aspecto se avanza bastante respecto a la anterior política de "*Viviendas Sociales*":

- a) Van a ser las Entidades Oficiales de Crédito las encargadas de ofrecer

⁴¹ MAESTRE YENES, P: "*La política de vivienda...*" Op. cit., pág. 16.

financiación a las familias con derecho a una "*ayuda económica personal*".

Las familias que no tengan reconocido este derecho pueden acudir a las Cajas de Ahorros y Banca Privada en demanda de financiación.

- b) Los adquirentes con ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional pueden acudir -una vez que tengan un contrato o compromiso de compra-venta sobre una vivienda- al M.O.P.U. a solicitar una ayuda económica personal para adquirir esa V.P.O. De esta forma se trata de evitar la paradoja existente en la política de "*Viviendas Sociales*" por la que familias con la calificación subjetiva correspondiente carecían de V.P.O.
- c) Las V.P.O. podían ser adquiridas tanto si las familias tenían ayuda personal como si no y tanto si se utilizaban bajo el régimen de alquilar o mediante compra-venta.

En suma, los planteamientos globales del Plan fueron acertados⁴²:

1. Se aprende de los errores cometidos en el programa de Viviendas Sociales y se apoya a la demanda sin descuidar a la oferta.
2. Se asegura la construcción de V.P.O. de calidad y tamaño (hasta 90 metros cuadrados) aceptables, pero no se las dirige exclusivamente a un nivel de renta: cualquiera puede acceder a una V.P.O., pero sólo los necesitados obtendrán financiación "*blanda*".

⁴² Vid. JORDAN, J.M. y FUENTES, V.: "*Política de ...*" Op. cit., pág. 411.

3. Se intenta reactivar un sector de enorme importancia en la economía, sobre todo por sus efectos multiplicadores.

3.2.4.3. El Plan Trienal de la Vivienda 1.981 a 1.983.

3.2.4.3.1. *Contenido.*

El Plan 1.981/1.983 es la consecuencia del programa de política socioeconómica del Gobierno de la U.C.D. entonces en el poder. Este Plan es expuesto por el entonces Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados el 16 de Septiembre de 1980, siendo su base legal el Real Decreto 2.455/1.980 de 7 de noviembre.

Cuantitativamente el Plan programaba la iniciación de 571.000 viviendas de protección oficial y la creación, como efecto indirecto, de 257.000 puestos de trabajo.

Estos objetivos fueron planteados a partir de un contexto de creciente paro en el sector de la construcción, que en 1.980 llegaba al 24,7% de la población activa del sector (ver sobre esta cuestión el estudio realizado en el capítulo I de esta Tesis Doctoral) y de la preocupante situación en el mercado de la vivienda, al constatarse la disminución simultánea tanto de V.P.O. (de promoción pública y privada) como de viviendas libres (ver cuadro 3.3.).

Cuadro 3.3**EVOLUCION DEL NUMERO DE VIVIENDAS
INICIADAS EN EL PERIODO 1970 - 1980****(Datos en miles de viviendas)**

| | V.P.O. | LIBRES | TOTAL |
|-------------|---------------|---------------|--------------|
| 1970 | 181 | 164 | 345 |
| 1971 | 209 | 169 | 371 |
| 1972 | 181 | 175 | 356 |
| 1973 | 225 | 185 | 410 |
| 1974 | 192 | 188 | 380 |
| 1975 | 196 | 163 | 359 |
| 1976 | 207 | 123 | 330 |
| 1977 | 145 | 167 | 312 |
| 1978 | 144 | 170 | 314 |
| 1979 | 127 | 129 | 256 |
| 1980 | 132 | 129 | 251 |

Fuente: Dirección General para la Vivienda y Arquitectura.

Por tanto, el Plan Trienal nace con el doble objetivo de satisfacer las necesidades de vivienda de la población con menores niveles de renta y de fomentar la creación de empleo en el sector, relanzando la actividad constructora.

En un contexto de crecimiento de los tipos de interés, tal como nos muestra el gráfico 3.1, las viviendas protegidas se ofrecían al 11%, es decir a un tipo inferior al del mercado, con lo que la demanda de V.P.O. había crecido muchísimo, pero no su oferta.

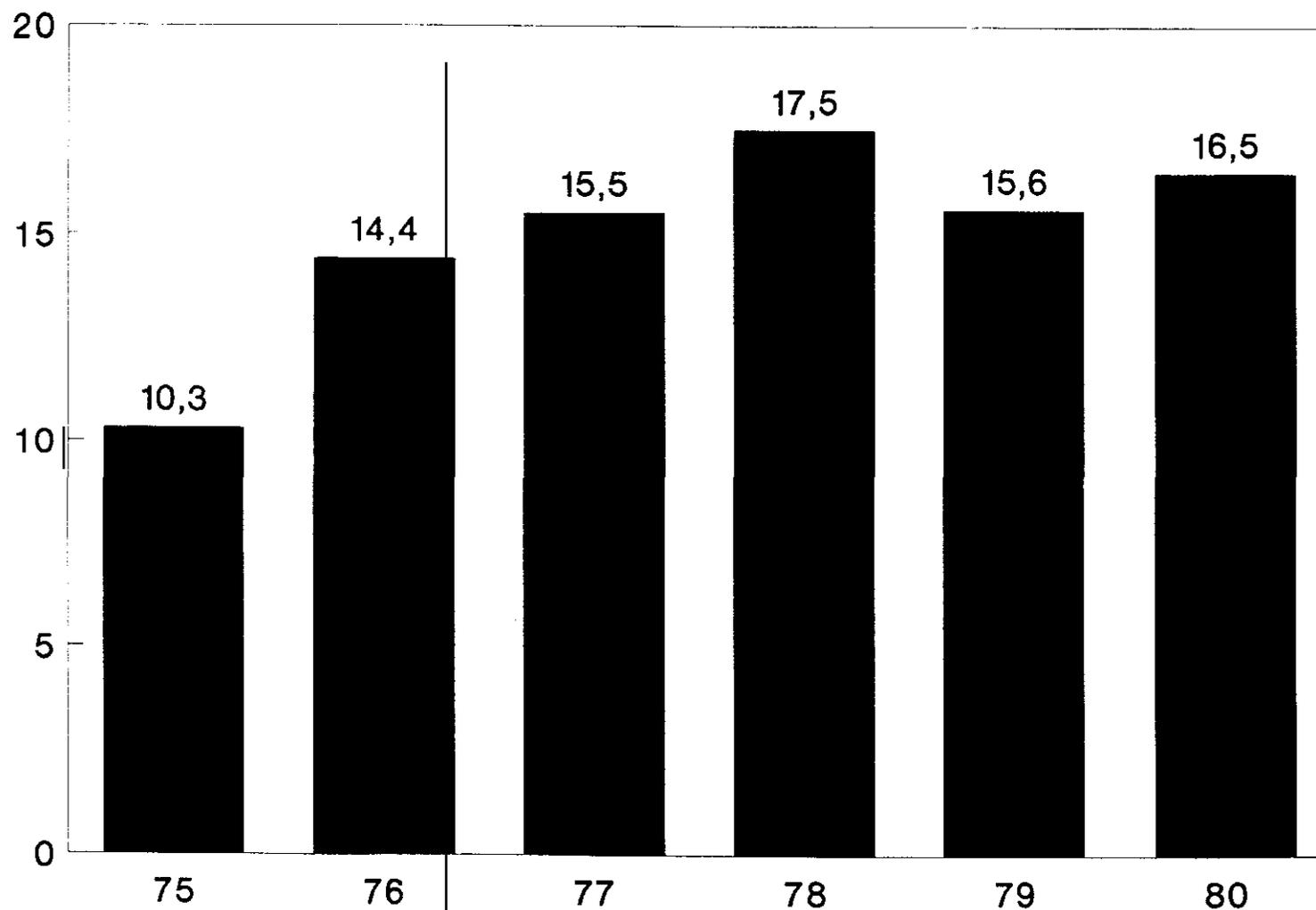
En suma, el objetivo cuantitativo era la construcción de un total de 571.000 V.P.O. tanto públicas como privadas, cuyo desglose anual puede verse en el siguiente esquema:

(Miles de viviendas)

| AÑO | PROMOCION PRIVADA | PROMOCION PUBLICA | TOTAL |
|-------------------|------------------------------|------------------------------|--------------|
| 1981 | 151 | 30 | 181 |
| 1982 | 165 | 30 | 195 |
| 1983 | 165 | 30 | 195 |
| TOTAL | 481 | 90 | 571 |
| PORCENTAJE | 84 | 16 | 100 |

Las V.P.O. de promoción pública estaban destinadas a los niveles más bajos de ingresos y a resolver el problema del chabolismo y de infraviviendas.

GRAFICO 3.1. EVOLUCION DEL TIPO DE INTERES DEL MERCADO INTERBANCARIO A TRES MESES (MEDIAS DE CIFRAS DIARIAS)



Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

Para poder acceder a una V.P.O. de promoción pública, los ingresos de los demandantes no podrían superar 1,5 veces el S.M.I.

La V.P.O. de promoción privada podía ser de dos tipos:

- 1.- V.P.O. de promoción privada con ayudas económicas personales adicionales, para ingresos inferiores a 2,5 veces el S.M.I. (el Real Decreto 1.224/1.983 amplía este límite a 3 veces).
- 2.- V.P.O. de promoción privada sin ayuda económica personal.

En las siguientes páginas puede verse la distribución de los objetivos entre los dos grupos y el esfuerzo previsto por cada entidad.

El Real Decreto 2.455/1.980 de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del Plan Trienal 1.981-1.983, creó la Comisión de Seguimiento del Plan Trienal, con la doble misión de suministrar información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y de proponer al Gobierno todas las actuaciones que creyera convenientes para solventar las dificultades que fueran surgiendo. A este fin, la Comisión quedaba obligada a elevar un informe trimestral a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

La Comisión de Seguimiento estudió todas las desviaciones que iban produciéndose respecto al objetivo de las V.P.O. de promoción privada, pronunciándose a favor de medidas complementarias que las corrigiesen.

La Comisión estaba formada en principio por un Presidente (que generalmente era el Presidente del Banco Hipotecario de España) y seis vocales en representación del I.C.O., Cajas de Ahorros, Banca Privada, Ministerio de Economía y Hacienda y M.O.P.U. (este último con dos representantes). Posteriormente se añade a la Comisión un representante de la Asociación Nacional de Promotores-Constructores de Edificios.

La distribución cuantitativa entre ambos grupos era la siguiente:

V.P.O. DE PROMOCION PRIVADA A INICIAR

(Miles de viviendas)

| AÑO | TIPO DE AYUDA | | TOTAL |
|---------------|----------------------------|----------------------------|--------|
| | CON AYUDA ECA. PERSONAL | SIN AYUDA ECA. PERSONAL | |
| 1981 | 10,00 | 141,00 | 151,00 |
| 1982 | 20,00 | 145,00 | 165,00 |
| 1983 | 30,00 | 135,00 | 165,00 |
| TOTAL 1981-83 | 60,00 | 421,00 | 481,00 |
| PORCENTAJE | 10,51 | 74,73 | 84,24 |

El esfuerzo financiero previsto para cada entidad era el siguiente:

| ENTIDADES | NUMERO DE VIVIENDAS | RECURSOS FINANCIEROS (Miles de millones) | | | |
|-----------------|---------------------|--|---------------|---------------|---------------|
| | | A LA CONSTRUCCION | AL ADQUIRENTE | T O T A L E S | |
| | | | | EN M.M. PTS | EN PORCENTAJE |
| I.P.P.V | 090.000 | 0199,0 | — | 0199,0 | 012,0 |
| CREDITO OFICIAL | 144.000 | 0304,7 | 130,6 | 0453,3 | 026,3 |
| CAJAS DE AHORRO | 214.000 | 0455,3 | 195,1 | 0650,4 | 039,2 |
| BANCA PRIVADA | 123.000 | 0261,2 | 119,1 | 0373,1 | 022,5 |
| TOTAL | 571.000 | 1220,2 | 437,6 | 1657,8 | 100,0 |

Los cuadros 3.4 y 3.5 forman parte de los Informes de la Comisión sobre la evolución del Plan Trienal y el comportamiento de los agentes comprometidos.

A la vista de las desviaciones producidas respecto a los objetivos, la Comisión de Seguimiento aconsejó la adopción de medidas adicionales que facilitarían la consecución de los mismos. Así, se aprobaron el Real Decreto 373/1.982 de 12 de febrero y el Real Decreto 1.610/1.981 de 3 de julio, que incluyeron en el ámbito de actuaciones protegibles a la rehabilitación de viviendas en determinadas condiciones, aspecto bastante descuidado en ese momento (y que si bien es cierto que no tuvo ningún efecto real, abrió la posibilidad a un mayor desarrollo normativo en el Plan Cuatrienal), así como a la construcción de viviendas libres.

El Real Decreto 1.224/1.983 de 4 de mayo y la Orden Ministerial de 12 de julio de 1.983 introdujeron reformas dentro del capítulo de ayudas personales incluyendo un préstamo adicional y sin interés de 120.000 pts. para 1.983. Además, para ser beneficiario de ayudas económicas personales basta no rebasar 3 veces el S.M.I.

En principio, y como ya se sabía, existían dificultades para conseguir toda la financiación necesaria de las Cajas de Ahorros y del Crédito Oficial. Así, exactamente se calculaba un "agujero" de unos 633 mil millones de pesetas. Por esta razón, en el propio Real Decreto 2.455/1.980 de 7 de noviembre (base legal del Plan Trienal) se establece la posibilidad de que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo estableciera convenios con las entidades financieras a fin de subvencionar los tipos de interés que éstas concedieran a la construcción de V.P.O.

Cuadro 3.4

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981-1983
VOLUMENES FINANCIEROS SEGUN LAS DISTINTAS ENTIDADES

(Millones de pesetas corrientes)

| Año | Entidades privadas de crédito | | | | | | | | Entidades oficiales de crédito | | | | | | | |
|--------------|-------------------------------|-----------------------------------|----------------|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------------|----------------|------------------------------|----------------|------------------------------|----------------|--------------------------------------|----------------|
| | Cajas de Ahorros | | | Rancos privados | | | | | Total entidades privadas de crédito | | Sin ayuda económica personal | | Con ayuda económica personal | | Total entidades oficiales de crédito | |
| | Fondo regulación especial | Con subvención de tipo de interés | Total | Con subvención de tipo de interés | | Total | | | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición |
| | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición |
| 1981 | 20.698 | 4.140 | 121.606 | 20.321 | 122.304 | 24.461 | 71.501 | 14.300 | 193.805 | 38.761 | 71.501 | 14.300 | 18.816 | 3.763 | 90.317 | 18.063 |
| 1982 | 27.196 | 15.828 | 128.551 | 76.513 | 155.947 | 92.141 | 90.618 | 53.875 | 246.565 | 146.216 | 59.007 | 47.552 | 42.148 | 17.838 | 101.155 | 65.390 |
| 1983 | 35.404 | 26.988 | 141.617 | 123.080 | 177.021 | 150.068 | 99.132 | 86.585 | 276.153 | 236.653 | 42.485 | 59.451 | 74.840 | 44.913 | 117.325 | 104.364 |
| 1984 | — | 25.921 | — | 129.375 | — | 135.295 | — | 76.751 | — | 212.047 | — | 38.945 | 9.032 | 57.080 | 9.032 | 96.025 |
| 1985 | — | 10.621 | — | 42.485 | — | 53.166 | — | 29.740 | — | 82.846 | — | 12.745 | 15.173 | 36.415 | 15.173 | 49.160 |
| Total | 83.498 | 83.498 | 371.774 | 371.774 | 455.272 | 455.272 | 261.251 | 261.251 | 716.523 | 716.523 | 172.993 | 172.993 | 160.009 | 160.009 | 333.002 | 333.002 |

| Año | Total entidades de crédito | | Promoción pública (I.P.P.V.) | | Total programa | |
|--------------|----------------------------|------------------|------------------------------|----------------|------------------|------------------|
| | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición | Concesión | Disposición |
| 1981 | 284.122 | 56.824 | 66.189 | 21.294 | 350.311 | 78.118 |
| 1982 | 347.720 | 211.606 | 74.132 | 43.540 | 421.852 | 255.146 |
| 1983 | 393.478 | 341.017 | 83.027 | 73.969 | 476.505 | 414.986 |
| 1984 | 9.032 | 308.072 | — | 52.929 | 9.032 | 361.001 |
| 1985 | 15.173 | 132.006 | — | 31.616 | 15.173 | 163.622 |
| Total | 1.049.525 | 1.049.525 | 223.348 | 223.348 | 1.272.873 | 1.272.873 |

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

Cuadro 3.5

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981-1983
VIVIENDAS A FINANCIAR POR LAS DISTINTAS ENTIDADES DE CREDITO

(Miles de viviendas)

| Año | Entidades privadas de crédito | | | | | Entidades oficiales de crédito | | | | Total programado |
|----------------------|-------------------------------|------------------------------------|--------------|------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|------------------|
| | Cajas de Ahorros | | | Bancos | | Sin ayuda económica personal | Con ayuda económica personal | Total entidades oficiales de crédito | Promoción Pública (IPPV) | |
| | Fondo regulación especial | Con subsidación de tipo de interés | Total | Con subsidación de tipo de interés | Total entidades privadas de crédito | | | | | |
| 1981 | 11 | 54 | 65 | 38 | 103 | 38 | 10 | 48 | 30 | 181 |
| 1982 | 13 | 61 | 74 | 43 | 117 | 28 | 20 | 48 | 30 | 195 |
| 1983 | 15 | 60 | 75 | 42 | 117 | 18 | 30 | 48 | 30 | 195 |
| Total periodo | 39 | 175 | 214 | 123 | 337 | 84 | 60 | 144 | 90 | 571 |
| % | 6,83 | 30,65 | 37,48 | 21,54 | 59,02 | 14,71 | 10,51 | 25,22 | 15,76 | 100,00 |

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

Asimismo, el Crédito Oficial, que comprendía la actuación del Banco de Crédito a la Construcción -desaparecido en 1.982- y Banco Hipotecario de España, podían también establecer convenios con otras entidades financieras con el mismo objetivo.

Así, la Administración Pública entabla negociaciones con la Asociación Española de Banca Privada (AEB), que vinculan a todos sus asociados, y con la Confederación Española de Cajas de Ahorros, que no vinculaba a sus socios en tanto no fuera ratificado por cada uno de ellos.

Esta diferencia aparentemente mínima, dió lugar a resultados bien diferentes.

El Gobierno propuso a las entidades privadas un tipo de interés para los préstamos que se destinasen directamente o a través del Crédito Oficial (B.C.C. y B.H.E.) al Plan Trienal, del 14%. A los adquirentes sólo se les cobraría el 11% y el resto pasaría a estar subvencionado con cargo al Instituto de Promoción Pública para la Vivienda (I.P.P.V.). Este organismo surge al refundirse mediante el R.D. Ley 12/1.980 de 26 de Septiembre el I.N.V., la Administración Social del Patrimonio Social Urbano y el Instituto de Urbanización.

Puede afirmarse que el elemento inspirador del Plan es la creación de empleo, pero también la realización de una política de viviendas social. En el preámbulo del Real Decreto 2.455/80 se expone como motivación del Plan que *"la lucha frente al desempleo mediante el fomento de la actividad económica requiere, a corto plazo, un impulso a la construcción de viviendas, movilizand*

importante de recursos del sistema financiero en condiciones adecuadas para los adquirentes de viviendas de protección oficial, mediante la oportuna subvención con cargo a los recursos públicos".

Así, puede afirmarse que el Plan Trienal era un programa ambicioso en cuanto a los objetivos y métodos de financiación. Las V.P.O. de promoción pública se financiarían con cargo a los Presupuestos Generales, las V.P.O. de promoción privada se financian mediante los cauces tradicionales y a partir del establecimiento de convenios (Real Decreto 2.455/1.980) con los Bancos y Cajas de Ahorro, por los cuales estas instituciones se comprometían a conceder créditos para la construcción de V.P.O. a tipos de interés inferiores a los de mercado -ya hemos señalado que la Administración subvencionaba el 3%- y a cambio, como atractivo adicional, la Administración computaba dichos préstamos en los Coeficientes obligatorios de Inversión de la Banca Privada o en los de Créditos de Regulación Especial de las Cajas de Ahorro⁴³.

3.2.4.3.2. Grado de cumplimiento del Plan Trienal.

Como ya hemos señalado, la Comisión de Seguimiento del Plan Trienal vigilaba fundamentalmente el grado de cumplimiento de las V.P.O. de promoción privada estableciendo la siguiente tendencia:

⁴³ Sobre la historia y situación actual de los coeficientes obligatorios puede consultarse a PAREJO, J.A., RODRIGUEZ SAIZ, L. y CUERVO, A: "*Manual de Sistema Financiero*", Ed. Ariel, Barcelona, 4ª Ed. 1991, Capítulo 7.

(Datos en miles de unidades).

| | 1.981 | 1.982 | 1.983 | TOTAL |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| OBJETIVOS DE V.P.O | | | | |
| PROMOCION PRIVADA | 151 | 165 | 165 | 481 |
| V.P.O. REALMENTE | | | | |
| FINANCIADAS | 137,2 | 156,6 | 135,2 | 429 |
| GRADO DE | | | | |
| CUMPLIMIENTO (%) | 90,9 | 94,9 | 81,9 | 89,2 |

En los cuadros 3.6 y 3.7 puede observarse de forma pormenorizada el comportamiento de cada grupo de entidades financieras a lo largo de cada uno de los años del Plan. De su estudio pueden extraerse interesantes conclusiones:

1. La mayoría de los créditos concedidos por las Cajas de Ahorros (413.988 millones de pesetas) no estaban acogidos al convenio de subsidiación de intereses (sólo el 2,4% concedieron bajo convenio), por lo que su labor financiera fue magnífica.

Cuadro 3.6

**PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981-1983
ACTUACION CORRESPONDIENTE AL AÑO 1981**

| | Objetivo del Plan | | Con firma de acuerdo o autorización administrativa | | Concesiones de crédito | |
|--|-------------------|---------------------|--|---------------------|------------------------|---------------------|
| | Miles viviendas | Millones de pesetas | Miles viviendas | Millones de pesetas | Miles viviendas | Millones de pesetas |
| 1 PROMOCION DIRECTA | 30 | 66.189 | 31,6 | 69.441 | 31,6 | 69.441 |
| 2 CREDITO OFICIAL | 48 | 90.317 | 53,8 | 93.266 | 53,8 | 93.266 |
| 3 CAJAS DE AHORROS | 65 | 122.304 | 52,5 | 99.032 | 46,6 | 78.777 |
| Coeficiente de regulación especial | 11 | 20.698 | 11 | 20.698 | 15,0 | 19.620 |
| Subsidiación de intereses | | | | | | |
| Directos | 54 | 101.606 | 35,7 | 67.370 | 31,1 | 58.144 |
| A través del Crédito Oficial | | | 5,8 | 10.964 | 0,5 | 1.013 |
| 4 BANCA PRIVADA | 38 | 71.500 | 38 | 71.500 | 36,8 | 66.742 |
| A través del Crédito Oficial | 26,5 | 49.664 | 30,8 | 57.976 | 32,1 | 57.944 |
| Directos | 11,5 | 21.836 | 7,2 | 13.524 | 4,7 | 8.798 |
| SUMA | 151 | 284.121 | 144,3 | 263.798 | 137,2 | 238.785 |
| TOTAL | 181 | 350.310 | 175,9 | 333.239 | 168,8 | 308.226 |

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

Cuadro 3.7

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981-1983 ACTUACION CORRESPONDIENTE AL AÑO 1982

| | Objetivo del Plan | | Con firma de acuerdo o autorización administrativa | | Concesiones de crédito | |
|--|-------------------|---------------------|--|---------------------|------------------------|---------------------|
| | Miles viviendas | Millones de pesetas | Miles viviendas | Millones de pesetas | Miles viviendas | Millones de pesetas |
| 1 PROMOCION DIRECTA | 30 | 74.132 | 30 | 74.132 | 27,9 | 68.812 |
| 2 CREDITO OFICIAL | 48 | 101.155 | 48,6 | 102.391 | 47,4 | 102.391 |
| Autorizaciones ordinarias para Viviendas de Protección Oficial | | | | | 47,4 | 102.391 |
| Autorizaciones ordinarias para viviendas libres y rehabilitación | 48 | 101.155 | 48,6 | 102.391 | — | — |
| 3 CAJAS DE AHORROS | 74 | 155.947 | 85,9 | 179.653 | 75,2 | 159.858 |
| Coeficiente de regulación especial | 13 | 27.396 | 3,8 | 8.030 | 16,5 | 29.175 |
| A través Crédito Oficial | | | | | | |
| Con subsidiación de intereses | | | 5,4 | 11.338 | 2,7 | 5.613 |
| Sin subsidiación de intereses | 61 | 128.551 | — | — | — | — |
| Directos | | | | | | |
| Con subsidiación de intereses | | | 76,7 | 160.285 | 54,7 | 122.130 |
| Sin subsidiación de intereses | | | | | 1,3 | 2.940 |
| 4 BANCA PRIVADA | 43 | 90.618 | 44,7 | 94.211 | 34,0 | 72.970 |
| A través Crédito Oficial | | | | | | |
| Con subsidiación de intereses | | | 33,7 | 71.141 | 30,3 | 64.043 |
| Sin subsidiación de intereses | 43 | 90.618 | — | — | — | — |
| Directos | | | | | | |
| Con subsidiación de intereses | | | 11,0 | 23.070 | 3,0 | 7.534 |
| Sin subsidiación de intereses | | | | | 0,7 | 1.393 |
| SUMA | 165 | 347.720 | 179,2 | 376.255 | 156,6 | 335.219 |
| TOTAL | 195 | 421.852 | 229,2 | 450.387 | 184,5 | 404.031 |

Fuente: Comisión de seguimiento del Plan Trienal

PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL 1981-1983 ACTUACION CORRESPONDIENTE AL AÑO 1983

| | Objetivo del Plan | | Con firma de acuerdo o autorización administrativa | | Concesiones de crédito | |
|--|-------------------|---------------------|--|---------------------|------------------------|---------------------|
| | Miles viviendas | Millones de pesetas | Miles viviendas | Millones de pesetas | Miles viviendas | Millones de pesetas |
| 1 PROMOCION DIRECTA | 30 | 83.027 | 30 | 83.027 | 28,3 | 78.185 |
| 2 CREDITO OFICIAL | 48 | 117.325 | 35,4 | 86.500 | 22,4 | 69.001 |
| Autorizaciones ordinarias para Viviendas de Protección Oficial | | | | | 22,4 | 69.001 |
| Autorizaciones ordinarias para viviendas libres y rehabilitación | 48 | 117.325 | 35,4 | 86.500 | — | — |
| 3 CAJAS DE AHORROS | 75 | 177.021 | 85 | 200.562 | 72,2 | 175.353 |
| Coeficiente de regulación especial | 15 | 35.404 | Incluidos en directos | | 3,9 | 9.594 |
| A través Crédito Oficial | | | | | | |
| Con subsidiación de intereses | | | 5,2 | 12.289 | 1,4 | 3.339 |
| Sin subsidiación de intereses | 60 | 141.617 | — | — | 0,0 | 37 |
| Directos | | | | | | |
| Con subsidiación de intereses | | | 79,8 | 188.273 | 64,0 | 155.859 |
| Sin subsidiación de intereses | | | | | 2,9 | 6.524 |
| 4 BANCA PRIVADA | 42 | 99.132 | 48,0 | 113.437 | 36,0 | 88.026 |
| A través Crédito Oficial | | | | | | |
| Con subsidiación de intereses | | | 30,0 | 70.995 | 27,2 | 65.814 |
| Sin subsidiación de intereses | 42 | 99.132 | — | — | 2,6 | 4.996 |
| Directos | | | | | | |
| Con subsidiación de intereses | | | 18,0 | 42.442 | 5,6 | 15.813 |
| Sin subsidiación de intereses | | | | | 0,6 | 1.403 |
| SUMA | 165 | 393.478 | 168,4 | 400.499 | 130,6 | 332.380 |
| TOTAL | 195 | 476.505 | 198,4 | 483.526 | 158,9 | 410.565 |

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

2. Sin embargo, la Banca privada tuvo un comportamiento totalmente diferente: el 84,7 del volumen total de créditos concedidos lo fueron bajo convenio.
3. Destaca asimismo la labor mediadora del Crédito Oficial, pues gran parte de los créditos concedidos por las Cajas de Ahorros y la Banca privada se canalizaron a través del Crédito Oficial.
4. Podemos además evaluar porcentualmente la concesión de créditos sobre los objetivos propuestos a lo largo de los 3 años del Plan a través de las siguientes cifras:

| | CONCESION DE CREDITOS miles millon. | PORCENTAJE SOBRE OBJETIVOS | | | PTAJE. MEDIO TOTAL |
|----------------------|---|-------------------------------|--------------|-------------|--------------------------|
| | | 1981 | 1982 | 1983 | |
| PROMOCION PUBLICA | 216,4 | 104,9 | 092,8 | 94,2 | 96,9 |
| CREDITO OFICIAL | 264,7 | 103,3 | 101,2 | 58,8 | 85,7 |
| CAJAS DE AHORROS | 414,0 | 064,4 | 102,5 | 99,1 | 90,9 |
| BANCA PRIVADA | 227,7 | 093,3 | 080,5 | 88,8 | 87,2 |
| TOTAL | 1.112,8 | 088,0 | 095,8 | 86,2 | 89,9 |

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Trienal

Destaca en ellas la baja participación de las Cajas de Ahorros en 1.981 (64,4%) debido, como ya señalamos anteriormente, a que el convenio firmado por la C.E.C.A. con el M.O.P.U. no era vinculante para todos sus miembros hasta que no lo ratificaran individualmente, así como el fulminante descenso del Crédito Oficial en 1.983 (58,8%) debido a la recomendación del I.C.O. de que se utilizaran lo menos posible sus dotaciones y que el B.H.E. utilizara preferentemente los fondos obtenidos vía convenio de las demás entidades financieras.

3.2.4.3.3. *Análisis crítico del Plan Trienal.*

Vamos a pasar revista sintéticamente a los principales logros conseguidos por Plan Trienal y a sus principales deficiencias⁴⁴:

1. El volumen de viviendas construido rondó el 90% (exactamente el 89,2%) del propuesto como objetivo.
2. El volumen de V.P.O. iniciadas fue de 400.200 viviendas, aproximadamente el 78% del total. Sin embargo, siguió constatándose la desviación de parte de las mismas hacia estratos de población que deberían haber sido atendidos por el sector libre.

⁴⁴ Diversos autores han enjuiciado el Plan Trienal de Viviendas. Entre otros, pueden consultarse los siguientes trabajos:

- GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A y TINAUT J, J.: "*Evolución de la Política...*" Op. cit., págs. 30 a 35.

- TAMAMES, R: "*Estructura Económica...*" Op. cit., págs. 359 a 361 de la edición de 1980.

- JORDAN, J.M. y FUENTES, V: "*Política...*" Op. cit., págs. 412 a 414.

Asimismo, resulta de indudable valor remitirse a los diversos "*Informes*" ofrecidos por la Comisión de Seguimiento del Plan Trienal y a los "*Informes Anuales*" de SEOPAN de los años 1981, 1982 y 1983.

3. La introducción de viviendas libres y rehabilitación en el Plan por el Real- Decreto 373/82 y Decreto 1.610/81 fue más simbólico que real, aunque permitió apreciar un cambio de actitud interesante.
4. Las ayudas económicas personales adquirieron mayor peso que las generales, lo cual también puede calificarse de positivo puesto que aquéllas se concedían según las características singulares de los solicitantes.
5. El coste del Plan fue enorme, no sólo por las ayudas personales (57.629 ayudas) sino por la subsidiación de intereses (unos 171.000 millones).
6. La financiación no estaba bien estructurada, fundamentalmente al no estar coordinada con el valor de la vivienda (y no se podía hipotecar el 100% de la misma).
7. La propia estructura de las viviendas construidas no fue la adecuada, al evidenciarse una localización geográfica mal planificada, en zonas de demanda esporádica y relacionada con el turismo,... con la consecuencia de un importante stock de viviendas vacías.
8. A pesar de la existencia -como acabamos de señalar- de un amplio parque de viviendas vacías, el Plan no entró a tomar medidas respecto al sector del alquiler, que siguió jugando un papel mínimo a pesar de constatarse su necesidad de reestructuración legal.

3.2.4.4. Plan Cuatrienal de la vivienda 1.984 a 1.987.

3.2.4.4.1. *Contenido.*

El Plan Cuatrienal fue elaborado a instancias del primer Gobierno Socialista a partir de diversos estudios encargados por el M.O.P.U. y con las siguientes hipótesis de trabajo⁴⁵:

- Déficit de viviendas estimado: 230.000 viviendas, que había que enjugar en 8 años.

- Viviendas ya existentes con necesidad de obras de rehabilitación: 120.000 viviendas.

- Nuevas necesidades -provocadas por la evolución demográfica y nuevos matrimonios- cifradas en unas 100.000 a 160.000 viviendas.

A partir de estas estimaciones, el Plan Cuatrienal establece unas necesidades anuales de 250.000 a 310.000 viviendas.

La elaboración de las líneas maestras del plan recayó en el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (I.P.P.V.). Un grupo de trabajo específico dentro del I.P.P.V. elaboró además el Real Decreto 2.329/1.983 de 28 de Julio en materia de Rehabilitación, figura clave del Plan Cuatrienal que habría de verse



⁴⁵ El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo encargó un informe previo a los trabajos de preparación del nuevo Plan. Este informe fue elaborado por SANTILLANA del BARRIO, A., SAN PEDRO, H.A., FURONES. L. y TINAUT, J.J. y llevaba por título: "*Informe sobre la financiación del sector viviendas durante el período 1.984-1.986*", Madrid, 9 de Mayo de 1.983.

acogida a la financiación privilegiada de éste⁴⁶.

De hecho, el Plan preveía que con el paso del tiempo se produciría un trasvase de recursos de V.P.O. de nueva construcción a rehabilitación, estimándose como objetivo a largo plazo 100.000 actuaciones anuales.

Por fin, el 14 de diciembre de 1.983 fue aprobado por el Consejo de Ministros el Plan Cuatrienal de la Vivienda 1.984-1.987, recogido en el Real Decreto 3.280/1.983 de 14 de diciembre y desarrollado por las Ordenes Ministeriales de 27 de enero de 1.984, 13 de enero de 1.986 y 30 de enero de 1.987.

En él se diseña un Plan de Viviendas con los siguientes objetivos (que se modificarán en el último año del Plan):

- La construcción anual de 120.000 V.P.O. de promoción privada, 30.000 V.P.O. de promoción pública y 20.000 actuaciones de rehabilitación, lo que supondría en conjunto una inversión anual de 350.000 millones de pesetas.

- La construcción de 230.000 viviendas libres, aunque es muy discutible su inclusión real como objetivo dentro del Plan, puesto que no se arbitró ningún tipo de medida para alcanzarlo.

Para las viviendas de promoción privada (120.000 unidades) se establecían préstamos de hasta el 80% del valor de la vivienda, con un plazo de amortización de hasta 16 años (los 3 primeros años de carencia sólo se pagarían intereses) y

⁴⁶ Vid. I.P.P.V.: *"Informe sobre la situación, tendencias y políticas a aplicar en el sector de la vivienda"*, Madrid, Mayo de 1983.

cuotas de amortización crecientes al 3% anual.

Para las viviendas de promoción pública (30.000 unidades), los préstamos podían alcanzar el 95% del valor del inmueble, el plazo de amortización se extendería a 25 años y el tipo sería del 5%.

Para la rehabilitación protegida (20.000 unidades) el préstamo no podría exceder del 60% del presupuesto de obras, el plazo de amortización sería de 13 años y el tipo de interés oscilará entre el 11 y 8 %.

El Plan Cuatrienal preveía también subvenciones para las rentas familiares inferiores a 1.560.000 pesetas anuales, distintas según tramos de rentas.

El total de inversión anual, unos 350.000 millones de pesetas, tenían que ser aportados de la siguiente manera:

| | MILLONES DE PTS. | PORCENTAJE |
|------------------|------------------|--------------|
| CREDITO OFICIAL | 100.000 | 28,6 |
| CAJAS DE AHORROS | 200.000 | 57,1 |
| CAJA POSTAL | 20.000 | 5,7 |
| BANCA PRIVADA | 30.000 | 8,6 |
| TOTAL | 350.000 | 100,0 |

El 21 de septiembre de 1.984, el subdirector general de Promoción Privada del I.P.P.V. declaró a la prensa que ya estaban comprometidos 315.000 millones de los 350.000 previstos en el Plan, es decir, el 90%. En la misma fecha, Victorio Valle, Director Adjunto de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, manifestaba que más del 50% de la financiación a la vivienda era tradicionalmente aportada por las Cajas de Ahorros (el 57,1% del Plan Cuatrienal), lo que quedaba corroborado en el Plan recién aprobado.

Como observaciones preliminares a los datos anteriores hay que señalar la relativa moderación de los objetivos propuestos: 120.000 V.P.O. de promoción privada anuales, frente a los objetivos marcados por el Plan Trienal:

- 151.000 en 1.981.

- 165.000 en 1.982.

- 165.000 en 1.983.

La explicación de esta cautela debe buscarse en el relativo fracaso del Plan Trienal.

Sin embargo, y a pesar de su moderación, tampoco se asegura con ella unos brillantes resultados: las V.P.O. de promoción privada llegan a 105.000 unidades anuales frente a la media del Plan Trienal de 114.000 unidades anuales.

En cuanto a la vivienda libre, se pasa de 92.000 viviendas en el Plan Trienal a 80.000 en el Plan Cuatrienal, aunque como ya hemos dicho, difícilmente puede considerarse ésto un objetivo realmente, puesto que no existe ningún tipo de mecanismo financiero para la vivienda libre creado o diseñado al

amparo del Plan Cuatrienal.

En 1.987 se evidencia una recuperación muy clara del sector de viviendas libres (151.000 unidades en 1.987), pero la verdad es que las causas de esta recuperación no son achacables al Plan Cuatrienal, sino más bien a la liberalización del alquiler, el "*boom del suelo*" en las principales ciudades y los incentivos fiscales a la vivienda como una forma de inversión. En suma, la propia reactivación económica.

3.2.4.4.2. Grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos y cualitativos del Plan Cuatrienal.

El balance de los principales logros del Plan Cuatrienal 1.984-1.987 de Viviendas debemos hacerlo en el marco de lo que realmente aportó al sector de la Construcción y en particular al Subsector Vivienda⁴⁷.

La primera evidencia es el relanzamiento de la actividad económica del sector sobre todo en el segmento libre. Como ya hemos dicho, esta recuperación difícilmente puede achacarse al Plan de Viviendas, pues nunca fomentó a la vivienda libre.

Desde el punto de vista del análisis cuantitativo, puede hablarse de un grado de cumplimiento del Plan próximo al 100% tanto en el logro de los objetivos

⁴⁷ En este apartado debemos remitirnos a los datos ofrecidos por los sucesivos "Informes" de la Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal a los "Informes Anuales" de SEOPAN de 1.984, 1.985, 1.986 y 1.987.

físicos (miles de viviendas) como financieros (millones de pesetas)⁴⁸. Se atendió, por otra parte, a las necesidades de un amplio sector de familias, cuya débil situación financiera les hubiera impedido acceder a una vivienda digna en el mercado libre. Aproximadamente unas 240.000 familias con ingresos iguales o inferiores a tres veces el salario mínimo interprofesional (1.633.698 pts. para 1.986) se pudieron beneficiar de los recursos financieros diseñados por el Plan⁴⁹.

Los objetivos y resultados del Plan Cuatrienal pueden verse en el siguiente cuadro 3.8.

A.- REHABILITACION.

Uno de los principales logros del Plan Cuatrienal es la puesta en marcha de un proceso de rehabilitación del parque de viviendas ya existente, no sólo en el sentido de conservación, sino además de reconversión de antiguas edificaciones a usos y costumbres más modernos, en función del tamaño medio actual de las familias y sus necesidades.

Este segmento de la actividad constructora experimentó un fuerte ascenso a lo largo del Plan Cuatrienal (tal como nos muestra el Cuadro 3.9) superando las realizaciones a los objetivos, aunque mostró para 1.987 una desaceleración en aquéllas.

⁴⁸ Para 1.987 los objetivos se cifraron en número de unidades a financiar y no a iniciar, que era terminología que se había utilizado anteriormente.

⁴⁹ Vid. GONZALEZ HABA, J.L.: "1.987: último año del Plan Cuatrienal", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 1, B.H.E., Madrid, 1.987, págs. 91 y 92.

Cuadro 3.8

RESULTADOS DEL PLAN CUATRIENAL

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | Total 1984-87 |
|--|-------|-------|-------|------------|------------------|
| <i>1. VPO nueva construcción</i> | | | | | |
| <i>1.1 Promoción privada</i> | | | | | |
| 1.1.1 Objetivos (miles) | 120 | 120 | 120 | 110(a) | 470 |
| 1.1.2 Realizaciones (miles) | 108,3 | 113,2 | 109,0 | 91,3 | 421,8 |
| (1.1.2) | | | | | |
| 1.1.3 = $\frac{\text{---}}{\text{---}} \times 100$ | 90,3 | 94,3 | 90,8 | 83,0 | 89,7 |
| (1.1.1) | | | | | |
| <i>1.2 Promoción pública</i> | | | | | |
| 1.2.1 Objetivos (miles) | 30 | 30 | 30 | 30(b) | 120 |
| 1.2.2 Realizaciones (miles) | 14,0 | 28,6 | 13,1 | 23,5(b) | 79,2 |
| (1.2.2) | | | | | |
| 1.2.3 = $\frac{\text{---}}{\text{---}} \times 100$ | 46,7 | 95,3 | 43,7 | 78,3 | 66,0 |
| (1.2.1) | | | | | |
| <i>1.3 Total VPO</i> | | | | | |
| 1.3.1 Objetivos (miles) | 150,0 | 150,0 | 150,0 | 140,0(a,b) | 59,0 |
| 1.3.2 Realizaciones (miles) | 122,3 | 141,8 | 122,1 | 114,8 | 501,0 |
| (1.3.2) | | | | | |
| 1.3.3 = $\frac{\text{---}}{\text{---}} \times 100$ | 81,5 | 94,5 | 81,4 | 82,0 | 84,9 |
| (1.3.1) | | | | | |
| <i>2. Rehabilitación</i> | | | | | |
| 2.1 Objetivos (miles) | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 30,0 | 90,0 |
| 2.2 Realizaciones (miles) (c) | 20,0 | 40,4 | 79,4 | 41,8 | 201,8 |
| (2.2) | | | | | |
| 2.3 = $\frac{\text{---}}{\text{---}} \times 100$ | 100,0 | 200,0 | 397,0 | 139,3 | 224,2 |
| (2.1) | | | | | |
| <i>3. Vivienda libre</i> | | | | | |
| 3.1 Previsiones (miles) (iniciaciones) | 80,0 | 80,0 | 80,0 | 80,0 | 320,0 |
| 3.2 Iniciaciones estimadas (miles) | 80,2 | 80,5 | 92,2 | 151,3 | 404,2 |
| (3.2) | | | | | |
| 3.3 = $\frac{\text{---}}{\text{---}} \times 100$ | 100,3 | 100,6 | 115,3 | 189,1 | 126,3 |
| (3.1) | | | | | |

Fuentes: Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal; D.G. para la Vivienda y Arquitectura (MOPU).

(a) Los objetivos para 1987 se cifraron en términos de actuaciones financiadas, mientras que hasta entonces lo habían sido en términos de actuaciones iniciadas. Las realizaciones se han cifrado, sin embargo, y a efectos de homologación, en términos de VPO iniciadas. Téngase en cuenta, en otro caso, que las VPO de promoción privada financiadas en 1987 alcanzaron la cifra de 112,4 miles de viviendas.

(b) Para 1987, la cifra-objetivo de VPO de promoción pública englobaba nueva construcción y rehabilitación. A efectos de comparación con las realizaciones, éstas engloban asimismo ambas vertientes de actividad.

(c) Estas cifras incluyen actuaciones financiadas acogidas a la normativa estatal y a las dictadas por las Comunidades Autónomas y afectan al patrimonio residencial privado y público, excepto en 1987, en que se excluye este último por lo indicado en la nota (b).

No obstante, como los datos del cuadro 3.8 se refieren a miles de actuaciones, no consta que para 1.987 se redujera el volumen de las inversiones.

La opinión más generalizada es que, aunque el comportamiento de la rehabilitación durante el Plan Cuatrienal fue bueno, carecía aún de suficiente impulso sobre todo a nivel de información a la población y entidades financieras.

La evolución de la actividad rehabilitadora puede verse en el cuadro 3.9 más pormenorizadamente.

B.- VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL.

a) Promoción privada.

Presentan a lo largo del Plan Cuatrienal un grado de cumplimiento muy alto, próximo al 90%.

En 1.987 se introducen algunas novedades en el Plan que intentan hacer de la política de viviendas un eficaz instrumento redistribuidor de los recursos por la vía presupuestaria.

A fin de conseguirlo y puesto que uno de los objetivos básicos de la Política de Vivienda es garantizar un alojamiento digno para la población y atender a sus necesidades básicas, el Real Decreto 2569/1.986 de 5 de Diciembre introduce la obligatoriedad de justificar mediante certificado del Ayuntamiento la residencia en el municipio en que se encuentra la vivienda.

Además el Real Decreto 2.569/1.986 exigía el compromiso por parte del adquirente de dedicar la vivienda a su domicilio permanente y habitual y ocuparla en el plazo de tres meses a contar desde la adjudicación y puesta a disposición.

Cuadro 3.9

LA REHABILITACION A LO LARGO DEL PLAN CUATRIENAL

(Miles de viviendas)

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | TOTAL 84-87 |
|----------------------------|------|------|------|------|----------------|
| 1. OBJETIVOS ANUALES | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 30,0 | 090,0 |
| 2. REALIZACIONES | 19,3 | 40,4 | 79,4 | 56,1 | 195,2 |
| 2.1. PATRIMONIO PRIVADO | 07,1 | 14,0 | 34,9 | 40,0 | 096,0 |
| 2.2. PATRIMONIO PUBLICO | 06,1 | 20,3 | 40,2 | 14,3 | 080,9 |
| 2.3. MEJORA VIVIENDA RURAL | 06,1 | 06,2 | 04,3 | 01,8 | 018,4 |

321

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal.

Si no lo hacía así, tenía que cederla mediante un contrato visado, de nuevo en el plazo de tres meses, a un residente habitual de la localidad.

De esta forma trató de evitarse un fenómeno bien conocido y bastante frecuente en el pasado, al destinarse viviendas construidas con los fondos del Estado a segundas residencias, en zonas eminentemente turísticas o de alto nivel de vida.

Para muchos autores, sin embargo, siguió constatándose que existían desviaciones de este tipo de viviendas hacia estratos de población a los que sólo debería corresponderles viviendas libres y nunca del sector protegido⁵⁰.

b) Promoción pública

Uno de los principales logros del Plan Cuatrienal fue la descentralización de competencias, al comprometer a las Comunidades Autónomas en la consecución de los objetivos y la aportación de fondos, según el Real Decreto 1.494/1.987, con implicaciones directas en el mercado del suelo y en la promoción ya que por su mayor proximidad al ciudadano podrían evaluar de forma más exacta y conveniente las necesidades reales de vivienda.

⁵⁰ Sobre las desviaciones de las viviendas protegidas pueden consultarse diversos autores. Entre ellos:

- MORENO, J.R.: "Consideraciones sobre el Plan Cuatrienal de la Vivienda 1.984-1.987". Revista Española de Financiación a la vivienda núm.1, B.H.E., Madrid, 1.987, pág.93.

- GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A. y TINAUT, J.J.: "Evolución de la política..." Op.cit., pág.45.

Cuadro 3.10

V.P.O. DE PROMOCION PRIVADA EN EL PLAN CUATRIENAL

| CUATRIENAL | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | TOTAL 1984-87 |
|--|-------|-------|-------|-------|------------------|
| OBJETIVO DE V.P.O. A FINANCIAR (miles viviendas) | 120,0 | 120,0 | 120,0 | 110,0 | 470,0 |
| V.P.O. FINANCIADAS REALMENTE (miles de viviendas) | 100,4 | 114,2 | 114,1 | 112,4 | 441,1 |
| CUMPLIMIENTO (en porcentaje) | 83,7 | 95,2 | 95,1 | 102,2 | 93,9 |

NOTA.- La diferencia respecto al cuadro 3.8. es que aquí son actuaciones "a financiar" y no "a iniciar".

Sin embargo, aunque esta participación ha sido considerada como un paso necesario, en este segmento de V.P.O. de promoción pública el grado de cumplimiento fue bajísimo, rondando en media el 66% y en algunos años sin alcanzar el 50% de los objetivos anuales propuestos.

El resultado es aún más desalentador si se tiene en cuenta que la Administración Central no abandonó a las Comunidades Autónomas en sus nuevos objetivos y que siguió suministrando fondos que se añadieron a los que en teoría tenían que haber ofrecido exclusivamente las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, *"la tendencia apreciada en casi todas las Comunidades Autónomas es la de disminuir la inversión de viviendas para suplir otros déficits, fundamentalmente de infraestructura, que tienen un carácter de mayor prioridad para los Gobiernos regionales. Quizá esto sea así porque aún no ha sido posible demostrar que las carencias en materia de alojamiento son más altas y más dramáticas que las que muestran las estadísticas oficiales"*⁵¹.

La financiación pública para este tipo de viviendas de promoción pública se canalizó a través del M.O.P.U. (que delegó en el I.P.P.V.) y del Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.).

En la mayoría de las Comunidades se habían realizado ya abundantes transferencias en materia de viviendas, pero en las que aún no se había realizado

⁵¹ MORENO, J.R.: "Consideraciones..." Op.cit., pág.93. Sobre la cuestión de la escasez de alojamientos nos remitimos a FURONES FERRERO, J.L. y MARTIN JADRAQUE, M.R.: "Necesidades de Vivienda", Revista Situación 1.988/2, págs.48 a 58.

ese traspaso de competencias, el I.P.P.V. gestionó los fondos.

El F.C.I. recibió un 26,1% de los fondos que anteriormente recibía el M.O.P.U. para aplicarlos al sector viviendas, sin embargo, un lamentable vacío legal impedía que el F.C.I. estuviera obligado a aplicar dichos fondos al sector de la Construcción.

De hecho, la única obligación que tenía F.C.I. era la de realizar inversiones con los fondos públicos que recibía con el fin de lograr una mayor homogeneidad regional, y nada le obligaba a que las inversiones que realizara fueran estrictamente en materia de vivienda.

A fin de paliar el estrepitoso fracaso en el segmento de V.P.O. de promoción pública que se avecinaba, la Administración Central decidió intervenir cediendo nuevos fondos a las Comunidades Autónomas, pero ahora con la rigurosa condición de que se destinasen a V.P.O. de promoción pública.

En total, la Administración Central inyectó a este segmento de actividad 13.000 millones de pesetas anuales durante 1.985 y 1.986 basándose en el Acuerdo Económico y Social.

Sin embargo, a pesar de estas medidas adicionales, siguieron sin cumplirse los objetivos y el segmento de V.P.O. de promoción pública experimentó una caída casi vertical.

Pueden alegarse diversas razones como responsables de este fracaso: por una parte los problemas de gestión de Comunidades Autónomas enfrentadas a un cometido completamente nuevo. En palabras de J.R. Moreno,

"La coincidencia , en el año 1.984, del inicio del Plan Cuatrienal con el cambio del modelo de gestión mediante el traspaso de competencias desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas, supuso un difícil arranque para un plan que apostaba todavía por el cumplimiento de objetivos básicamente cuantitativos. Ese año, los departamentos responsables de Vivienda en las distintas Comunidades afrontaron el triple reto de iniciar su propia gestión con unos Servicios Centrales casi inexistentes, continuar la que provenía del I.P.P.V. y soportar resignadamente las voces alarmistas que clamaban contra el nuevo modelo, cuestionando incluso la viabilidad del Plan Cuatrienal"⁵².

Por otra parte, como causas adicionales puede citarse una tímida recuperación económica que permitió a un cierto número de familias dirigirse al mercado libre, así como un más riguroso control en las adjudicaciones de viviendas a familias realmente necesitadas, lo que ralentizó el ritmo de actividad de este segmento.

De todas formas, la evolución de la inflación y el elevado coste que suponía para la Administración este tipo de viviendas imposibilitó que pudieran construirse un gran número de las mismas a partir de las condiciones financieras de partida y de los fondos disponibles.

Hay que tener en cuenta que los préstamos para este tipo de viviendas eran a 25 años y al 5% de interés y que la carga financiera para la Administración era enorme.

C.- VIVIENDA LIBRE.

La vivienda libre es el segmento que mayor impulso evidencia a lo largo del Plan Cuatrienal, sobre todo en los últimos años del Plan: 1.986 y 1.987.

⁵² MORENO, J.R.: "Consideraciones..." Op.cit., pág.93.

Cuadro 3.11

EVOLUCION DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS. AÑOS 1980-1988
(Número de viviendas)

| | PROYECTOS VISADOS | SOLICITUDES CALIF. PROV. | CALIFIC. PROVISION. | VIVIENDAS INICIADAS | | | VIVIENDAS TERMINADAS | | | CALIFIC. DEFINITIVAS |
|------------|----------------------|-----------------------------|------------------------|---------------------|-----------|---------|----------------------|-----------|---------|-------------------------|
| | | | | P.Pública | P.Privada | TOTAL | P.Pública | P.Privada | TOTAL | |
| 1980 | 97,762 | 119,026 | 136,093 | 26,637 | 104,932 | 131,569 | 9,282 | 116,811 | 126,093 | 112,929 |
| 1981 | 115,502 | 150,385 | 133,859 | 30,357 | 116,677 | 147,234 | 10,182 | 110,094 | 120,276 | 98,892 |
| 1982 | 117,049 | 143,852 | 139,866 | 19,430 | 117,227 | 136,657 | 19,847 | 119,909 | 139,756 | 108,225 |
| 1983 | 119,481 | 138,228 | 122,195 | 29,218 | 111,967 | 141,185 | 27,484 | 114,872 | 142,356 | 107,785 |
| 1984 | 99,333 | 110,873 | 109,182 | 14,029 | 105,682 | 119,711 | 14,358 | 120,227 | 134,585 | 113,439 |
| 1985 | 119,008 | 144,752 | 126,299 | 28,603 | 113,226 | 141,829 | 15,903 | 112,708 | 128,611 | 114,067 |
| 1986 | 102,656 | 141,490 | 123,909 | 13,150 | 109,253 | 122,403 | 16,177 | 106,016 | 122,193 | 111,924 |
| 1987 | 105,186 | 119,413 | 107,885 | 9,167 | 91,286 | 100,453 | 13,496 | 102,727 | 116,223 | 108,423 |
| 1988 | 68,067 | 65,026 | 70,316 | 9,747 | 65,275 | 75,022 | 17,348 | 93,627 | 110,975 | 98,848 |

327

Fuente: Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura

A lo largo de 1.987 las realizaciones estimadas en el año frente a las previsiones que se habían realizado en 1.987 -una medida del grado de cumplimiento- rondan el 190%. Según fuentes de S.E.O.P.A.N.⁵³, las viviendas libres experimentaron un incremento extraordinario sobre 1.986, año en el que el grado de cumplimiento también había superado el 100%. En concreto, un crecimiento del 85,1% de viviendas visadas, del 64,1% de viviendas iniciadas y del 18,3% de viviendas terminadas sobre 1.986. Por otra parte, la cifra de viviendas iniciadas más alta desde 1.978.

3.2.4.4.3. *Instrumentos financieros del Plan Cuatrienal.*

Fueron fundamentalmente los siguientes:

A. Convenios con entidades financieras.

- Privadas.

- Públicas, destacando aquí la labor del Crédito Oficial a través del

Banco Hipotecario de España.

B. Subsidios de préstamos cualificados que concedía el M.O.P.U.

C. Financiación directa a través de los Presupuestos Generales del Estado.

D. Subvenciones Personales.

E. Instrumentos fiscales (desgravaciones fundamentalmente).

Vamos a ver posteriormente cada uno de estos instrumentos a continuación:

⁵³ SEOPAN: "Informe Anual", Madrid, 1.987.

Cuadro 3.12

VIVIENDAS TERMINADAS POR REGIMENES. AÑOS 1980-1987

| AÑOS | Grupo I | Grupo II | Subvencs. | Sociales | V.P.O. 31/78 | C.Directa | Protegidas | Libres | TOTAL |
|------------|---------|----------|-----------|----------|-----------------|-----------|------------|---------|-----------|
| 1980..... | 88,800 | 2,392 | 10,607 | 10,559 | 4,453 | 9,282 | 126,093 | 136,838 | 262,931 |
| 1981..... | 73,511 | 432 | 2,857 | 6,304 | 26,990 | 10,182 | 120,276 | 115,942 | 236,218 |
| 1982..... | 43,260 | 289 | 1,777 | 1,019 | 73,564 | 19,847 | 139,756 | 103,726 | 243,482 |
| 1983..... | 19,130 | 128 | 431 | 788 | 94,395 | 27,484 | 142,356 | 91,711 | 234,067 |
| 1984..... | 5,470 | 661 | 40 | 72 | 113,984 | 14,358 | 134,585 | 69,942 | 204,527 |
| 1985..... | 1,605 | 330 | 60 | 0 | 110,713 | 15,903 | 128,611 | 62,838 | 191,449 |
| 1986..... | 51 | 0 | 0 | 0 | 105,965 | 16,177 | 122,193 | 73,005 | 195,198 |
| 1987..... | 46 | 0 | 0 | 0 | 102,681 | 13,496 | 116,223 | 86,354 | 202,577 |
| TOTAL..... | 231,873 | 4,232 | 15,772 | 18,742 | 632,745 | 126,729 | 1,030,093 | 740,356 | 1,770,449 |

Fuente: Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura

Cuadro 3.13

EVOLUCION DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS, LIBRES Y TOTALES. AÑOS 1980-1987

(Número de viviendas)

| Años y Trimestres | Proyectos visados | | | Viviendas iniciadas | | | Viviendas terminadas | | |
|----------------------|-------------------|---------|---------|---------------------|---------|---------|----------------------|---------|---------|
| | Protegidas | Libres | Total | Protegidas | Libres | Total | Protegidas | Libres | Total |
| 1980 | 97,762 | 180,994 | 278,756 | 131,569 | 118,729 | 250,298 | 126,093 | 136,838 | 262,931 |
| 1981 | 115,502 | 155,796 | 271,298 | 147,234 | 102,986 | 250,220 | 120,276 | 115,942 | 236,218 |
| 1982 | 117,049 | 129,857 | 246,906 | 136,657 | 90,964 | 227,621 | 139,756 | 103,726 | 243,482 |
| 1983 | 119,481 | 129,255 | 248,736 | 141,185 | 91,849 | 233,034 | 142,356 | 91,711 | 234,067 |
| 1984 | 99,333 | 118,968 | 218,301 | 119,711 | 80,171 | 199,882 | 134,585 | 69,942 | 204,527 |
| 1985 | 119,008 | 114,587 | 233,595 | 141,829 | 80,481 | 222,310 | 128,611 | 62,838 | 191,449 |
| 1986 | 102,656 | 130,255 | 232,911 | 122,403 | 92,231 | 214,634 | 122,193 | 73,005 | 195,198 |
| 1987 | 105,186 | 241,152 | 346,338 | 100,453 | 151,347 | 251,800 | 116,223 | 86,354 | 202,577 |

Fuente: Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura

Cuadro 3.14

**VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS
EN LOS DISTINTOS SISTEMAS DE PROMOCION AÑOS 1980-1987**

| AÑOS | Protegidas: Iniciativa | | | Libres | TOTAL | INDICE |
|----------------------|------------------------|---------|---------|---------|---------|--------|
| | Pública | Privada | Total | Total | | |
| A) Iniciadas | | | | | | |
| 1980 | 26,637 | 104,932 | 131,569 | 118,729 | 250,298 | 100 |
| 1981 | 30,557 | 116,677 | 147,234 | 102,986 | 250,220 | 100 |
| 1982 | 19,430 | 117,227 | 136,657 | 90,964 | 227,621 | 91 |
| 1983 | 29,218 | 111,967 | 141,185 | 91,849 | 233,034 | 93 |
| 1984 | 14,029 | 105,682 | 119,711 | 80,171 | 199,882 | 80 |
| 1985 | 28,603 | 113,226 | 141,829 | 80,481 | 222,310 | 89 |
| 1986 | 13,150 | 109,253 | 122,403 | 92,231 | 214,634 | 86 |
| 1987 | 9,167 | 91,286 | 100,453 | 151,347 | 251,800 | 101 |
| B) Terminadas | | | | | | |
| 1980 | 9,282 | 116,811 | 126,093 | 136,838 | 262,931 | 100 |
| 1981 | 10,182 | 110,094 | 120,276 | 115,942 | 236,218 | 90 |
| 1982 | 19,847 | 119,909 | 139,756 | 103,726 | 243,482 | 93 |
| 1983 | 27,484 | 114,872 | 142,356 | 91,711 | 234,067 | 89 |
| 1984 | 14,358 | 120,227 | 134,585 | 69,942 | 204,527 | 78 |
| 1985 | 15,903 | 112,708 | 128,611 | 62,838 | 191,449 | 73 |
| 1986 | 16,177 | 106,016 | 122,193 | 73,005 | 195,198 | 74 |
| 1987 | 13,496 | 102,727 | 116,223 | 86,354 | 202,577 | 77 |

Fuente: Dirección General para la Vivienda y la Arquitectura

A.- CONVENIOS CON ENTIDADES FINANCIERAS.

Podía tratarse tanto de entidades financieras públicas -a través del Banco Hipotecario de España- como privadas, continuando la experiencia desarrollada con el Plan Trienal.

Las principales ventajas que ofrecían estos convenios a las entidades colaboradoras eran las siguientes ⁵⁴:

1. Les facilitaba una clientela a largo plazo y con tipos de interés fijos.
2. Las Cajas de Ahorro Confederadas y la Caja Postal podían computar estos préstamos (hasta un 43% de los mismos) en el Coeficiente de Préstamos de Regulación Especial.
3. Posteriormente los Bancos también pudieron computar estos préstamos en su coeficiente de inversión a través del Real Decreto 1.929/1.984 de 10 de octubre, excluyendo de tal posibilidad al Banco Exterior de España.

Las condiciones de los préstamos eran las siguientes:

1. Intereses: Inferiores a los de el mercado. En algunos casos existían simultáneamente subsidios de intereses.
2. Cuantía del préstamo: No podía exceder, salvo en determinados casos, del 75% del módulo ponderado, que era un coeficiente calculado matemáticamente en función de las expectativas de inflación y de su influencia sobre el coste de los materiales y que se calculaba para cada región geográfica.

⁵⁴ GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A., TINAUT, J.J.: "Evolución..." Op.cit., pág.39.

En el caso de V.P.O. para alquiler y de promotores sin ánimo de lucro, en lugar de ser el 75% podía alcanzar el 80%.

3. Plazo de amortización: era en total de 13 años (uno más que el Plan Trienal). Realmente no se trataba de un plazo grande si se tiene en cuenta que eran préstamos para la adquisición de una vivienda -que en algunos países de la C.E. llegan a 25 ó 30 años- pero no era demasiado corto si se tiene en cuenta el resto de las condiciones.
4. Cuotas de amortización: eran crecientes, para permitir que el esfuerzo inicial no fuese desmesurado, ya que con el incremento de la inflación y de los salarios el esfuerzo estaría así mejor distribuido en el tiempo. Se calculó un ritmo de crecimiento de las cuotas del 3% anual.

El Banco Hipotecario de España tuvo una activísima participación en estos convenios. Hasta 1.986 además fue el encargado de redistribuir la financiación facilitada por las entidades financieras que había aceptado los convenios, al aplicar directamente esos fondos a los proyectos que habían obtenido las calificaciones correspondientes.

Asimismo, firmó los convenios en las mismas condiciones que las demás entidades, aunque subsidiara directamente los intereses, con lo cual los préstamos concedidos por el Banco Hipotecario de España bajo la figura de los convenios eran ofrecidos a un tipo de interés inferior al del propio convenio (que a su vez era inferior al de mercado.)

B.- SUBSIDIOS DE PRESTAMOS CUALIFICADOS.

Estos subsidios los realizaba el M.O.P.U. de tal forma que en determinados casos, los tipos de interés eran muy inferiores a los del Convenio.

Este instrumento financiero ya había sido introducido en el Plan Trienal, pero en el Plan Cuatrienal 1.984-1.987 se diseñó con ciertas variaciones respecto al sistema anterior, que en la práctica no fueron realmente afortunadas, al dar lugar a un comportamiento errático de los pagos poco acorde con la tendencia previsible de incremento salarial o de crecimiento de la inflación.

En el Plan Trienal se calculaban 2 tablas de amortización: la cuota resultante (capital e intereses) con el interés del convenio y la cuota resultante con el tipo de interés subsidiado y el M.O.P.U. pagaba la diferencia entre ambas cuotas. De esta forma, el M.O.P.U. sólo financiaba intereses, puesto que las amortizaciones del capital eran iguales -y constantes- en ambas tablas.

Con el Plan Cuatrienal, el M.O.P.U. calcula cada cuota descomponiéndola en capital e intereses. Sólo los intereses sobre el capital pendiente recibían subsidio, al igual que sucedía en el Plan Trienal y al igual que en éste, esta técnica suponía una subvención decreciente al ir disminuyendo el capital pendiente, pero aún más en el Plan Cuatrienal, puesto que en éste las tablas se calculaban por el sistema de cuotas crecientes al 3% anual. De esta forma, *"por ejemplo, para adquirentes con la máxima subsidiación posible (6%,8% y 11%) y a tipo de interés de convenio del 14%, los pagos anuales a efectuar, por millón de pesetas de préstamo, pasaban de 70,145 pts, el primer años y 75,461 el segundo a*

100,862 el tercero, que se transformaba en 113,792 en el quinto, con un salto hasta 147,669 en el sexto; a partir de ese momento, hasta el último año del período de amortización, los pagos anuales del adquirente crecían a una tasa acumulativa media del 5,05%⁵⁵.

Hay que señalar que en 1.987 se introduce una importante modificación en cuanto a la subsidiación de intereses, pues todos los adquirentes cuyo volumen de ingresos fuese superior a 3.5 veces el S.M.I. dejaban de tener derecho a estas ayudas, con el espíritu de reconvertir la política de viviendas en una política eminentemente social.

Los subsidios a los que se podían acceder se dividían en tres escalones, según podemos ver en el esquema de la página siguiente.

Por otra parte hay que señalar que los recursos que el Crédito Oficial ha aportado a la Política de Viviendas en España en los últimos años por la vía de las dotaciones del I.C.O. lo han sido a tipos de interés inferiores a los de las restantes entidades financieras, por lo que puede afirmarse que para el M.O.P.U. la financiación obtenida del Crédito Oficial tenía un coste de subsidiación inferior a la obtenida de cualquier otra entidad.

Así, mientras los tipos de convenio establecidos entre el M.O.P.U. y las demás entidades oscilaban entre un 14% en 1.987, fijándose el tipo de convenio con entidades privadas para 1.988 en el 11,25% (la diferencia para el M.O.P.U. era muy pequeña, y los costes de subsidiación se habían reducido muchísimo), el Crédito Oficial mantuvo el tipo en el 11%, con lo que la ventaja inicial se fue perdiendo con el tiempo.

⁵⁵ GUILLEN,A.L., SAN PEDRO,H.A. y TINAUT,J.J.: "Evolución..." Op.cit., pag.40.

| NIVELES DE INGRESOS DE LOS BENEFICIARIOS EN N° DE VECES DEL S.M.I. | TIPOS SUBSIDIADOS RESULTANTES A LOS QUE TENDRIAN QUE HACER FRENTE |
|--|---|
|--|---|

| | |
|---------------------------|--------------|
| MENOS DE 2,5 VECES S.M.I. | 6 % 2 años. |
| | 8 % 3 años. |
| | 11 % 8 años. |

| | |
|------------------------------|-------------|
| ENTRE 2,5 y 3,5 VECES S.M.I. | 8 % 5 años. |
|------------------------------|-------------|

| | |
|------------------------------|--------------|
| ENTRE 2,5 y 3,5 VECES S.M.I. | 8 % 5 años. |
| | 11 % 8 años. |

| | |
|-------------------------|--------------|
| MAS DE 3,5 VECES S.M.I. | 11 % 5 años. |
| | 14 % 8 años. |

Por otra parte, el B.H.E. comenzó a diversificar sus actuaciones al aplicar toda su experiencia como financiador de vivienda protegida al segmento de vivienda libre con recursos captados en el mercado⁵⁶.

C.- FINANCIACION DIRECTA.

Esta vía de financiación suponía la apelación directa a los Presupuestos Generales del Estado e iba a dedicarse a la construcción de V.P.O. de promoción pública, que según los objetivos del Plan, tenían que alcanzar las 30.000 viviendas anuales financiadas, comprometiendo a las Comunidades Autónomas -con los problemas ya comentados anteriormente- en la consecución de los objetivos, al facilitar recursos la Administración Central a través del M.O.P.U. (F.C.I).

Analizando los Fondos Públicos obtenidos vía presupuestaria, hay que señalar que sólo puede examinarse la actividad de la Administración Central, pues no hay disponible un Presupuesto Consolidado de todas la Administraciones: Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales,...

El cuadro 3.15 nos muestra la evolución de los gastos públicos susceptibles de generar demanda de construcción y por tanto, determinante también del Subsector Vivienda:

- Capítulo 6 de los Presupuestos: *"Inversiones Reales"*.
- Capítulo 7 de los Presupuestos: *"Transferencia para Inversiones Reales"*.

⁵⁶ RODRIGUEZ LOPEZ, J.: "Financiación a la Vivienda en España: La transición hacia un sistema menos intervenido" Revista Española de Financiación a la Vivienda números 4-5, B.H.E., 1.988, pág.35.

En ambos casos se trata de obras civiles, puesto que está excluido el Ministerio de Defensa.

El cuadro 3.15 nos muestra que la participación del "Sector Construcción" y por tanto del subsector vivienda, en el gasto presupuestario ha disminuido en el último año del Plan Cuatrienal.

Además, la evolución trimestral muestra el retraso en la ejecución del gasto presupuestado: muy baja actividad siempre los primeros trimestres para luego ir aumentando con el transcurso del año.

Por último, el cuadro 3.16 nos muestra el bajo nivel de cumplimiento de las inversiones planeadas en los últimos años. Según S.E.O.P.A.N.⁵⁷:

"una tasa de cumplimiento en 1.987 similar a la media de los años normales (1.976/83: 89,2%) hubiera supuesto alrededor de 190.000 millones de pesetas en inversión pública adicional (unos 38.000 puestos de trabajo)".

D.- SUBVENCIONES PERSONALES.

Hasta 1.986 sólo podían acceder a ella los adquirentes de V.P.O. de promoción privada. A partir de 1.986 se amplía el privilegio a adquirentes de V.P.O. de promoción pública, a raíz del Real Decreto 709/1986.

Además, el Real Decreto 3.280/1.983 estableció la posibilidad -aunque nunca aplicada en la práctica- de subvencionar el 50% de las rentas en caso de VPO. destinadas a alquiler y que fuesen de promoción pública. No debe extrañarnos demasiado que esta posibilidad tuviese poca difusión, porque pese a la importancia que las casas sociales de renta construidas por el Estado tienen en la mayoría de los países de la CE, en España se carece de una tradición en este sentido.

⁵⁷ SEOPAN: "Informe Anual", 1.987. Op.cit.,pág.82.

Cuadro 3.15

**OBLIGACIONES DE INVERSION
RECONOCIDAS POR LA ADMINISTRACION CENTRAL
CON CARGO A LAS CONSIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DE
CARACTER CIVIL Y TOTAL DE OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS**

(Millones de pesetas)

| Años | Capitulo 6 (sin Mº D.) | Capitulo 7 (sin Mº D.) | Capitulos 6 y 7 (sin Mº D.) | Oblig. recon. totales (con Ministº. de Defensa) |
|-------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|--|
| 1980: | 81,104 | 302,159 | 383,263 | 2,467,900 |
| 1981: | 114,574 | 381,880 | 496,454 | 3,091,230 |
| 1982: | 200,762 | 556,381 | 757,143 | 3,814,710 |
| 1983: | 246,791 | 596,365 | 843,156 | 4,980,762 |
| 1984: | 235,067 | 604,150 | 839,217 | 6,096,941 |
| 1985: | 252,042 | 758,065 | 1,010,107 | 6,576,786 |
| 1986: | 207,721 | 708,666 | 916,387 | 8,121,291 |
| 1987: | 225,147 | 687,670 | 912,817 | 16,321,992 |

Fuente: Intervención General del Estado: "Situación de los créditos Presupuestarios"
Avance mensual.

Cuadro 3.16

**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES
PRESUPUESTADAS DEL CAPITULO 6 (INVERSIONES REALES)
Y CAPITULO 7 (TRANSFERENCIAS PARA INVERSIONES REALES)**

| | Capitulos | | | | Capitulos | | |
|-------|-----------|--------|--------|-------|-----------|--------|--------|
| | 6 | 7 | 6 y 7 | | 6 | 7 | 6 y 7 |
| 1976: | 82,8 % | 92,1 % | 88,4 % | 1982: | 85,1 % | 90,9 % | 89,3 % |
| 1977: | 77,3 % | 97,8 % | 90,4 % | 1983: | 83,7 % | 89,6 % | 87,5 % |
| 1978: | 77,1 % | 94,1 % | 88,7 % | 1984: | 79,5 % | 77,9 % | 78,3 % |
| 1979: | 73,2 % | 87,0 % | 83,0 % | 1985: | 79,4 % | 78,1 % | 78,4 % |
| 1980: | 79,1 % | 91,0 % | 87,7 % | 1986: | 79,6 % | 75,7 % | 76,5 % |
| 1981: | 87,2 % | 94,2 % | 92,2 % | 1987: | 80,0 % | 72,1 % | 73,9 % |

Fuente: SEOPAN

NOTA.- La regresión experimentada por el grado de cumplimiento en 1979 y que rompe la tendencia al alza de ese período se explica por la tardía aprobación los Presupuestos de ese año (julio de 1.979).

Las condiciones para las subvenciones personales eran las siguientes:

A) V.P.O. DE PROMOCION PRIVADA:

1. El beneficiario no podía tener ingresos superiores a 3,5 veces el S.M.I. Para 1.987 se estableció la necesidad de contabilizar en los ingresos todos los percibidos por los miembros de la unidad familiar que convivieran bajo el mismo techo.
2. El precio máximo de venta no podía superar al valor del módulo ponderado calculado por el Ministerio para esa zona geográfica.
3. Para el cálculo de la subvención se tenía en cuenta el número de miembros de la familia.
4. Se establecían diferentes tramos de ayuda en función de las características anteriores.

B) V.P.O. DE PROMOCION PUBLICA:

Las subvenciones sólo podían alcanzar al 6% del precio de venta, a fin de compensar a los adquirentes de V.P.O. de promoción pública de un fenómeno de sobreimpuesto a raíz de la implantación del I.V.A. a principios de 1.986 y que, desde luego, no había sido un efecto deseado por la Administración fiscal.

E.- INSTRUMENTOS FISCALES.

No puede decirse que el Plan Cuatrienal hiciera uso de un conjunto armónico de instrumentos fiscales. Sin embargo, es cierto que la política fiscal influyó sobre los resultados.

Así, la Disposición Adicional de la Ley 30/1.985 de 2 de agosto, del Impuesto sobre Valor Añadido establece:

"El régimen fiscal de las operaciones inmobiliarias se concreta en importantes exenciones que afectarán a entregas de terrenos rústicos, terrenos urbanos no edificables, segundas y ulteriores entregas de edificaciones, arrendamientos de determinados inmuebles, etc. Dichas operaciones estarían sujetas al concepto de "Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados si se efectuasen fuera del contexto de la actividad empresarial o profesional".

En el caso de que las operaciones inmobiliarias tuviesen lugar en el marco de una actividad empresarial o profesional, las entregas de estos bienes quedan sujetas al I.V.A. según el art.1 de la Ley 30/1.985:

"El impuesto sobre el Valor Añadido es un impuesto de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo y grava, en la forma y condiciones previstas en esta Ley, las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuados por empresarios y profesionales (...)"

Así pues, queda claramente establecido por la Ley que la primera entrega de una vivienda está sujeta al I.V.A. No lo estará si se trata de la segunda o posterior entrega de una vivienda pues, en este caso, no es la entrega realizada por un profesional, por lo que las viviendas usadas no están sujetas al I.V.A. sino al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y A.J.D. (aunque en definitiva se paga el 6% en ambos casos).

En el caso concreto de las V.P.O. de promoción pública, la financiación a largo plazo que obtienen los adquirentes no se considera un préstamo -que estaría sujeto al I.V.A. por el artículo 7 de la Ley y exento por el artículo 8.18.b.- sino un aplazamiento del pago.

En el caso de pagos aplazados, la Ley del I.V.A. establece en su artículo 17.2.2º: *"La base imponible del Impuesto está constituida por el importe total de*

la contraprestación de las operaciones sujetas al mismo. En particular, se incluyen en el concepto de contraprestación los intereses devengados como consecuencia del retraso en el pago del precio".

Así, la base imponible del I.V.A. no sólo incluye el precio de venta, sino además los intereses generados por el aplazamiento del pago. Por esta razón, se estableció una subvención del 6% sobre el precio de la vivienda a los adquirentes del V.P.O. de promoción pública (el 6% era precisamente el tipo impositivo del I.V.A. que iban a tener que pagar), con el fin de equiparar fiscalmente a estos adquirentes con los de cualesquiera otra vivienda de protección oficial o libre.

Respecto a las desgravaciones fiscales en el I.R.P.F., el Real Decreto-Ley de 30 de abril de 1.985, asimiló la rehabilitación a la vivienda de nueva construcción en cuanto a desgravaciones en el I.R.P.F., y con vigencia desde el 9 de mayo de 1.985.

Las deducciones planteadas eran:

- El 15% de las cantidades satisfechas por adquisición de la vivienda con la condición de que fuese utilizada como residencia permanente y que no fuera de nueva construcción, así como las cantidades invertidas por sus propietarios en la rehabilitación de sus viviendas estuvieran o no ocupadas por ellos.

La Ley 48/1.985 de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas limita a partir del 1 de enero de 1.986 a 800.000 pts. los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición o mejora de inmuebles en el cómputo de la deducción por intereses. Posteriormente, se amplía dicho límite a 1.600.000 pts. en el caso de declaración conjunta.

Se calcula que la aplicación de la desgravación en la cuota del I.R.P.F. y la deducción de los intereses de préstamos para vivienda en la base imponible del I.R.P.F. supuso más de 120.000 millones, tal como se señala en el apartado E) del epígrafe 3.2.4.4.4. de este mismo capítulo. Habría que contabilizar además las cantidades que, en concepto de tasas y contribuciones, dejaron de percibir Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

3.2.4.4.4. Distribución de la financiación al Plan Cuatrienal 1.984-1.987 por entidades.

A.- COMPARACION CON EL PLAN TRIENAL.

Comparando los datos de ambos planes puede afirmarse que las Cajas de Ahorro aumentan su participación mientras que el Crédito Oficial y sobre todo la Banca Privada, la disminuyen.

Pueden contemplarse dicha evolución en el cuadro 3.18.

En general, puede afirmarse que el Plan Cuatrienal tiene ostensibles puntos comunes con el Plan Trienal. Ello es lógico si se tiene en cuenta que los resultados de aquél habían constituido una experiencia muy positiva, aunque muchos objetivos resultaron inalcanzados.

Así, en el ámbito de la financiación se sigue manteniendo la figura de los Convenios de financiación, que se destinan a cubrir no sólo los objetivos de V.P.O. de promoción privada -tal como era la norma en el Plan Trienal- sino también las actuaciones de rehabilitación protegida, que era una de las novedades de Plan Cuatrienal, al incluir a la Rehabilitación como actividad protegible.

Cuadro 3.17

CREDITO A LA VIVIENDA POR ENTIDADES

| AÑOS | CREDITO OFICIAL | | CAJAS DE AHORRO | | BANCA PRIVADA | | TOTAL | | |
|------|-----------------|------|-----------------|------|---------------|-----|-----------|------|------|
| | Mil mill. | % | Mil mill. | % | Mil mill. | % | Mil mill. | Δ% | % |
| 1981 | 328,5 | 31,7 | 1.164,3 | 49,2 | 577,8 | 6,8 | 2.070,6 | 17,5 | 17,0 |
| 1982 | 433,8 | 34,7 | 1.281,9 | 43,9 | 558,5 | 5,9 | 2.274,2 | 9,8 | 16,1 |
| 1982 | 556,6 | 37,3 | 1.475,6 | 41,4 | 536,2 | 5,3 | 2.568,4 | 12,6 | 16,3 |
| 1984 | 698,3 | 40,6 | 1.573,6 | 42,2 | 541,9 | 5,4 | 2.813,8 | 9,6 | 17,7 |
| 1985 | 822,9 | 42,8 | 1.697,7 | 41,8 | 595,3 | 5,6 | 3.115,9 | 10,7 | 18,1 |
| 1986 | 937,7 | 44,8 | 1.928,8 | 40,8 | 705,3 | 6,2 | 3.517,8 | 14,6 | 19,0 |
| 1987 | 1.027,9 | 44,8 | 2.130,4 | 36,0 | 906,8 | 7,0 | 5.065,1 | 13,8 | 18,7 |

Fuente: Comisiones de seguimiento Plan Trienal y Cuatrienal.

NOTA.- Se contabiliza como créditos a la vivienda los préstamos concedidos en su totalidad, estuviere la actuación calificada como protegida o no.
El siguiente cuadro 3.18 ofrece la evolución resumida de cada entidad en los dos planes de vivienda, pero expresa sólo la financiación a V.P.O. privada y Rehabilitación protegida.

Cuadro 3.18

**COMPARACION DE LA DISTRIBUCION POR ENTIDADES
DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS A V.P.O.
PROMOCION PRIVADA Y REHABILITACION
A LO LARGO DE LOS PLANES TRIENAL Y CUATRIENAL**

(Datos en Miles de Millones de Pts. y %)

| ENTIDADES | PLAN 1.981 - 1.983 | | PLAN 1.984 - 1.987 | |
|----------------------|---------------------------|--------------|---------------------------|--------------|
| | TOTAL | % | TOTAL | % |
| CAJAS DE AHORRO | 455,3 | 43,4 | 1.034,4 | 65,6 |
| BANCA PRIVADA | 261,3 | 24,9 | 143,4 | 9,1 |
| CREDITO OFICIAL | 333,0 | 31,7 | 398,0 | 25,3 |
| T O T A L E S | 1.049,6 | 100,0 | 1.575,4 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Comisiones de seguimiento de los Planes respectivos.

NOTAS:

1. En las Cajas de Ahorro se incluye Caja Postal.
2. En el Crédito Oficial para 1.986 y 1.987 se incluyen los Convenios con el M.O.P.U.
3. Sólo estudiamos V.P.O. promoción privada y Rehabilitación porque V.P.O. promoción pública se financia directamente vía presupuestos del M.O.P.U y F.C.I.

Una visión pormenorizada de la financiación por entidades puede contemplarse en los cuadros 3.17 y 3.18.

B.- CAJAS DE AHORROS.

Las Cajas de Ahorros incrementan de forma importante su papel en la financiación al sector, con lo que siguen mostrando una tendencia de ya larga trayectoria.

Las Cajas de Ahorros aumentan un 21% su participación Cuatrienal respecto a la actividad mostrada en el Plan Trienal básicamente a través del gran descenso experimentado por la Banca Privada, que de un grado de participación del 24,9% en el Plan Trienal, pasó en el Plan Cuatrienal al 9,1%.

Los cuadros 3.19, 3.20 y 3.21 nos expresan la posición de las Cajas de Ahorros y su actividad financiera en el Plan Cuatrienal de la Vivienda. Como puede observarse en el cuadro 3.19, el saldo vivo del crédito vivienda concedido por dichas entidades fue aumentando a lo largo del Plan llegando al máximo en el último año de vigencia de éste.

Comparando la actuación de las Cajas de Ahorros con la del resto de las entidades -cuadro 3.20- puede decirse que otorgaron a lo largo del Plan más del 50% del crédito vivienda concedido.

Este porcentaje se eleva hasta el 66% si se excluye la financiación otorgada vía convenios con el M.O.P.U., lo que da idea del enorme apoyo que representan las Cajas de Ahorros para el Plan Cuatrienal de la Vivienda.

C.- LA BANCA PRIVADA.

La Banca privada experimenta un descenso muy notable en la financiación de la vivienda a lo largo del cuatrienio, como ya se ha dicho.

De un 24,9% de participación en el Plan Trienal, pasa a un 9,1% de participación en el Plan Cuatrienal.

Sin embargo, hay que señalar que desde 1.986 la Banca privada experimenta un notable dinamismo, concentrando su actividad en la vivienda libre.

En 1.987, la Banca privada experimenta el mayor crecimiento en valor absoluto de sus saldos de crédito vivienda (ver cuadros 3.19 y 3.20), dirigiéndose, como ya hemos visto, hacia el sector no protegido, tal como se recogen en el cuadro 3.21.

Este hecho es interesante porque supone una cierta especialización hacia el sector libre, mientras las Cajas de Ahorros siguen financiando actuaciones fundamentalmente protegidas y el Crédito Oficial se reorganiza hacia actuaciones menos protegidas y más competitivas.

D.- CREDITO OFICIAL.

Aunque el papel del Crédito Oficial sigue siendo muy importante -25,3% de la financiación del Plan Cuatrienal- se evidencia que perdió peso, sobre todo si se compara con los datos del Plan Trienal, en que participó con un 31,7% de la financiación total.

Pero es que además, teniendo en cuenta que los datos recogidos para 1.986 y 1.987 incluyen como "*Crédito Oficial*" las cantidades financiadas a través de los

Cuadro 3.19

**CREDITO VIVIENDA* EN EL PLAN CUATRIENAL:
SALDOS VIVOS A 31 DE DICIEMBRE
(Millones de pts)**

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1. Cajas de Ahorro | 1.561.383 | 1.685.600 | 1.913.700 | 2.113.078 |
| 2. Banca Privada | 397.443 | 456.000 | 576.500 | 768.229 |
| 3. Crédito Oficial | 698.324 | 822.900 | 937.849 | 1.027.917 |
| 4. Sistema Crediticio: (1 + 3) | 2.657.150 | 2.964.500 | 3.428.049 | 3.909.224 |
| 5. Sociedades de Crédito Hipotecario | 21.600 | 48.900 | 95.400 | 155.600 |
| 6. TOTAL (4 + 5) | 2.678.750 | 3.013.400 | 3.523.449 | 4.064.824 |

(*) Adquisición de vivienda propia y construcción de inmuebles.

Fuente: G. LEVENFELD: "Los cambios del marco de financiación a la vivienda libre".
Revista Situación 1988/2.

Cuadro 3.20

**PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS
EN EL CREDITO VIVIENDA DEL PLAN CUATRIENAL**

| | 1984-IV | 1985-IV | 1986-IV | 1987-IV |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 1. Cajas de Ahorro | 58,3 | 55,9 | 54,3 | 52,0 |
| 2. Banca Privada | 14,8 | 15,1 | 16,4 | 18,9 |
| 3. Crédito Oficial | 26,1 | 27,3 | 26,6 | 25,3 |
| 4. Sistema Crediticio | 99,2 | 98,4 | 97,3 | 96,2 |
| 5. SCH | 0,8 | 1,6 | 2,7 | 3,8 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: G. LEVENFELD: "Los cambios del marco de financiación a la vivienda libre".
Revista Situación 1988/2.

Cuadro 3.21

**DISTRIBUCION POR ENTIDADES DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS
A LA V.P.O. DE PROMOCION PRIVADA Y A LA REHABILITACION
(En Miles de Millones de pts)**

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Cajas de Ahorro (Incl. Caja Postal) | 176,6 | 273,2 | 276,3 | 307,9 |
| Banca Privada | 45,5 | 34,8 | 38,9 | 24,2 |
| Crédito Oficial (a) | 97,1 | 35,7 | 108,3 | 106,9 |
| Totales | 319,2 | 393,7 | 423,5 | 439,0 |

Fuente: Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal,
(a) Se incluyen, en 1986 y 1987, convenios con MOPU.

convenios del M.O.P.U. y en las mismas condiciones que el resto de las entidades financieras y que no procedieron en su totalidad de las dotaciones ordinarias del I.C.O., sino también de recursos captados en el mercado a través de cédulas hipotecarias, se entiende que no sólo perdió peso cuantitativo el Crédito Oficial, sino también cualitativo, porque a partir del Plan Cuatrienal el Crédito Oficial no debe entenderse como financiación especial y a tipos de interés inferiores a los de mercado, que era lo que sucedía anteriormente.

Por otra parte, cabía esperarse que mantuviese esta tendencia como así ha sucedido realmente, pues de acuerdo con las directrices que se ha trazado el Grupo Banca Pública, los Bancos Públicos y, en particular el Banco Hipotecario, se deben ir aproximando en sus fuentes de financiación y en sus técnicas operativas al resto de las entidades financieras, tratando de captar recursos en el mercado y obtener rentabilidad de los mismos.

Según J.J. Tinaut⁵⁸, puede además señalarse otra característica del Crédito Oficial: su eficaz papel como redistribuidor del flujo de financiación disponible a lo largo del tiempo para la actividad promotora o constructora, impidiendo la interrupción brusca que se produciría a principios de año al renegociarse los convenios entre el M.O.P.U. y las entidades financieras.

El cuadro n. 3.22 nos muestra que, salvo en 1.983 y 87, el Crédito Oficial concentraba en los dos primeros trimestres del año la concesión de los préstamos, incluso por encima de la media total de préstamos concedidos, con lo cual contribuía a suavizar las bruscas disminuciones del ritmo de financiación.

⁵⁸ TINAUT ELORZA, J.J.: "*Financiación privilegiada...*" Op. cit., pág. 83.

Tampoco hay que olvidar que, tal como expondremos en el epígrafe 3.2.4.4.4. de nuestra Tesis, mientras en un principio para el M.O.P.U. era muy valiosa la financiación obtenida del Crédito Oficial, al presentar un coste de subsidiación inferior al resto de las entidades, esta ventaja se fue perdiendo con el tiempo, al permanecer constantes los tipos de interés del Crédito Oficial e ir disminuyendo los de las restantes entidades financieras.

En cuanto a la repercusión que sobre el sector tuviera la reestructuración del Crédito Oficial, no hay que olvidar que básicamente ésta ha consistido en la sustitución, como fuente de financiación, de las dotaciones ordinarias del I.C.O. por recursos captados en el mercado.

Este proceso, iniciado en 1.986, supone no sólo el pago de intereses por las dotaciones recibidas del Tesoro, sino la devolución de éstas. En este contexto, en 1.987 el Banco Hipotecario de España recibió un 30% menos de dotaciones que el 1.986, lo que obligó a partir de ese momento a diseñar una estrategia de captación de recursos en el mercado ante la insuficiencia de la financiación recibida del I.C.O.

Así, el Banco Hipotecario de España emite cédulas hipotecarias -sin grandes beneficios por los elevados tipos de interés del mercado- y trata de incrementar sus depósitos apoyándose en el ahorro-vivienda. Para rentabilizar este pasivo, el Banco Hipotecario estimula su participación en el sector libre, dedicándole un 30% del total de sus préstamos concedidos, cuando en 1.986 sólo le dedicó el 18%, tal como puede verse en el cuadro 3.24.

Cuadro 3. 22**RECURSOS FINANCIEROS CANALIZADOS POR EL CREDITO OFICIAL
AL PLAN CUATRIENAL 1984 - 1987****A) Datos en M.M. de pesetas en créditos concedidos**

| Origen de los recursos | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | Total |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Dotaciones ordinarias ICO | 97,1 | 85,7 | 93,3 | 85,5 | 632,4 |
| 2. Recursos captados en el mercado | — | — | 15,0 | 21,4 | 36,4 |
| 3. Totales 1 + 2 | 97,1 | 85,7 | 108,3 | 106,9 | 668,8 |
| 4. Recursos via concertos con banca privada | 53,1 | 38,4 | 5,5 | — | 298,7 |
| 5. Totales 3 + 4 | 150,2 | 124,1 | 113,8 | 106,9 | 967,5 |
| 6. Total 1 + 2 como % | 30,4 | 21,8 | 25,6 | 24,4 | 26,9 |
| 7. % s/totales préstamos concedidos bajo convenios anuales MOPU-Entidades financieras | 47,1 | 31,5 | 26,9 | 24,4 | 38,9 |

Fuente: Comisión Seguimiento Plan Cuatrienal

Cuadro 3. 22**RECURSOS FINANCIEROS CANALIZADOS POR EL CREDITO OFICIAL
AL PLAN CUATRIENAL 1984 - 1987****B) Datos en Porcentaje**

| 0. ORIGEN DE LOS RECURSOS | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | TOTAL |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| <hr/> | | | | | |
| 1. DOTACIONES ORDINARIAS ICO | 064,6 | 069,0 | 082,0 | 080,0 | 065,4 |
| <hr/> | | | | | |
| 2. RECURSOS CAPTADOS EN EL MERCADO | — | — | 013,2 | 020,0 | 003,8 |
| <hr/> | | | | | |
| 3. TOTAL (1)+(2) | 064,6 | 069,0 | 095,2 | 100,0 | 069,2 |
| <hr/> | | | | | |
| 4. RECURSOS VIA CONCIERTOS BANCA PRIVADA | 035,4 | 031,0 | 004,8 | — | 030,8 |
| <hr/> | | | | | |
| 5. TOTAL (3) + (4) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro anterior 3.22 (A)

Cuadro 3. 23

**DISTRIBUCION DENTRO DE CADA AÑO DE LAS
CONCESIONES DE PRESTAMOS DEL CREDITO OFICIAL EN %
SOBRE EL TOTAL ANUAL DEL CREDITO OFICIAL (C.O.)
Y SOBRE EL TOTAL ANUAL CON CARGO A CONVENIOS DEL MOPU,
EN LOS PLANES TRIENAL Y CUATRIENAL**

| Trimestres | 1981 | | 1982 | | 1983 | | 1984 | | 1985 | | 1986 | | 1987 | |
|------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| | CO | Total |
| I | 31.3 | 21.4 | 19.7 | 19.0 | 12.9 | 17.2 | 19.1 | 12.0 | 28.7 | 18.2 | 21.4 | 13.7 | 19.6 | 12.8 |
| II | 27.9 | 22.0 | 29.5 | 26.4 | 19.9 | 22.5 | 23.7 | 22.4 | 37.6 | 29.2 | 28.6 | 30.6 | 24.7 | 33.9 |
| III | 14.7 | 19.7 | 18.3 | 20.8 | 28.0 | 22.6 | 19.9 | 23.4 | 17.3 | 19.5 | 22.8 | 24.3 | 27.7 | 24.1 |
| IV | 26.1 | 36.9 | 32.5 | 33.8 | 39.2 | 37.8 | 37.3 | 42.2 | 26.9 | 33.1 | 27.2 | 31.4 | 28.0 | 29.2 |

Fuente: TINAUT ELORZA, J.J.: "Financiación a la Vivienda mediante el Crédito Oficial". Revista Economistas nº 30. Madrid, 1988. Pág. 83.

NOTA: Puede observarse aquí la concentración intraanual de las concesiones. Excepto en 1983 y 1987, en el primer semestre de cada año el Crédito Oficial concentraba gran cantidad de sus préstamos, constituyendo a contribuir el descenso que siempre se producía a principios de año por la renegociación de los convenios.

Teniendo en cuenta que bajo la rúbrica "TOTAL" están incluidos también los préstamos concedidos por el C.O. puede comprenderse que la diferencia sería aún mayor.

Cuadro 3.24

**EVOLUCION DEL ACTIVO Y PASIVO DEL B.H.E.
COMO CONSECUENCIA DE LA REESTRUCTURACION DEL CREDITO OFICIAL**

(Miles de millones de pesetas)

| | 1985 | 1986 | 1987 |
|--|---------|---------|---------|
| Financiación a la vivienda protegida | 78,2 | 78,0 | 77,0 |
| Financiación a la vivienda libre | — | 1,8 | 3,4 |
| Otros créditos | 12,7 | 10,1 | 8,8 |
| Dotaciones del ICO | 61,3 | 60,0 | 58,3 |
| Conciertos con entidades de crédito | 22,1 | 21,6 | 20,4 |
| Empréstitos | 7,1 | 9,0 | 9,5 |
| Depósitos | 1,4 | 0,9 | 2,0 |
| Fondos propios | 5,1 | 5,3 | 6,1 |
| Balance a fin de año (miles de millones de pesetas). | 1.952,3 | 1.174,7 | 1.278,5 |

355

Fuente: GOMEZ de MIGUEL, J.M.: "La financiación privilegiada al sector de la vivienda". Revista Economistas nº 30. Madrid 1988. Pág. 75.

E.- LOS COSTES DEL PLAN CUATRIENAL

Independientemente del grado de cumplimiento alcanzado, el Plan Cuatrienal supuso una carga financiera enorme para el Estado, como puede verse en el cuadro 3.25.

Puede decirse que, al igual que sucedió con el Plan Trienal, se operó una traslación de costes de la política de viviendas hacia generaciones futuras nada desdeñable, y que puede suponer un peso demasiado grande para el Estado, sobre todo cuando la situación del déficit público desanima el crecimiento del gasto público:

"Durante el anterior Plan Cuatrienal el sector público incurrió en un gasto anual total de casi 230.000 millones de pesetas. Más de 10.000 millones iba destinados a gastos directos para las viviendas de promoción pública y para la subsidiación de intereses y subvenciones personales de viviendas -nuevas rehabilitadas- de protección oficial de promoción privada. Mientras, los gastos fiscales (desgravación en la cuota del I.R.P.F. y la deducción de intereses de los préstamos para vivienda en la base imponible del I.R.P.F.), superaron los 120.000 millones. Este esfuerzo sectorial es poco conocido y valorado e indica la atención comparativa que el Gobierno dedica al sector. A ello habría que añadir el esfuerzo presupuestario de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos (contribución urbana y tasas)"⁵⁹.

"La importancia de esta traslación de costes es tal que, según estimaciones del propio M.O.P.U., de un coste medio por este concepto de 25.000 millones año en los dos últimos del cuatrienio, se pasaría entre 1.988 y 1.993 a unos pagos medios de 60.000 millones de pesetas"⁶⁰.

⁵⁹ Vid. GARCIA DE BLAS, A.: *"La financiación del sector de la vivienda en el nuevo diseño de la Política de Vivienda"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda num. 4-5, B.H.E., 1988, pág. 114.

⁶⁰ Vid. GOMEZ DE MIGUEL, J.M.: *"La financiación privilegiada al sector de la vivienda"*. Revista Economistas nº 30, Madrid, 1988, pág. 70.

Cuadro 3.25

GASTO PUBLICO EN VIVIENDA

(Miles de millones de pesetas)

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1. Gastos directos | | | | | | |
| 1.1 VPO promoción pública y suelo. | | | | | | |
| * Admón Central | 58,2 | 50,3 | 39,0 | 12,8 | 32,9 | 21,7 |
| * CC.AA. (FCI) | - | 24,7 | 48,0 | 53,0 | 39,2 | 40,1 |
| * Total 1.1. | 58,2 | 75,0 | 87,0 | 66,8 | 72,1 | 61,8 |
| 1.2 VPO prom. privada y rehabilitación | | | | | | |
| * Subsidación Intereses | 0,1 | 1,0 | 4,1 | 9,0 | 14,3 | 20,0 |
| * Subvenciones personales | - | - | - | 1,9 | 0,8 | 20,0 |
| * Total 1.2. | 0,1 | 1,0 | 4,1 | 10,9 | 15,1 | 25,0 |
| 1.3 Total (1.1. + 1.2) | 58,3 | 76,0 | 91,1 | 76,7 | 87,2 | 101,8 |
| 2. Gastos indirectos (*) | | | | | | |
| 2.1. Gastos fiscales | | | | | | |
| * ITP y AJD | 1,6 | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 2,3 | - |
| * IGTE (VPO) | 11,5 | 23,7 | 41,0 | 43,2 | 50,0 | - |
| * IRPF (desgravación en cuota) | 44,5 | 49,9 | 46,1 | 51,4 | 66,9 | 67,0 |
| * Total 2.1 | 57,6 | 75,3 | 89,0 | 96,6 | 119,2 | 67,0 |
| 2.2 Otros gastos: deducción de intereses de préstamos vivienda en base imponible IRPF | 17,9 | 19,6 | 27,3 | 33,4 | s.d. | 54,0 |
| 2.3 TOTAL (2.1 + 2.2) | 75,5 | 94,9 | 116,3 | 130,0 | 119,2 | 121,0 |
| 3. TOTAL (1.3. + 2.3.) | 133,8 | 170,9 | 207,4 | 206,7 | 206,4 | 222,8 |

(*) Estimación

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

3.2.4.4.5. Consideraciones críticas del Plan Cuatrienal.

Numerosos autores realizaron revisiones críticas del Plan Cuatrienal⁶¹.

Las observaciones realizadas por la mayoría de ellos son las siguientes:

1. Resulta preocupante que el segmento de V.P.O. de promoción pública, el que más claramente permite el desarrollo de una política de Viviendas Social presentará una evolución tan decadente y pesimista.
2. El Plan Cuatrienal apenas atiende dos aspectos cuyos resultados prácticos podrían haber sido más importantes: a) Se desatendió el mercado de la vivienda usada, a pesar de las recomendaciones de muchos autores de equiparla a la vivienda nueva en cuanto a financiación privilegiada y beneficios fiscales.
b) Tampoco se consideró la autoconstrucción.
3. Existen indicios razonables acerca de la existencia de sobrepuestos encubiertos por supuestas mejoras en la calidad de los materiales o en el coste del suelo y de exceso de superficie construida sobre los baremos permitidos.
4. Existen, asimismo, razonables indicios de desviaciones en el uso o destino de V.P.O. de promoción privada.

⁶¹ Con referencia a esta cuestión pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos:
- GUILLEN, A.L., SAN PEDRO, H.A. Y TINAUT, J.J.: "*Evolución de la Política...*" Op. cit.
- TINAUT, J.J.: "*Financiación de la Vivienda...*" Op. cit.
- MORENO, J.R.: "*Consideraciones...*" Op. cit.
- GONZALEZ HABA, J.L.: "*1.987: último...*" Op. cit.

Todos los autores se remiten habitualmente en sus juicios críticos a los datos ofrecidos por los sucesivos informes de la Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal.

Ante estas desviaciones, se aprueba el Real Decreto 2.569/1.986 de 5 de diciembre, sobre medidas financieras en materia de V.P.O. con el objeto de:

- A) Imponer la obligación de acreditar mediante certificado del Ayuntamiento la efectiva residencia del adquirente en el municipio en que se ubica la vivienda, pues en el caso de que no vaya a constituir el domicilio habitual del adquirente, éste tiene que ceder la vivienda en plazo de 3 meses.
 - B) Limitar el acceso a los subsidios de intereses estableciendo límites cuantitativos a los ingresos de los posibles beneficiarios.
5. A pesar de que se habló de potenciar el sector del alquiler, lo cierto es que no se aplicó el Real Decreto 3.280/1.983, que abría la posibilidad de que el I.P.P.V. subvencionara hasta el 50% de la renta de las viviendas V.P.O. de promoción pública destinadas al alquiler.

Respecto a las modificaciones en el marco legal del sector del alquiler, el Real Decreto 2/1.985 -conocido como Decreto "*Boyer*"- liberaliza el sector a partir de ese momento tal como expusimos en el Capítulo II de esta investigación, pero deja intacta toda la problemática de las viviendas de renta antigua, con los perniciosos efectos que ésta tiene sobre la conservación de estas viviendas y su elevado grado de deterioro, además de perpetuar una situación de redistribución de rentas a favor de los inquilinos y en contra de los propietarios independientes de los ingresos de cada uno de esos grupos sociales y de impedir el desarrollo de una oferta

diversificada de viviendas en alquiler a las que pudieran dirigirse los sectores sociales insolventes para adquirir una vivienda, dada la falta de incentivos de los propietarios de viviendas para ofrecerlas en alquiler.

6. No consta que se hiciera realmente algo en cuanto a la mejora del medio ambiente rural y urbano, que era uno de los objetivos cualitativos del Plan.
7. El segmento de rehabilitación estaba aún demasiado poco desarrollado. Las cifras son además engañosas dado que las actuaciones emprendidas eran muy heterogéneas.

No obstante, este tipo de actividad cuenta con unas expectativas futuras muy favorables.

8. Otro de los objetivos cualitativos del Plan Cuatrienal era que 25.000 V.P.O. de promoción privada anuales se destinaran a familias con ingresos no superiores a 2,5 veces el S.M.I. Parece ser que este objetivo sí se logró, aunque no puede afirmarse con absoluta certeza dada la ocultación de datos y de ingresos típica en estos casos.

Según fuentes del Banco Hipotecario de España, de las 63.472 V.P.O. del Plan Cuatrienal de promoción privada financiadas por el Banco Hipotecario de España:

* El 49% se benefició de subsidiación máxima, es decir, de tipos de interés resultantes del 6% (2 años), 8% (3 años) y 11% (8 años) y por tanto había acreditado un nivel de ingresos inferior a 2,5 veces el S.M.I.

* El 21% se benefició de subsidiación media, es decir, tipos de interés resultantes del 8% (5 años) y 11% (8 años), siempre que el nivel de ingresos estuviese comprendido entre 3,5 y 2,5 veces el S.M.I.

* El 30% disfrutó de subsidiación mínima, es decir, tipos de interés del 11% (5 años) ó 14% (8 años).

Suponiendo que el comportamiento del Banco Hipotecario de España sea representativo de lo sucedido en el sector, hipótesis en principio aceptable, el 50% de las viviendas se destinaron a las capas sociales más humildes, por lo que aunque no se cumplieron muchos objetivos, sí parece que se alcanzara éste.

9. El Plan Cuatrienal se diseñó con la doble contradicción de llevar a cabo una política flexible y personalizada y, sobre todo, social y de lograr, simultáneamente, relanzar el nivel de actividad del sector.

Lo primero exigía una actuación muy selectiva, lo segundo una actuación directa y masiva.

El resultado fue más bien a favor de lo segundo, aunque es evidente que han ayudado otros factores.

10. El papel de las Comunidades Autónomas en el Plan Cuatrienal no fue brillante. No obstante, parece que la decisión de involucrarlas no fue equivocada y que pueden y deben tener un protagonismo decisivo en el futuro del sector. Los sucesivos planes de vivienda que analizaremos posteriormente apuestan por esta posibilidad.

3.2.4.5. La nueva política de viviendas a partir de 1.988

3.2.4.5.1. *Introducción*

Finalizada la vigencia del Plan Cuatrienal de la Vivienda 1.984-1.1987, el 1 de enero de 1.988 entra en vigor la Nueva Política de Viviendas de Protección Oficial.

La Nueva Política es heredera y continuadora en muchos aspectos característicos de los anteriores Planes Trienal y Cuatrienal, aunque presenta cambios cualitativos y de orientación muy interesantes.

Para la elaboración del nuevo Plan se establecen diversos grupos de trabajo encargados de emitir informes sobre la situación del mercado y, sobre todo, sobre sus expectativas futuras, con especial énfasis en el segmento protegible y sus necesidades de financiación.

Se elabora un estudio de la situación por parte de un grupo coordinado y formado por representantes del M.O.P.U., Ministerio de Economía y Hacienda y Banco Hipotecario, que se eleva a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en Septiembre de 1.987. El 4 de Diciembre de 1.987 se redacta el Real Decreto 1.494 que es el cuerpo legal de la Nueva Política, junto con disposiciones complementarias posteriores.

Hay que señalar que una de las más importantes novedades del Real Decreto 1.494/1.987 es que con él se abandona la idea de elaborar planes de vivienda con un horizonte temporal determinado. En el preámbulo de ese Real

Decreto se reconoce que las medidas en él adoptadas *"no tienen duración predeterminada (...) articulándose así un procedimiento flexible que posibilite la adecuación de las actuaciones financieras estatales a las circunstancias económicas que prevalezcan en cada momento."*

La idea es establecer una Política de Vivienda con una filosofía concreta que sí va a permanecer en el tiempo, pero cuyos parámetros cuantitativos van a ir adaptándose a la realidad mediante Ordenes Ministeriales.

Así, cuando nos referimos al Plan 1.988 - 1.991, no nos referimos realmente a un Plan concreto, sino a una previsión presupuestaria sobre las actuaciones que van a llevarse a cabo en dichos años. Esta previsión podrá modificarse al ritmo de los acontecimientos.

3.2.4.5.2. El marco de la nueva política de viviendas

A) EL MARCO INSTITUCIONAL

La Constitución Española de 1.976 consagró como es sabido una nueva organización del Estado Español, pasando de un modelo de centralización del poder al llamado Estado de las Autonomías. El artículo 148 1. 3º de la misma establece, entre otras competencias de las Comunidades Autónomas, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Cuando fue diseñado el Plan Cuatrienal 1.984-87 evidentemente ya estaban constituidas dichas Autonomías, pero sólo dos de ellas, Cataluña y el País Vasco, habían recibido el traspaso de competencias en materia de vivienda por Real

Decreto 159/1.981 de 9 de Enero, en el caso de Cataluña (B.O.E. n. 33 de 7/2/1.981) y Real Decreto 3.006/81 de 27 de Noviembre en el caso de País Vasco (B.O.E. n. 304 de 21/12/1.981).

Cuando entra en vigor la Nueva Política de Vivienda el 1 de Enero de 1.988, la situación había cambiado radicalmente: absolutamente todas las Comunidades Autónomas había recibido ya el correspondiente traspaso de competencias en materia de viviendas, con la evidente necesidad de coordinar tanto recursos económicos como humanos. Al mismo tiempo, la Administración Central no había abandonado -ni debe hacerlo- su actividad en este campo, sobre todo en cuanto al diseño de las líneas maestras de la política de vivienda, como parte integrante de la política económica general, a fin de lograr una redistribución más equitativa de los recursos, con especial atención a los aspectos sociales de dicha política.

La actuación de la Administración Central puede resumirse en las siguientes palabras de J.J. Tinaut⁶²: *".... De ahí que el enfoque de la actuación estatal en la materia deba necesariamente basarse en la colocación y en la complementación de esfuerzos con la Comunidades Autónomas (CC.AA.), no en su sustitución."*

En suma, la Nueva Política pretende un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas, concediendo calificaciones provisionales y definitivas, así como *"calificaciones"* de tipo personal, -requisito indispensable para que el

⁶² TINAUT, J.J.: *"Política estatal de financiación a la vivienda a partir de 1.988"* Revista Situación 1.988/2, pág. 78.

M.O.P.U. otorgue los subsidios de intereses- en el caso de promoción de nuevas viviendas acogidas al Régimen de protección general.

En el caso de rehabilitación o de actuaciones acogidas al Régimen Especial, es el M.O.P.U. el único comprometido en las subvenciones y subsidiaciones.

Concentrándonos ahora en el análisis de los datos ofrecidos por los cuadros 3.26 y 3.27, puede afirmarse que las Comunidades Autónomas con mayores índices de crecimiento fueron aquéllas en las que el retroceso de las V.P.O. fue inferior a la media nacional (un 28,5 % si se compara con 1.987). Los mayores crecimientos se concentraron en Castilla La Mancha (45,1 %), Cataluña (39,4 %), Asturias (33,3 %), Comunidad Valenciana (22,1 %), y Navarra (17,2 %). Extremadura (18,9)

En general, las Comunidades periféricas son las que absorben un mayor volumen de viviendas libres. Así, Andalucía, Canarias, Cataluña y la Comunidad Valenciana suman el 56 % respecto al total nacional. En el caso de Madrid, las razones parecen apuntar a la consolidación de un mercado en el que la vivienda es concebida fundamentalmente como inversión.

Asimismo, la evolución observada muestra una mayor densidad de iniciaciones por habitante en las zonas más turísticas, tales como la Comunidad Valenciana, Canarias y Baleares, mientras que en núcleos de población ya fuertemente poblados, como Cataluña, Madrid y el País Vasco, las iniciaciones en relación a los habitantes fueron más bajas.

Precisamente en Baleares y Cataluña se evidencia además una gran sustitución de la vivienda protegida por la libre, que tuvo como origen el hecho de

que no se firmó el correspondiente acuerdo con la Administración Central de cara a las actuaciones protegibles.

El cuadro 3.28 nos muestra por su parte la evolución de los créditos destinados a V.P.O. desglosados por Comunidades Autónomas. En general, se evidencian fuertes descensos precisamente en Baleares y Cataluña, por la citada sustitución de la vivienda protegida por la vivienda libre.

En general, se produce un descenso por término medio de los créditos concedidos a V.P.O. respecto a 1.987 del 28,6 % como ya nos había indicado el cuadro 3.26., al mostrarnos un descenso del 28,5 % en términos de viviendas protegidas respecto a 1.987.

El cuadro 3.29. nos expresa la relación entre las viviendas iniciadas y otros parámetros, tales como la población o el desglose del volumen total de viviendas iniciadas en proporción a los V.P.O. A nivel nacional, un 25,2 % de las viviendas iniciadas fueron V.P.O. Por debajo de esta media, es decir, con una proporción de viviendas libres superior a la media nacional, se encuentran Baleares, Canarias, Cataluña, Cantabria, Comunidad Valenciana, Madrid, País Vasco y La Rioja.

Sin embargo, también hay que reconocer la responsabilidad de las propias Comunidades Autónomas sobre estos resultados, pues el Régimen Especial, que precisamente se destinaba a las familias más necesitadas, se obstaculizó al posponerse la firma de cinco Comunidades Autónomas del oportuno convenio con el M.O.P.U.

Cuadro 3.26

VIVIENDAS INICIADAS POR COMUNIDADES AUTONOMAS⁽¹⁾

(En miles de viviendas)

| | TOTAL | | | Tipo de Vivienda | | | | | |
|--------------------|-------|-------|---------------------------|--------------------------|------|---------------------------|-------|-------|---------------------------|
| | | | | V.P.O. Promoción Privada | | | LIBRE | | |
| | 1987 | 1988 | Variación 88/87 (%) | 1987 | 1988 | Variación 88/87 (%) | 1987 | 1988 | Variación 88/87 (%) |
| Andalucía | 39,6 | 43,1 | 8,8 | 22,1 | 14,6 | -33,9 | 17,5 | 28,5 | 62,9 |
| Aragón | 6,4 | 7,1 | 10,9 | 4,3 | 3,4 | -20,9 | 2,1 | 3,7 | 76,2 |
| Asturias | 4,8 | 6,4 | 33,3 | 3,6 | 3,8 | 5,6 | 1,2 | 2,6 | 116,7 |
| Baleares | 22,1 | 14,8 | -33,0 | 1,7 | 1,4 | -17,6 | 20,4 | 13,4 | -34,3 |
| Canarias | 26,3 | 24,7 | -6,1 | 2,5 | 1,7 | -32,0 | 23,8 | 23,0 | -3,4 |
| Cantabria | 2,9 | 2,7 | -6,9 | 1,8 | 0,6 | -66,7 | 1,1 | 2,1 | 90,9 |
| Castilla-La Mancha | 7,1 | 10,3 | 45,1 | 3,4 | 3,9 | 14,7 | 3,7 | 6,4 | 73,0 |
| Castilla-León | 12,5 | 12,8 | 2,4 | 6,1 | 4,2 | -31,1 | 6,4 | 8,6 | 34,4 |
| Caraluña | 20,3 | 28,3 | 39,4 | 11,0 | 5,8 | -47,3 | 9,3 | 22,5 | 141,9 |
| C. Valenciana | 40,3 | 49,2 | 22,1 | 11,9 | 8,8 | -26,1 | 28,4 | 40,4 | 42,3 |
| Extremadura | 3,7 | 4,4 | 18,9 | 2,9 | 3,3 | 13,8 | 0,8 | 1,1 | 37,5 |
| Galicia | 15,8 | 14,4 | -8,9 | 5,0 | 3,7 | -26,0 | 10,8 | 10,7 | -0,9 |
| Madrid | 19,9 | 21,0 | 5,5 | 6,5 | 4,0 | -38,5 | 13,4 | 17,0 | 26,9 |
| Murcia | 10,9 | 9,5 | -12,8 | 3,4 | 3,0 | -11,8 | 7,5 | 6,5 | -13,3 |
| Navarra | 2,9 | 3,4 | 17,2 | 1,8 | 1,5 | -16,7 | 1,1 | 1,9 | -27,7 |
| Pais Vasco | 4,3 | 4,4 | 2,3 | 1,7 | 1,0 | -41,2 | 2,6 | 3,4 | 30,8 |
| La Rioja | 2,8 | 2,9 | 3,6 | 1,6 | 0,6 | -62,5 | 1,2 | 2,3 | 91,7 |
| Ceuta y Melilla | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - |
| TOTAL | 242,6 | 259,4 | 6,9 | 91,3 | 65,3 | -28,5 | 151,3 | 194,1 | 28,3 |

Fuente: MOPU

⁽¹⁾ Sólo contabilizamos viviendas iniciadas de promoción privada, ya sean protegidas (VPO) o no (libres).

Cuadro 3.27

PROYECTOS VISADOS POR EL COLEGIO DE ARQUITECTOS

(Datos en miles de viviendas)

| | TOTAL | | | Tipo de Vivienda | | | | | |
|--------------------|--------------|--------------|---------------------------|------------------|-------------|---------------------------|--------------|--------------|---------------------------|
| | | | | V.P.O. | | | LIBRE | | |
| | 1987 | 1988 | Variación 88/87 (%) | 1987 | 1988 | Variación 88/87 (%) | 1987 | 1988 | Variación 88/87 (%) |
| Andalucía | 57,6 | 80,4 | 39,6 | 27,0 | 15,4 | -43,0 | 30,6 | 65,0 | 112,4 |
| Aragón | 8,9 | 10,6 | 19,1 | 4,1 | 2,8 | -31,7 | 4,8 | 7,8 | 62,5 |
| Asturias | 4,1 | 5,4 | 31,7 | 2,7 | 2,1 | -22,2 | 1,4 | 3,3 | 135,7 |
| Baleares | 42,3 | 20,6 | -51,3 | 2,0 | 0,7 | -65,0 | 40,3 | 19,9 | -50,6 |
| Canarias | 29,6 | 26,5 | -10,5 | 3,8 | 2,3 | -39,5 | 25,8 | 24,2 | -6,2 |
| Cantabria | 7,9 | 5,8 | -26,6 | 7,1 | 4,0 | -43,7 | 0,8 | 1,8 | 125,0 |
| Castilla-La Mancha | 8,2 | 11,3 | 37,8 | 3,8 | 3,6 | -5,3 | 4,4 | 7,7 | 75,0 |
| Castilla-León | 15,9 | 19,5 | 22,6 | 5,1 | 7,1 | 39,2 | 10,8 | 12,4 | 14,8 |
| Cataluña | 41,6 | 56,7 | 36,3 | 9,6 | 5,1 | -46,9 | 32,0 | 51,6 | 61,3 |
| C. Valenciana | 53,1 | 68,7 | 29,4 | 13,8 | 8,2 | -40,6 | 39,3 | 60,5 | 53,9 |
| Extremadura | 4,1 | 4,3 | 4,9 | 3,0 | 2,7 | -10,0 | 1,1 | 1,6 | 45,5 |
| Galicia | 13,3 | 13,9 | 4,5 | 4,6 | 3,2 | -30,4 | 8,7 | 10,7 | 23,0 |
| Madrid | 28,8 | 29,1 | 1,0 | 6,5 | 3,2 | -50,8 | 22,3 | 25,9 | 16,1 |
| Murcia | 15,7 | 16,2 | 3,2 | 5,1 | 4,5 | -11,8 | 10,6 | 11,7 | 10,4 |
| Navarra | 3,6 | 3,6 | 0,0 | 2,7 | 1,4 | -48,1 | 0,9 | 2,2 | 144,4 |
| País Vasco | 8,8 | 7,2 | -18,2 | 2,3 | 1,1 | -52,2 | 6,5 | 6,1 | -6,2 |
| La Rioja | 2,8 | 3,0 | 7,1 | 2,0 | 0,7 | -65,0 | 0,8 | 2,3 | 187,5 |
| Ceuta y Melilla | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - |
| TOTAL | 346,3 | 382,8 | 10,5 | 105,2 | 68,1 | -35,3 | 241,1 | 314,7 | 30,5 |

Fuente: MOPU

Cuadro 3.28

**CONCESIONES EN MILLONES DE PESETAS
DE CREDITOS A V.P.O. POR COMUNIDADES AUTONOMAS**

| | Media anual Plan Cuatrienal 1984-1987 | Totales anuales | | | Variación 88/87 (%) |
|--------------------|--|-----------------|----------------|----------------|---------------------------|
| | | 1986 | 1987 | 1988 | |
| Andalucía | 88.384 | 98.985 | 97.465 | 68.936 | -29,3 |
| Aragón | 21.245 | 23.738 | 22.229 | 17.334 | -22,0 |
| Asturias | 12.900 | 11.988 | 14.696 | 16.626 | 13,1 |
| Baleares | 6.999 | 7.361 | 9.438 | 1.561 | -83,5 |
| Canarias | 10.226 | 12.423 | 11.603 | 7.091 | -38,9 |
| Cantabria | 6.024 | 6.358 | 4.720 | 2.661 | -43,6 |
| Castilla-La Mancha | 12.255 | 12.849 | 15.377 | 22.756 | 48,0 |
| Castilla-León | 22.896 | 20.175 | 25.720 | 16.378 | -36,3 |
| Cataluña | 58.015 | 63.415 | 75.192 | 14.752 | -80,4 |
| C. Valenciana | 48.381 | 49.322 | 54.800 | 46.882 | -14,4 |
| Extremadura | 9.472 | 9.681 | 12.174 | 13.764 | 13,1 |
| Galicia | 15.570 | 15.712 | 20.010 | 20.855 | 4,2 |
| Madrid | 43.949 | 48.277 | 35.344 | 25.713 | -27,2 |
| Murcia | 14.942 | 15.419 | 14.490 | 19.675 | 35,8 |
| Navarra | 6.756 | 6.253 | 8.301 | 8.208 | -1,1 |
| País Vasco | 12.167 | 14.363 | 10.496 | 7.801 | -25,7 |
| La Rioja | 4.998 | 6.511 | 6.342 | 2.278 | -64,1 |
| Ceuta y Melilla | 622 | 706 | 603 | 143 | -76,3 |
| TOTAL | 395.801 | 423.536 | 439.000 | 313.414 | -28,6 |

Fuente: MOPU

Cuadro 3.29

VIVIENDAS INICIADAS E INCIDENCIA DE LAS MISMAS (1988)

Porcentajes

| | Participación de las VPO en el total de iniciaciones* | Participación territorial de iniciaciones en el Total nacional** | Participación en la población de derecho 1986 | Desviación |
|--------------------|---|--|---|-------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4)=(2)-(3) |
| Andalucía | 33,9 | 17,0 | 17,7 | -0,7 |
| Aragón | 47,9 | 2,6 | 3,1 | -0,5 |
| Asturias | 59,4 | 2,5 | 2,9 | -0,4 |
| Baleares | 9,5 | 5,5 | 1,8 | 3,7 |
| Canarias | 6,9 | 9,2 | 3,8 | 5,4 |
| Cantabria | 22,2 | 1,0 | 1,4 | -0,4 |
| Castilla-La Mancha | 37,9 | 4,0 | 4,4 | -0,4 |
| Castilla-León | 32,8 | 5,1 | 6,7 | -1,6 |
| Cataluña | 20,5 | 11,0 | 15,5 | -4,5 |
| C. Valenciana | 17,9 | 18,4 | 9,7 | 8,7 |
| Extremadura | 75,0 | 1,7 | 2,8 | -1,1 |
| Galicia | 25,7 | 5,9 | 7,4 | -1,5 |
| Madrid | 19,1 | 8,3 | 12,4 | -4,1 |
| Murcia | 31,6 | 3,6 | 2,6 | 1,0 |
| Navarra | 44,1 | 1,3 | 1,3 | 0,0 |
| País Vasco | 22,7 | 1,8 | 5,6 | -3,8 |
| La Rioja | 20,7 | 1,0 | 0,7 | 0,3 |
| Ceuta y Melilla | - | - | - | - |
| TOTAL | 25,2 | 100,0 | 100,0 | - |

* VPO de Promoción Privada

** VPO de Promoción Pública y Privada y Viviendas Libres

Fuente: MOPU

En cualquier caso, también cabe una interpretación más positiva de los hechos, que sería la siguiente: la política de viviendas empieza a ser más selectiva, es decir, hace llegar sus ayudas a menos gente, pero son realmente personas necesitadas. Creer ésto es sostener -y la realidad así parece apuntarlo- que muchas de las ayudas diseñadas en el pasado para los estratos inferiores de renta, beneficiaban a personas no estrictamente necesitadas, y que, por tanto, una política de viviendas social no tiene por qué ser, hoy por hoy, masiva.

B) EL MARCO ECONOMICO.

Evidentemente, el sector vivienda, además de tener un gran peso específico por su influencia sobre el ritmo de actividad económica general, está a su vez influido por el marco económico.

Al tratarse la vivienda, como ya vimos en la Introducción a este Capítulo, de un bien considerado como inversión, ha ido desarrollándose su demanda como una forma de mantener riqueza alternativa a otros activos financieros e incentivada desde el punto de vista fiscal. Sin embargo, en la medida en que los mercados financieros están aún en nuestro país relativamente poco desarrollados, no ha tenido el auge que en otras circunstancias hubiera sido posible.

En general, la historia de la financiación a la vivienda en España ha estado marcada por canales de financiación privilegiada hacia viviendas destinadas a la compraventa, pues la financiación de viviendas para su utilización en alquiler ha sido muy escasa, como ya hemos dicho repetidamente, y el Crédito Oficial ha sido

generalmente una vía fundamental de recursos para esta actividad económica.

Sin embargo, la liberalización de los mercados financieros en los años 70 y 80 ha ido cambiando lentamente el escenario, y puede afirmarse que se ha producido un sintomático auge de la financiación a la vivienda libre.

Por otra parte, la recuperación de los últimos años, tímida pero palpable, de la actividad económica, ha permitido al Gobierno diseñar una Política de Viviendas mucho más selectiva, hacia los sectores realmente necesitados, en los que se concentran ayudas personales individualizadas más intensas y mejorar las condiciones generales de financiación.

La mayoría de las Políticas de Vivienda anteriores se diseñaron, como ha podido comprobarse en nuestra exposición anterior, con un doble objetivo social y coyuntural.

La situación del sector con anterioridad a 1.988, con unas tasas medias de crecimiento económico relativamente altas, un incremento notable de la inversión nacional y extranjera y la aparición de un amplio abanico de fórmulas de financiación con un descenso en los tipos de interés nominales y el boom del suelo e inmobiliario en general, parecían aconsejar que la Política de Viviendas se diseñase más como un instrumento social -al servicio de la satisfacción de las necesidades básicas de viviendas de una parte de la población- que como un instrumento coyuntural de impulso de la actividad económica. A esta decisión también contribuyó la hipoteca heredada de los Planes Trienal y Cuatrienal y la necesidad de reducir o al menos controlar el Déficit Público.

Asimismo, la evidencia de un parque de viviendas con un alto porcentaje de desocupación y la evolución de las variables demográficas, parecían aconsejar una mejor utilización del parque actual más que una sobredimensión del mismo.

Por otra parte, hay que considerar que incluso la capacidad de reanimación de la actividad económica a través de su efecto de arrastre está siendo hoy puesta en tela de juicio: *"El efecto de arrastre (linkage) de la actividad económica que tradicionalmente se asignaba a la construcción resulta ya difuso. Del estudio de estos efectos de arrastre realizado a través de la TIOE-80 se deduce que la construcción no pasa de ser un sector de tipo medio a estos efectos, que no justificaría la adopción de una política de oferta basada en este tipo de efectos económicos."*⁶³

Lo cierto es que, en definitiva, a lo largo de 1.988 parece consagrarse la recuperación de la actividad en el subsector vivienda: en 1.988 se inician un total de 269.100 viviendas, de las cuales 65.300 fueron V.P.O. de promoción privada, 9.700 V.P.O. de promoción pública y 194.100 viviendas libres. Estas cifras⁶⁴ muestran no sólo la recuperación del pulso del subsector, sino la consolidación del segmento no protegido o libre, que creció un 28,3 % respecto a 1.987 (en concepto de viviendas iniciadas) y el evidente descenso del sector de V.P.O. de promoción privada respecto a 1.987 (-28,5 %). Igualmente, y ahora en términos

⁶³ PEREZ BLANCO, J.M. : *"Las razones del cambio en la política de vivienda: algunas consideraciones"* Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 4-5, B.H.E., 1988, pág. 123.

⁶⁴ Según datos ofrecidos por la Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal

de viviendas que fueron objeto de protección, se descendió a un 28,6 % respecto a 1.987 en cuanto a los créditos concedidos a las V.P.O.

En suma, el sector se recupera en gran parte debido a la importante actividad mostrada por el sector de viviendas libres, que llegan a suponer a lo largo de 1.988 el 72 % del total de viviendas iniciadas.

Las V.P.O. de promoción privada representaron el 24 % y las V.P.O. iniciadas de promoción pública el 4 %.

Ahora bien, esta recuperación del subsector vivienda no debe entenderse tan sólo como consecuencia de las medidas adoptadas administrativamente, sino enmarcándola en su contexto económico, pues 1.988 fue asimismo un año de recuperación económica: se produce un crecimiento económico del orden de 5 %, continúa la creación de empleos (387.000 ocupados más que en 1.987), existen favorables perspectivas de inversión en el sector ante los incrementos en los precios de las viviendas, etc.

Esto ha significado, además, que se incrementó la demanda de segundas residencias -cuyo estímulo fiscal hoy por hoy ha desaparecido- y que se empezó a configurar una demanda específica de viviendas como inversión, al tratarse de un bien con ganancias de capital muy seguras, con revalorización casi constante y cuya puesta en alquiler se había favorecido mucho a consecuencia de la última legislación vigente, tal como expusimos en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral con más detalle.

En resumen, la Política de Viviendas en los últimos años ha experimentado importantes cambios de orientación, como consecuencia de las modificaciones

introducidas en el marco político y económico.

En el Anexo a este apartado de nuestra exposición en este Capítulo puede encontrarse precisamente, un estudio comparativo entre los Reales Decretos 3.280/1.983, 2.329/1.983, 1.494/1.987 y 224/1989, es decir, una comparación entre el cuerpo normativo del Plan Cuatrienal y la Nueva Política de Viviendas a partir de 1.988, incluido el vigente Plan Nacional de la Vivienda 1992-1995.

C) LA SITUACION DEL MERCADO DE LA VIVIENDA: ESTIMACION DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA A PARTIR DE 1.988.

La estimación del déficit de viviendas a fines de 1.987 (es decir, la diferencia entre el número de familias y de viviendas principales) ha de hacerse a partir del Censo de Viviendas de 1.981 y de diferentes supuestos acerca del desgaste sufrido por dicho parque de viviendas, la evolución del tamaño de las familias y el número de viviendas terminadas con posterioridad a 1.981.

A la hora de determinar el número de viviendas principales existentes al final del Plan Cuatrienal, podemos sumar a los datos de Censo de Viviendas de 1.981 el número de viviendas terminadas desde 1.981 hasta 1.987. Aunque la idea anterior pueda parecer correcta pueden ponerse sin embargo algunos reparos⁶⁵.

1.- Se habrán desgastado muchas de esas viviendas existentes ya en 1.981.

⁶⁵ Sobre la problemática cuestión de la cuantificación del déficit de viviendas al final del Plan Cuatrienal pueden consultarse, entre otros, a los siguientes autores:
- FURONES FERRERO, L. y MARTIN JADRAQUE, M.R.: "Necesidades..." Op. cit., págs 57 a 68.
- PEREZ BLANCO, J.M.: "Las razones..." Op. cit., págs. 119 a 126.

- 2.- Nada nos permite afirmar que las viviendas que eran principales en 1.981 sigan luego siéndolo y no se encuentren vacantes o destinadas a almacén o a usos turísticos, por ejemplo.
- 3.- Puede suceder que viviendas que no se contabilizaron como principales en aquel censo tengan más tarde un uso principal.
- 4.- Tampoco podemos afirmar que la totalidad de las viviendas terminadas con posterioridad a 1.981 fuesen viviendas principales.

Existe además otra dificultad adicional: al comparar los censos estadísticos sobre viviendas de 1.970 y 1.981, se comprueba un error que sólo puede ser obviado suponiendo que se construyeron entre esos 10 años unas 800.000 viviendas más de las registradas por los constructores.

Lógicamente, no sabemos si en el tiempo transcurrido hasta 1.988 ese error habrá aumentado, disminuido o permanecido constante, aunque parece razonable imputarlo a viviendas libres más que a protegidas, por el control presupuestario de éstas.

Por otra parte, podemos asegurar que, por imperativo legal, todas las V.P.O. construidas y terminadas han recibido un uso como residencia principal (aunque lo cierto es que una de las críticas a la política de viviendas es, precisamente, que no ha sido así). Suponemos que, en cuanto a las viviendas libres, se han destinado en partes iguales a viviendas secundarias y principales ⁶⁶.

⁶⁶ Supuesto desde luego discutible, pero razonable.

En tercer lugar, vamos a calcular unas necesidades de reposición del 0,8 % del activo residencial, que fue la tasa que manejó el Plan Cuatrienal. Si bien puede considerarse que esta tasa es baja, también puede juzgarse como aceptable teniendo en cuenta que la edad media del parque español de viviendas es de sólo 42 años.

Respecto a la evolución de la demanda, es decir de las familias, hay que acudir inevitablemente a fuentes demográficas, si bien es cierto que este comportamiento está cada vez más ligado al ritmo de la actividad económica y al contexto social general.

En concreto, las estimaciones sobre el número de matrimonios son claramente regresivas, y así, se calcula para el período 1.988-1.991: 200,0; 180,0; 160,0 y 140,0 miles de matrimonios respectivamente (sin incluir las parejas estables sin legalizar) para un crecimiento anual acumulativo en el período respectivamente del 4,3,2 y 1 %, según datos de la Subdirección General de Planificación sectorial del Ministerio de Economía y Hacienda.

También hay que tener en cuenta las parejas o matrimonios que convivan con sus ascendientes y que probablemente tenderán a aumentar debido al envejecimiento de la población combinado con la propia crisis económica, que refuerza el papel de la familia como amortiguador de estas dificultades.

Asimismo, existirá un cierto volumen de viviendas ya existentes que pasarán a atender parte de las necesidades de la demanda como consecuencia del fallecimiento de sus propietarios. Atendiendo a la evolución demográfica, se

calcula que se liberarán cantidades crecientes de viviendas a causa del fallecimiento de sus ocupantes (se trata de viviendas con un sólo ocupante de edad avanzada), lo que aproximadamente supondrá unas 156.000 viviendas en los próximos 25 años.

También hay que tener en cuenta las posibles demandas surgidas de movimientos migratorios (muy importantes en el pasado, pero cuya relevancia en el futuro se ve muy limitada)⁶⁷ y la evolución de las características y necesidades de las familias. Así, el Censo de 1.981 calculaba unas 219.000 viviendas de menos de 30 metros cuadrados, de las cuales unas 80.000 estaban ocupadas por más de tres miembros de la unidad familiar.

Por la propia evolución del mercado y de la actividad rehabilitadora, estas viviendas podrían destinarse en el futuro a otros ocupantes -individuos solos, jóvenes, jubilados,...- siempre y cuando reunieran todas las condiciones de habitabilidad pertinentes: baño propio, ventilación,....

También hay que considerar -aunque casi imposible de cuantificar- la existencia de viviendas principales de inadecuado emplazamiento (zonas rurales o alejadas del casco urbano) y que tienen escaso interés para el mercado, puesto que es una oferta sin demanda.

En suma, el déficit de viviendas previsible desde 1993 hasta el año 2000

⁶⁷ Aunque no totalmente descartables, tal como nos indican algunos autores. Entre ellos:
- OLANO REY, A.: *"Hacia un nuevo modelo de migraciones interiores en la población española"* Revista Economistas nº 39, 1.987, págs. 6 a 12.
- CURBELO, J.L., y MARTIN, V.: *"Formación de Hogares y Demanda de Viviendas: Proyecciones 1.980-2.010"* Revista Española de Financiación a la Vivienda n.11, B.H.E., 1.990, págs. 55 a 66.

ronda unas 130.000 viviendas anuales, lo que supone alrededor de un millón de viviendas de déficit⁶⁸.

Por otra parte, dado que la vivienda es un bien caracterizado por su durabilidad en el tiempo, es muy posible -dada la evolución demográfica manifestada en nuestro país- que si hoy se eliminara totalmente este déficit, en el futuro existiría un superávit de viviendas con toda probabilidad. Así, se calcula que para el año 2.013 se habrán dejado de demandar de unas 200 a 254 mil viviendas⁶⁹.

Por esta razón, no parece adecuado mantener como objetivo la cobertura de déficit actual.

Si seguimos realizando estimaciones sobre el futuro, habremos de tener en cuenta también la tendencia hacia el envejecimiento que manifiesta nuestra sociedad. Este hecho dará lugar a dos fenómenos: la liberación de viviendas por el fallecimiento de sus propietarios (de la que ya hemos hablado) y la transformación cualitativa de la demanda de viviendas: aumentarán las demandas de apartamentos reducidos para familias de 1 ó 2 miembros.

En definitiva, suponiendo una cobertura del déficit actual de un 10% anual, se calcula la necesidad de construir unas 130.000 viviendas anuales, así como la potenciación de la política de alquileres a fin de lograr el pleno rendimiento del

⁶⁸ Vid. Informe de Coyuntura del BHE de septiembre de 1992.

⁶⁹ Vid. PEREZ BLANCO, J.M.: *"Las razones..."* Op. cit., pág. 120.

parque de viviendas ya existente⁷⁰.

La modificación legal de la política de alquileres podría permitir que ese parque desocupado pasase a formar parte de forma real de la oferta y suavizase el déficit existente, tal como ya hemos señalado en el Capítulo 2 de esta investigación.

En suma, la opinión generalizada entre los distintos estudiosos⁷¹ del tema es la de que el crecimiento vegetativo estimado para el futuro y la tendencia mostrada por las variables demográficas nos indican que la presión poblacional sobre las viviendas existentes será mucho menor en el futuro, con lo que las necesidades de viviendas estarán muy amortiguadas.

3.2.4.5.3. *Objetivos cuantitativos y cualitativos*

Naturalmente, la Política de Viviendas a partir de 1.988 tiene en cuenta todas las proyecciones anteriores a la hora de planificar sus objetivos de forma selectiva y no masiva, como sucedía en el pasado.

⁷⁰ Aunque las estimaciones en este sentido no son muy fiables, se calcula que más del 15 % del parque de viviendas está desocupado, en parte por su destino residencial o turístico y en parte por la escasa protección que la L.A.U. ofrecía a los propietarios, aunque esta última razón parece menos válida. Vid. SAN MARTIN, I.: *"El censo de población y viviendas de 1.991 del I.N.E. Un comentario"*. Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 17., B.H.E., 1.991, págs. 111 a 116.

⁷¹ Entre otros:

- SUAREZ BERNALDO DE QUIROS: *"Proyección de la población española para el año 2.000"*. Boletín Trimestral de Coyuntura I.N.E., Junio de 1.989.
- MARTIN, V. : *"Proyecciones sobre la formación de nuevos hogares y demanda de vivienda 1980-2010"*. Documento Interno n. 58 B.H.E., Madrid, 1.990.
- MANKIN, N.G. y WEIL, D.N.: *"The Baby Boom, the Baby Bust and the Housing Market"*, Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper n. 1414, Diciembre de 1.988.

Los objetivos cualitativos de la Política de Vivienda desarrollada a partir de 1.988 son los siguientes:⁷²

1.- Las ayudas públicas se van a concentrar en los sectores de rentas más desprotegidos, es decir, en el segmento inferior a 2,5 veces el S.M.I.

De esta forma pretende llevarse a cabo una política social de viviendas y no una política coyuntural de lucha contra el paro y de reactivación económica como había sido habitual anteriormente. La razón explicativa fundamental de este enfoque es la necesidad de controlar el gasto público.

2.- Se van a intensificar las ayudas públicas directas encaminadas a un segmento de la demanda delimitado con criterios muy selectivos. Hay una mayor personalización de las ayudas públicas a través de los Ingresos Familiares Ponderados (I.F.P.), en función del número de miembros de la unidad familiar, edad,....

Las circunstancias se revisarán además cada cinco años.

3.- Se va a potenciar el sector de la Rehabilitación y el alquiler de viviendas. El estudio de la situación de nuestro parque de viviendas aconseja estimular la rehabilitación del mismo. A diferencia del Plan Cuatrienal, la Nueva Política no distingue entre diversos regímenes de rehabilitación y basta obtener la calificación provisional de rehabilitación de la Comunidad Autónoma para solicitar la protección.

⁷² Vid. LEVENFELD, G.: "*La nueva política de Viviendas de Protección Oficial: un comentario*" y GARCIA DE BLAS, A. : "*La financiación del sector de la vivienda en el nuevo diseño de la política de vivienda*", ambos en la Revista Española de Financiación a la Vivienda núms. 4-5, B.H.E. 1.988.

Respecto al sector del alquiler, el Plan pretende estimular la construcción de viviendas con destino al arrendamiento bajo el Régimen Especial (con mayores ventajas) o bien la rehabilitación acogida al Régimen General o Especial con este fin.

De esta forma, se pretende resolver la situación de los estratos más bajos de renta que, dada su insolvencia, no puedan acceder a la propiedad de una vivienda.

4.- Se va a conceder un mayor protagonismo a las Comunidades Autónomas.

Las subvenciones personales concedidas por éstas serán soportadas por sus presupuestos. También se les pedirá la puesta a disposición de terrenos urbanizables.

5.- Se va a conceder una atención especial a la diversificación de la demanda que se está produciendo como consecuencia de los cambios demográficos y sociológicos: Jóvenes, familias monoparentales, individuos solos, familias de 2 ó 3 miembros,...

Hay que señalar en este sentido que el Grupo de Trabajo de Vivienda del Comité H.B.P. de Naciones Unidas está estudiando la discriminatoria distribución en Europa de viviendas entre las minorías más problemáticas, incluyendo minorías étnicas, inmigrantes extranjeros, minusválidos,....

6.- Diversificación de los agentes promotores públicos incluyendo entre ellos a los Ayuntamientos y acogiendo a estos promotores públicos bajo el Régimen Especial. Se aceptarán como promotores públicos a los Entes

Públicos Territoriales y a cualquier persona jurídica de derecho privado o público en cuyo capital participe de forma mayoritaria una persona de derecho público.

Los objetivos cuantitativos para el período considerado 1.988-91 pueden contemplarse resumidamente en el esquema de la página siguiente.

Debemos recordar no obstante que, tal como ya señalamos al principio de este apartado, no puede hablarse de un Plan de Viviendas 1.988 - 1.991, sino tan sólo de estimaciones presupuestarias para este período, pues cada año se va legislando en función de la coyuntura y necesidades del momento, de forma que las medidas adoptadas no tienen una duración predeterminada.

3.2.4.5.4. Demanda de viviendas con derecho a protección

A) DELIMITACION DEL SEGMENTO PROTEGIBLE

El Real Decreto 2.569/1.986 de 5 de Diciembre sobre medidas financieras en materia de V.P.O. (B.O.E. 22.12 1986) ya modifica en el contexto del propio Plan Cuatrienal el llamado segmento protegible: *"se eliminan los subsidios de tipos de interés en los préstamos a adquirentes de V.P.O. con ingresos familiares superiores a 3,5 veces el S.M.I."*.

La causa de retirar la protección al tramo superior de las rentas que habían disfrutado de tal derecho es la apreciación de que tales individuos no necesitaban dicha protección, dada la situación de los tipos de interés del mercado que había.

Datos en miles de viviendas

| | | |
|--------------|--------------------------|-----------|
| ACTUACIONES | V.P.O. PROMOCION PRIVADA | 40 |
| CON | V.P.O. PROMOCION PUBLICA | 15 |
| SUBSIDIOS | REHABILITACION | <u>35</u> |
| TOTAL | | 90 |

Datos en miles de viviendas

| | | |
|----------------|--------------------------|--------------|
| ACTUACIONES | V.P.O. PROMOCION PRIVADA | 40,0 |
| SIN | REHABILITACION | <u>17,5</u> |
| SUBSIDIOS | Total | 57,5 |
| ACTUACIONES EN | TOTAL | 147,5 |

Fuente: Levenfeld, G. "La nueva política..." Op. cit, pág. 117.

El segmento protegible en la Política de Viviendas 1.988-1.991 lo constituyen aquellas rentas que no superen 2,5 veces el S.M.I. De esta forma, se intenta concentrar las ayudas en aquellos grupos sociales de menores ingresos, intensificando además las ayudas públicas directas.

El Real Decreto 1.494/1.987, en su artículo 6º, establece que los ingresos determinantes de las ayudas públicas directas son los "*ingresos familiares ponderados*", que se calcularán en función de:

- a) Nivel de ingresos brutos en número de veces del S.M.I., del período impositivo a efectos del I.R.P.F.
- b) Número de miembros que forman la unidad familiar, sobre la base de las normas del I.R.P.F.
- c) Número de miembros de la unidad familiar que aportan como mínimo el 20 % de los ingresos.
- d) Cuantía del módulo vigente, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 3.148/1.978 de 10 de noviembre.
- e) No tendrán derecho a financiación cualificada aquellas unidades familiares cuyas rentas no procedan en un 70 %, como mínimo, de rendimientos del trabajo, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, de clases pasivas y pensiones. Con esto se está eliminando a aquel sector de la población que tenga una importante aportación de rendimientos del capital⁷³.

⁷³ El art. 46 del Real Decreto 1.494/1.987 parece prohibir a este segmento de la demanda el acceso a la financiación cualificada en el sentido de ayudas directas (subvenciones o subsidios de préstamos) y no en sentido general y absoluto. Así lo pone de manifiesto TINAUT, J.J. "*Política estatal...*" Op. cit., pág. 89.

La mayor cautela por parte del Sector Público a la hora de conceder sus ayudas puede deberse a los siguientes factores:⁷⁴

- 1.- La carga ya contraída como consecuencia de los planes Trienal y Cuatrienal.
- 2.- La necesidad, lógicamente sentida en tales circunstancias, de que esta política tuviese un carácter claramente redistributivo.
- 3.- La tendencia descendente experimentada hasta aquel momento de los tipos de interés, que permitió que el sector público dirigiese sus ayudas a los grupos sociales más deprimidos, dejando a la libre concurrencia del mercado al resto de la demanda.
- 4.- En línea con la mayor cautela a la hora de conceder sus ayudas, las condiciones de las unidades familiares a las que les hubieran sido concedidas serían revisadas al menos dos veces, a lo largo de la vida del préstamo.

Por otra parte, el Real Decreto prohíbe además la extensión de la financiación cualificada a dos casos concretos (art. 4):

- 1.- No se extenderá la financiación cualificada a locales comerciales ni a garajes no exigidos en las Ordenanzas o que siéndolo no estén vinculados en proyecto y registralmente a las viviendas del edificio en que están situados, y el mismo régimen se aplicará a trasteros y otras dependencias comunes.

⁷⁴ Puede consultarse sobre este aspecto el número 4-5 de la Revista Española de Financiación a la Vivienda de 1.988 que realiza un estudio monográfico sobre esta cuestión bajo el título: *"El nuevo marco de la política de vivienda a partir de 1.988"*.

2.- Tampoco se extenderá dicha financiación cualificada a actuaciones de nueva construcción con superficie útil inferior a 30 metros cuadrados o superior a 90 metros cuadrados.

B) REQUISITOS PARA LA OBTENCION DE AYUDAS ECONOMICAS DIRECTAS

Estos requisitos están enumerados en los artículos 12 y 16 del Real Decreto 1.494/1.987.

A) TIPOS DE AYUDAS ECONOMICAS DIRECTAS.

1.- Subvención personal

Pueden concederlas las propias Comunidades Autónomas en consonancia con el nuevo marco institucional del que ya hemos hablado, o bien el M.O.P.U.

2.- Subsidios de interés.

Se aplicarán a préstamos acogidos bajo convenios entre el M.O.P.U. y Entidades de crédito dentro de los límites establecidos.

B) REQUISITOS DE LA VIVIENDA

Para el disfrute de ayuda económicas directas es necesario que dichas ayudas se aplique a:

1.- Adquisición o rehabilitación de una única vivienda, salvo que se trate de una familia numerosa, en cuyo caso pueden reunir las condiciones para la ocupación simultánea de más de una vivienda.

2.- Adquisición o rehabilitación de residencia habitual y permanente del beneficiario dentro de los plazos establecidos en la legislación vigente. La adquisición o rehabilitación de viviendas para su posterior cesión no da derecho a recibir ayudas, excepto si es rehabilitación con destino a alquiler o en el caso de promotores públicos en Régimen Especial.

3.- Las viviendas no podrán ser objeto de cesión intervivos antes de cinco años.

4.- Los límites de los precios de las V.P.O. con ayuda directa son los siguientes, en número de veces del módulo ponderado:

| REGIMEN DE PROTECCION ⁷⁵ | VIVIENDA SIN ANEJO | CON GARAJE | CON TRASTERO | CON GARAJE Y TRASTERO |
|-------------------------------------|--------------------|------------|--------------|-----------------------|
| General | 1,000 | 1,010 | 1,05 | 1,15 |
| Especial | 0,765 | 0,835 | 0,81 | 0,88 |

C) REQUISITOS PERSONALES

1.- Los beneficiarios pertenecerán a unidades familiares con ingresos familiares ponderados (I.F.P.) no mayores a 2,5 veces el S.M.I. en el Régimen General, ni a dos veces el S.M.I. en el Régimen Especial.

⁷⁵ Nos referiremos a estos Regímenes seguidamente.

2.- Los beneficiarios no podrán ser titulares del dominio o de un derecho real de uso o disfrute de otra V.P.O. (se entiende que no se extendería tal prohibición a las familias numerosas, como hemos dicho antes).

3.- La percepción de subsidios tendrá un período de vigencia de cinco años, renovable cada cinco años siempre que el beneficiario acredite, antes de cada renovación, la persistencia de las condiciones que le hicieron acreedor de ayuda económica directa. De esta forma, el Estado se asegura una correcta redistribución de los recursos.

4.- Además, excepto en Ceuta y Melilla, el beneficiario deberá disfrutar de una ayuda económica individualizada concedida por su Comunidad Autónoma del 5 % del precio de la vivienda que figure en el contrato de adjudicación y siempre que se trate de V.P.O. En Ceuta y Melilla el concesionario de tales ayudas será el propio M.O.P.U. El artículo 16.1 del Real Decreto 1.494 establece que la concesión de subsidios por parte del M.O.P.U. se supedita a la concesión por parte de las Comunidades Autónomas de dicha ayuda económica individualizada.

3.2.4.5.5. Instrumentos financieros

El desarrollo del Plan de Vivienda supone un gasto público directo con cargo a los Presupuesto del Estado de 35.000 millones de pesetas. Si a esto añadimos la "hipoteca" heredada de los Planes Cuatrienal y Trienal, nos

encontramos con que el gasto público en vivienda en los próximos años alcanzará una media anual de 100.000 millones de pesetas.

Los instrumentos financieros puestos en práctica para materializarlos son los siguientes⁷⁶:

- 1.- Convenios con Entidades financieras públicas y privadas.
- 2.- Convenios con Comunidades Autónomas.
- 3.- Subsidiación de intereses de préstamos cualificados.
- 4.- Subvenciones personales, que pueden sufragarse con cargo al presupuesto del M.O.P.U. o de la Comunidad Autónoma correspondiente.
- 5.- Topes máximos de precios de venta (en las adquisiciones) y de rentas (en los alquileres).
- 6.- Beneficios fiscales a V.P.O. reconocidos por Corporaciones Locales, así como por el Estado y Comunidades Autónomas.

Vamos a considerar por separado y con detalle cada uno de los instrumentos citados y las innovaciones en ellos introducidas.

El esquema de las ayudas previstas es el siguiente:

⁷⁶ Así lo expone resumidamente RODRIGUEZ LOPEZ, J: *"La evolución de la vivienda"*. Revista Economistas nº 35 Extraordinario: *"España 1.988 Un Balance"*, Madrid, 1.988, págs. 232 a 235.

PLAN CUATRIENAL DE VIVIENDA 1988 - 1991

| | Régimen General: Prom. Privada | | Régimen Especial: Promoción Pública | | |
|---|--------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|----------------------------|--------------|
| | Nueva Vivienda | Rehabilitac. | Nueva Viv. | Rehabilitac. | Suelo |
| Préstamos cualificados..... | 75-80% del M.P.(1) | 60% del M.P. | 70% del M.P. | 70% del M.P. | 50% del M.P. |
| Tipos de interés garantizados de los préstamos..... | 7,5% | 7,5% | 6 y 4,5% (2) | 6 y 4,5% (2) | 6% |
| Subvenciones personales (3)..... | 5 y 8% del p.v.p. | 3-10% del ppto. protegible | 9% del p.v.p. | 8-10% del ppto. protegible | - |

- 1) 80% del M.P. en el caso de promotores sin ánimo de lucro que promuevan viviendas en determinadas condiciones.
- 2) Será el 6% cuando la vivienda fuera a ser cedida en compraventa y el 4,5% cuando fuera a ser cedida en arrendamiento.
- 3) El requisito imprescindible para el disfrute de las ayudas económicas era no superar 2,5 veces el S.M.I. en el caso del Régimen General y 2 veces el S.M.I. en el caso del Régimen Especial.

Fuente: GARCIA DE BLAS: "La financiación...", Op. cit., pág. 117.

Por otra parte, ya hemos señalado repetidamente el relativo alcance que tiene hablar del Plan "1.988 - 1.991" en función del preámbulo del Real Decreto 1.494/1.987 y el espíritu que tiene, por tanto, el esquema anterior.

A) CONVENIOS CON ENTIDADES FINANCIERAS

La Disposición Adicional 8ª del Real Decreto 1.494/1.987 establece: *"El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a través de la Dirección General para la Vivienda y Arquitectura, podrá establecer convenios con las Entidades financieras públicas y privadas, con objeto de subsidiar, con cargo a sus*

consignaciones presupuestarias, los préstamos que dichas Entidades concedan para la financiación de las actuaciones protegibles en la forma establecida en el presente Real Decreto.". La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos fijará el límite cuantitativo de dichos convenios cada año.

En sí mismo, el establecimiento de tales convenios no supone ninguna novedad, al ser un instrumento utilizado ya en los Planes Trienal y Plan Cuatrienal, como vimos al estudiarlos.

La principal novedad establecida para 1.988 es el hecho de que dichos convenios se establezcan a un tipo fijo del 7,5 por ciento para el adquirente durante un plazo de 15 años.

También cabe la posibilidad de establecer convenios a tipos variables.

Una reflexión cuidadosa sobre tales convenios en el marco socioeconómico actual hace dudar de su importancia por la simple razón de que la liberalización del sistema financiero ha llevado a la supresión de los coeficientes de inversión obligatoria (Banca privada) y coeficiente de préstamos de regulación especial (Cajas de Ahorro) en la parte que se refiere a vivienda⁷⁷.

Sin embargo, un descenso de los tipos de interés podría hacer atractivos estos convenios, al establecerse a tipos fijos y durante períodos de 15 años.

Por otra parte, no cabe duda que la respuesta de las Entidades financieras habrá de inscribirse como parte del impacto que pueda provocar en todo el sistema

⁷⁷ Durante los Planes Trienal y Cuatrienal se podían computar el 43 % de los préstamos concedidos bajo dichos convenios en los coeficientes señalados.

de financiación a la vivienda la aprobación de la Directiva Comunitaria - actualmente en debate- sobre libertad de establecimiento y prestación de servicios en materia de préstamos hipotecarios.

Dicha Directiva, cuyos efectos son analizados en el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral, supondría, de verse definitivamente aprobada en su redacción actual, que los ciudadanos de los diferentes países miembros de las Comunidades Europeas podrían acceder a un conjunto de productos financieros ofrecidos en los Estados miembros, permitiendo que las entidades de crédito hipotecario operasen fuera de sus fronteras y dentro de las Comunidades Europeas con las prácticas y técnicas desarrolladas en su país de origen.

Una consecuencia inmediata de dicha Directiva sería obviamente el establecimiento en España de entidades financieras de otros países de las Comunidades Europeas que competirían con las entidades financieras nacionales.

Aunque, lógicamente, trabajamos con simples hipótesis, podría suceder que en tal situación de competencia las entidades financieras nacionales pudiesen ver la firma de los convenios como una forma interesante de participar en el sector y asegurarse una clientela estable a largo plazo, así como la cuota de mercado correspondiente a la vivienda protegida.

B) CONVENIOS CON COMUNIDADES AUTONOMAS

La Disposición Adicional 9.3 del Real Decreto 1.494/1.987 establece: *"La concreción de lo establecido en los apartados anteriores⁷⁸ deberá ser objeto de*

⁷⁸ Los apartados anteriores se refieren a:

- Primero: la autorización al M.O.P.U. para la distribución de los recursos (propios y producto de los convenios con Entidades financieras) aplicables a las actuaciones protegibles.

convenios entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y de las Comunidades Autónomas, determinando en ellos, tanto los sistemas de actuación como los recursos financieros a aportar por cada una de las partes, y se referirán necesariamente al conjunto de actuaciones previstas en este Real Decreto en materia de promoción y rehabilitación, tanto del régimen general como en el especial."

De aquí se desprende la principal novedad introducida en el marco de la nueva política de financiación a la vivienda: la necesidad de involucrar a las Comunidades Autónomas no sólo en cuanto a actuaciones, sino también en cuanto a recursos financieros⁷⁹.

Así, la asignación de recursos responde, a partir del citado Real Decreto, no sólo a condicionantes de tipo técnico, sino a la propia política de viviendas que cada Comunidad Autónoma haya diseñado en el uso de sus competencias en la materia.

Al mismo tiempo, el Real Decreto 1.494/1.987 señala: *"La subsidiación de los préstamos concedidos a adquirentes y adjudicatarios, dentro de los límites de los correspondientes convenios, se supeditará por el Ministerio de Obras Públicas*

- Segundo: la posibilidad de que el M.O.P.U., *"si la evolución de la demanda de V.P.O. lo aconsejara"*, establezca cupos máximos de viviendas que puedan ser objeto de ayudas directas.

El establecimiento de dichos cupos responderá a dos criterios objetivos:

a) La estimación de necesidades de vivienda realizada por la Comunidad Autónoma correspondiente.

b) La existencia de áreas consideradas por la Comunidad de protección preferente o, de lo contrario, de saturación a efectos de concesión de calificaciones de V.P.O. o de ayudas directas.

⁷⁹ Así se expresa TINAUT, J.J.: *"Política estatal..."* Op. cit., pág. 83.

y Urbanismo a aquéllos que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 12 de este Real Decreto sean propuestos por las Comunidades Autónomas en virtud de su propia normativa."

Tal propuesta deberá ir acompañada de apoyo financiero por parte de la Comunidad Autónoma en forma de *"ayuda económica individualizada a cada adjudicatario o adquirente, equivalente como mínimo a un 5 % del precio de la vivienda que figure en el contrato de venta o adjudicación debidamente visado."*

Además, la Comunidad deberá certificar que el anterior requisito ha sido debidamente cumplido.

Las ayudas económicas podrán efectuarse, por parte de las Comunidades, de dos formas:

- a) Subvención directa al adquirente.
- b) Puesta a disposición de suelo con destino a la construcción de viviendas.

La puesta en práctica de toda esta filosofía ha planteado numerosos problemas. Las Comunidades de Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Baleares y Aragón han presentado recursos de inconstitucionalidad contra el citado artículo 16.1 del Real Decreto 1.494.

El resultado es no pocas incertidumbres ante lo que puede significar la respuesta de nuestro Magno Tribunal.

Por otra parte, algunas Comunidades entendieron que si no firmaban acuerdos con el M.O.P.U. éste no podía a su vez suscribir convenio alguno con entidades financieras que desempeñasen su labor dentro de dicha Comunidad

Autónoma, cuando ésto no era cierto, y optaron por suscribir acuerdos directamente entre la Comunidad Autónoma y las Entidades financieras.

En cualquier caso, aunque se acabara por normalizar la situación entre el M.O.P.U. y las Comunidades Autónomas como así ha sucedido, tal como veremos al analizar el R.D. 224/1.989, los préstamos que ésta conceda en virtud de su acuerdo exclusivo con las entidades financieras, no pueden beneficiarse de los subsidios previstos en el Real Decreto, que sólo serán de aplicación para los préstamos concedidos al amparo de convenios entre el M.O.P.U. y las Entidades financieras (art. 12.2).

El convenio entre el M.O.P.U. y la Comunidad Autónoma correspondiente tiene el objeto de que ésta determine y califique actuaciones protegibles en materia de vivienda que igualen las cifras máximas de ayudas públicas que el M.O.P.U. ha sido autorizado a conceder por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Es decir, la Comunidad Autónoma guía la actuación del M.O.P.U. dentro de su territorio.

Hay que señalar también en este ámbito que en el caso de promoción de nuevas viviendas en Régimen Especial o rehabilitación, la totalidad de subvenciones y subsidiaciones será sufragada con cargo a los presupuestos del M.O.P.U.

C) SUBSIDIACION DE INTERESES

Esta figura ya había sido aplicada anteriormente en España en los planes Trienal y Cuatrienal.

En el Plan Trienal, como se recordará, se calculaba la tabla de amortización de préstamo al tipo de mercado y al tipo subsidiado y el M.O.P.U. abonaba la diferencia. En el Plan Cuatrienal se calculaba la tabla de amortización con una cuota creciente al 3 % anual. Al ir creciendo ésta y los intereses ser menores, la subsidiación iba creciendo, máxime con el crecimiento anual del 3 %. Esto daba lugar a un comportamiento totalmente errático de los pagos⁸⁰.

La subsidiación de intereses que se aplica en la Nueva Política de Viviendas de 1.988 sigue un comportamiento parecido al del Plan Trienal⁸¹.

Al igual que en el Plan Trienal o Cuatrienal, para ser beneficiario de una subsidiación de intereses hay que reunir una serie de requisitos personales, pero además -y ésto es una novedad- hay que obtener de la Comunidad Autónoma una ayuda económica equivalente al 5 % del precio de la vivienda para cada adjudicatario. Esta es una condición indispensable para la obtención de subsidios estatales.

Por último, la cuantía de los subsidios depende de que la vivienda esté acogida al Régimen Especial o al General y en el caso de ser V.P.O. de Régimen Especial (es decir, construida por promotores públicos) dependerá también del destino o uso que vaya a dársele⁸².

⁸⁰ Un análisis más extenso de esta problemática puede encontrarse en el epígrafe 3.2.4.4. de este mismo Capítulo, dedicado al estudio del Plan Cuatrienal de la Vivienda 1.984 - 1.987.

⁸¹ *"Subsidiación de la diferencia existente entre las cuotas correspondientes a las anualidades de amortización de capital e intereses de los préstamos, al tipo de interés del correspondiente convenio entre el M.O.P.U. y la Entidad de Crédito, o del pactado en las Entidades Oficiales de Crédito y las que corresponderían al prestatario al tipo de interés subvencionado en cada caso aplicable"* (Art. 12.1 del Real Decreto 1.494/1.987.)

⁸² Al ámbito de estos regímenes nos vamos a referir inmediately.

D) SUBVENCIONES PERSONALES

Las enumera el artículo 12.1 del Real Decreto que estamos analizando y son las siguientes:

- 1.- Subvenciones personales otorgadas por las Comunidades Autónomas según su propia normativa.
- 2.- Subvenciones para V.P.O. de 1ª transmisión en Ceuta y Melilla concedidas por el M.O.P.U.
- 3.- Subvenciones concedidas por el M.O.P.U. en atención de forma diferenciada a grupos específicos de la población especialmente necesitados, y siempre que el Gobierno lo apruebe y establezca mediante Real Decreto.
- 4.- Subvenciones para promotores y adquirentes de viviendas bajo el Régimen Especial, concedidas por el M.O.P.U.
- 5.- Subvenciones otorgadas por el M.O.P.U. para actuaciones de rehabilitación y asesoramiento y gestión de ésta.

La determinación de la cuantía de las subvenciones se hará pública mediante Orden Ministerial.

3.2.4.5.6. Análisis de las actuaciones y regímenes de protección

Las actuaciones protegibles por el Real Decreto 1.494/1.987 son básicamente tres:

- 1.- Promoción, construcción, adquisición, uso conservación y aprovechamiento de las viviendas de protección oficial.

- 2.- La rehabilitación de viviendas existentes y del equipamiento comunitario primario.
- 3.- La urbanización del suelo destinado a V.P.O. y la adquisición por promotores públicos de viviendas y edificios destinados a ser rehabilitados y cedidos como V.P.O.

Los regímenes de protección son dos:

- a) General, al que tienen acceso todos los promotores públicos y privados.
- b) Especial, exclusivamente para promotores públicos y siempre que los destinatarios no tengan ingresos superiores a dos veces el S.M.I. En el caso de que se trate de actuaciones de rehabilitación sobre viviendas en arrendamiento, basta con que el 80 % de los arrendatarios cumplan la condición anterior.

Además habrá que considerar:

- 1.- Las actuaciones estatales en materia de V.P.O. de interés general, que se regularán por la normativa general y, en su caso, por sus normas específicas.
- 2.- Las actuaciones de las Comunidades Autónomas y otros Entes territoriales con cargo a sus propios presupuestos, que se regularán por su propia normativa y, subsidiariamente, por el Real Decreto 3.148/1.978 de 10 noviembre.

A) REGIMEN GENERAL

Se diseñó para cualquier tipo de promotor privado o público, en promoción de nuevas viviendas destinadas a enajenación o alquiler y actuaciones de rehabilitación. A estas posibilidades pasaremos revista con detalle seguidamente.

Respecto a las ayudas directas que concede el Régimen General, son de dos tipos: subvenciones y subsidiaciones. Ya el Real Decreto 2.569/1.986 de cinco de diciembre (B.O.E. 22.12.86) y aplicable al último año del Plan Cuatrienal suprimió tales ayudas para las rentas superiores a 2.5 veces el S.M.I. En consonancia, el Real Decreto 1.494/1.987 sólo reconoce tales ayudas a beneficiarios cuyos ingresos no superen dos veces el S.M.I.

En cuanto las condiciones de financiación generales, a las que tiene acceso toda la población independientemente de su nivel de renta, fueron mejorando al irse reduciendo los tipos de interés de los convenios (al 11.25 %) y señalarse un plazo de amortización más largo que en el Plan Cuatrienal (que era de 13 años y con el Real Decreto 1494/1987 es de 15).

En suma, puede decirse que a lo largo de 1.988 mejoran las condiciones generales de financiación y las ayudas directas se concentran, más selectivamente, en aquellos segmentos de renta más necesitados.

El tipo de esfuerzo familiar que se exige con las nuevas condiciones puede verse en los cuadros números 3.30 y 3.31.

a) V.P.O. DE NUEVA CONSTRUCCION

Las condiciones de los préstamos cualificados son las siguientes:

- 1.- La cuantía por metro cuadrado útil será del 7 % del módulo ponderado vigente aplicable en la fecha de la calificación provisional.
- 2.- Como excepción, la cuantía anterior puede llegar hasta el 80 % en promotores sin ánimo de lucro, en el caso de viviendas destinadas a arrendamiento y en el caso de que la promoción acometa obras necesarias para la eliminación de obstáculos a minusválidos.

Cuadro 3.30

TIPOS DE ESFUERZO FAMILIAR (1) EN % SEGUN NIVEL DE INGRESOS Y ZONA DE RESIDENCIA PARA AMORTIZACION DEL PRESTAMO HIPOTECARIO (Vivienda de 80 m².)

| Nivel Ingresos Brutos (2) | ZONA DE RESIDENCIA | | | | | | | |
|------------------------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--|
| | O ₁ | O ₂ | O ₃ | A ₁ | A ₂ | B ₁ | B ₂ | |
| 5 SMI | 14,48 | 13,69 | 13,01 | 13,22 | 12,57 | 12,28 | 11,68 | |
| 4 SMI | 18,10 | 17,12 | 16,27 | 16,52 | 15,72 | 15,35 | 14,60 | |
| 3.5 SMI | 20,68 | 19,56 | 18,60 | 18,89 | 17,97 | 17,55 | 16,69 | |
| 3.25 SMI | 17,58* | 21,05 | 20,02 | 20,34 | 19,35 | 18,89 | 17,97 | |
| 3 SMI | 19,04* | 18,00* | 21,69 | 22,35 | 20,96 | 20,47 | 19,47 | |
| 2.75 SMI | 20,77* | 19,64* | 18,68* | 18,89* | 18,03* | 17,63* | 21,24 | |
| 2.5 SMI | 19,25** | 21,60* | 20,52* | 20,84* | 19,80* | 19,39* | 18,44* | |
| 2.25 SMI | 21,39** | 20,22** | 19,23** | 19,53** | 18,55** | 21,55** | 20,50* | |
| 2 SMI | 24,08** | 22,75** | 21,64** | 21,98** | 20,88** | 20,39** | 19,39** | |

NOTAS (1) Primera semestralidad/Ingresos brutos semestrales
 (2) Supuestos: Calificación Provisional 1988 (por tanto, precios según módulo 1988)
 Solicitud Subsidación 1989 (por tanto, concesión de la misma en base a SMI de 1988)
 Inicio de amortización en 1990 (ingresos según SMI 1990. Se ha puesto un crecimiento anual del SMI del 4 %)
 * Casos con derecho a subsidio
 ** Casos con derecho a inclusión en Régimen Especial
 Composición familiar: 4 miembros aportando ingresos 2 de ellos
 (N = 1, A = 0.95 M, según área geográfica)

Fuente: LEVENFELD, G.: "La nueva Política..." Op. cit. pág 100

Cuadro 3.31

**INGRESOS REALES EQUIVALENTES A INGRESOS FAMILIARES PONDERADOS DE 2,5 S.M.I.
(Según circunstancias concurrentes en las familias)
(En veces el S.M.I.)**

| ZONA DE UBICACION DE SU RESIDENCIA | NUMERO DE MIEMBROS DE LA UNIDAD FAMILIAR | | | | | | | | |
|------------------------------------|---|------|---|------|---------|---|------|---------|--|
| | 1 ó 2 | | 3 a 5 | | | 6 ó más | | | |
| | Número de perceptores de ingresos en la familia | | Número de perceptores de ingresos en la unidad familiar | | | Número de perceptores de ingresos en la unidad familiar | | | |
| | 1 | 2 | 1 | 2 | 3 ó más | 1 | 2 | 3 ó más | |
| O ₁ | 2,94 | 3,08 | 3,08 | 3,25 | 3,43 | 3,25 | 3,42 | 3,60 | |
| O ₂ | 2,80 | 2,94 | 2,94 | 3,09 | 3,27 | 3,09 | 3,28 | 3,43 | |
| O ₃ | 2,64 | 2,78 | 2,78 | 2,92 | 3,09 | 2,92 | 3,08 | 3,24 | |
| A ₁ | 2,70 | 2,84 | 2,84 | 2,99 | 3,16 | 2,99 | 3,15 | 3,32 | |
| A ₂ | 2,58 | 2,69 | 2,69 | 2,83 | 2,99 | 2,83 | 2,98 | 3,14 | |
| B ₁ | 2,50 | 2,63 | 2,63 | 2,77 | 2,93 | 2,77 | 2,91 | 3,07 | |
| B ₂ | 2,38 | 2,50 | 2,50 | 2,63 | 2,78 | 2,63 | 2,77 | 2,92 | |

Fuente: LEVENFELD, G.: "La nueva Política..." Op. cit. pág 101

- 3.- El tipo de interés estará fijado por el Ministerio de Economía y Hacienda para los préstamos otorgados por entidades crediticias privadas. El Gobierno fijará el interés de los préstamos otorgados por las Entidades oficiales de crédito.
- 4.- El plazo de amortización será de 15 años. Además, en los préstamos al promotor se establece un plazo de carencia de hasta 3 años.
- 5.- Las anualidades de amortización de capital e intereses crecerán al 3 % anual (claramente es inferior este crecimiento al incremento esperado de los salarios).
- 6.- El préstamo es de carácter hipotecario. Al prestatario se le pueden exigir otras garantías si la Entidad financiera así lo considera.

7.- Estos préstamos gozarán de los beneficios fiscales que otorga la legislación vigente.

b) **REHABILITACION**



El Real Decreto 1.494/1.987 establece que serán reconocidas como actuaciones de rehabilitación aquellas que, habiendo obtenido la calificación provisional de rehabilitación del órgano competente de la Comunidad Autónoma (requisito indispensable), tengan por objeto:

- 1.- Adecuar estructural y funcionalmente un edificio: dotarle de medidas de seguridad, aislamiento, accesos, electricidad, fontanería...
- 2.- Obtener la adecuación de habitabilidad de las viviendas: servicios higiénicos, acabados, ventilación,...
- 3.- Realizar obras de mejora que permitan la instalación de sistemas de ahorro del consumo energético.
- 4.- Adecuar las viviendas para su utilización por minusválidos.
- 5.- Ampliar el espacio habitable de una vivienda mediante obras de nueva construcción y siempre que el conjunto total no exceda de 90 metros cuadrados.
- 6.- Llevar a cabo obras complementarias de las actuaciones de rehabilitación.
- 7.- Adecuar el acopamiento comunitario primario al servicio exclusivo de las viviendas de la correspondiente unidad residencial.

Las novedades fundamentales introducidas por el Real Decreto 1.494/1.987 frente al Plan Cuatrienal en materia de rehabilitación se centran, por una parte, en que no distingue distintos regímenes. Así, el Plan Cuatrienal distinguía entre rehabilitación libre y protegida y ésta última podía ser además de promoción pública o privada. Por otra parte, la nueva legislación favorece rehabilitaciones más profundas, al incrementar la antigüedad mínima a 15 años (10 años en el Plan Cuatrienal) y elevarse el presupuesto mínimo protegible a 400.000 pts. (200.000 en el Plan Cuatrienal).

En cuanto a las condiciones para que se lleven a cabo actuaciones protegibles de rehabilitación, hay que señalar:

- 1.- No se protegerán aquellas rehabilitaciones que tengan lugar en edificios sin suministros de luz o agua, sin garantías de solidez y saneamiento general y que no acometan precisamente las obras necesarias en este sentido.
- 2.- Tampoco se protegerán aquellas rehabilitaciones en los elementos privativos de una vivienda cuando a consecuencia de los mismos la superficie útil no supere los 24 metros cuadrados. La Comunidad Autónoma correspondiente puede modificar este límite.
- 3.- No se permite la demolición de fachadas o la alteración estructural, es decir, no se protegerán las rehabilitaciones basadas en el vaciado del edificio.

- 4.- Tras la rehabilitación, el 70 % de la superficie útil ha de destinarse a viviendas, excepto cuando se destine a equipamiento comunitario primario.

La protección a la que podrán acogerse las obras diferirá en cada caso. En primer lugar, vamos a definir el presupuesto protegible: coste real de las obras, incluyendo materiales, mano de obra, asesoramiento, tasas,... En total el presupuesto mínimo protegible ascenderá a 400.000 pts. (en el Plan Cuatrienal era sólo de 200.000, como ya vimos, pues se favorecían 90 metros cuadrados útiles - aunque la superficie sea mayor- salvo si se trata de la rehabilitación de un edificio o sus partes comunes, en cuyo caso el presupuesto protegible se referirá a la superficie útil de las viviendas del inmueble).

Los préstamos cualificados tendrán cuotas de amortización crecientes al 3 % anual y con un tipo de interés fijado administrativamente, al igual que pasa con las V.P.O. de nueva construcción.

Dependiendo del tipo de rehabilitación, diferirán las condiciones de dichos préstamos:

— Rehabilitación de edificios y viviendas —

En este caso la cuantía del préstamo podrá ser el 100 % del presupuesto protegible, siempre que no exceda del 60 % del módulo ponderado en el caso de obras de rehabilitación profunda, o del 45 % del módulo ponderado en obras de rehabilitación ligera.

- **Obras complementarias:**

Cuando la rehabilitación incluya además la ejecución de obras complementarias, se incrementa el préstamo anterior un 15 %, ó bien un 25 % cuando de trate de áreas de rehabilitación integrada y recintos históricos artísticos. Como límite lógico nunca tales incrementos sobre el préstamo base podrán ser tales que superen el valor real de las obras.

- **Actuaciones de rehabilitación sobre equipamiento comunitario primario:**

- a) 50 % del presupuesto protegible si son obras al servicio exclusivo de una unidad residencial urbana.
- b) 70 % del presupuesto protegible si son obras que formasen parte de un programa de rehabilitación de viviendas.
- c) 80 % del presupuesto protegible en el caso de áreas de rehabilitación integrada.
- d) El límite máximo en cada uno de los casos anteriores es el 50 % del módulo ponderado vigente por metro cuadrado útil.

En cuanto a los plazos de amortización de los préstamos, podrán ser de hasta quince años como máximo, o de cinco como mínimo con dos años de carencia para las obras de rehabilitación más profundas o bien, en el caso de rehabilitación ligera, un mínimo de tres años (con uno de carencia) y un máximo de quince años (con dos de carencia).

Bajo el Régimen General, existirán también subvenciones a los promotores:

- a) Cuando el promotor sea usuario de la vivienda y sus ingresos familiares ponderados no excedan de 2,5 veces el S.M.I., se le concede una subvención del 6 % del presupuesto protegible.
- b) Si los inmuebles rehabilitados se destinan a arrendamiento. Se concede una subvención del 5 %.
- c) Si el 80 % de los inquilinos tienen ingresos familiares ponderados no superiores a 2,5 veces el S.M.I., se puede optar a una subvención del 10 % del presupuesto protegible.
- d) En el caso de actuaciones de rehabilitación que afecten exclusivamente a elementos comunes y que estén promovidas por comunidades de propietarios, se puede obtener una subvención del 3 % si al menos el 80 % de los usuarios tienen ingresos familiares ponderados que no excedan 2,5 veces el S.M.I.

En suma, puede decirse que la Política de Viviendas diseñada a partir de 1.988 trata de potenciar la actuación en un sector que estaba y sigue estando aún muy lejos de los niveles de actividad que presenta en el resto de la Europa desarrollada.

B) REGIMEN ESPECIAL

Es una importante novedad de la Nueva Política de Vivienda. A este Régimen sólo tendrán acceso los promotores públicos cuyas actuaciones se destinen a beneficiarios con ingresos familiares ponderados que no excedan de dos

veces el S.M.I. En el caso de actuaciones de rehabilitación, hasta que el 80 % de los beneficiarios cumplan tal condición.

Tal como se ve en el párrafo anterior, un promotor público puede estar acogido al Régimen General o al Especial dependiendo de la índole de sus beneficiarios.

Se define como promotor público a cualquier Ente Público Territorial y persona de derecho público o privado perteneciente al sector público en cuyo capital sea mayoritaria la participación, ya sea directa o indirecta, de una o más personas jurídicas de derecho público⁸³.

Para poderse acoger al Régimen Especial y en el caso de promociones de nueva construcción, el promotor público tendrá que ceder el suelo al adquirente, ya sea en propiedad o en derecho de superficie.

Por otra parte, los promotores públicos que deseen acogerse al Régimen Especial deberán solicitarlo en la Comunidad Autónoma correspondiente, quien examinando las solicitudes presentadas, propondrá las actuaciones protegibles al M.O.P.U. y dentro de los límites que a éste le habrá determinado la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

En suma, puede decirse que el Régimen Especial, que para algunos especialistas⁸⁴ es la principal novedad de la Nueva Política de Viviendas, se define y delimita en cuanto al promotor y al beneficiario de sus actuaciones. No

⁸³ A la figura del promotor público y a su actuación a lo largo del tiempo en la Política de Viviendas en España dedicamos el apartado 3.3 de este mismo Capítulo.

⁸⁴ Ver por ejemplo: LEVENFELD, G.: *"La nueva política..."* Op. cit, pág. 10.

pretende, además, sustituir al sistema ya clásico de promoción pública, dado que el Real Decreto 3.148/1.978 de 10 de noviembre que la regula sigue vigente, y por el contrario, pretende complementar y reforzar tales actuaciones. La diferencia fundamental entre estos dos tipos de promoción pública es que bajo el Régimen Especial se utilizan recursos financieros no procedentes del M.O.P.U., sino de las Entidades financieras colaboradoras.

Así, puede considerarse incluso más ventajoso para los promotores públicos que el Régimen regulado por el Real Decreto 3.148/1.978 de 10 de noviembre, puesto que las entidades financieras colaboradoras financiarán parte de la operación y no tiene que sufragarse toda ella con los fondos de las Comunidades Autónomas. Además, si las viviendas se venden, la gestión de los cobros de los préstamos y pagos aplazados no la realiza la Comunidad Autónoma, sino la Entidad financiera responsable, cuya experiencia en este campo será, lógicamente, mayor que la que pueda tener la Comunidad.

Igualmente, si las viviendas se ceden en alquiler, la Comunidad recibe un flujo de rentas -si bien limitado por los topes máximos diseñados por el M.O.P.U.- a lo largo de 15 años, mientras el Real Decreto 3.148/1.978 establece sólo 2 ó 4 años según casos.

Sin embargo de la observación cuidadosa de lo establecido en el Real Decreto 1.494/1.987 respecto al Régimen Especial, hay que señalar que aunque constituyera una novedad interesante y muy conveniente para el M.O.P.U. al financiarse a través de Entidades financieras colaboradoras, dado el carácter de los be-

neficiarios y de su bajo nivel de solvencia, resultaba dudoso creer que las Entidades financieras, sin más aliciente, fuesen a aceptar el riesgo que supondría tal clientela.

Evidentemente, sin la colaboración de las Entidades financieras, la importancia y el interés que pudiera alcanzar el Régimen Especial se diluyen. De hecho, tal como veremos en el epígrafe dedicado a los resultados obtenidos, las actuaciones acogidas al Régimen Especial han sido muy discretas.

Las autoridades responsables trataron por eso de potenciar el Régimen Especial con el R.D. 224/1.989, como veremos a continuación, intentando impulsar la promoción de viviendas destinadas a los estratos socio-económicos más bajos, aunque los resultados no han mejorado notablemente como veremos.

a) V.P.O. de nueva construcción

En el caso del Régimen Especial, el beneficiario pertenece a estratos de renta inferiores a los del Régimen General y el suelo ha de ser aportado de forma gratuita por el promotor. Por ello, los préstamos cualificados no pueden ser superiores al 70 % del módulo ponderado por metro cuadrado útil (límite inferior al del Régimen General, pero éste es más costoso).

Los promotores pueden disponer del 100 % del préstamo concedido en función del desarrollo de su ritmo de actividad. Los préstamos, que son concedidos por la Entidades financieras colaboradoras, tienen iguales condiciones que los que se otorgan a los promotores en el Régimen General, pero el M.O.P.U. subsidia los intereses de los préstamos a los promotores y si las

viviendas se ceden en propiedad, los adquirentes se subrogan con las mismas condiciones. Tras la subsidiación del M.O.P.U., los intereses que quedan son:

- a) 6 % para el promotor con cuotas crecientes al 3 % anual si va a ceder las viviendas mediante compraventa. En este caso la subsidiación al promotor sólo se aplica durante el período de construcción.
- b) 4,5 % anual con cuotas crecientes al 3 % anual si las va a ceder en arrendamiento. Este tipo subsidiado se mantendría durante todo el período de amortización del préstamo.

Si transcurrido el período de carencia el promotor no ha cedido las viviendas, deberá abonar los intereses a las Entidades financieras al tipo del convenio.

Los adquirentes podrán subrogarse en las mismas condiciones que el promotor: 6 % de interés con un ritmo de crecimiento anual de las cuotas del 3 %.

Asimismo, los promotores podrán acceder a préstamos cualificados obtenidos de las Entidades financieras colaboradoras en las mismas condiciones que bajo el Régimen General.

El M.O.P.U. podrá conceder subvenciones personales a los adquirentes de V.P.O. en Régimen Especial de hasta el 9 % en el contrato visado o menor del 9 % en el caso de que la subvención más el préstamo cualificado al que se subroga el adquirente excedan del precio de venta.

b) Rehabilitación

Las condiciones del Régimen Especial en cuanto a la determinación del presupuesto protegible, requisitos para la financiación cualificada de las actuaciones de rehabilitación, etc. son idénticos a las condiciones impuestas por el Régimen General y que ya hemos analizado anteriormente.

El art. 8 del Real Decreto 1.494/1.987 establece que los promotores públicos pueden obtener financiación cualificada para la adquisición de edificios, con o sin viviendas, siempre que puedan transformarlos en inmuebles para viviendas al menos en un 70 % de la superficie útil total una vez efectuada la rehabilitación.

Bajo el Régimen Especial, el M.O.P.U. podrá conceder subvenciones a las actuaciones de rehabilitación en las siguientes condiciones (artículo 28 R.D. 1.494/1.987):

- a) Al promotor que destine las obras mediante su cesión en compraventa, el 8%. El adquirente puede subrogarse.
- b) Al promotor público, el 10 % cuando se destine a arrendamiento.

Asimismo podrán acogerse a la subsidiación de intereses concedida por el M.O.P.U. los siguientes beneficiarios:

- a) Los promotores públicos en Régimen Especial incluso durante el período de carencia.
- b) Los adquirentes de dichas viviendas.

Y en ambos casos la subsidiación del M.O.P.U. recaerá sobre el tipo de interés del Convenio con las Entidades privadas u Oficiales de Crédito, de tal forma que el tipo de interés resultante a pagar será del 6 % anual.

- c) Promotores usuarios.
- d) Promotores en actuaciones de rehabilitación en viviendas cedidas en arrendamiento y en las que el 40 % de los inquilinos tengan ingresos familiares ponderados inferiores a 2,5 veces el S.M.I.

En estos dos últimos casos, el subsidio del M.O.P.U. recaerá sobre el tipo de interés del Convenio con las Entidades financieras, de tal forma que el tipo de interés resultante a pagar será el 7,5 % anual.

c) Urbanización del suelo

El Real Decreto 1.494/1.987 establece una opción adicional, exclusivamente bajo el Régimen Especial y consistente en un sistema de financiación para promotores públicos que urbanicen el suelo con V.P.O. de nueva construcción y bajo el Régimen Especial.

Para poder acogerse a esta posibilidad, el promotor debe certificar la propiedad del suelo o el derecho de la superficie por un período no inferior a 50 años y comprometerse a iniciar las obras antes de dos años desde el momento en que recibe la aprobación del M.O.P.U. y finalizarlas en el plazo de tres años. A cambio, obtendrá un préstamo cualificado no superior al 5 % del módulo ponderado vigente por metro cuadrado, ni superior al presupuesto de las obras.

Las entidades financieras colaboradoras son las concesionarias del crédito al tipo de interés del Convenio, pero el M.O.P.U. concede una subvención adicional, de forma que el promotor se encuentra finalmente con un préstamo al 5,5 % de interés. El plazo de amortización será, como máximo de 10 años.

Según J.J. Tinaut, *"Aun cuando no se indica expresamente, parece obvio que esta financiación adicional pretende suavizar la obligación para los promotores públicos en régimen especial, en actuaciones de nueva construcción, de conceder gratuitamente, en propiedad o en derecho de superficie, el suelo edificado necesario"*⁸⁵.

3.2.4.6. Modificaciones en la política de viviendas 1989 a 1991

3.2.4.6.1. *Introducción*

El 3 de Marzo de 1989 se aprueba el Real Decreto 224/1989 (B.O.E. 8-3-1989), sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda.

El marco en el que es diseñada la Política de Viviendas a partir de 1989 con la aprobación de este Real Decreto, difiere cualitativamente del conjunto de circunstancias que acompañaron la aprobación del Real decreto 1494/1987 y que reguló la Política de Vivienda a partir de 1988.

El Real Decreto 224/1989 deja básicamente inalterado el esquema diseñado por el anterior Real Decreto 1494/1987 en cuanto a vivienda nueva, si bien

⁸⁵ TINAUT, J.J.: *"Política estatal...."* Op. cit., pág. 96.

introduce algunas correcciones que intentan adaptar mejor la Política de Vivienda a las nuevas circunstancias, potenciando el Régimen Especial, la adquisición de vivienda usada y la rehabilitación.

Como elemento común de ambas normativas, a diferencia de la regulación contenida en el Plan Cuatrienal 1984-1987, podemos señalar que la intervención estatal deja de programarse para un número concreto de años, estableciéndose una normativa de duración flexible y no predeterminada en función de su efectividad.

Igualmente, deja de concebirse, ante el firme pulso de la actividad del sector, la Política de Viviendas como política de fomento de la construcción y el empleo, configurándose más bien como una política de acceso que persigue el reparto individualizado de las ayudas de forma más selectiva.

Las diferencias entre estos Reales Decretos, nacen de la necesidad de abordar una reforma que origina en el claro desequilibrio del mercado inmobiliario, fuertemente afectado por la especulación y por importantes alzas en el precio del suelo.

Así pues, tal y como ya analizamos con detalle en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral, las elevaciones en el precio del suelo han provocado incrementos posteriores de los precios de las viviendas, que no se han visto acompañadas más que de moderados incrementos de los módulos fijados administrativamente para las V.P.O.

Con estas condiciones, los promotores han abandonado la construcción de V.P.O. y se han lanzado al mercado de la vivienda libre, pues los módulos permitidos por la Administración no dejaban repercutir suficientemente sobre el

adquirente los nuevos precios del suelo⁸⁶, mientras que, por el contrario, precisamente la evolución de los precios indicaba, con más fuerza que nunca, la necesidad inexcusable de otorgar ayudas a los sectores económicos más débiles.

Esta realidad traería como consecuencia el crecimiento del gasto público, a menos que se controlasen rigurosamente las circunstancias de los adjudicatarios.

Por otra parte, como ya anticipamos, el Régimen Especial, la principal novedad del Real Decreto 1494/1987, tuvo una actuación más que discreta, pues el número de V.P.O. de promoción pública iniciadas en 1988 sólo supuso el 13% del total de V.P.O. iniciadas en ese año, y en este porcentaje se recoge tanto la promoción pública en sentido tradicional (con fondos del M.O.P.U.) como la promoción pública bajo el Régimen Especial (con fondos de entidades colaboradoras y con subvenciones y subsidios del M.O.P.U.)⁸⁷.

En definitiva, resulta evidente que el Real Decreto 1494/1987 desamparó a aquellos niveles de renta más humildes, sin capacidad de acceder a una vivienda en un mercado endurecido.

Por otra parte, con la evolución de los precios, lo cierto es que también buena parte de la población de rentas medias-bajas, que tradicionalmente no venía gozando de protección, veía esfumarse la posibilidad de acceder a una vivienda en propiedad, lo cual se contradecía claramente con las ayudas selectivas,

⁸⁶ El hecho de que los promotores y constructores pretendan repercutir en los precios de venta de las viviendas, el precio del suelo nuevo y no el precio del suelo sobre el que se ubica la vivienda no se debe tanto al afán de lucro como al hecho de que, de no hacerlo así, interrumpirían el ciclo de su actividad pues no podrían comprar nuevos inputs.

⁸⁷ Según datos del propio M.O.P.U., el número de V.P.O. de promoción pública iniciadas en 1988 fue de 9.700 unidades frente a las 259.400 V.P.O. de promoción privada.

establecidas en el Real Decreto 1494/1987 y con el paulatino abandono de la Constitución de V.P.O.

El Real Decreto 224/1989 pretende precisamente recuperar y potenciar la figura del Régimen Especial, asimilando a las cooperativas de viviendas, con ciertas condiciones, a los promotores en Régimen Especial.

Ciertamente, dado el carácter pretendidamente social que se había intentado imprimir a la llamada Nueva Política de Viviendas, resultaba especialmente problemático el creciente peso de la oferta de viviendas libres frente al retroceso de V.P.O., sobre todo en el caso de V.P.O. de promoción pública.

Entre las causas de este desequilibrio se encuentran⁸⁸ las propias limitaciones, razonables y legítimas, impuestas por la Administración para el acceso a una vivienda protegida, con el doble objeto de controlar el gasto público de esta política y evitar las desviaciones hacia usos diferentes de la residencia habitual que se habían venido dando tradicionalmente, además de la razón ya apuntada y analizada con detalle en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral del encarecimiento del precio del suelo, difícilmente repercutible, ante el moderado incremento experimentado por los módulos aprobados por la Administración en los últimos años y que acotan la traslación de costes a los compradores.

Las novedades estrella del Real Decreto 224/1989 se refieren al mercado inmobiliario secundario, de importancia creciente, tal como ya señalamos en el

⁸⁸.- Vid. "El marco de la política de vivienda en 1989" Documento interno del B.H.E. Primavera de 1989 y TINAUT J.J. : "Cambios cualitativos en la política de vivienda 1988-1989" Revista Española de Financiación a la Vivienda num. 10, B.H.E, 1989.

Capítulo 2 de esta investigación, pues buena parte de la demanda actual es demanda de reposición.

Así, el Real Decreto 224/1989, que introduce la financiación cualificada para la adquisición de vivienda usada descansa en la idea de que las viviendas usadas tienen en España un precio inferior al de las viviendas de nueva construcción de iguales características⁸⁹.

Así, según el Real Decreto 224/1989 existía una cierta proporción de potenciales adquirentes de rentas medias o bajas, que no encontraban V.P.O. (había una escasa oferta de las mismas) y que tampoco podían acceder a una vivienda en segunda transmisión porque el único tipo de financiación al que podían acudir era un crédito libre.

El Real Decreto 224/1989 establece tres tipos de requisitos para poder acceder a la financiación cualificada en el caso de adquisición de vivienda usada:

- a) Requisitos de la vivienda usada.
- b) Requisitos de la compraventa.
- c) Requisitos del adquirente.

Posteriormente detallaremos cada uno de estos requisitos y los beneficios que podrían derivarse para el comprador, siguiendo siempre el contenido de esta normativa de 1989.

⁸⁹ Debemos remitirnos nuevamente al Capítulo 2, pues en él se describen detalladamente el conjunto de circunstancias del mercado inmobiliario español que justificaron los cambios de rumbo, introducidos por el Real Decreto 224/1989, aprobado en un contexto cualitativamente diferente a las circunstancias en las que se aprobó el Real Decreto 1494/1987.

Asimismo, como ya hemos señalado, se introduce la financiación cualificada para la adquisición de edificios ya existentes por promotores privados con el fin de rehabilitarlos. Las viviendas rehabilitadas resultantes serán calificadas como V.P.O. De esta forma, el R.D. 224/1989 refuerza el papel de la rehabilitación -entre otras razones porque le supone menores costes que la nueva construcción- mientras el R.D. 1494/1987 restringiría las ayudas a la rehabilitación practicada por promotores públicos y en Régimen Especial, como se recordará.

El Real Decreto 224/1989 introduce otra novedad, al regular la financiación de actuaciones protegidas en materia de suelo encaminadas a la adquisición y urbanización de suelo exclusivamente destinado a la promoción de V.P.O.

Por otra parte, la nueva normativa diseña un conjunto de disposiciones que pretenden potenciar la figura del Régimen Especial -muy poco efectiva hasta el momento, como hemos visto- pues a pesar de que dependen directamente de promotores públicos y de su orientación eminente social, presentó unos índices de actividad en 1988 excesivamente bajos. De hecho, puede considerarse que en este sentido el R.D. 224//1989 obtuvo un moderado éxito, pues en 1989 las V.P.O. de promoción pública supusieron en 17% del total de V.P.O. iniciadas, mientras en 1988 esta misma magnitud fue el 13%, como hemos señalado antes, y en 1987 había sido el 8,5%⁹⁰.

Por último, el R.D. 224/1989 ha podido, por fin , solucionar el conflicto

⁹⁰ Según datos facilitados por el propio M.O.P.U.

mantenido por la Administración Central con las Comunidades Autónomas al que ya nos habíamos referido en el apartado anterior, a fin de armonizar y cofinanciar las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

A continuación, vamos a considerar en primer lugar las razones fundamentales que aconsejaron modificar el R.D. 1494/ 1987, no ya con una Orden Ministerial, como en él mismo se preveía, sino con un Real Decreto, lo cual da idea de que en muchos aspectos los cambios introducidos no eran simplemente cuantitativos, sino cualitativos y profundos.

Posteriormente, analizaremos con detalle las modificaciones introducidas por la nueva normativa y por otras disposiciones que, si bien no forman parte estrictamente de la Política de Viviendas, van a afectar fuertemente a este subsector: Ley de Tasas, supresión de las ventajas fiscales a segundas y sucesivas viviendas, modificaciones en la Ley del Suelo y la introducción de la deducción por alquileres en el I.R.P.F. Finalmente, nos referiremos al Plan de Viviendas 1992-1995 y a las modificaciones introducidas por éste.

3.2.4.6.2. El Real Decreto 224/1989

La Política de Viviendas diseñada para 1989 y aprobada por el R.D. 224/1989 de 3 Marzo⁹¹ es continuadora y heredera de las líneas maestras de actuación de la de 1988, como ya hemos dicho, en el sentido de seguir deteniendo una política más social e impulsora del acceso a una vivienda digna que como

⁹¹ B.O.E. de 8 de Marzo.

promotora del crecimiento económico.

Aunque, como hemos visto también, el esquema general y la filosofía inspiradora son los mismos, el R.D. 224/1989 presenta en esencia algunas novedades respecto al R.D. 1494/1987. Son fundamentalmente las siguientes:

Primero.- Para poder acceder a la financiación cualificada en el caso de adquisición de vivienda nueva, es necesario que los I.F.P del beneficiario no superen en 5 veces el S.M.I. Este límite máximo supone un endurecimiento de las ayudas ofrecidas por la Administración.

Ya en 1988 se inicia un cambio en la orientación social de la Política de Viviendas al establecerse requisitos más rigurosos para poder acceder a este tipo de ayudas, y en 1989, como vemos, se refuerza el carácter selectivo de la política social en materia de viviendas.

Segundo.- A partir de 1989, se introduce la posibilidad de aplicar financiación cualificada para la adquisición de una vivienda usada, siempre y cuando ésta cumpla determinados requisitos.

Esto supone, por primera vez, la posibilidad de ofrecer financiación protegida y directa para el comprador que adquiriera una vivienda de segunda mano.

Existen tres tipos de requisitos para poder acceder a la financiación cualificada, como ya habíamos apuntado:

a) Requisitos de la vivienda usada.

No puede tener una superficie útil superior a 90 m² y tiene que haber sido ocupada durante 3 años consecutivos o, de lo contrario, tener una antigüedad mínima de 10 años.

b) Requisitos de la compraventa.

El precio de la vivienda usada por metro cuadrado útil, no puede superar el módulo ponderado (M.P.) fijado para el área geográfica en la que se encuentra ubicada aunque este límite se amplía se tiene garaje o trastero. Para tener derecho a subvenciones o subsidios el precio máximo por metro cuadrado útil de la vivienda no debe superar 0,86 x M.P.

c) Requisitos del adquirente.

Deberá ser persona física y dedicar la vivienda a domicilio habitual y permanente. Sus I.F.P. no pueden ser superiores a 5 veces el S.M.I. En el caso de que se soliciten Subsidios o Subvenciones del M.O.P.U. los I.F.P. no pueden ser superiores a 2,5 el S.M.I.

Las condiciones de la financiación cualificada ofrecidas por el Real Decreto 224/1989 son las siguientes:

- Tipo de interés:

Será el del convenio, aunque en el caso de que se conceda subsidiación de interés, el tipo resultante para el adquirente será el 7,5%.

- Plazo de amortización:
Será de 15 años, y no hay período de carencia.
- Cuotas:
Serán crecientes al 3% anual.
- Cuantía del préstamo:
Como máximo el préstamo cualificado será el 70% del M.P. fijado para el área geográfica, multiplicado por cada m² de superficie útil, y en cualquier caso no puede rebasar el 80% del valor de tasación pericial.

Tercero.- Se alargan los plazos para la devolución de los créditos concedidos bajo el Régimen Especial, llegando a 20 años y reduciéndose la progresividad de las cuotas al 1,5% anual. En definitiva, se trata de mejorar las condiciones ofrecidas bajo el Régimen Especial, tanto a promotores como a adquirentes. Así, se incrementa la cuantía de los préstamos que pasan al 75% del módulo ponderado por m² útil de la vivienda, mientras que en el R.D. 1494/1987 era sólo el 70%.

Los tipos de interés subsidiados también se reducen tanto para promotores como para adquirentes al 4% y 5% en el caso de viviendas para arrendamiento o viviendas cedidas en propiedad respectivamente.

Cuarto.- En la medida en que las construcciones que tienden a edificarse actualmente, tienen cada vez más comodidades y reflejan un mejor nivel de vida, el Real Decreto 224/1989 de 3 de Marzo ha legislado al respecto de garajes y

trasteros en el siguiente sentido:

- a) En el Régimen Especial, si las viviendas tienen el trastero el precio máximo de venta por m² útil puede llegar al 80% del módulo ponderado, al 95% si poseen garaje y al 98% si poseen ambos.
- b) En el Régimen General, todo depende de que la vivienda -nueva, usada o rehabilitada- tenga una superficie mayor o igual a 70 m². Si es así, puede incrementarse el precio en un 3% si hay trastero, un 12% si hay garaje y un 15% si hay ambos. Si la superficie es menor de 70 m², el precio puede incrementarse en un 3% si posee trastero, un 17% si incluye garaje, y un 20% si posee ambos.

Quinto.- Se modifica el cálculo de los I.F.P. (ingresos familiares ponderados) dependiendo de los ingresos de la unidad familiar, del número de miembros de la misma y, sobre todo, dependiendo del módulo que le corresponda a la vivienda según la zona en que esté ubicada. El R.D. 224/1989 permite que las Comunidades Autónomas incluyan o excluyan en determinados módulos a municipios que por sus características así lo aconsejen, de forma que las Comunidades decidan de forma flexible sobre dicho módulo en cada caso.

Sexto.- Es necesario que la propia Comunidad Autónoma subvencione a los adquirentes acogidos al Régimen General. Para que además exista subsidio de

interés con cargo al M.O.P.U. en el caso de adquirentes cuyos I.F.P. sean superiores a 2,5 S.M.I., es requisito indispensable la concesión previa de subvenciones por parte de las Comunidades Autónomas.

En el Anexo que se incluye al final de este epígrafe pueden observarse todas las modificaciones efectuadas en comparación con el R.D 1494/1987.

La Administración pretendió por otra parte adaptar las líneas fundamentales de la Política de Viviendas diseñada por el R.D. 224/1989 para 1990.

Para ello se procedió a la aprobación de dos Ordenes Ministeriales: la O.M de 15-2-1990 (B.O.E. 17-2-1990) y la O.M. de 12-2-1990 (B.O.E. 17-2-1990).

Mediante ellas se fijó el tipo de interés del convenio con las Entidades financieras en un 12% -superior al 11% para 1989- y se incrementó así mismo el módulo ponderado en un 7,95% respecto a 1989.

En definitiva, lo que se pretende es no alejarse en exceso de las condiciones del mercado, pues ello potencia la desaparición de las V.P.O.

Los objetivos para 1990 en cuanto a actuaciones protegidas pueden contemplarse en el siguiente Cuadro 3.32.

Cuadro 3.32

POLITICA DE VIVIENDA 1989-1990. OBJETIVOS

| | 1989 (O.M. 4-3-89) | 1990 (O.M. 17-2-90) |
|--|-----------------------|------------------------|
| 1. Actuaciones con ayudas estatales directas. Total (*) | <u>59.000</u> | <u>58.000</u> |
| 1.1. VPO. Régimen General | 18.000 | 24.000 |
| 1.2. VPO. Régimen Especial | 14.000 | 10.000 |
| 1.3. Adquisición Vivienda usada | 15.000 | 6.000 |
| 1.4. Rehabilitación | 7.000 | 13.000 |
| 1.5. Adquisición de Suelo | 5.000 | 5.000 |
| 2. Actuaciones sin ayudas estatales directas (**) | <u>55.000</u> | <u>24.200</u> |
| 2.1. VPO. Régimen General | 22.000 | 15.100 |
| 2.2. Adquisición Vivienda usada | 10.000 | 3.000 |
| 2.3. Rehabilitación | 23.000 | 6.100 |
| 3. Total de actuaciones con financiación garantizada | <u>114.000</u> | <u>82.200</u> |
| 4. Financiación convenida prevista con entidades crediticias (millones de pesetas) | 340.000 | 240.000 |

Fuente: M.O.P.U

* Estas actuaciones gozan de ayudas económicas directas (subvenciones personales y subsidiaciones de tipos de interés) además de gozar de financiación privilegiada en las entidades de crédito de forma garantizada.

** Estas actuaciones sólo gozan de la garantía de financiación privilegiada en las entidades de crédito.

Se han producido también modificaciones no atribuibles precisamente a la Política de Viviendas pero que van a afectar fuertemente a este subsector económico. Nos referimos a la nueva situación creada por:

- a) La Ley de Tasas, que exigirá que las transacciones se escrituren a su precio real.
- b) Supresión de las ventajas fiscales a segundas y sucesivas viviendas.
- c) Modificaciones en la Ley del Suelo a fin de evitar la especulación.

Vamos a pasar revista brevemente a estos aspectos a continuación, dado que cada uno de ellos ya fueron analizados con mayor detalle en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral.

3.2.4.6.3. *La Ley de Tasas*

Supone un intento por parte del Gobierno de perseguir la colocación de dinero negro en activos inmobiliarios, a la vez que pretende conseguir la tributación exacta en las transmisiones de propiedad ya sea "*inter-vivos*" o "*mortis-causa*" (transmisiones patrimoniales o donaciones y sucesiones), al exigir que los valores reflejados en Escritura Pública sean los valores de transacción exactos ⁹².

Hasta el presente, el Ministerio de Economía y Hacienda había intentado obstaculizar la creación de refugios para el dinero negro especialmente en las inversiones mobiliarias.

⁹².- En realidad la Ley de Tasas se basa en la aplicación del art. 52 de la Ley General Tributaria según el cual la Administración puede comprobar el valor real de los bienes y derechos transmitidos.

Con la Ley 8/1989 de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos -que se refiere en general a transmisiones mediante precios de bienes y derechos- la Administración trata de efectuar controles sobre las inversiones inmobiliarias en particular.

El punto de partida ya se inició anteriormente con la aprobada Ley de Sucesiones y Donaciones de 1987⁹³ por la que la Administración se reservaba la posibilidad de comprobar las transacciones efectuadas con dichos bienes a efectos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (I.T.P.).

La nueva Ley de Tasas y Precios Públicos⁹⁴ establece un trato diferenciado al comprador y al vendedor. Curiosamente, éste último puede encontrarse con un trato más favorable que el ofrecido por la legislación anterior.

Vamos a analizar separadamente los efectos de la nueva Ley de Tasas y Precios Públicos sobre cada uno de los agentes.

A efectos del comprador, la Ley establece que si el valor fijado por la Administración, como base para la liquidación del I.T.P. excede del consignado por el comprador en los impresos de liquidación (y que normalmente es el que figura en Escritura Pública) en un 20% y simultáneamente este exceso supone más de 2.000.000 de pesetas, a este exceso se le dará el tratamiento fiscal correspondiente a los incrementos patrimoniales derivados de transmisiones

⁹³ Ley 29/1987 de 18 de Diciembre del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, (B.O.E. del 19 de Diciembre). Su entrada en vigor se produce el 1 de Enero de 1988.

⁹⁴ B.O.E. de 15 de Abril.

patrimoniales a título lucrativo⁹⁵. Así, el exceso estará sujeto a un doble gravamen: por una parte, al I.T.P. (que le aplicará un 6% por tratarse de transmisiones de bienes inmuebles) y por otra parte al Impuesto de Donaciones a un tipo que depende de cada caso, pues esta figura es progresiva, oscilando del 7,65% hasta el 34% en la actualidad, en función del valor del bien donado.

En el caso de que se trate de una sociedad, el comprador tributará por el exceso en I.T.P. y en el Impuesto sobre Sociedades como incremento de patrimonio.

Este doble gravamen supone en realidad una sanción encubierta en los casos en que la Administración detecte insuficiencias de valoración, cuando hubiera sido más correcto castigar abiertamente mediante sanciones aquellas transmisiones en las que la Administración estimase valoraciones incorrectas.

Al haber introducido un doble gravamen, la Ley de Tasas incurre en un absurdo jurídico al gravar un mismo hecho -el defecto de valoración- simultáneamente como compraventa y como donación (y decir, simultáneamente como transmisión onerosa y lucrativa). Así, aunque su finalidad es clara y legítima, los métodos utilizados son incorrectos, por lo que ya se ha planteado la posible inconstitucionalidad de esta Ley⁹⁶.

También se ha planteado la indefensión de los ciudadanos al gozar la

⁹⁵ Presunción introducida por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 8/1989 de 13 de Abril de Tasas y Precios Públicos para las transmisiones efectuadas a partir del 16 de Abril de 1989.

⁹⁶ Publicado en la Prensa el 28-7-1990.

Hacienda Pública de una amplísima discrecionalidad para fijar el valor de los inmuebles, aunque la Ley prevé la posibilidad de utilizar tasaciones periciales distintas de las realizadas por Hacienda como medio de oponerse a aquéllas⁹⁷.

El problema es complejo, porque existe una diferencia semántica y económica entre "valor" y "precio" y aunque las partes demuestren fehacientemente cuál ha sido el precio al que se ha fijado la transacción, el hecho de acudir a tasaciones periciales distintas de las de Hacienda puede no resolver en absoluto el problema⁹⁸.

Fijémonos ahora en la posición del vendedor ante la nueva Ley de Tasas y Precios Públicos. En el caso de que la Administración estime un valor para el bien objeto de transacción que supere un 20% del valor escriturado y suponga un exceso de más de 2.000.000 de pesetas, -es decir, exactamente igual que con el comprador- la diferencia o exceso tributará por el I.R.P.F. como incremento patrimonial derivado de una transmisión lucrativa o bien en el Impuesto sobre Sociedades si el vendedor es persona jurídica.

Quedan por otra parte fuera del ámbito de aplicación de la nueva Ley de Tasas las ventas empresariales de inmuebles, pues están sujetas al I.V.A. y no al I.T.P.

⁹⁷ La Disposición Adicional Segunda de la ley 29/1987 de 18 de Diciembre, reguladora del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, establece que el sujeto pasivo siempre puede promover una tasación pericial contradictoria contra los valores estimados por la Administración.

⁹⁸ El problema consiste en que la valoración de un bien o derecho siempre es una estimación discutible. El art. 52 de la Ley General Tributaria habla de "*valor de mercado*" que es el valor de lo que alguien está dispuesto a pagar según la Administración. Naturalmente, con independencia de la picaresca empleada en muchas ocasiones, el problema puede consistir para el vendedor en no encontrar demanda a ese precio estimado.

Así, resulta que el vendedor debe dividir la operación en dos tramos. El primer tramo corresponde a la diferencia entre el valor declarado en Escritura Pública y el coste actualizado del inmueble. Este tramo tributa en el I.R.P.F. dependiendo de los años en que se generó dicho incremento patrimonial, a tipos impositivos que oscilan entre el 10 y el 34,69%, gravándose los excesos al tipo único del 56%.

La parte formada por el exceso de valor del bien estimado por la Administración constituye el segundo tramo y aunque también tributa por el I.R.P.F., se le aplica el tratamiento previsto para los incrementos patrimoniales fruto de donaciones, que sólo tributan al 20%. Es decir, que el exceso sólo se ve penalizado con el 20% y sólo en el caso de que cumpla el doble requisito de suponer más de 2.000.000 de pesetas y representar más del 20% del valor presentado para la liquidación del I.T.P.

Esta análisis refleja inequívocamente la suavización de las sanciones respecto a la normativa anterior⁹⁹. Primero, porque antes tributaba cualquier exceso y ahora sólo lo hacen los que cumplan el doble requisito, segundo, porque salvo rarisimas excepciones, correspondientes a rentas muy bajas, el 20% como tipo impositivo a aplicar el exceso de valoración supone un trato fiscal más favorable que el correspondiente a la normativa anterior, en la que todo exceso quedaba gravado a los tipos ordinarios del I.R.P.F.

La incongruencia máxima se alcanza cuando un exceso de valoración de más de 2.000.000 de pesetas no alcanza a suponer el 20% del valor escriturado.

⁹⁹ Publicado en la Prensa el 23 de abril de 1989.

En este caso, al no cumplirse el doble requisito exigido por la ley, el exceso no queda sujeto a tributación como donación y no se le puede aplicar el tipo impositivo correspondiente del 20%.

Cabría preguntarse si puede computarse, como se hacía en la normativa anterior, como incremento patrimonial y tributar al tipo ordinario del I.R.P.F. según el resto de los ingresos del individuo. Esto supondría, salvo en rentas muy bajas, tipos superiores al 20%, lo cual resultaría no obstante absurdo, pues se penalizaría con más rigor a aquellos excesos que, por considerarse menos graves, no pueden ser sancionados como donaciones.

En definitiva, la nueva Ley de Tasas, pretendiendo ofrecer un mayor rigor en las transmisiones onerosas de inmuebles y obstaculizar la creación de nuevos refugios fiscales para el dinero negro en el mercado inmobiliario, adolece de importantes defectos técnicos que la enfrentan a un recurso de inconstitucionalidad.

Además, aunque resulta un meritorio intento de frenar la especulación y la entrada de dinero negro en el Mercado Inmobiliario, se trata en realidad de un intento sólo parcial, al vigilar únicamente las transacciones sujetas al I.T.P, es decir, tráfico civil, y no regular las transacciones con empresas (tráfico mercantil, sujeto a I.V.A. que son quienes realizan la mayor parte de las operaciones). Así, no estarán sujetas a esta Ley las primeras transmisiones, efectuadas generalmente por promotores (sujetas a I.V.A.) , ni tampoco las operaciones obligadas por Ley con precios de venta sensiblemente inferiores al valor real como pasa con

subastas, adjudicación de V.P.O., etc.¹⁰⁰.

3.2.4.6.4. *La reforma del tratamiento fiscal a la vivienda.*

Existen básicamente dos tipos de ayudas que pueden diseñarse para los adquirentes de una vivienda: ayudas directas personalizadas y ayudas fiscales derivadas de exenciones y deducciones en los tributos que el adquirente se vería obligado a pagar.

Realmente, hay razones para defender o criticar unas u otras, pero lo cierto es que debe procurarse un equilibrio entre ambas.

En el cuadro 3.33 pueden contemplarse las deducciones en la cuota del I.R.P.F. por adquisición de vivienda que se han permitido en cada ejercicio en España. A este límite porcentual se le añade las deducciones en la base imponible de los intereses de los capitales ajenos invertidos en el mismo fin.

En esta situación, nos encontramos con que en España los beneficiarios de ayudas directas pertenecen a los estratos sociales de menores niveles de renta, tal y como hemos visto en los epígrafes anteriores, dada la selectividad de dichas ayudas, y se dirigen siempre hacia viviendas calificadas como V.P.O.¹⁰¹. Por el contrario, los principales beneficiarios de ayudas fiscales son los adquirentes de cualquier tipo de vivienda -fundamentalmente viviendas libres- pertenecientes a

¹⁰⁰ Vid. ALBI, E. y GARCIA ARIZNAVARRETA, J.L.: "*Sistema Fiscal Español*" Ed. Ariel, Barcelona, 5ª Edición 1991, pág. 566.

¹⁰¹ También pueden dirigirse a viviendas que inicialmente no son V.P.O. pero a las que les exige determinados requisitos que las asimilan a V.P.O., como es el caso de la vivienda usada y las rehabilitaciones.

niveles de renta altos, pues por la regresividad de dichas ayudas, resultan más beneficiados los que mayores rentas declaran.

Así, por ejemplo, las deducciones en la cuota del I.R.P.F. por los capitales invertidos tienen como límite conjunto con otras inversiones el 30% de la Base Imponible, límite que se amplía cuanto mayor sea el nivel de renta.

También es regresiva la deducción de la Base Imponible de los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición de vivienda propia, pues su límite actual es único y fijo (800.000 pts. en declaraciones individuales y 1.600.000 en las conjuntas). Esta deducción minorará la Base Imponible de los sujetos pasivos, por lo que cuanto mayor sea su nivel de renta -dada la progresividad del IRPF- más importantes son los beneficios derivados de la misma.

Evidentemente, el actual esquema de ayudas resulta insatisfactorio. *"Parece pues conveniente acentuar las medidas de ayuda directa y reducir los beneficios fiscales. No parece, sin embargo, que por el momento se pueda prescindir de estos últimos"*¹⁰².

La reforma del I.R.P.F. debe perseguir, en lo que se refiere a la vivienda, el diseño de instrumentos tales que incentiven y favorezcan el acceso a una vivienda digna. Sin embargo, este acceso no tiene por qué ser, necesariamente, en propiedad.

Ante la escalada de precios del sector inmobiliario y la liberación del mercado de alquileres, existe una amplia capa de la población que vive en viviendas arrendadas. Por otra parte, resulta deseable desde el punto de vista

¹⁰² ESPEJO, I.: *"La fiscalidad de la vivienda en la reforma del I.R.P.F"* Cuadernos de Actualidad 5/1990, Ministerio de Economía y Hacienda e Instituto de Estudios Fiscales, pág. 26.

recaudatorio controlar estrechamente las rentas del capital inmobiliario derivadas para el arrendador y que generalmente son ocultadas.

La ley 18/1991 de 6 de junio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas¹⁰³ modifica el tratamiento fiscal al arrendamiento de viviendas: por primera vez, los sujetos pasivos que ocupen una vivienda en calidad de inquilinos podrán desgravarse el 15% de los pagos realizados en concepto de rentas del alquiler, con el límite de 75.000 pts, siempre y cuando se cumpla el doble requisito de que la Base Imponible sea inferior a 2 millones de pts y que las cantidades abonadas en concepto de alquiler excedan del 10% de los rendimientos netos del sujeto pasivo.

La tributación de plusvalías es, así mismo diferente, según la citada Ley, que prevé un tratamiento diferenciado para ellas, según cual sea su período de generación, persiguiéndose fiscalmente con más dureza a aquellas plusvalías que por su carácter especulativo hayan sido obtenidas en cortos períodos de tiempo, mientras que las inversiones no especulativas, obtenidas a largo plazo, recibirán un trato fiscal más favorable.

C. LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO

El Real Decreto legislativo 1/1992 de 26 de junio ha aprobado el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que modifica la normativa vigente desde 1956 y que había sido ya parcialmente reformada en 1976.

¹⁰³ BOE de 7 de junio 1991.

Cuadro 3.33.

DEDUCCIONES EN LA CUOTA POR ADQUISICION DE VIVIENDA (*)

| TIPO DE VIVIENDA | | AÑOS | | | | | | | |
|--|---------------------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 |
| VIVIENDA HABITUAL | NUEVA O RE- HABILITADA | 17% | 17% | 15% | 15% | 15% | 15% | 15% | 15% |
| | NO NUEVA | 15% | 15% | 15% | 15% | 15% | 15% | 15% | 15% |
| OTRAS VIVIENDAS NUEVAS O REHABILITADAS | | 17% | 17% | 17% | 10% | 10% | - | - | - |

(*) Estas deducciones deben someterse al límite conjunto del 30 % de la Base Imponible.

La reforma pretende mitigar la proliferación de plusvalías, sobre todo las generadas de forma especulativa, con el doble objeto de controlar la inflación inmobiliaria y dar cumplimiento al mandato constitucional de incrementar la participación pública en las plusvalías que se generen por efecto de la actuación de los poderes públicos.

En el epígrafe 2.4 del Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral analizamos pormenorizadamente las causas y posibles efectos de la Reforma de la Ley del Suelo, por lo que nos remitimos, sin más, a lo allí expuesto.

3.2.4.6.5 Resultados obtenidos

Los resultados obtenidos por la Política de Viviendas expuesta muestran, como era de esperar, en primer lugar, una disminución de las V.P.O. construidas en favor de la vivienda libre -tal como vino sucediendo a partir de 1987, último año del Plan Cuatrienal -explicable, en el caso de 1988, además, por el hecho de que tal como ya señalamos, algunas Comunidades Autónomas no firmaron el correspondiente Convenio con el M.O.P.U. -y por la evolución al alza de los precios del suelo, que dificultó en algunas áreas- sobre todo en los grandes centros urbanos -la construcción de V.P.O.

Así, según datos ofrecidos por el M.O.P.T. mientras en 1987 las V.P.O. representaban el 41 % del total de viviendas iniciadas, en 1988 representan sólo el 28% del total, en 1989 descienden al 20%, manteniéndose este porcentaje a lo largo de 1990 y recuperándose ligeramente (21 %) en 1991 y (24%) en 1992.

La política de viviendas diseñada hasta 1991 muestra, por tanto, resultados muy pocos satisfactorios especialmente en el aspecto que había sido considerado su objetivo primordial: favorecer el acceso a una vivienda digna a las clases sociales más desfavorecidas.

El 10 de Mayo de 1991 el Consejo de Ministros aprueba la puesta en marcha de una revisión profunda de la política de vivienda vigente hasta ese momento a la vista de los pobres resultados obtenidos.

Sintéticamente, las carencias demostradas por la política de viviendas diseñada hasta 1991 son las siguientes¹⁰⁴.

- a) La incapacidad de ofertar viviendas a precios asequibles a estratos de población con rentas medias o bajas, ya fuese en propiedad o en alquiler. Este fenómeno es especialmente grave en los centros urbanos.
- b) La insuficiente coordinación de las autoridades con competencias en materia de suelo.
- c) La falta de oferta de suelo a bajo coste que facilite la construcción de viviendas a precio tasado.
- d) El escaso desarrollo del Mercado Hipotecario, que hace recomendable su reforma. Sobre esta cuestión nos ocuparemos detenidamente en el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral.

¹⁰⁴ Resumiendo la comparecencia del Ministro de Obras Públicas y Transportes ante la Comisión de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Urbanismo, Transportes y Comunicaciones del Senado.

- e) La débil y escasa información que posee el público de las ayudas a las que puede acceder, fruto de una política de viviendas dirigida al promotor y no al usuario.

Analizadas estas carencias, se sientan los criterios de actuación básicos para la nueva política de viviendas -el Plan Nacional 1992-1995- del cual pasamos a ocuparnos con detalle a continuación.

ANEXO RESUMEN COMPARATIVO DE LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PLAN CUATRIENAL Y DE LA NUEVA POLITICA DE VIVIENDA

Plan Cuatrienal 1984-1987

Política de vivienda a partir de 1988

1. DATOS GENERALES

| | | |
|---------------------------------|-----------------------------------|--|
| Legislación básica reguladora | Reales Decretos 3280/83 y 2329/83 | Real Decreto 1494/1987 de 4 de diciembre |
| - Vigencia de las disposiciones | Años 1984 a 1987, ambos inclusive | Indefinida, a partir 1 de enero 1988 |

2. PROMOCION NUEVAS VIVIENDAS

2.1. FINANCIACION CUALIFICADA

2.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS PARA SU OBTENCION

| | | |
|--|---|--|
| Promotores | <ul style="list-style-type: none"> - Privados (personas físicas y jurídicas) - Públicos (empresas municipales o de otra índole) (Sin distinción de trato) | <p>Privados: Régimen General</p> <p>Públicos: Régimen Especial (pueden actuar también bajo régimen general)</p> |
| Usuarios de las viviendas | Sin limitación de su nivel de ingresos | <p>Régimen General: sin limitación de nivel de ingresos.</p> <p>Régimen Especial: IFP \leq 2 SMI</p> |
| Cómputo de ingresos | Suma de ingresos brutos obtenidos por los miembros de la unidad familiar. | <p>IFP = Ingresos familiares ponderados.</p> <p>IFP = IF (suma de ingresos brutos familiares) \times N \times A \times M</p> |
| Límites máximos de precio en venta: | | <p>Régimen General:</p> <p>PVM = 1,2 \times MP \times SU</p> <p>Régimen especial:</p> <p>PVM = 0,765 \times MP \times SU</p> |
| - Vivienda | P.V.M. = 1,2 \times MP \times S.U. | |
| Límites máximos de arrendamiento vivienda y garaje | PRM = 6 % anual del precio de venta. Revisión bianual en función del módulo. | <p>Régimen general: 7,5 % de precio venta + coste servicios.</p> <p>Régimen especial: 4,5 % de precio venta + coste servicios (No se indica expresamente forma de revisión)</p> |

Fuente: G. LEVENFELD, G. "Revista Española de Financiación a la Vivienda", nº 4-5. Madrid 1989, págs. 105 y sgs.

2.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION CUALIFICADA

| | | |
|------------------------------------|--|--|
| Cuantía máxima de préstamo | 0,75 x MP x SU 0,80 x MP x SU caso de Cooperativas, arrendamiento y edificios de hasta 3 plantas. | Régimen general: 0,75 x MP x SU en general 0,80 x MP x SU (Cooperativas, arrendamiento, minusválidos) Régimen especial: 0,70 x MP x SU |
| Plazo | 13 años | 15 años |
| Carencia | Hasta 3 años (durante la construcción y a cargo del promotor) | Hasta 3 años (durante la construcción y a cargo del promotor) |
| Tipo de interés de convenio | 11,75 % en 1987 | 11,25 % en 1988 |
| Progresividad de cuotas periódicas | 3 % anual para la entidad crediticia. Variable para el adquirente en función de subsidiación | 3 % anual para entidad crediticia y para adquirente. |

2.2. SUBSIDIACION DE PRESTAMOS

2.2.1. REQUISITOS EXIGIDOS PARA DERECHO A SUBSIDIACION

| | | |
|--|--|--|
| - Nivel de ingresos del beneficiario | Ingresos familiares \leq 3,5 SMI (Hasta 31/12/86 tenían derecho a subsidiación sin limitación de ingresos) | Ingresos familiares ponderados (IFP) \leq 2,5 SMI en régimen general IFP \geq 2 SMI en régimen especial. |
| - Precio venta máximo de la vivienda | PV \leq MP x SU si Ing. \leq 2,5 SMI PV \leq 1,1 x MP x SU si Ing. entre 2,5 y 3,5 SMI | Régimen general: PV \geq MP x SU (sólo vivienda) Régimen especial: PV \geq 0,785 x MP x SU (sólo vivienda) |
| - Período de derecho a la subsidiación | Toda la vida del préstamo | 5 años prorrogables por períodos iguales si los IFP medios de los 2 últimos años \geq 3 SMI medios de los años correspondientes. |
| - Otros requisitos | — | El beneficiario debe haber obtenido de la Comunidad Autónoma una subvención personal de al menos el 5 % del PV. |

2.2.2. CARACTERISTICAS DE LA SUBSIDIACION

| | | |
|--|-------------------------------------|---|
| Subsidiación al promotor (Período de carencia) | La necesaria para que pague el 11 % | Régimen general: No hay subsidios, ni en caso de arrendamiento. Régimen especial: los necesarios para que resulte un tipo para el promotor público del 8 % en promociones de venta y un 4,5 % en promociones para arrendamiento, incluso durante el período de amortización. |
|--|-------------------------------------|---|

Subsidación a adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio.

| | Período (años) | Tipo resultante |
|--------------------------|----------------|-----------------|
| Ing. \leq 2,5 SMI | 1 a 2 | 6% |
| PVM \leq MP | 3 a 5 | 8% |
| | 6 a 13 | 11% |
| Ing. entre 2,5 y 3,5 SMI | 1 a 5 | 8% |
| PVM \leq 1,1 MP | 6 a 13 | 11% |
| Ing. $>$ 3,5 SMI | 1 a 5 | 11% |
| PVM \leq 1,2 MP | 6 a 13 | Tipo convenio |

Régimen general
 Subsidación necesaria para que la cuota a pagar por el beneficiario sea la correspondiente para amortizar el préstamo al 7,5% anual, con progresividad anual de cuotas del 3%.
Régimen especial: Como anterior, con tipo del 6% anual.

2.3. SUBVENCIONES PERSONALES

2.3.1. REQUISITOS EXIGIDOS PARA TENER DERECHO A SUBVENCIONES

| | | |
|------------------------------------|---------------------------------------|---|
| Nivel de ingresos del beneficiario | Ing. \geq 3,5 SMI | Régimen general IFP \geq 2,5 SMI Régimen especial IFP \geq 2 SMI |
| Beneficiario | Adquirente o promotor para uso propio | Régimen general: Adquirente, promotor para uso propio. Régimen especial: Adquirente y promotor en caso de arrendamiento. |

2.3.2. CARACTERÍSTICAS DE LAS SUBVENCIONES

| | | | |
|-----------------------------|------------------------------|---------------|--|
| Importe de las subvenciones | Ing. \geq 2,5 SMI | | Régimen general: máximo, el 8% del precio de venta (a regular por Comunidades Autónomas). Régimen especial: 9% al adquirente, 9% al promotor público para arrendamiento (a regular por MOPL). |
| | Nº miembros unidad familiar | Subvención | |
| | 2 | 234.000 ptas. | |
| | 3-4 | 364.000 ptas. | |
| | 5 | 494.000 ptas. | |
| | 2,5 < Ing. < 3,5 SMI | | |
| | Nº. miembros unidad familiar | Subvención | |
| | 2 | 140.000 Ptas. | |
| | 3-4 | 210.000 Ptas. | |
| | 5 | 257.000 Ptas. | |

3. REHABILITACION DE VIVIENDAS

3.1 FINANCIACION CUALIFICADA

3.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS

| | | | |
|------------|----------|---|--------------------------------------|
| Promotores | Privados | { Régimen libre Régimen protegido | Régimen general: privados y públicos |
| | | | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| | Públicos | <p>Los anteriores</p> <p>Promoción pública</p> | |
| Beneficiarios | Sin limitación de ingresos | | Régimen especial: sólo públicos |
| Viviendas. Restricciones de uso, edad y superficie | <ul style="list-style-type: none"> - Uso: vivienda habitual del usuario - Edad superior a 10 años - Para rehabilitación libre: sin restricción de superficie - Para rehabilitación protegida: sin restricción de superficie. Si es en edificios: el 70% de las viviendas objeto de rehabilitación. | | <p>Régimen general: sin limitación de ingresos</p> <p>Régimen especial: el 80% de los usuarios de las viviendas de un edificio con renta \leq 2,5 I.F.P.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uso: vivienda habitual del usuario - Edad superior a 15 años, en todos los casos. <p>Sin límite de superficie en general</p> <ul style="list-style-type: none"> - 90 m.² en actuaciones con adquisiciones de edificio (R. Especial) En edificios: 70% de superficie útil dedicada a vivienda. |
| Restricciones del precio de cesión en venta o arrendamiento | <ul style="list-style-type: none"> - En rehabilitación libre no hay limitación. - En rehabilitación protegida: precios venta por m.² \leq MP precios renta 6% de MP por m.² | | Sólo en régimen especial. |
| Presupuesto mínimo protegible vivienda | 200.000 ptas. | | 400.000 ptas. |
| 3.1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA FINANCIACION | | | |
| Cuantía máxima del préstamo | <p>Régimen libre: $0,50 \times MP \times S.U.$ S.U. máxima computable: 90 m.² Régimen protegido privado: $0,60 \times MP \times S.U.$ S.U. máxima computable: 90 m.² Régimen protegido promoción pública: se regulará por convenio especial con el MOPU</p> | | <p>Régimen general: $0,60 \times MP \times S.U.$ S.U. máxima computable: 90 m.² Tope superior: presupuesto de rehabilitación</p> <p>Régimen especial: $0,70 \times MP \times S.U.$ (Si incluye adq. del edif.) $0,80 \times MP \times S.U.$ (Si no incluye adq. del edificio) S.U. máxima computable: 90 m.² Tope superior: presupuesto real. Para ambos regímenes: para edif. en áreas de rehabilitación integrada: $0,80 \times MP \times S.U.$ Si hay obras complementarias (patios, urbanizaciones, etc.) se incrementa en 15% la cuantía. Si se trata de edif. histórico-artísticos se incrementa en 25% la cuantía.</p> |
| Plazo amortización | 13 años. Hay que descontar de ellos el período de carencia | | Máximo 15 años. Mínimo 5 años (en rehab. que alcance adecuación estructural, funcional y de habitabilidad) Mínimo de 3 años, para obras menores. |
| Período carencia | No se fija. | | Máximo 2 años (hasta que se disponga de la totalidad del préstamo) para el primer caso y 1 para el segundo. |
| Tipo básico de interés | El de convenio (11,75% para 1987) | | El de convenio (11,25% para 1988). |

3.2. SUBSIDIACION DE PRESTAMOS

3.2.1. REQUISITOS EXIGIDOS

| | | |
|--|--|---|
| Nivel de ingresos del beneficiario | Régimen libre: sin limitación Régimen protegido: sin limitación | Régimen general: IFP \leq 2,5 SMI Régimen especial: IFP \leq 2 SMI |
| Precio máximo de venta de la vivienda | Régimen libre: sin limitación Régimen protegido: como en nueva construcción VPO | Régimen general: sin limitación Régimen especial: no se indica. |
| - Período de derecho a la subsidiación | Toda la vida del préstamo | 5 años, prorrogables por períodos iguales si los IFP medios de los últimos 2 años \leq 3 SMI medio del mismo período. |

3.2.2. CARACTERISTICAS DE LA SUBSIDIACION

| | | |
|---|---|---|
| Subsidiación al promotor | Se considera que el promotor es usuario y tiene la misma subsidiación que éste. | Régimen general: No hay subsidio. Régimen especial: la necesaria para que el tipo resultante a pagar por el promotor sea del 6% si es para venta y el 4,5% si es para arrendamiento. |
| Subsidiación a usuarios (promotores o no) | Régimen libre: la necesaria para que el tipo resultante sea del 10%. Si es edificio histórico-artístico, 7% Régimen protegido: la necesaria para que el tipo resultante sea del 7%. | Régimen general: tipo resultante al usuario: 7,5%. Régimen especial: 6% si es adquirente. |

3.3 SUBVENCIONES

| | | |
|--------------------------------|---|---|
| Promotor usuario | Rehab. libre: Ing. \leq 1,5 SMI: 10-15% de Pres. Prof. 1,5 $<$ Ing. \leq 3,5 SMI: 5-10% de Pres. Prof. Rehab. Prot.: Ing. \leq 1,5 SMI: 15% Pres. Prof. 1,5 $<$ Ing. \leq 3,5 SMI: 10% Pres. Prof. | Régimen general: Si IFP \leq 2,5 SMI: 6% del presupuesto protegible. 7 % del P.P. en actuaciones a) o b). Si 2,5 $<$ IFP \leq 5 SMI: 3% del Presupuesto protegible. |
| Promotor para arrendamiento | Rehab. libre: 5 a 10% de Pres. Prof. Rehab. prof.: 10% | En general, 5% del Presupuesto Protegible. Si 80% de inquilinos tiene IFP \leq 2,5 SMI, 10% Si 80% de inquilinos tiene IFP \leq 2,5 SMI, 11% en actuaciones a) o b). |
| Promotor: comunidad de vecinos | No hay tratamiento especial | Actuaciones sobre elementos comunes. 3% del P.P. de elementos comunes si el 80% de los usuarios tiene IFP \leq 2,5 SMI. |
| Beneficiario | — | Régimen especial: Adquirentes con IFP \leq 2 SMI, 8% del P.P. Adquirentes con IFP \leq 2 SMI, 9% del P.P. en actuaciones a) o b). Promotor público para arrendamiento, 10% del Pres. Prof. y 11% en actuaciones a) o b). |

ANEXO RESUMEN COMPARATIVO DEL R.D. 1494/1987 Y R.D. 224/1989

| I. REGIMEN GENERAL (Promoción nuevas viviendas) | | |
|--|---|---|
| I.1. FINANCIACION CUALIFICADA | | |
| I.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS | REAL DECRETO 1494/87 | NUEVO REAL DECRETO |
| Promotores | Privados (personas físicas y jurídicas). Públicos (personas jurídicas) | Sin cambio |
| Usuarios de las viviendas | Sin límite de ingresos | Ingresos máximos ponderados: 5 SMI |
| Cómputo de ingresos | IFP = IF (Suma de ingresos brutos de la familia) x N x A x M (*) | Sin cambio |
| Superficie útil (S.U.) de la vivienda | 30 m ² ≤ S.U. ≤ 90 m ² (excepto caso de familias numerosas) | Sin cambio |
| Garaje | Necesariamente vinculado y exigido por ordenanzas. Superficie máxima incluidos pasillos de maniobras: 30 m ² plaza | Sin cambio |
| Locales comerciales | No tienen derecho | Sin cambio |
| Precio máximos de venta de viviendas | 1,2 x MP x S.U. | Sin cambio |
| Precios máximos de venta garajes y trasteros | Garaje + trastero = 10% precio máximo de la vivienda | Si S.U. vivienda ≥ 70 m ² u.: Trastero: 3% precio venta vivienda Garaje: 12% precio venta vivienda. Si S.U. vivienda < 70 m ² u.: Trastero: 3% Precio venta vivienda. Garaje: 17% Precio venta vivienda. |
| Precios máximos de arrendamientos | 7,5% anual del precio venta máximo | Sin cambio |

(*) NOTA:

N: Familias 1 o 2 miembros: 1,05. Familias 3 a 5 miembros: 1,00. Familias 6 o más miembros: 0,95.

A: 1 sólo perceptor de ingresos: 1,00. 2 perceptores de ingresos: 0,95. 3 o más perceptores: 0,90.

M: Relación del módulo correspondiente a la zona de más bajo valor al de la zona de ubicación de la vivienda.

N: Familias 1 o 2 miembros: 1,10. Familias 3 o 4 miembros: 1,00. Familias 5 o 6 miembros: 0,90. Familias de 7 o más miembros: 0,80.

A: Sin cambio. M: Sin cambio.

Fuente: *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, nº 8-9, B.H.E., Madrid 1989.

I.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION

| | | |
|--|---|--|
| Cuantía del préstamo a la vivienda | 0,75 x MP x S.U. si se trata de cooperativas. 0,80 x MP x S.U. si se trata de cooperativas o se destinan a arrendamiento o minusválidos | Igual pero con limitación al 80% del valor de tasación |
| Cuantía del préstamo a garajes y trasteros | No se define | No se define |
| Plazo | 15 años | Sin cambio |
| Carencia | Hasta terminación de las obras. Máximo 3 años | Sin cambio |
| Tipo de interés | El de Convenio: 11,25% | El de Convenio (sin definir aún) |
| Progresividad de cuotas | 3% anual | Sin cambio |
| Disponibilidad del préstamo | Hasta el 55% de su cuantía antes de venta o adjudicación. Hasta el 100% completadas las ventas. Entregas según ritmo de obras y ventas. Puede ser retenido el 15% hasta la presentación de la calificación definitiva y escrituras de compraventa | Sin cambio |

I.2. SUBSIDIACION DE PRESTAMOS

| I.2.1. REQUISITOS EXIGIDOS PARA DERECHO A SUBSIDIACION | REAL DECRETO 1494/87 | NUEVO REAL DECRETO |
|--|--|---|
| Nivel de ingresos del beneficiario | Ingresos familiares ponderados (IFP) $\leq 2,5$ SMI | Sin cambio |
| Precio venta máximo de la vivienda | PV \leq MP x S.U. (sólo vivienda) PV $\leq 1,05$ x MP x S.U. (incluido trastero) PV $\leq 1,10$ x MP x S.U. (incluido garaje) PV $\leq 1,15$ x MP x S.U. (incluido trastero + garaje) | PV \leq MP x S.U. (sólo vivienda) PV $\leq 1,03$ x MP x S.U.V. (incluido trastero) PV $\leq 1,12$ x MP x S.U.V. (incluido garaje) PV $\leq 1,15$ x MP x S.U.V. (incluidos garaje y trastero) |
| Cesión intervivos | No posible hasta transcurridos 5 años de la compraventa, so pena de devolución de ayudas + intereses legales | Sin cambio |
| Período de derecho a la subsidiación | 5 años prorrogables por períodos iguales si los IFP medios de los 2 últimos años ≤ 3 SMI medios de los años correspondientes | Sin cambio |
| Otros requisitos | El beneficiario debe haber obtenido de la Comunidad Autónoma una subvención personal de al menos el 5% del PV | Igual pero no se fija mínimo |

| 1.2.2. CARACTERISTICAS DE LA SUBSIDIACION | | |
|---|---|---|
| Subsidiación al promotor (período de carencia) | No hay subsidios, ni en caso de arrendamiento | Sin cambio |
| Subsidiación a adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio | Subsidiación necesaria para que la cuota a pagar por el beneficiario sea la correspondiente para amortizar el préstamo al 7,5% anual, con progresividad anual de cuotas del 3% (**) | Sin cambio |
| 1.3. SUBVENCIONES PERSONALES | | |
| 1.3.1. REQUISITOS EXIGIDOS PARA TENER DERECHO A SUBSIDIACION | | |
| Nivel de ingresos del beneficiario | IFP \leq 2,5 SMI | Sin cambio |
| Beneficiario | Adquirente y promotor para uso propio | Sin cambio |
| 1.3.2. CARACTERISTICAS DE LAS SUBVENCIONES | | |
| Importe de las subvenciones | Máximo, el 8% del precio de venta (a regular por Comunidades Autónomas) | Discrecional de la C.A. |
| Disponibilidad de subvenciones | Por el promotor: contrato de compra-venta visado. Aval o contrato de seguro hasta entrega de vivienda | Sin cambio |
| II. REGIMEN ESPECIAL (Promoción nuevas viviendas) | | |
| II.1. FINANCIACION CUALIFICADA | | |
| II.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS | REAL DECRETO 1494/87 | NUEVO REAL DECRETO |
| Promotores | Empresas con capital público mayoritario | Sin cambio Se añaden: cooperativas cuya gestión sea controlada por un ente público. |
| Usuarios de las viviendas | Con IFP \leq 2 SMI En caso de arrendamiento, se exige este requisito al 80% de los inquilinos | Sin cambio |
| Superficie útil (S.U.) de la vivienda | 30 m ² \leq S.U. \leq 90 m ² (excepto en caso de familias numerosas) | Sin cambios |
| Garajes | Necesariamente vinculados y exigidos por ordenanzas | Sin cambio |
| Precio máximo de las viviendas | 0,765 MP x S.U. (Suelo cedido gratuitamente en propiedad o derecho de superficie) | 0,85 MP x S.U. (Suelo cedido gratuitamente en propiedad o derecho de superficie) |
| Precio máximo de garajes y trasteros | Garaje + trastero: se incrementa el precio de la vivienda en un 15%. | Garaje: se incrementa el precio de la vivienda en 10%. Trastero: se incrementa el precio de la vivienda en 3%. |
| Precio máximo de arrendamiento | 4,5% anual del precio de la vivienda | Sin cambio |

| II.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION | | |
|---|--|--|
| Cuantía del préstamo a la vivienda | 0,70 x MP x S.U. | 0,75 x MP x S.U. sin exceder del 80% del valor de tasación |
| Cuantía de préstamos a garajes y trasteros | No se define | No se define |
| Plazo | 15 años | 20 años |
| Carencia | Hasta terminar obras (máximo 3 años) | Sin cambio |
| Tipo de interés para promotor y/o adquirente (para promotor, incluso en fase de carencia) | 6% para venta 4,5% para arrendamiento | 5% para venta 4% para arrendamiento |
| Progresividad de las cuotas | 3% anual | 1,5% anual |
| Disponibilidad del préstamo | Hasta el 100% según ritmo de las obras | Sin cambio |

II.2. SUBVENCIONES

II.2.1. CARACTERISTICAS

| | | |
|----------------|--|--------------------------|
| Cuantía | 9% al adquirente en caso de venta 9% al promotor para arrendamiento | Sin cambio Sin cambio |
| Disponibilidad | Por el promotor al iniciarse las obras. Se detrae del precio de venta | Sin cambio |

III. ADQUISICION DE VIVIENDA USADA

III.1. FINANCIACION CUALIFICADA

| III.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS | NUEVO REAL DECRETO | |
|-------------------------------------|---|--|
| A la vivienda | Superficie máxima: 90 m ² útiles Antigüedad: general \geq 10 años menos de 10 años si ha permanecido habitada ininterrumpidamente durante 3 años | |
| Al usuario | IFP \leq 5 SMI | |
| Precio de venta máximo | Cuando S.U. $<$ 70 m ² 1 x MP x S.U. si carece de garaje y trastero 1,03 x MP x S.U. si tiene trastero 1,17 x MP x S.U. si tiene garaje 1,20 x MP x S.U. si tiene ambos anejos | Cuando S.U. \geq 70 m ² 1 x MP x S.U. si carece de garaje y trastero 1,03 x MP x S.U. si tiene trastero 1,12 x MP x S.U. si tiene garaje 1,15 x MP x S.U. si tiene ambos anejos |

III.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION

| | | |
|-------------------------|--|--|
| Cuantía | Máximo: 0,70 x MP x S.U. sin exceder 80% valor de tasación | |
| Plazo (no hay carencia) | 15 años | |
| Tipo interés | El de Convenio | |
| Progresividad de cuotas | 3% anual | |

III.2. SUBSIDIACION

III.2.1. REQUISITOS

| | | |
|------------------------|---|--|
| Del usuario | IFP \leq 2,5 SMI | |
| Precio de venta máximo | 0,86 x MP x S.U. si carece de garaje y trastero 0,89 x MP x S.U. si tiene trastero 0,96 x MP x S.U. si tiene garaje 0,99 x MP x S.U. si tiene ambos anejos | |

IV.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION

| | <i>REAL DECRETO 1494/87</i> | <i>NUEVO REAL DECRETO</i> |
|-----------------------------|--|--|
| Cuantía máxima del préstamo | Régimen general: $0,60 \times MP \times S.U.$ S.U. máxima computable: 90 m^2 Tope superior: presupuesto de rehabilitación Régimen especial: $0,60 \times MP \times S.U.$ (Si no incluye adq. del edificio) S.U. máxima computable: 90 m^2 Tope superior: presupuesto real Para ambos regímenes: para edif. en áreas de rehabilitación integrada: $0,80 \times MP \times S.U.$ Si hay obras complementarias (patios, urbanizaciones, etc.) se incrementa en 15% la cuantía Si se trata de edif. histórico-artísticos se incrementa en 25% la cuantía | Sin cambio Sin cambio Sin cambio |
| Plazo amortización | Máximo 15 años. Mínimo 5 años (en rehab. que alcancen adecuación estructural, funcional y de habitabilidad) Mínimo de 3 años, para obras menores | + 2 de carencia |
| Periodo carencia | Máximo 2 años (hasta que se disponga de la totalidad del préstamo) para el primer caso y 1 para el segundo | Sin cambio |
| Tipo básico de interés | El de convenio (11,25% para 1988) | El de convenio (por definir) |

IV.2. SUBSIDIACION DE PRESTAMOS

IV.2.1. REQUISITOS EXIGIDOS

| | | |
|---------------------------------------|---|------------------------------|
| Nivel de ingresos del beneficiario | Régimen general: $IFP \leq 2,5 \text{ SMI}$ Régimen especial: $IFP \leq 2 \text{ SMI}$ | Sin cambio Sin cambio |
| Precio máximo de venta de la vivienda | Régimen general: sin limitación Régimen especial: no se indica | Sin cambio Sin cambio |
| Periodo de derecho a la subsidiación | 5 años, prorrogables por periodos iguales si los IFP medios de los últimos 2 años $< 3 \text{ SMI}$ medio del mismo periodo | Sin cambio |

IV.2.2. CARACTERISTICAS DE LA SUBSIDIACION

| | | |
|---|---|--|
| Subsidiación al promotor | Régimen general: No hay subsidio Régimen especial: la necesaria para que el tipo resultante a pagar por el promotor sea del 6% si es para venta y el 4,5% si es para arrendamiento | Sin cambio 5% para venta 4% para arrendamiento |
| Subsidiación a usuarios (promotores o no) | Régimen general: tipo resultante al usuario: 7,5% Régimen especial: 6% si es adquirente | Sin cambio 5% |

IV.1.3. SUBVENCIONES

| | REAL DECRETO 1494/87 | NUEVO REAL DECRETO |
|--------------------------------|---|--|
| Promotor usuario | Régimen general: Si IFP \leq 2,5 SMI: 6% del presupuesto protegible 7% del P.P. en actuaciones a) o b) Si $2,5 \leq$ IFP \leq 5 SMI: 3% del Presupuesto protegible | Si IFP \leq 2,5 SMI: 6% del P.P. 9% del P.P. en actuaciones a) o b) Sin cambio |
| Promotor para arrendamiento | Privados: En general, 5% del Presupuesto Protegible Si 80% de inquilinos tiene IFP \leq 2,5 SMI, 10% Si 80% de inquilinos tiene IFP \leq 2,5 SMI, 11% en actuaciones a) o b) Públicos: 10% en general y 11% en actuaciones a) o b) | Desaparece Sin cambio Sube al 13% |
| Promotor: Comunidad de vecinos | Privados: Actuaciones sobre elementos comunes dentro del apartado a) 3% del P.P. de elementos comunes si el 80% de los usuarios tiene IFP \leq 2,5 SMI Públicos: 10% del P.P. y 11% en actuaciones a) o b) | Públicos: 18% en casos a) o b) y 15% en resto Si 80% de comuneros tienen IFP \leq 2,5 SMI, 9% del P.P. en actuaciones a) o b) y 6% en otras Si 80% de comuneros 2,5 SMI < IFP \leq 5 SMI 3% del P.P. 15% y 18%, respectivamente |
| Adquirentes: | Régimen especial: Adquirentes con IFP \leq 2 SMI, 8% del P.P. Adquirentes con IFP \leq 2 SMI, 9% del P.P. en actuaciones a) o b) | 9% 12% |

| V. ADQUISICION Y REHABILITACION DE VIVIENDAS | | |
|--|---|---|
| V.1. FINANCIACION CUALIFICADA | | |
| V.1.1. REQUISITOS EXIGIDOS | REAL DECRETO 1494/87 | NUEVO REAL DECRETO |
| Promotores | Públicos | Públicos, privados y promotores para uso propio |
| Actuaciones | Adquisición de edificios o de unidades de vivienda para su rehabilitación | Promotores privados para cesión posterior: sólo edificios Promotores para uso propio: sólo unidades de vivienda Promotores públicos: edificios y unidades de vivienda |
| Requisitos de las viviendas | Las resultantes tras la rehabilitación, con superficie máxima de 90 m ² útiles. Quedan calificadas como de P.O. Antigüedad mínima: 15 años | Las resultantes, tras la rehabilitación, con superficie máxima de 90 m ² útiles. Quedan calificadas como de P.O. Antigüedad mínima 10 años |
| Actuaciones excluidas | Demolición y vaciado de edificios | Demolición de fachadas |
| Restricciones al precio de cesión en venta o arrendamiento | Como en Régimen Especial | Como en Régimen Especial o General |
| V.1.2. CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION | | |
| Cuantías, plazos, tipo de interés, progresividad | Como Régimen Especial | Como en Régimen General o Especial, según el caso |
| Disponibilidad del préstamo | Régimen Especial: como promoción de nuevas viviendas | Régimen especial: como promoción de nuevas viviendas Régimen general: percepción de la cuantía correspondiente a la adquisición. Resto: según ritmo de las obras |
| V.2. CARACTERISTICAS DE LA SUBSIDIACION | | |
| Requisitos y cuantías | Como en Régimen Especial | Como en Régimen Especial para promotores públicos Como en Régimen General para promotores privados |
| V.3. CARACTERISTICAS DE LA SUBVENCION | | |
| Requisitos y cuantías | Como en Régimen Especial | Como en Régimen Especial para promotores públicos Como en Régimen General para promotores privados |

3.2.4.7. El Plan de Viviendas 1992-1995

3.2.4.7.1. *Principales innovaciones*

El marco legal del nuevo Plan de Viviendas 1992-1995 está constituido por el Real Decreto 1668/1991 de 15 de Noviembre (B.O.E. de 23 de Noviembre) y Real Decreto 1932/1991 de 20 de Diciembre (B.O.E. de 14 de Enero).

Las actuaciones protegibles en materia de vivienda por el Plan 1992-1995 y las condiciones de dichas ayudas pueden contemplarse en el cuadro 3.34.

En el plano meramente cualitativo destaca en primer lugar la ampliación de las ayudas públicas a familias cuyos ingresos lleguen a ser como máximo 5,5 veces el S.M.I., cuando hasta ahora el máximo establecido era 2,5 veces el S.M.I., con lo que se reconoce tácitamente la necesidad de ayudar a un sector más extenso de la población de lo que se había venido haciendo en el pasado.

En segundo lugar, se prima a aquellas unidades familiares que hayan acumulado cierto ahorro previo mediante cuentas ahorro-vivienda otorgándoles subvenciones adicionales a las normales.

En tercer lugar, se establecen ayudas específicas para los adquirentes que optan por primera vez a la compra de una vivienda (en el cuadro 3.34 se recoge esta circunstancia como "*Programa 1º Acceso*") siempre que reúnan determinadas condiciones tanto en lo referente a su situación económica como a la vivienda en sí misma.

Cuadro 3.34

**SINTESIS DE ACTUACIONES PROTEGIBLES
EN MATERIA DE VIVIENDA Y REHABILITACION PLAN 1992-1995**

| | NUEVA CONSTRUCCION V.P.O | | | | | ADQUISICION VIVIENDAS | |
|--|--------------------------------------|---------------------------------------|--|---|--|--|--|
| | REGIMEN ESPECIAL | | REGIMEN GENERAL | | | A PRECIO TASADO | |
| INGRESOS MAXIMOS BENEFICIARIOS | 2,5 veces S.M.I. | | CONDICIONES NORMALES 5,5 veces S.M.I. | | PROGRAMA 1º ACCESO 3,5 veces S.M.I. | CONDICIONES NORMALES 5,5 veces S.M.I. | PROGRAMA 1º ACCESO 3,5 veces S.M.I. |
| TIPO DE INTERES DEL PRESTAMO | ALQUILER 4% | VENTA 5% | VENTA 7,5-11% | ALQUILER 7% | 6,5% | 7,5-11% (a tipo de convenio si > 90 m ²) | 6,5% |
| SUBVENCIONES EN % PRECIO VIVIENDA | 15% (25% si < 70 m ²) | 10% (15% si tiene Ahorro Vivienda) | | 10% (15% si tamaño < 70 m ²) | 6% (10% si tiene Ahorro Vivienda) | | 5% (10% si tiene Ahorro Vivienda) |
| TAMAÑO MAXIMO (m ² útiles) | 90 m ² | 90 m ² | 90 m ² | 70 m ² | | 120 m ² | 70 m ² |
| IMPORTE MAX/M ² PRESTAMO CALIFICADO | 80% Mp. | | 95% M.p. | | | 70% del precio máximo de venta | |
| IMPORTE MAX. DE VENTA POR M ² | 1 M.p. | | 1,2 Mp. | | | 1,5 Mp. | |
| PRECIO MAX. DE RENTA POR M ² | 55% del precio máximo de venta | | 7,5 % del precio máximo de venta | | | Mp = Módulo ponderado (en 1991, equivalente a \$2.232 pts/m ² en el área geográfica que incluye Madrid y Barcelona) | |

| | REHABILITACION | ADQUISICION DE INMUEBLES PARA SU INMEDIATA REHABILITACION |
|---|--|--|
| ANTIQUEDAD MINIMA | 10 AÑOS | 10 AÑOS |
| OCCUPACION MINIMA DEL INMUEBLE PARA VIVIENDAS | 70 % de superficie útil total | 70% superficie útil total |
| TAMAÑO MAXIMO DE LAS VIVIENDAS RESULTANTES | | 90 m ² útiles |
| PRESUPUESTO PROTEGIBLE MAXIMO | 1 Mp x 90 m ² | 1,2 Mp. x 90 m ² |
| PRESUPUESTO PROTEGIBLE MINIMO | 1 millón (si es estructural) 0,5 millones (resto de rehabilitaciones) | - |
| PRESTAMO CUALIFICADO REQUISITOS | Ppto. protegible > 2 millones (estructural o funcional) Para actuación de menor cuantía resto de subvención. Ingresos < 5,5 veces el SMI de al menos el 80 % de los ocupantes de las viviendas | Ppto. protegible > 2 millones (estructural o funcional) > 1 millón (resto) Ingresos < 5,5 veces de todas las viviendas calificadas |
| TIPO DE INTERES | De convenio si ingresos > 3,5 veces SMI Si ingresos < 3,5 veces SMI: -En propiedad 6,5 % (estructural), 7,5 % (resto) -En arrendamiento del 5% al 9% | De convenio para el promotor en régimen general. Subdiado para los compradores según sus ingresos y para el promotor en régimen especial |
| IMPORTE MAXIMO DEL PRESTAMO | 70 % Mp. (estructural o funcional) 60 % Mp. (habitabilidad) 45 % Mp. (resto rehabilitación) | 95 % Mp. (régimen general) 80 % Mp. (régimen especial) |
| PLAZO MAXIMO | 15 años (+ 3 de carencia) si es estructural. Plazos menores por acuerdo entre las partes en resto de actuaciones | 15 años (+ 3 de carencia) si es estructural, habitacional o funcional. 20 años en caso de régimen especial |
| SUBVENCIONES | De hasta el 18 % del presupuesto protegible, en casos de rehabilitación estructural en inmuebles de más de 30 años | En el caso de promotores en régimen especial, las correspondientes a dicho régimen |

Fuente: SAN MIGUEL, M.: "Una ayuda para cada necesidad". Revista del M.O.P.T. nº 394. Enero de 1992, págs. 27 y 28.

En cuarto lugar, se introduce una nueva modalidad de ayudas dirigidas a lo que se denomina "*viviendas a precio tasado*".

Este nuevo tipo de viviendas abarca a todas las V.P.O. en segunda o posterior transmisión y las viviendas libres utilizadas o de nueva construcción que vayan a ser destinadas a domicilio habitual y permanente, tengan un precio máximo de 11 millones de pesetas y no excedan los 120 m² de superficie útil, tal como puede observarse en el cuadro 3.34.

Por último, el Plan de Viviendas 1992-1995 pone especial énfasis en la protección y apoyo a las actuaciones de rehabilitación, intensificando las ayudas financieras dirigidas a la rehabilitación estructural de edificios de más de 30 años (ver cuadro 3.34).

En general, para que una rehabilitación sea objeto de protección es necesario que el inmueble a rehabilitar tenga como mínimo 10 años de antigüedad excepto en el caso de que la rehabilitación trate de mejorar los accesos a personas con algún tipo de minusvalía. En cualquier caso, el presupuesto mínimo de la rehabilitación no debe ser inferior a 500.00 pts.

Las condiciones económicas de las ayudas a la rehabilitación pueden contemplarse en el cuadro 3.34.

Hay que resaltar, por otra parte, la creciente preocupación de la Administración en relación a las ventas fraudulentas de las viviendas que han sido objeto de ayudas públicas, que se manifiesta en el ejercicio del derecho de tanteo y de retracto cuando pueda demostrarse que se han dado anomalías en las transmisiones.

3.2.4.7.2. *Objetivos del Plan de Viviendas 1992-1995.*

Los objetivos cuantitativos del Plan de Viviendas 1992-1995 pueden contemplarse en el cuadro 3.35. Sin que puedan calificarse de muy ambiciosos, lo fundamental sería alcanzar un elevado grado de cumplimiento de los mismos, naturalmente.

Precisamente para garantizar el logro de los fines programados se ha previsto la creación de la Comisión Estatal de Seguimiento del Plan de Vivienda 1992-1995 dependiente de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Por otra parte, el M.O.P.T. tiene prevista la firma de acuerdos con las Comunidades Autónomas a fin de responsabilizar a éstas de la consecución de los objetivos en sus áreas de influencia, tanto en relación a la financiación de actuaciones como en el riguroso control administrativo de las ayudas concedidas.

En este sentido *"en el nuevo diseño de la política de vivienda se tenderá a sustituir el sistema actual de subsidiación por otro lado basado en la aplicación de subsidios anticipados al primer año y de subvenciones iniciales, y se establecerá claramente la revisión del derecho a la subsidiación a los cinco años de amortización del préstamo, para evitar la situación actual en la que, en la gran mayoría de los casos, se mantiene la subsidiación a personas cuyo nivel de ingresos, a partir de un cierto momento, no lo requiere"*¹⁰⁵.

Hay que señalar, por otra parte, que el compromiso de ofertar un total de

¹⁰⁵ Vid. *"Medidas sobre política de Vivienda"*, Revista Española de Financiación a la Vivienda, nº 17, B.H.E., Dic., 1991, pág. 91.

400.000 viviendas en el período 1992-1995 a aquellos sectores económicamente más desfavorecidos, no supone en absoluto, como sucedía en el pasado, la construcción de 400.000 viviendas con fondos públicos, sino la oferta de 400.000 viviendas nuevas, usadas o rehabilitadas en régimen de propiedad o alquiler.

El coste de dicho programa supondrá un importe de más de 300.000 millones de pesetas (ver cuadro 3.35).

Naturalmente, un esfuerzo financiero de tal magnitud exige la canalización de una parte importante de ahorro hacia la vivienda.

Esta canalización se va a favorecer por distintas vías. Por una parte, se va a favorecer la apertura de las cuentas de ahorro-vivienda, como ya hemos señalado, con subvenciones adicionales.

Por otra parte, se ha modificado parte de la normativa relativa al Mercado Hipotecario¹⁰⁶ y se está potenciando la afluencia de recursos hacia fondos de inversión inmobiliaria que se destinan hacia inversiones en inmuebles de alquiler fundamentalmente ¹⁰⁷.

Naturalmente, enjuiciados los resultados que el conjunto de todas estas medidas pueden tener resulta aún prematuro por falta de horizonte y por el hecho de que medidas tan importantes como la reforma del mercado del alquiler siguen sin ser abordadas a pesar de los continuos anuncios al respecto.

¹⁰⁶ Sobre las recientes modificaciones introducidas en el Mercado Hipotecario y posibles líneas de reforma en el futuro, puede consultarse el Capítulo 5 de esta Tesis Doctoral.

¹⁰⁷ Vid. Capítulo 4 de esta Tesis Doctoral.

Cuadro 3.35

**CUADRO DE OBJETIVOS Y COSTE EN VALOR ACTUAL
DEL PLAN DE VIVIENDA 1992 - 1996**

| Tipos de actuaciones | Número de actuaciones (unidades físicas) | | | | | Coste de las ayudas estatales directas (millones ptas. valor actual) |
|-----------------------------|--|---------|---------|---------|-----------------|--|
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | Total 1992-1995 | |
| 1. VPO Régimen especial | 7.000 | 14.500 | 15.500 | 16.000 | 53.000 | 104.248 |
| Venta | 5.000 | 11.500 | 12.000 | 12.000 | 40.500 | 76.886 |
| Alquiler | 2.000 | 3.000 | 3.500 | 4.000 | 12.500 | 27.362 |
| 2. VPO Régimen general | 45.500 | 51.500 | 44.000 | 44.000 | 185.000 | 109.790 |
| Venta (total) | 44.500 | 49.000 | 41.000 | 41.000 | 175.500 | 94.968 |
| (Primer acceso) | (5.000) | (8.500) | (8.500) | (8.500) | (30.500) | (38.286) |
| Alquiler | 1.000 | 2.500 | 3.000 | 3.000 | 9.500 | 14.822 |
| 3. Vivienda a precio tasado | 24.300 | 30.000 | 29.000 | 31.200 | 114.500 | 62.711 |
| (Primer acceso) | (2.000) | (4.000) | (4.000) | (5.000) | (15.000) | (26.343) |
| 4. Rehabilitación | 7.500 | 12.500 | 13.000 | 14.500 | 47.500 | 17.309 |
| 5. TOTAL VIVIENDAS | 84.300 | 108.500 | 101.500 | 105.700 | 400.000 | 294.059 |
| 6. Suelo | 36.800 | 40.000 | 23.000 | 3.000 | 102.800 | 14.813 |
| TOTAL GENERAL | | | | | | 308.872 |

Fuente: SAN MIGUEL, M "Una ayuda..." Op. cit., pág. 30

3.3. Análisis específico de la Política Social de Viviendas: V.P.O. de Promoción Pública.

3.3.1 Introducción

En los epígrafes anteriores de este capítulo nos hemos ocupado de la historia y situación actual de la Política de Viviendas en España, especialmente de las de promoción privada.

Ahora vamos a referirnos, para finalizarlo, a las V.P.O. de promoción pública, construidas con recursos de los Presupuestos del Estado y adjudicadas al margen del mercado.

Precisamente el mayor fracaso de la Política de Viviendas como política social en el pasado vino de la mano de este tipo de viviendas, a través del llamado promotor público¹⁰⁸.

Tal como señala BAENA del ALCAZAR¹⁰⁹ podían distinguirse tres tipos de promotores:

- a) Promotores voluntarios.
- b) Promotores obligados y que generalmente estaban constituidos por empresas que construían viviendas destinadas a su personal y que realizaban esta labor de forma obligatoria.

¹⁰⁸ Tal como acertadamente expone P. MAESTRE YENES "*La política de...*", Op. cit., pág. 17.

¹⁰⁹ Vid. BAENA del ALCAZAR, M.: "*Las viviendas de Protección Oficial en el ordenamiento español*", Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1968, pág. 39. El autor basa esta clasificación en la Ley del 15 de julio de 1954.

c) Promotores en régimen excepcional, es decir, construcción directa llevada a caso fundamentalmente por el Instituto Nacional de la Vivienda.

Este último tipo fue el que se conoció como promotor público y su misión era la provisión de viviendas que deberían destinarse a estratos sociales humildes, es decir, a ciudadanos cuya situación económica fuese tal que nunca podrían disfrutar de una vivienda digna, sin la ayuda del Estado.

A la especial incapacidad del promotor público en la consecución de sus objetivos ya citados, contribuyeron fundamentalmente el marco jurídico y la presión política¹¹⁰.

Con respecto al marco jurídico, la Ley de Contratos del Estado dio muestras de un elevado grado de rigidez, e igualmente se produjeron importantes presiones políticas respecto al emplazamiento de las viviendas o el número de las mismas.

Efectivamente, la ubicación de las V.P.O. de promoción pública dependía de la existencia de terreno urbanizable -apenas se llevaron a cabo expropiaciones, debido al exquisito respeto a la propiedad privada mantenido por los diferentes gobiernos- y de la presión ejercitada por los distintos grupos sociales y políticos.

La construcción de este tipo de viviendas se realizó además con gran ineficacia, pues mientras el plazo medio de tiempo entre la iniciación de un expediente hasta la finalización de una vivienda llegó a ser de 7 años en el caso de

¹¹⁰ Vid. GUILLEN ZANON, A. y ZUÑIGA MOLLEDA J.L. "*Comentarios a la Legislación de V.P.O.*". Madrid 1982, págs. 13 y sgs.

una V.P.O. de promoción pública, era de tan sólo 3 años en el caso de una V.P.O. de promoción privada¹¹¹. Naturalmente, este alargamiento también suponía mayores costes para el Estado.

Se produjo además una importante pérdida de imagen del promotor público, al sucederse una larga cadena de remodelaciones y derribos de sus viviendas, derivados de construcciones defectuosas y deficientes. A consecuencia de estos derribos y remodelaciones, la Administración hubo de realizar nuevos desembolsos y desatendió por tanto necesidades sociales ¹¹².

Sin embargo, el aspecto más negativo de la construcción directa de viviendas por parte del Estado fue¹¹³ el referido a la asignación de las mismas, ya que la adjudicación de las viviendas no se realizó de forma objetiva: la mayor parte de ellas no fue destinada a sus lógicos usuarios, sino a familias con niveles medios de renta y con influencias.

Esto era lógico si tenemos en cuenta que dichas adjudicaciones constituyeron un auténtico "*premio gordo*": rentas de hasta 400 pesetas al mes durante 30 y más años, haciéndose cargo el Estado de todos los gastos del

¹¹¹ Datos referidos a viviendas con expedientes iniciados con anterioridad a 1978, según MAESTRE YENES, P: "*La política de ...*", Op. cit., págs. 177.

¹¹² Hasta el punto de que "*el coste de las viviendas del I.N.V. supera sin lugar a dudas el coste de las viviendas de igual nivel de calidad promovidas por iniciativa privada*" Vid. MAESTRE YENES, P. "*La política de ...*" Op. cit., pág. 17.

¹¹³ En el art. 4 de la Orden Ministerial del 17 de Nov. de 1980 (B.O.E. de 6 de Diciembre de 1980) se condiciona que la promoción pública de viviendas se destine exclusivamente a familias con ingresos inferiores a 1,5 veces el S.M.I., para evitar la injusta adjudicación de las mismas, característica del pasado.

inmueble -reparación de tejados, pago de porterías, contribución urbana,...- pues seguía siendo el propietario legal durante ese tiempo.

Ciertamente que este tipo de desviaciones no fueron exclusivas de las V.P.O. de promoción pública, puesto que las V.P.O. de promoción privada estudiadas en los anteriores epígrafes de este mismo capítulo presentaron fenómenos similares a éste, tal como ya referimos al ocuparnos de ellas.

Sin embargo, teniendo en cuenta la orientación absolutamente social de la promoción pública -y que era precisamente la justificación de condiciones de financiación tan alejadas del mercado- el hecho resultó aquí especialmente grave.

Las V.P.O. de promoción pública fueron financiadas con cargo a los Presupuestos del Estado, con una filosofía social y redistribuidora de rentas, pero fracasaron pues en su principal empeño: en su gran parte no fueron destinadas a sus legítimos usuarios, que veían esfumarse la posibilidad de acceder a una vivienda digna.

Tras la aprobación del R.D. 31/1.978, estudiado en el epígrafe siguiente, la situación cambia sustancialmente y las desviaciones, aunque siguen existiendo, son cada vez más escasas. En la actualidad, la promoción pública de viviendas se refuerza con el Régimen Especial, que lejos de derogar o sustituir al R.D.31/1.978, lo complementa. A la nueva situación creada por el Régimen Especial nos referiremos en el epígrafe 3.3.3.

En cuanto a la promoción pública llevada a cabo con anterioridad a la aprobación del R.D. 31/1978, además de los defectos ya señalados -ineficiencia, errores en la construcción, asignaciones poco claras, etc.- presentó un

comportamiento en cuanto al número de unidades terminadas excesivamente errático.

En el cuadro 3.36 podemos constatar tasas de crecimiento anual de V.P.O. de promoción pública terminadas del 2551% (en 1948) o del 1105,9% (en 1950) frente a retrocesos del 98,57% (en 1949). Estas fluctuaciones pueden achacarse en parte al marco de caos económico y falta de organización en que se produjeron.

Sin embargo, y aunque atenuada, la situación sigue repitiéndose a lo largo del tiempo, ya sin razones aparentes que justifiquen este comportamiento, con tasas de crecimiento respecto al año anterior del 143% (en 1971) para descender un 44% dos años después.

En esta etapa (1943 a 1977) previa al R.D. 31//1978, la participación de la promoción pública sobre el total de V.P.O. es en términos globales del 7%. Sin embargo, las oscilaciones anteriormente señaladas, impiden que hablar de un promedio sea lo bastante representativo.

Por esta razón, preferimos registrar a continuación toda la información y obtener a partir de ella diversas conclusiones.

3.3.2. La construcción de viviendas de promoción pública tras el Real Decreto 31/1.978.

A partir del Real Decreto 31/1.978 se produce un importante cambio de orientación en la promoción pública¹¹⁴.

¹¹⁴ Tal como señala MAESTRE YENES, P. "*La política de ...*", pág. 18.

Por una parte, se delimita con claridad el segmento social al cual debe dirigirse: la política social de viviendas tiene encomendada la promoción de viviendas destinadas, en exclusiva, a las clases sociales más humildes, a fin de erradicar el chabolismo y las áreas de infraviviendas.

Con estas medidas, el legislador pretendió corregir las desviaciones a las que antes aludíamos.

Además, se empieza a tomar conciencia de que el Estado no puede sufragar alegremente la construcción de inmuebles y luego "*regalarlos*" prácticamente y se toman medidas para endurecer las condiciones de financiación . Lógicamente, si las condiciones de financiación seguían siendo muy favorables, pero algo más duras que antaño, podía suceder que familias humildes volvieran a quedar fuera del reparto.

En este caso, a las familias que no pudieran llegar a comprar una vivienda, a pesar de estas ayudas, se les proporcionará una vivienda digna en régimen de alquiler, con rentas tan bajas como sea razonable en cada caso.

Hay que señalar que esto supone un importante hito en la Política de viviendas especiales, puesto que se había venido construyendo fundamentalmente de cara a la adjudicación en propiedad¹¹⁵, lo que explica además que éste sea el principal régimen de tendencia de viviendas en España -a lo cual han contribuido además otras causas, tal como ya demostramos en el Capítulo 2 de la presente

¹¹⁵ Realmente no era la primera vez que se destinaban al alquiler V.P.O., pero la gravedad de la crisis económica lo aconsejaba especialmente.

Tesis Doctoral- a diferencia de lo sucedido en el resto de la Europa desarrollada, en la que la política social de viviendas ha descansado fundamentalmente sobre el alquiler.

A partir de este momento se abre un debate sobre la posibilidad de dedicar buena parte del parque inmobiliario público a su utilización como viviendas sociales de rentas bajas, de tal forma que el inquilino tuviese acceso a él, mientras pudiese demostrar que su situación económica no había mejorado, tal como se había ensayado en otros países europeos.

El poco éxito práctico de estas medidas en España debe atribuirse, fundamentalmente a la rigidez de la Ley de Arrendamientos Urbanos (L.A.U.).

La rigidez de la L.A.U. impedía la posibilidad de movilizar a un inquilino a causa de mejoras en su situación económica que ya no justificasen el disfrute de tal vivienda. Por tanto, era necesario su reforma como paso previo para la reforma de la estructura propiedad/alquiler.

En el caso de que las viviendas de promoción pública se adjudicasen en propiedad, el Real Decreto 31/1.978 establece que las condiciones de financiación, aun cuando seguirían siendo muy ventajosas para el beneficiario, exigiría de éste un esfuerzo algo mayor al que le había venido solicitando previamente:

- a) Préstamos de hasta el 95% del precio.
- b) Plazos de amortización de hasta 25 años.
- c) Tipos de interés de un 5% revisable, con un crecimiento anual de las cuotas del 4%.

Por otra parte, en consonancia con los cambios introducidos en el marco político, el Real Decreto 31/1.978 permite la construcción de V.P.O. de promoción pública por parte de ayuntamientos u otros entes territoriales o por cualquier promotora a la cual le adquiriera el Estado las viviendas para su posterior adjudicación.

Los resultados prácticos del R.D. 31/1.978 pueden contemplarse en unidades terminadas (cuadro 3.36) y unidades iniciadas (cuadro 3.37).

En principio, y si bien es cierto que la participación de las V.P.O. de promoción pública sobre el total de viviendas iniciadas aumentó, también hay que reconocer que este aumento no es tan significativo si tenemos en cuenta que en 1.979 se produce un descenso del número total de viviendas iniciadas respecto a 1.978 del 18,63% y que esta misma tasa referida exclusivamente a viviendas libres arrojó un descenso del 88,83% (ver cuadro 3.37)

Sin embargo, y aquí radica la clave del R.D. 31/1.978, la nueva legislación permitió que, a pesar de la fuerte crisis vivida por todo el sector, las V.P.O. de promoción pública asumieran un mayor protagonismo y aumentaran tanto su participación frente al total como su cuantía en términos absolutos.

En definitiva, la aportación del R.D. 31/1.978 fue claramente positiva, pues frente a un descenso generalizado de las viviendas iniciadas, incluyendo tanto a la V.P.O. de promoción privada como las viviendas libres, las V.P.O. de promoción pública fueron las únicas en incrementar su actividad, con crecimiento del 122% en 1.979, 40% en 1.980 y 15% en 1.981 (datos tomados del cuadro 3.37 y referidos a viviendas iniciadas).

Cuadro 3.36

**RESUMEN GENERAL DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL
DE PROMOCION PUBLICA
CONSTRUIDAS AL AMPARO DE DISTINTOS REGIMENES**

A) VIVIENDAS TERMINADAS HASTA LA APROBACION DEL R.D. 31/1978

| AÑOS | VIVIENDAS CONSTR. DIRECTA | | TOTAL VVDAS. PROTEGIDAS | | PARTIC. DE (1)/(2) EN PORCENT. |
|-------|------------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|---|
| | NRO. VVDAS. (1) | TASA CTO. ANUAL % | NRO. VVDAS. (2) | TASA CTO. ANUAL % | |
| 1.943 | — | — | 80 | — | — |
| 1.944 | 8 | — | 595 | 643,75 | 01,34 |
| 1.945 | 43 | 437,5 | 1.326 | 122,86 | 03,24 |
| 1.946 | 113 | 162,79 | 3.484 | 162,74 | 03,24 |
| 1.947 | 45 | -60,18 | 6.171 | 77,12 | 00,73 |
| 1.948 | 1.193 | 2551 | 8.844 | 43,32 | 13,49 |
| 1.949 | 17 | -98,57 | 9.529 | 7,75 | 00,18 |
| 1.950 | 205 | 1105,89 | 14.336 | 50,45 | 01,43 |
| 1.951 | 1.631 | 695,61 | 30.658 | 113,85 | 05,32 |

| AÑOS | VIVIENDAS CONSTR. DIRECTA | | TOTAL VVDAS. PROTEGIDAS | | PARTIC. DE (1)/(2) |
|-------|------------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|-----------------------|
| | NRO. VVDAS. (1) | TASA CTO. ANUAL % | NRO. VVDAS. (2) | TASA CTO. ANUAL % | EN PORCENT. |
| 1.952 | 463 | -71,61 | 25.760 | -15,98 | 01,80 |
| 1.953 | 935 | 101,94 | 25.682 | -0,30 | 03,64 |
| 1.954 | 1.601 | 71,23 | 30.442 | 18,53 | 05,26 |
| 1.955 | 4.335 | 170,77 | 45.721 | 50,19 | 09,48 |
| 1.956 | 5.915 | 36,45 | 77.726 | 70,0 | 07,61 |
| 1.957 | 7.664 | 29,57 | 66.738 | -14,14 | 11,48 |
| 1.958 | 11.149 | 45,47 | 95.957 | 43,78 | 11,62 |
| 1.959 | 12.607 | 13,08 | 125.175 | 30,45 | 10,07 |
| 1.960 | 5.950 | -52,80 | 127.518 | 1,87 | 04,67 |
| 1.961 | 8.742 | 46,92 | 134.476 | 5,46 | 06,50 |
| 1.962 | 2.384 | -72,73 | 147.833 | 9,93 | 01,61 |
| 1.963 | 1.172 | -50,84 | 187.885 | 27,09 | 00,62 |
| 1.964 | 8.393 | 616,13 | 231.205 | 23,06 | 03,63 |
| 1.965 | 12.007 | 43,06 | 240.793 | 4,15 | 04,99 |

| AÑOS | VIVIENDAS CONSTR. DIRECTA | | TOTAL VVDAS. PROTEGIDAS | | PARTIC. DE (1)/(2) |
|--------------|------------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|-----------------------|
| | NRO. VVDAS. (1) | TASA CTO. ANUAL % | NRO. VVDAS. (2) | TASA CTO. ANUAL % | EN PORCENT. |
| 1.966 | 10.931 | -8,96 | 211.366 | -12,22 | 05,17 |
| 1.967 | 7.405 | -32,26 | 132.096 | -37,50 | 05,61 |
| 1.968 | 9.462 | 27,78 | 133.370 | 0,96 | 07,09 |
| 1.969 | 11.459 | 21,11 | 157.969 | 18,44 | 07,25 |
| 1.970 | 10.624 | -7,29 | 185.294 | 17,08 | 05,73 |
| 1.971 | 25.827 | 143,1 | 190.694 | 3,11 | 13,54 |
| 1.972 | 26.519 | 2,68 | 190.414 | -0,15 | 13,93 |
| 1.973 | 14.932 | -43,69 | 175.783 | -6,27 | 08,49 |
| 1.974 | 21.174 | 41,80 | 177.323 | -0,86 | 11,94 |
| 1.975 | 17.729 | -16,27 | 196.466 | 11,77 | 00,09 |
| 1.976 | 11.649 | -34,29 | 162.294 | -17,39 | 07,18 |
| 1.977 | 15.894 | 36,44 | 164.160 | 1,15 | 09,68 |
| TOTAL | 270.141 | — | 3.715.163 | — | 07,27 |

Fuente: Dirección General de Arquitectura y Vivienda y elaboración propia

Cuadro 3.36 (Continuación)

B) VIVIENDAS TERMINADAS TRAS LA APROBACION DEL R.D. 31/1978
(Datos en miles de viviendas)

| AÑOS | VIVIENDAS DE PROMOC. PUBLICA | | TOTAL VIVIENDAS PROTEGIDAS | | PARTICIP. DE (1)/(2) EN PORCENT. |
|-------|------------------------------|------------------|----------------------------|------------------|----------------------------------|
| | NRO. VVDAS. (1) | TASA CTO ANUAL % | NRO. VVDAS (2) | TASA CTO ANUAL % | |
| 1.978 | 21,6 | 35,85 | 156,8 | -04,5 | 13,78 |
| 1.979 | 17,3 | -19,91 | 137,3 | -10,52 | 12,60 |
| 1.980 | 09,3 | -46,24 | 126,1 | -08,16 | 07,38 |
| 1.981 | 10,2 | 09,68 | 118,9 | -05,71 | 08,58 |
| 1.982 | 19,8 | 94,12 | 139,1 | 16,99 | 14,23 |
| 1.983 | 27,5 | 38,89 | 138,7 | -00,29 | 19,83 |
| 1.984 | 14,4 | -47,64 | 134,1 | -03,32 | 10,74 |
| 1.985 | 15,9 | 10,42 | 128,6 | -04,10 | 12,36 |
| 1.986 | 16,2 | 01,89 | 122,2 | -04,98 | 13,26 |
| 1.987 | 13,5 | -16,67 | 116,2 | -04,91 | 11,62 |
| 1.988 | 17,3 | 28,15 | 111,0 | -04,48 | 15,95 |
| 1.989 | 12,4 | -28,32 | 83,8 | -24,50 | 14,80 |
| 1.990 | 9,6 | -22,50 | 60,9 | -27,33 | 15,76 |
| 1.991 | 7,9 | -17,71 | 38,3 | -37,11 | 20,63 |
| 1.992 | 3,9 | -50,63 | 27,5 | -28,20 | 14,18 |

* A partir de 1987 la promoción pública se refuerza con el Régimen Especial regulado por el R.D. 224/1.989.

FUENTE: Dirección General de Arquitectura y Vivienda y elaboración propia.

Cuadro 3.37

Viviendas iniciadas y rehabilitaciones

(miles de viviendas)

| | V.P.O. de promoción privada | | | V.P.O. de promoción pública | | Viviendas libres | Total nuevas viviendas | Total rehabilitaciones (a) | | |
|------|-----------------------------|-----------------|-------------|-----------------------------|----------------|------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------|
| | Serie original | | | Serie desestacionalizada | Serie original | | | Serie original | Serie desestacionalizada | |
| | Régimen Especial | Régimen General | Total | | | | | | (7)=(3)+(5)+(6) | (8)=(4)+(5)+(6) |
| | (1) | (2) | (3)=(1)+(2) | | | | | | | |
| 1980 | — | 104,9 | 104,9 | | 26,6 | 118,7 | 250,2 | | — | |
| 1981 | — | 116,9 | 116,9 | | 30,6 | 103,0 | 250,5 | | — | |
| 1982 | — | 115,7 | 115,7 | | 19,4 | 91,0 | 226,1 | | — | |
| 1983 | — | 109,0 | 109,0 | | 29,2 | 91,8 | 230,0 | | — | |
| 1984 | — | 106,3 | 106,3 | | 14,0 | 80,2 | 200,5 | | 19,3 | |
| 1985 | — | 113,2 | 113,2 | | 28,6 | 80,5 | 222,3 | | 40,4 | |
| 1986 | — | 109,3 | 109,3 | | 13,2 | 92,2 | 214,6 | | 79,4 | |
| 1987 | — | 91,3 | 91,3 | | 8,5 | 151,3 | 251,1 | | 54,4 | |
| 1988 | 1,5 | 65,3 | 66,8 | | 9,7 | 194,1 | 270,6 | | 27,2 | |
| 1989 | 2,1 | 43,2 | 45,3 | | 11,3 | 228,8 | 285,4 | | 20,8 | |
| 1990 | 2,5 | 33,1 | 35,6 | | 12,9 | 190,8 | 239,4 | | 20,1 | |
| 1991 | 2,5 | 33,0 | 35,5 | | 7,7 | 160,6 | 203,9 | | 17,8 | |
| 1992 | 4,4 | 33,3 | 37,7 | | 12,2 | 160,6 | 210,5 | | — | |
| 1991 | | | | | | | | | | |
| I | 1,1 | 8,7 | 9,7 | 9,5 | 1,3 | 36,9 | 48,0 | 47,6 | — | |
| II | 0,7 | 9,8 | 10,6 | 10,1 | 1,1 | 40,9 | 52,4 | 52,1 | 1,2 | |
| III | 0,2 | 7,4 | 7,6 | 8,8 | 1,4 | 46,2 | 55,1 | 56,3 | 3,9 | |
| IV | 0,5 | 7,2 | 7,6 | 7,4 | 4,0 | 36,8 | 48,3 | 48,0 | 12,7 | |
| 1992 | | | | | | | | | | |
| I | 0,2 | 6,3 | 6,7 | 6,4 | 0,5 | 38,5 | 45,6 | 45,4 | — | |
| II | 0,2 | 7,9 | 8,0 | 7,8 | 0,1 | 41,5 | 49,7 | 49,3 | — | |
| III | 1,1 | 9,1 | 10,2 | 11,3 | 0,1 | 40,1 | 50,4 | 51,6 | — | |
| IV | 2,8 | 10,0 | 12,8 | 12,4 | 11,5 | 40,5 | 64,7 | 64,3 | — | |

(a) Rehabilitaciones iniciadas del Patrimonio Público y Privado, acogidas a los sistemas vigentes de ayudas públicas, tanto planes nacionales como normativas específicas de las Comunidades Autónomas.
Fuente: MOPT y BHE.

Este gran esfuerzo llevado a cabo por el promotor público obedeció también en gran medida a la necesidad de crear empleo en el sector. Otra cuestión sería hasta que punto se dejaron de producir desviaciones respecto a los objetivos sociales programados, pues una vez más se construyó también en áreas claramente turísticas viviendas que no habían de ser ocupadas durante todo el año, etc.

3.3.3. La promoción pública de viviendas en la actualidad

Hoy en día, puede decirse que existen dos cauces distintos para la promoción pública de viviendas.

Por una parte, está la vía regulada por el Real Decreto 31/1.978, con los objetivos ya descritos, y cuyas viviendas son financiadas directamente con cargo a los presupuestos del Estado.

Por otra parte, está la promoción de viviendas acogidas al llamado Régimen Especial, regulado por el Real Decreto 1.494/1.987 y el Real Decreto 224/1.989, que ya hemos analizado extensamente también, en los epígrafes anteriores.

De esta forma, el Régimen Especial no deroga ni sustituye al régimen de promoción pública regulado por el R.D.31/1.978, sino que lo complementa, como ya dijimos.

En la política diseñada por el R.D. 31/1.978 se distinguen tres formas alternativas de promoción pública:

- a) Construcción directa a la manera tradicional.
- b) Promoción financiada mediante convenios con las entidades financieras, de forma análoga al Régimen Especial.
- c) Adquisición de viviendas en el mercado libre, pudiéndose encontrar estas viviendas en fase de proyecto, construcción o terminadas.

Puede considerarse, por tanto, que el Régimen Especial viene a reforzar una vía ya abierta por el R.D. 31/1.978: la promoción pública financiada mediante convenios.

Naturalmente, la Administración hace descansar la política de mayor componente social en ambas vías de promoción -la promoción pública tradicional y el Régimen Especial- si bien ha insistido en subrayar el hecho de que el promotor público no es el promotor de viviendas destinadas a insolventes, más necesitados de una política de beneficencia que de una política de viviendas más o menos social.

En el marco de esta actuación directa mediante promotores públicos, es de destacar la activa labor llevada a cabo por Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

En las grandes áreas metropolitanas y núcleos urbanos, la cesión de suelo por parte de Ayuntamientos y Comunidades ha dado resultados muy prometedores. Este es el caso, por ejemplo, del "*Plan 18.000*" (al cual ya hemos hecho referencia en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral) aunque las actuaciones en materia de

viviendas social siguen siendo deficitarias frente a las necesidades existentes.

Hay que tener en cuenta que dichas necesidades han aumentado como consecuencia -entre otras causas- de la elevación de los precios del mercado inmobiliario y de la consiguiente expulsión del mismo de muchas familias.

En el texto del propio Real Decreto 224//1.989 de 3 de Marzo sobre medidas de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda (B.O.E. 8-3-89), se reconoce que *"Pese a la instauración, en el Real Decreto 1.494/1.987, de la figura de los promotores públicos en régimen especial de protección, la actividad de los mismos por lo que toca a la iniciación de viviendas protegidas con destino a los grupos sociales con menores niveles de ingresos, da muestras de mantenerse a niveles claramente insuficientes, al igual que ocurre con la rehabilitación"*.

En esta línea, el Real Decreto 224/1.989 ha reforzado el llamado Régimen Especial, reservado en exclusiva a los promotores públicos según el Real Decreto 1.494/1.987, ampliando esta figura a las cooperativas que se encuentren controladas en su gestión por un ente público.

En definitiva, los promotores públicos son tan sólo un grupo dentro del conjunto de promotores sociales surgidos al amparo del nuevo marco jurídico, como es el caso de las promotoras de carácter sindical y de los promotores cooperativos. En el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral hemos analizado extensamente la actuación de estos organismos, como se recordará.

Actualmente, los promotores públicos se encuentran agrupados en la

Asociación Española de Promotores de Viviendas Sociales, A.V.S. con más de 30 organizaciones de carácter estatal, autonómico y local que se encuentran detalladas en el Capítulo 2 de esta Tesis Doctoral, si bien A.V.S incluye promotores sociales en general y no exclusivamente públicos.

En conjunto, los miembros de A.V.S, gestionan un patrimonio inmobiliario formado por más de 250.000 viviendas.

Por otra parte, tal como nos reflejan los cuadros 3.36 y 3.37, los resultados obtenidos por el marco legislativo diseñado muestran¹¹⁶ que la evolución de V.P.O. se promoción pública es claramente descendente, presentando una participación sobre el total de viviendas iniciadas en 1.988 y 1.989 del 3,60% y 3,31% respectivamente, frente al 12,87 de 1.985 o al 6,15% de 1.986. Sin embargo, en 1.990 se recupera alcanzando el 5% aproximadamente para descender de nuevo en 1.991 y 1.992. En cuanto a la evolución registrada aisladamente por el segmento de promoción pública, lo cierto es que presenta unas tasas de crecimiento interanual de comportamiento muy errático, pasando de un crecimiento de más del 104,28% en 1.985 a un crecimiento de menos del 53,85% en 1.986, por citar un ejemplo. En 1.992 presentó, por otra parte, una importante recuperación con un crecimiento del 60% respecto a 1.991.

El esfuerzo de la Administración en subrayar que este tipo de promoción sólo debe destinarse a clases sociales económicamente débiles y que los adjudicados

¹¹⁶ Hay que señalar que los resultados obtenidos son también consecuencia de la política diseñada: Si las ayudas se van a ofrecer de forma altamente selectiva, es lógico que se reduzcan las actuaciones.

catarios se eligieran de forma muy selectiva, hace suponer que, por razones de control del gasto público, esta figura tiende a reducirse cada vez más en beneficio de otras formas de promoción, tales como cooperativas sindicales, etc.

El Plan de Viviendas 1.992-1.995 del que nos hemos ocupado anteriormente en el epígrafe 3.2.4.7. refleja en sus objetivos el deseo de controlar rigurosamente el número de actuaciones acogidas al Régimen Especial (53.000 actuaciones en total), es decir que sólo un 13% de las actuaciones previstas tendrán este carácter a pesar de lo cual el coste aproximado de estas actuaciones - en régimen de venta o de alquiler- alcanzará el 34% del presupuesto total previsto para todo el Plan 1.992-1.995.

En junio de 1.993 el MOPT decidió adelantar a 1.993 un total de 33.836 actuaciones correspondientes al segundo bienio del Plan 1.992-1.995 (como medida de fomento de empleo), quedando los objetivos fijados para 1.993 en 174.619 actuaciones de las cuales sólo el 9,2% corresponderán al Régimen Especial, lo que evidencia la pérdida de importancia de este segmento por el deseo de controlar el déficit público.

ABRIR VOLUMEN II

