

LA VIVIENDA SOCIAL

Las necesidades que un numeroso grupo de españoles tiene de una vivienda en buenas condiciones y la tradicional función que el sector de la construcción —sobre todo el subsector de la vivienda— tiene como creador de empleo ha supuesto un importante estímulo para una prolongada intervención de la Administración en este sector para garantizarle un nivel de actividad suficiente. Sin embargo, la caída de la demanda, consecuencia a su vez de los grandes aumentos de costes de la vivienda y de la recesión económica, el peso de un indeterminado número de viviendas sin vender en el mercado, una incertidumbre económica que desaconseja a muchas familias hipotecar sus futuros ingresos... forman un apretado haz de motivos para mantener, sin exageración alguna, que la construcción de viviendas está en crisis actualmente en España y que esas medidas de la Administración difícilmente alcanzarán unos objetivos ambiciosos. No existe una fórmula magistral para resolver los graves problemas planteados y salvar las serias dificultades del sector. Este artículo de **Pedro Maestre Yenes** subraya la complejidad del problema, para ir después acotando las zonas donde surgen los principales estrangulamientos, señalar los obstáculos concretos, tanto de carácter estructural como los surgidos con la crisis, y apuntar las vías de solución o, al menos, las medidas más adecuadas para mejorar la situación de estos últimos años.

COMO acertadamente señala John K. Galbraith (1): «El capitalismo sirve perfectamente para proporcionar las cosas —automóviles, envoltorios desechables, drogas, alcohol— que más problemas causan a la ciudad. Pero no sirve para proporcionar lo que los moradores de la ciudad necesitan con mayor urgencia. El capitalismo no ha dado nunca viviendas buenas a precios moderados.» Esta realidad ha hecho que desde hace ya casi un siglo los poderes públicos de los países más adelantados de Occidente, seguidos con posterioridad por otros muchos, hayan intervenido de numerosas for-

mas en un intento de proporcionar viviendas dignas a los ciudadanos. Surge así casi espontáneamente el concepto de vivienda social que en su más amplia aceptación tiene un carácter claramente sociológico y no jurídico. La vivienda social sería por tanto esa vivienda promovida con alguna forma de ayuda pública-fiscal, financiera, técnica con vocación de ser destinada a los sectores de población menos favorecidos. La acción de las Administraciones públicas reviste fundamentalmente, en el campo de la vivienda social, la forma de fomento e incluso de servicio público; mientras que en lo que se

refiere a la vivienda libre, se limita, en general, a la acción de policía administrativa.

Nos vamos a referir en este trabajo a la vivienda social, aunque en determinadas ocasiones se haga referencia a la vivienda libre, y en especial a la crisis que viene sufriendo desde hace ya bastantes años, intentando esbozar algunas líneas alternativas hacia el futuro.

I. CONTEXTO GENERAL EN QUE SE PRESENTA LA CRISIS ACTUAL DE LA VIVIENDA

El subsector vivienda se ha encontrado inmerso en España en estos últimos años dentro de un contexto caracterizado: *a)* por una grave crisis económica mundial que se ha reflejado lógicamente en una crisis de la economía española; *b)* por una profunda transformación política que ha llevado al país desde un régimen autoritario a un régimen democrático de libertades; y *c)* por la sustitución de las antiguas estructuras organizativas del Estado por una nueva estructura de carácter autonómico.

Por lo que a la crisis económica se refiere, se puede señalar que ésta se ha visto aún más agudizada en España dado que el contexto político de nuestro país impidió tomar las medidas oportunas cuando fueron adoptadas en la mayoría de los países occidentales. La inmensa mayoría de las características que definen la actual crisis económica inciden gravemente en el subsector vivienda. *Así, la inflación generalizada ha tenido una especial incidencia en el subsector vivienda, ya que*

los grandes aumentos de costes de la mano de obra, sobre todo en los primeros años de la crisis, y de los materiales, ha conducido también a un aumento importante de los precios de la vivienda. En el cuadro n.º 1 se puede observar el incremento de costes de mano de obra y de material para 1981 y 1982, el incremento de los módulos de viviendas de protección oficial establecidos por el Decreto-ley 31/1978 y el del índice de precios al consumo general. Como se puede constatar, el problema más grave lo presentan en estos momentos los materiales de construcción.

La gran inflación ha provocado una absoluta imposibilidad de obtener financiación a bajo coste y largo plazo para la promoción y adquisición de viviendas. Por su propia naturaleza, la vivienda requiere este tipo de financiación y los largos plazos exigidos imposibilitan cualquier planteamiento financiero lógico en unas circunstancias normales. Así, por ejemplo, la regulación de un mercado secundario de hipotecas, el cual se venía haciendo tan necesario en nuestro país, por la Ley 1/1981, difícilmente podrá hacer que funcione dicho mercado, el cual, según ha demostrado la experiencia, únicamente funciona con eficacia con tasas de inflación inferiores al 6 ó 7 por 100 anual.

La inflación ha provocado asimismo, sobre todo en los últimos años, una pérdida del poder adquisitivo real, lo cual ha ocasionado que las clases sociales menos favorecidas hayan tenido que desviar sus recursos económicos hacia el consumo básico, dejando, en cierta medida, relegada a la vivienda dentro de su estructura general del gasto.

CUADRO N.º 1

EVOLUCION DEL INDICE DE PRECIOS DE MANO DE OBRA Y MATERIALES DE CONSTRUCCION DEL MODULO VPO 31/78 Y DEL IPC GENERAL

	% Δ PARA 1981		% Δ PARA 1982
	Junio 80/Sept. 79	Sept. 80/Sept. 79	Junio 81/Sept. 80
Mano de obra	12,8	15,4	11,0
Materiales de construcción	17,4	24,6	20,7
Módulos VPO 31/78 (1).	11,4	15,20 (14,19) (3)	12,1
IPC General	10,9	15,0	9,8 (2)

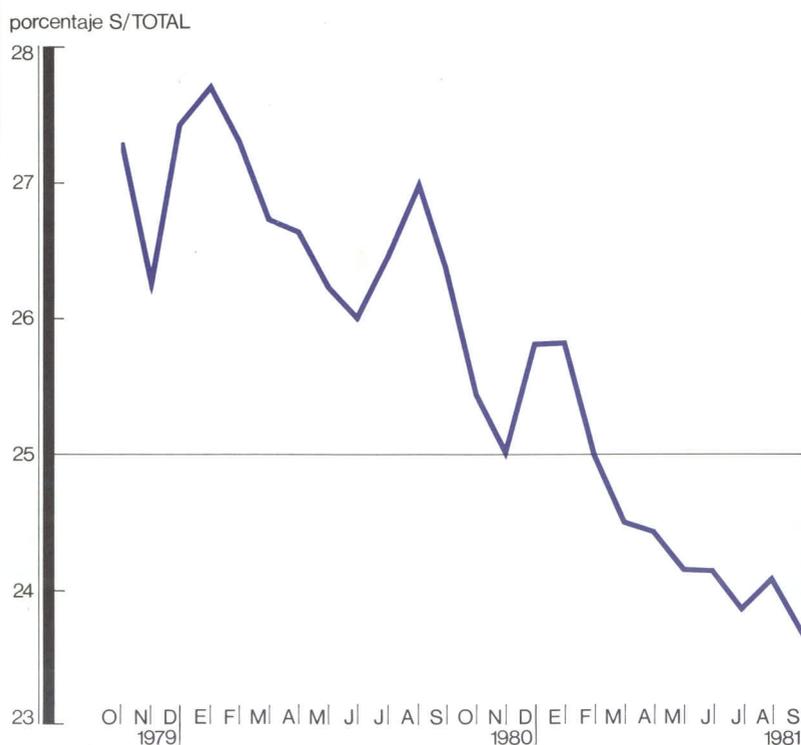
(1) Estimación sobre un área geográfica única.

(2) Provisional.

(3) La cifra entre paréntesis corresponde a la corrección efectuada deduciendo gastos de notaría, registro y varios.

Fuente: Servicio de Estudios Económicos y Financieros (Dirección General de Arquitectura y Vivienda).

**GRAFICO 1.
EVOLUCION DEL DESEMPLEO REGISTRADO EN CONSTRUCCION (miles de personas)**



La segunda característica fundamental de la crisis económica que vivimos desde el año 1973 es la de que junto a la inflación, ya comentada, se ha producido una recesión económica acompañada del consiguiente aumento del desempleo. *El desempleo influye en el sector vivienda bajo dos aspectos diferentes, pero ambos importantes.* En primer lugar *el desempleo específico en el subsector vivienda es a nivel sectorial el más grave de todos ellos.* En el gráfico 1 se relaciona el desempleo registrado en construcción y se puede comprobar que el tanto por ciento que supone sobre el total es mucho mayor que lo que supone el sector construcción sobre el total de producción de todos los sectores económicos. Esta mayor tasa de desempleo en el sector construcción es lógica, dado que la mano de obra desplazada del campo al sector secundario comienza por lo general a trabajar en la construcción, al ser los niveles de conocimiento y de preparación técnica exigidos aquí menores que en otros sectores productivos.

Por otra parte, cabe destacar los efectos que produce en el subsector de la vivienda la existencia de un desempleo generalizado en todo el país. Así la existencia de este desempleo disminuye notablemente la demanda de vivienda. Se debe tener en cuenta además que la vivienda social es adquirida, en muchos casos, por los ingresos que obtienen los hijos. Al afectar de forma especialmente notable el desempleo a los más jóvenes, la fuente tradicional de financiación familiar de la vivienda social se ha visto notablemente perjudicada.

El desempleo provoca también una situación psicológi-

ca en el trabajador que le crea unas expectativas a medio y largo plazo muy negativas. Existe en muchas familias un gran temor a la pérdida del empleo, o al menos una expectativa de inseguridad evidente, en cuanto al mantenimiento del puesto de trabajo. *La vivienda por su propia naturaleza requiere financiación a medio o largo plazo y si los demandantes potenciales de la misma no tienen expectativas a estos plazos no se convertirán en demandantes reales.*

La inflación y la recesión, repercutiendo en el desempleo, han provocado una disminución de la productividad con el consiguiente aumento de costes. Las dificultades financieras coincidentes con toda crisis económica profunda y de larga duración han afectado también de forma especial a la vivienda bajo dos aspectos: *a)* como ya se ha comentado, el sistema financiero español no proporciona una óptima financiación a coste razonable y a largo plazo; *b)* las dificultades financieras y la situación de crisis profunda de numerosas empresas, en todos los sectores de la economía, ha hecho que los empresarios tuviesen que buscar, en muchos casos, financiación y liquidez por vías extraordinarias, siendo una de ellas la de recurrir a *la venta de su patrimonio inmobiliario*, constituido durante los años sesenta y primeros del setenta a cargo de los brillantes beneficios obtenidos durante esos años. La liquidación de este patrimonio inmobiliario, compuesto por viviendas en buen estado y de algunos años de antigüedad en la mayoría de los casos, ha contribuido a dificultar más la venta de viviendas de nueva construcción. Los poseedores de viviendas usadas

han debido, en ocasiones, malvenderlas para obtener una liquidez absolutamente necesaria a sus empresas. Este hecho ha modificado notablemente las expectativas de mercado que muchos promotores tenían al iniciar sus nuevos programas de vivienda.

Finalmente, debemos señalar que, como es lógico, la crisis en el subsector de la vivienda ha supuesto una disminución de las inversiones y del crecimiento industrial. Esto, a su vez, ha provocado *una caída en la tasa de emigración de las zonas rurales a las urbanas* y consiguientemente la disminución de la demanda potencial de vivienda, que tan altos niveles llegó a alcanzar en los años sesenta y en los primeros setenta. Esa demanda de viviendas evitó que los promotores de las mismas tuvieran que montar estructuras comerciales para su venta. Los demandantes acudían a los promotores a comprar la vivienda antes de que se iniciase la construcción, y el promotor no necesitó pensar en uno de los aspectos fundamentales de la empresa, el de la comercialización de sus productos. En la situación actual el panorama es muy diferente: el promotor de viviendas se encuentra ante el hecho de que ya no viene el demandante a comprarle la vivienda; el promotor necesita salir a buscar al adquirente y, por tanto, *montar de nueva planta una estructura comercial de la que carecía*, con las consiguientes dificultades y aumentos de costos que se reflejan o en aumentos de precios o en disminución de beneficios.

El segundo aspecto fundamental que define el contexto general en el que se presenta

la crisis actual de la vivienda es el relativo a la transformación política acaecida en España a partir del año 1976. Desde un sistema autoritario clásico se ha pasado a un sistema democrático occidental asimilable al que hoy tienen los países más desarrollados de Occidente. El cambio de un sistema a otro ha provocado grandes dificultades de adaptación en los empresarios, en los trabajadores y en los políticos. Unos y otros se han visto obligados a tener que reajustar su comportamiento. Esta necesidad de reajuste, así como el cambio psicológico producido por la nueva situación, han incidido notablemente en la crisis del subsector vivienda. Es decir, hay que añadir a la crisis económica generalizada las consecuencias provocadas por el cambio político para poder comprender realmente las causas de la actual crisis del subsector vivienda en España.

Los empresarios promotores de vivienda, ante la nueva situación, han comprendido que los tiempos en que se podía obtener un 30 ó 40 por 100 de beneficio neto han pasado a la historia y que *en el momento actual es necesario acostumbrarse a un beneficio neto del 7 u 8 por 100*. Los promotores que se han adaptado a estas nuevas tasas de beneficio no han tenido dificultades importantes; los que han pretendido seguir obteniendo las tasas de beneficio de los años sesenta se han encontrado con problemas de todo tipo y al final de la gestión de sus promociones, por unas u otras razones, el beneficio obtenido no alcanzaba las expectativas esperadas.

El cambio político ha supuesto también la incorporación a

las instituciones europeas y la construcción de un modelo económico similar al de los países de la Europa Occidental; lo cual implica, lógicamente, *la liberalización del sistema financiero y la disminución del intervencionismo estatal al que estaba acostumbrado el empresario en la anterior situación*. En la nueva, el empresario ha sentido la necesidad de aumentar su profesionalización en un sector que estaba más necesitado de ello que ningún otro si realmente quería seguir obteniendo rentabilidad en la promoción y construir viviendas.

Las huelgas numerosas, sobre todo en los primeros años de la transición política, y las reivindicaciones, muchas veces justas y otras demagógicas, efectuadas por adquirentes de viviendas sociales han provocado también un fuerte impacto en el empresario, el cual ha debido reajustar sus pautas de conducta a esta nueva situación. Asimismo *la reforma fiscal* iniciada en 1977 ha provocado la desaparición del paraíso fiscal en el que el promotor estaba acostumbrado a desenvolverse anteriormente.

Ahora bien, como ya hemos señalado, no sólo ha afectado al empresario el cambio político acaecido sino también a los ciudadanos, tanto en su faceta de consumidores como en su faceta de trabajadores. En muchos casos el público ha considerado que la democracia únicamente suponía la existencia de derechos pero no la de deberes. En la nueva etapa, el trabajador, en algunos casos y sobre todo en el inicio de la transición, consideró que la huelga y los aumentos salariales eran algo consustancial con la demo-

cracia pero no pensó que el aumento de productividad tendría que ser la contraprestación necesaria a la huelga y al mejor nivel retributivo.

La democracia también ha traído unos cambios importantes en las pautas de conducta del ciudadano como consumidor que han provocado graves problemas al subsector vivienda. Este comportamiento, en muchos casos anecdótico y sin importancia cuantitativa, ha incidido, sin embargo, de forma muy notable en el subsector haciendo que tanto los empresarios promotores como las entidades de crédito adoptasen medidas preventivas importantes. Se han dado casos de considerar que *el préstamo hipotecario para financiar una vivienda era un derecho indiscutible del adquirente y, a la hora de efectuar los pagos, no se consideraba que éstos constituyeran un deber de la misma categoría*. Las entidades de crédito, lógicamente, han visto con preocupación estos hechos que, como ya se ha señalado, no han tenido tanta importancia cuantitativa como psicológica. Como consecuencia, ha surgido la cuestión de si el Estado, a través de sus Administraciones públicas, debería ser el responsable subsidiario de los impagos de las amortizaciones de los préstamos hipotecarios. Las entidades de crédito consideraban ya, en muchos casos, insuficiente la garantía hipotecaria dado que la ejecución era, en ocasiones, prácticamente inviable.

Temas asimismo anecdóticos como el asalto a viviendas desocupadas han provocado efectos negativos en el subsector vivienda. El ciudadano con po-

der reivindicativo fuerte ha aprovechado también la nueva situación para *exigir del Estado, en algunos casos, prestaciones desmesuradas* que suponían, la mayoría de las veces, situaciones de claro privilegio respecto de lo que la Administración podía conceder a otros ciudadanos con mucha peor situación objetiva en cuanto a su vivienda se refiere. El caso concreto de las remodelaciones de barrios de Madrid será un tema que merecerá un estudio detallado y monográfico, para comprender el trato discriminado que se ha dado a favor de los vecinos de Madrid respecto a vecinos de otras partes del país y en especial de las zonas rurales.

En el contexto del cambio político, también las autoridades públicas se han visto notablemente afectadas, y han debido irse acostumbrando a las pautas que exige el nuevo sistema político. En los años de la transición, por lo que al subsector vivienda se refiere, *las rectificaciones legislativas, las órdenes interiores comunicadas y los cambios de opinión por presiones empresariales o vecinales han sido frecuentes*. En la nueva situación, la asunción del coste político que supone muchas veces la adopción de medidas necesarias provoca el que dichas medidas no se adopten.

No obstante lo anteriormente señalado, se ha notado claramente un cambio importante en los dos últimos años y la situación descrita se va serenando y matizando; el ruido general que provocó la transición política en los primeros tiempos, y que alcanzó su máximo en el año 1979, se ha moderado muy notablemente.

El tercer aspecto importante

que hay que tener en cuenta para delimitar el contexto en el que se desenvuelve actualmente el subsector vivienda, es el de la *nueva estructura del Estado*. La estructura autonómica se ha dibujado con imprecisión, y se ha ido construyendo en una transición desordenada sin que el modelo final estuviese claramente definido. La Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) está contribuyendo a aclarar, en parte, el panorama en forma positiva. *Muchas de las disposiciones legales vigentes en materia de vivienda, o en relación con ella, tienen una concepción centralista* y su aplicación en el nuevo contexto autonómico produce inevitables roces.

No obstante, debemos señalar, como conclusión fundamental relativa al contexto que hemos definido, que nos encontramos ante unas expectativas optimistas. La situación económica mundial va mejorando y consiguientemente mejorará la situación económica española. Los empresarios, los políticos y, en general, los ciudadanos están adaptándose bien a la nueva situación, contribuyendo así a su consolidación.

Hasta ahora hemos visto el contexto de crisis económica, de cambio político y de creación de la nueva estructura del Estado; también hemos apuntado las incidencias que esto ha ocasionado en el subsector vivienda. Ahora bien, quisiéramos en este momento hacer una breve digresión sobre la crisis del subsector vivienda más en concreto. En primer lugar, deberemos plantearnos si la crisis económica generalizada implica la existencia de una crisis de vivienda y, en caso de que así sea, cuál es la naturaleza de

esta crisis. Es evidente que no se construyen 11 viviendas por 1.000 habitantes y año como ocurría en el año 1973, por ejemplo, sino que en los años 1980 y 1981 se han terminado del orden de siete viviendas por 1.000 habitantes y año. Esto podría, a primera vista, señalar que, evidentemente, hay una crisis grave en el subsector vivienda, al igual que existe una crisis económica grave de carácter general. Ahora bien, hay que señalar que en los años sesenta y primeros del setenta en los países más desarrollados de Europa Occidental se construían de siete a ocho viviendas por cada 1.000 habitantes y año y no se podía inferir de ello una crisis del sector de la vivienda.

Es decir, aunque exista una crisis de vivienda, hay que matizar cuando se quiere profundizar en sus rasgos y factores para establecer una política. Y, asimismo, hay que tener en cuenta que la finalización de la crisis no nos va a conducir, seguramente, a las tasas de construcción del año 1973. El enorme déficit cuantitativo de vivienda existente en España en los años sesenta ha disminuido notablemente como consecuencia del gran número de viviendas construidas en dichos años. Por lo tanto, el volver a esas tasas sería artificial, posiblemente innecesario, y en caso de intentarlo se detraerían recursos de otros sectores más necesitados.

Admitida la existencia de una crisis con el matiz señalado, hay que dejar constancia clara de que estamos ante una crisis de demanda y no de oferta. Por las razones, ya apuntadas, la demanda de vivienda se encuentra retraída. No se trata tanto de que no haya condi-

ciones de financiación aceptables, o de que no haya financiación cuantitativamente suficiente a nivel global; en estos aspectos los esfuerzos realizados por la Administración han resuelto, al menos parcialmente, el problema que existía hace años. La causa fundamental de que estemos ante un retraimiento importante de la demanda de vivienda social es que los sectores sociales que lógicamente la conforman no tienen expectativas a medio y largo plazo. El trabajador con empleo, haciendo un esfuerzo notable es cierto, podría, detrayendo entre un 10 y un 30 por 100 de su salario, adquirir una vivienda de protección oficial, pero no se atreve. El crecimiento continuo del desempleo y el cierre de las empresas le condicionan psicológicamente de forma importante y le impiden tomar la decisión de adquirir una vivienda.

II. MARCO ACTUAL ESPECIFICO DEL SUBSECTOR VIVIENDA ANTE LA CRISIS

En primer lugar, hay que proceder a considerar el marco legal del subsector vivienda. Existen una serie de normas con diferente rango que regulan de forma directa o indirecta las actividades concernientes a la vivienda que puntualmente se analizarán. Las más importantes son las siguientes:

1.^a El Real Decreto-ley 31/1978 y las normas de desarrollo del mismo. Este Decreto-ley regula y define jurídicamente todo lo relativo a lo que en términos no jurídicos podríamos denominar vivienda social. En estas dis-

posiciones este tipo de viviendas se denomina Viviendas de Protección Oficial. Frente a lo que establecían las disposiciones anteriores relativas a viviendas de esta naturaleza, en las que se hacía diferencia entre las viviendas considerando a éstas como objeto (Grupo I Vivienda Subvencionada, etc.) y se fomentaba a la vivienda protegida ayudando básicamente a la piedra y no a la persona; en el sistema actualmente vigente que regula las Viviendas de Protección Oficial, las viviendas no presentan diferencias por lo que al objeto se refiere, pero sí las presentan en lo relativo al sujeto potencial que utilizará dichas viviendas. En este sentido se podrían distinguir las Viviendas de Protección Oficial propiamente dichas, las Viviendas de Protección Oficial con Ayuda Económica Personal y las Viviendas de Protección Oficial Promovidas Públicamente. Las condiciones de financiación de las mismas y el precio varían; y el destinatario potencial de cada una de ellas presenta diferentes perfiles. Las Viviendas de Protección Oficial pueden ser adquiridas por cualquier ciudadano, las de Protección Oficial con Ayuda Económica Personal pueden serlo por aquellos ciudadanos con ingresos familiares inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional y las viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública pueden ser adquiridas exclusivamente por ciudadanos con ingresos familiares inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional.

Las condiciones objetivas que deben cumplir todas las viviendas de Protección Oficial, tienen su exponente de mayor importancia en la limitación de la superficie útil que deben tener

las viviendas. Como máximo esta superficie útil puede ser de hasta 90 m². Además de esta limitación de superficie, todas las viviendas de protección oficial deben, asimismo, cumplir unas condiciones de calidad y diseño claramente tasadas en la legislación vigente. Respecto a la limitación de la superficie, hay que resaltar que ha supuesto un notable avance desde el punto de vista social, ya que se garantiza, en principio, el que las viviendas protegidas no serán ocupadas por familias con rentas altas. En las anteriores disposiciones sobre viviendas de protección oficial no había prácticamente limitación en cuanto a superficie, y esto dio lugar a que los destinatarios de muchas viviendas de Protección Oficial, tuviesen niveles de renta más adecuados para adquirir su vivienda en el mercado libre que en el de las viviendas protegidas. Por lo que se refiera a las *normas de calidad*, hay que señalar que el nivel de las mismas parece, en principio, el adecuado, pero en contraposición a esto, las normas de diseño tienen unos niveles inadecuados para la actual situación del país.

La limitación de precio es otro de los condicionantes fundamentales que deben satisfacer las viviendas de Protección Oficial para que puedan merecer la calificación de tales. El precio de las viviendas de Protección Oficial tiene en la actual legislación como referencia fundamental *el denominado módulo cuya real significación es el precio al que se puede vender el metro cuadrado útil de vivienda obteniendo unos beneficios razonables*. El precio máximo en el caso general puede llegar a ser de 1,2 veces el módulo; ahora bien, en el caso de

las viviendas de protección oficial con Ayuda Económica Personal o de Protección Pública el precio máximo coincide con el módulo. La normativa legal prevé diferentes módulos según distintas áreas geográficas homogéneas en cuanto a costes de promoción de viviendas; y prevé, asimismo, la revisión de ese módulo anualmente para adecuarlo a los incrementos de los costes de construcción.

En este momento, la fijación de precios a través del módulo mencionado presenta una serie de problemas dignos de tener en cuenta. En primer lugar, al venir dado el precio de la vivienda como función linealmente proporcional del módulo y de la superficie de la vivienda y representar aquél una cantidad relativa al metro cuadrado útil, no se tiene en cuenta para nada en la fijación del precio un hecho importante como es el que produzcan una mayor rentabilidad económica las viviendas de mayor superficie por el hecho de que necesitan unas instalaciones (cocina, cuartos de baño) prácticamente iguales a las de las viviendas pequeñas y constituye el componente de coste más importante en la construcción de una vivienda. Es decir, el precio de una vivienda debería ser linealmente proporcional al módulo y en proporción decreciente a la dimensión de la vivienda.

Otro problema que se plantea en la fijación del módulo es la revisión del mismo. En la actualidad se viene haciendo a través de una fórmula polinómica, que convendría ajustar y corregir, sobre todo en el sentido de que no se considerase en la revisión aquella parte de la vivienda ya construida sino exclusivamente la parte de la vivienda que que-

dase por construir, y que sería por lo tanto a la única que le afectaría un eventual crecimiento de los costes de materiales y mano de obra. Hoy día, sin embargo, el planteamiento está hecho de tal forma que al producirse la revisión del módulo se incrementa el precio de toda la vivienda, aunque sólo quedase ya una pequeña parte de ella por construir.

La fijación del módulo por áreas geográficas homogéneas presenta dificultades, ya que la estructura de los costes a nivel territorial desagregado no es conocida con precisión suficiente para poder matizar bien los distintos módulos. Esto provoca el que en algunos lugares se puedan promover viviendas de protección oficial holgadamente al módulo establecido y, sin embargo, en determinadas zonas, con problemas de suelo por ejemplo, no se puedan construir viviendas de protección oficial ni a 1,2 del módulo vigente. La experiencia demuestra también, en este sentido, que los empresarios presionan fuertemente a la Administración para provocar la introducción de determinadas localidades dentro de algún área geográfico homogénea, cuyo módulo sea superior al de aquella en la que se encuentra ubicada. En el caso límite se llegaría a que habría que introducir a todas las localidades en el área homogénea de módulo mayor; y se está caminando aceleradamente en este sentido.

Analizadas, brevemente, las limitaciones y condiciones que deben cumplir las viviendas de Protección Oficial, nos referiremos a continuación, también muy brevemente, a las ventajas que la legislación vigente otorga a dichas viviendas. Estas venta-

jas son básicamente de carácter financiero y de carácter fiscal. Las de carácter fiscal las comentaremos más adelante al hablar de las disposiciones legales relativas a esta materia y de su incidencia en el subsector vivienda.

Por lo que a la *financiación* se refiere hay que distinguir dos aspectos fundamentales. El primero de ellos es el relativo a *la financiación global* que el sistema proporciona al subsector vivienda y más concretamente a la vivienda de protección oficial. Este tema se abordará al hablar del programa trienal de viviendas de protección oficial 1981-83.

El segundo aspecto importante relativo a la financiación, es el *de la calidad de esa financiación*. En este sentido, debemos señalar que los niveles cualitativos de financiación que contempla hoy día la legislación vigente, si bien no son los óptimos, sí son lo suficientemente aceptables como para que, fuera de otras circunstancias ya comentadas, pudiese existir una demanda de vivienda importante.

Las viviendas de Protección Oficial en general pueden obtener una financiación de hasta el 70 por 100 del módulo, con un plazo de amortización de doce años más tres de carencia a un tipo de interés del 11 por 100. Las viviendas de Protección Oficial con Ayuda Económica Personal pueden obtener un préstamo de hasta el 85 por 100 del módulo, a un tipo de interés del 11 por 100 y con un período de amortización que puede variar de 15 a 19 años en función de que las viviendas hayan sido promovidas con o sin ánimo de lucro. Finalmente las

viviendas de Protección Oficial de promoción pública pueden conseguir una financiación del 95 por 100 del módulo, a 25 años y a un tipo de interés del 5 por 100. Con estas condiciones de financiación el resultado que se obtiene es que para adquirir una vivienda de Protección Oficial una familia tiene que pagar como máximo el 30 por 100 de su renta familiar. Si la vivienda es con ayuda económica personal tendrá que pagar un 20 por 100 de su renta; si la vivienda es de promoción pública tendrá que pagar entre un 10 y un 15 por 100 de su renta.

Tal vez el problema más grave para los adquirentes de viviendas de Protección Oficial es el de la aportación inicial, que podría llegar a ser, en algunos casos, excesivamente alta para que el preahorro antes de la adquisición de la vivienda pudiese llegar a cubrir dicha entrada inicial. En este sentido el desarrollar al máximo y modificar, impulsándolo, el tema del ahorro vivienda podría dar resultados muy positivos.

2.^a Dentro del marco legal, conviene, en segundo lugar, hacer consideraciones de la *Ley del Suelo* por su gran incidencia en la promoción y construcción de viviendas. *Esa Ley, técnicamente muy avanzada, es una Ley concebida para una estructura del Estado con carácter centralizado* y por lo tanto necesita ser revisada con urgencia ante la nueva organización del Estado. *Es, además, una Ley excesivamente compleja* en la que, por ejemplo, el tema del aprovechamiento medio es de difícil instrumentación práctica en la mayoría de las localidades españolas que no disponen de aparato funciona-

rial suficiente para desarrollar temas como éste.

Asimismo, hay que señalar que la normativa vigente en materia de suelo *tiende a introducir un gran intervencionismo* en el planeamiento, sin intervenir en la misma medida en solucionar los problemas que la gestión del suelo implica. Las Administraciones públicas deberían intervenir mucho más en la gestión del suelo; poner en el mercado selectivamente, para reconducir la oferta y la demanda cuando fuese necesario, suelo con licencia o con posibilidad inmediata de obtenerla; subastar dicho suelo entre promotores privados, adjudicándolo en función de las características del producto a promover en dicho suelo, teniendo en cuenta especialmente el precio de las viviendas y los destinatarios potenciales de las mismas.

Hay que señalar, además, que, en el momento actual, nos encontramos en un *proceso de revisión de la mayor parte de los Planes Generales Municipales de adecuación urbanística* aprobados hasta la actualidad en España, aun cuando en parte de ellos —en especial en los aprobados durante los cinco primeros años de la década de los años setenta (hasta el 2 de mayo de 1975 en que se aprobó la nueva y vigente Ley del Suelo)—, se trata de una mera adaptación a las calificaciones y requisitos exigidos por la nueva Ley del Suelo y los reglamentos vigentes que la desarrollan. Esta adaptación se da sólo en un número reducido de municipios, estando, en la actualidad la mayoría de ellos, en un proceso de revisión y no de adaptación del planeamiento. Esto origina una gran inseguridad en cuanto a las califacio-

nes del suelo y sus aprovechamientos urbanísticos futuros, junto con un amplio proceso de suspensión de licencias de construcción; todo ello provoca incertidumbre desde el lado de la oferta de viviendas (promotores) respecto al precio y disponibilidad del suelo, influyendo sobre las expectativas, a corto y medio plazo, del volumen ofertable de viviendas y, en definitiva, del precio final de venta de las viviendas.

En aquellos municipios que se hallan en proceso de revisión de planeamiento, los terrenos adquiridos en su día, como reserva futura de suelo para construcción de viviendas, por las empresas promotoras y constructoras, se enfrentan hoy día a un aumento de las cesiones gratuitas de suelo y a mayores dotaciones de suelo para equipamientos exigidas a raíz de la aprobación del Reglamento de Planeamiento de 1978; ambas exigencias, en el contexto de un mercado de suelo en el que se da una fuerte resistencia a la baja de los precios, no sólo en términos reales sino también en términos monetarios, hacen que el suelo tenga una importancia decisiva en la determinación del precio final de venta de las viviendas. Así algunos autores apoyan la teoría de la existencia de una relación de causalidad entre los precios del suelo y los precios finales de venta de viviendas. Este aspecto es sustantivo, ya que una adecuada política económica de la vivienda no debe soslayar el problema de la formación del precio en una de sus componentes principales: el precio del suelo, de gran importancia en la estructura de los costes financieros de la vivienda.

3.^a Dentro del marco jurídi-

co en el que se tiene que desenvolver la vivienda social, se debe prestar especial consideración a las disposiciones fiscales aprobadas dentro del marco de la reforma fiscal.

Con carácter general, y, al menos por lo que a la imposición estatal se refiere, se puede decir que *la fiscalidad de la vivienda ha conseguido, al menos desde un punto de vista estrictamente jurídico e independientemente del complejo tema de la evasión fiscal, mejorar notablemente su situación respecto de la situación anterior.* Aspectos tan importantes como la sustitución del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, cuando se trata de transmisiones empresariales, por el de Tráfico de Empresas supone el reconocimiento de una aspiración largamente mantenida por el subsector. El tratamiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas introduce también un aspecto muy importante, consistente en la posibilidad de desgravar la cuota en una cuantía de un 15 por 100 de los pagos efectuados para la adquisición de una vivienda destinada a uso habitual o del ahorro destinado a ella siempre y cuando dichas cantidades procedan de la renta del ejercicio. En este sentido hay que señalar además, que esta desgravación es la única que no tiene ningún tope de todas las que se contemplan en la legislación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, lo cual no es adecuado, ya que debería existir un tope, suficientemente alto, para que no incentivase, como ocurre en este momento, el que las familias procedan a cambiar de vivienda, mejorando cada vez en dicho cambio, una vez que finalizan el pago de aquella que

ocupan. A esto contribuye también la regulación que sobre este tema viene contemplando la Ley de Presupuestos con carácter anual, que consiste en dejar exenta de tributación para el IRPF la plusvalía obtenida por la venta de una vivienda siempre y cuando se destine a la adquisición de otra vivienda habitual. Esta regulación, no obstante, es positiva y convendría establecerla en una ley ordinaria y no con el carácter coyuntural que lógicamente proporciona una Ley de Presupuestos.

Problema diferente presenta el Impuesto sobre el Patrimonio, el cual puede incidir, de forma notable, en la disminución de la demanda de vivienda: el inversor tradicional en vivienda encauzará sus inversiones hacia otros sectores, para evitar que su renta se pueda ver incrementada en el 10 por 100 del valor de su patrimonio inmobiliario a partir de la tercera vivienda. Una reconsideración del Impuesto sobre el Patrimonio podría ser conveniente vista desde el ángulo del subsector vivienda.

Si la imposición de carácter estatal presenta como conjunto aspectos positivos para el subsector vivienda, *la imposición de carácter local ha tenido modificaciones con repercusiones negativas* para dicho subsector.

Analizada la panorámica de la fiscalidad de la vivienda en general, habría que resaltar que las viviendas de protección oficial tienen un trato muy preferente, consistente en la exención del Impuesto del Tráfico de Empresas en la transmisión empresarial de solares para construir viviendas, en la construcción de las viviendas y en la primera transmisión de la vivienda. Por lo que a imposición local se

refiere, las viviendas de Protección Oficial están exentas del 90 por 100 de las tasas por licencias y exentas del 50 por 100 de la contribución urbana durante tres años. Esta exención es más desfavorable que la existente anteriormente que era del 90 por 100 durante veinte años.

4.^a La Ley 2/1981, de 25 de marzo, de *regulación del mercado hipotecario*, tiene una importancia excepcional en cuanto a que puede introducir nuevas perspectivas financieras en el subsector. Es indudable que a corto plazo no podrá tener una significación cuantitativamente importante, pero estabilizada la inflación en niveles más bajos y desarrollado el sistema convenientemente podrá cubrir un sector intermedio de la demanda, en cuanto a nivel de renta se refiere, que hoy día no puede encontrar financiación por la línea de la protección oficial.

5.^a *El Acuerdo Marco de Vivienda y Urbanismo* puede jugar dentro del marco legal un papel importante, ya que pretende como objetivo fundamental a corto plazo el cumplimiento del plan trienal de viviendas. Por la propia naturaleza del Acuerdo, se puede concluir que corresponde a las Administraciones públicas el compromiso más grave, ya que su responsabilidad es directa mientras que la de las patronales se limita a la recomendación de lo acordado a los miembros pertenecientes a las mismas. La Administración del Estado llega al extremo de ceder parte de su competencia en el tema de decisiones. El compromiso de los Ayuntamientos es asimismo importante por constituir el primer marco de referencia en la reso-

lución de los problemas de la vivienda que en los países más desarrollados tiene carácter local.

Las posibilidades de cumplimiento del AMVU dependerán de la voluntad política de cumplirlo por las diferentes partes implicadas y la capacidad técnica de instrumentarlo. No obstante, en principio este acuerdo representa un aspecto positivo, al menos, como precedente hacia el futuro.

Examinadas las principales disposiciones de carácter normativo hay que hacer una breve consideración a dos aspectos importantes dentro del marco legal. El primero de ellos el relativo a la situación de la Ley de Protección Pública a la Vivienda, que se encuentra pendiente de tramitación desde el año 1979 en el Congreso de los Diputados. En el Proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda se regulaban aspectos que, hoy día, se encuentran sin ningún marco legal de referencia, como es el de rehabilitación de los inmuebles antiguos. Este tema requeriría una urgente solución que desde el punto de vista legal podría, con las modificaciones oportunas, encontrar su respuesta en la Ley de Protección Pública a la Vivienda.

Finalmente, el otro tema importante, a destacar dentro del marco legal, es llamar la atención sobre la enorme proliferación de disposiciones legales que constantemente se están publicando sobre vivienda. No se trata de un problema específico de este sector, ya que la proliferación de disposiciones legales afecta a todos los sectores; sin embargo, hay que hacer una consideración sobre él, puesto que es enormemente perjudicial

para el funcionamiento del sistema el modificar constantemente disposiciones que sin haber empezado ni siquiera a rodar quedan derogadas. La solución legal al problema de la vivienda debe pasar por pocas disposiciones claras y duraderas. No se puede estar constantemente modificando la legislación a impulsos de las presiones que desde los distintos estamentos sociales llegan al poder público. Como ejemplo concreto, se puede señalar que en el período comprendido entre el 13 de noviembre de 1980 y el 2 de septiembre de 1981, es decir, en menos de diez meses se han publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, en relación con la vivienda, una Ley, un Decreto-ley, 13 Decretos, 10 Ordenes Ministeriales y dos Resoluciones circulares. La situación es, por tanto, alarmante.

Una vez comentado el marco legal en el que se sitúa el subsector vivienda, pasaremos a continuación a analizar el marco económico actual de dicho subsector. El programa de viviendas de protección oficial de 1981-83 (ver cuadro n.º 2) requiere unos recursos financieros y presupuestarios que alcanzan 1 billón 375.000 millones

de pesetas. Con esta financiación se podrán construir las 571.000 viviendas previstas para el trienio mencionado.

Según los distintos agentes financieros, la financiación del programa se distribuye de acuerdo con lo que figura en el cuadro n.º 3. Para poder alcanzar la financiación de las viviendas del programa, el Estado ha introducido una fórmula interesante, que es la de subsidiar el tipo de interés en tres puntos, para rebajarlo desde el 14 al 11 por 100. Si en el transcurso del tiempo se hace efectiva la disponibilidad de los créditos señalados, se puede asegurar que el programa de viviendas se podrá cumplir perfectamente. Más adelante veremos cuál ha sido el grado de cumplimiento de dicho programa a 30 de septiembre de 1981.

El marco institucional es también un aspecto fundamental a tener en cuenta para comprender la totalidad del sistema en el que está inmersa la vivienda. Por una parte, se puede señalar en primer lugar que la Administración del Estado prácticamente carece de competencias en materia de vivienda. Recientemente, con la creación del Instituto para la Promoción Pú-

CUADRO N.º 2

VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL A INICIAR POR AÑO
(Miles)

AÑOS	De promoción pública	De promoción privada	Total
1981	30	151	181
1982	30	165	195
1983	30	165	195
TOTAL TRIENIO	90	481	571

CUADRO N.º 3

FINANCIACION DEL PROGRAMA DE VPO

(Miles de viviendas y miles de millones de pesetas corrientes)

	1981	1982	1983
Promoción directa IPPV:			
Viviendas	30	30	30
Créditos	59	66	74
Crédito oficial:			
Viviendas	48	48	48
Créditos	90,3	101,1	113,3
Cajas de Ahorros:			
Viviendas	11	13	15
Créditos	20,7	27,4	35,4
Préstamos con interés subsidiario:			
Viviendas	54	61	60
Créditos	101,6	128,6	141,6
Banca privada:			
Viviendas	38	43	42
Créditos	71,5	90,6	99,1

blica de Viviendas, las competencias que en materia de vivienda correspondían a la Administración del Estado, han sido transferidas a dicho Instituto y, por lo tanto, han pasado al ámbito de la Administración institucional. A lo largo de muchos años ha habido siempre una serie de alternancias en la adjudicación de las competencias relativas a vivienda, pasando éstas desde la Administración institucional a la central y viceversa. A partir de 1978 y hasta la creación del Instituto para la Promoción Pública de Viviendas, se había llegado a establecer un modelo que, desde el punto de vista de racionalidad administrativa, sería el que debería funcionar en la forma más apropiada. Con dicho modelo las competencias de ordenación, política y pro-

gramación de vivienda, correspondían a la Administración del Estado, y la ejecución de suelo y viviendas de promoción pública correspondían a la Administración institucional, a través del Instituto Nacional de la Vivienda y del Instituto Nacional de Urbanización.

Con la transferencia de todas las competencias al Instituto para la Promoción Pública de Viviendas, se corre el riesgo de ver desde la perspectiva de la promoción pública también la promoción privada. Puede, en consecuencia, haber una tendencia difícil de evitar hacia un intervencionismo excesivo, lo cual no sería en absoluto deseable para la promoción privada de viviendas. No parece razonable el que las competencias de programación y de eje-

cución se encuentren ubicadas en el mismo órgano, ya que habrá una tendencia inevitable a dar una mucha mayor importancia a la ejecución que a la política y a la programación. Está claramente demostrado que los órganos con una gestión importante dedican sus mayores esfuerzos a esta gestión y a la realización del presupuesto anual que les corresponda, en detrimento de aspectos como la ordenación, la política y la programación. Asimismo es competencia del Instituto para la Promoción Pública de Viviendas, el reconocimiento de la protección oficial para una vivienda, es decir, la calificación provisional y definitiva de las viviendas como viviendas de protección oficial. A nivel institucional las Comunidades Autónomas están ejerciendo en algunos casos las competencias que hemos descrito para el Instituto para la Promoción Pública de Viviendas.

La Administración local tiene también un importante papel institucional en relación con el subsector vivienda, ya que tiene como competencias fundamentales la aprobación del planeamiento urbanístico y la concesión de licencias de construcción.

Finalmente, merece destacarse la importancia institucional de las entidades de crédito, tanto oficiales como privadas, en la promoción de viviendas, ya que la adopción de políticas de vivienda que planteen dificultades instrumentales —por ejemplo, del tipo de escrituración de préstamos hipotecarios— puede hacer inviable su aplicación, aunque desde un punto de vista teórico pueden ser positivas. La implantación, por ejemplo, de la Ayuda Económica Personal

está teniendo enormes dificultades de instrumentación, por los problemas de carácter notarial, registral y escritural que plantean los préstamos establecidos por la misma.

El marco institucional que acabamos de definir tiene un papel primordial, ya que la tramitación administrativa de la política de vivienda de protección oficial se desarrolló en el mismo.

Aunque la Administración pública ha tomado medidas importantes para simplificar la tramitación de los expedientes de viviendas de protección oficial, no hay duda de que aún existen graves razonamientos de carácter administrativo, que dificultan notablemente la gestión administrativa de los expedientes de vivienda. Es muy difícil llegar a mentalizar al funcionario público de que el retraso de un expediente puede suponer unos costes financieros importantes para un promotor; y en este sentido, todas las medidas tendientes a mentalizar al funcionario para que sea capaz de comprender las dificultades de la promoción de viviendas pueden ser enormemente positivas.

III. LA COYUNTURA ACTUAL DEL SUBSECTOR VIVIENDA

Hemos analizado hasta ahora el contexto general en que se sitúa el problema del subsector vivienda y el marco legal, económico e institucional en que se desenvuelve. Vamos a continuación a ver, en términos reales, qué es lo que ha propiciado ese contexto general y ese marco específico. En el cuadro n.º 4 se contiene la evolución de las viviendas de protección oficial privadas y de las viviendas libres, tanto iniciadas como terminadas, partiendo del tercer trimestre de 1980 para llegar al tercer trimestre de 1981.

Como se puede ver, la coyuntura parece presentar una tendencia favorable o, al menos, estable. Las viviendas iniciadas, que son las que nos dan auténticamente el carácter coyuntural de la vivienda, se mantienen durante los cinco trimestres contemplados en unos niveles estables, aunque bajos. Al menos ha desaparecido la clara tendencia decreciente que se

había mantenido durante bastantes años.

En el cuadro n.º 5 figura el grado de cumplimiento, desde el punto de vista financiero, del programa de viviendas de protección oficial a 30 de septiembre de 1981, y en el mismo se puede comprobar que, para ser el primer año de iniciación del plan, el grado de cumplimiento es bastante bueno, incluso a nivel de concesiones de crédito. La promoción directa que contempla el programa se ha cumplido en un 69 por 100. La concesión de préstamos a viviendas a financiar por el crédito oficial, se ha cumplido en más de un 100 por 100. La concesión de préstamos a viviendas a financiar por las Cajas de Ahorros, se ha cumplido en un 50 por 100. La concesión de préstamos a viviendas a financiar por la Banca privada, se ha cumplido en más de un 100 por 100 y, considerando el total, se puede decir que se ha cumplido el programa, en cuanto a concesiones de crédito se refiere, en un 80 por 100. Esto nos sitúa en un panorama bastante optimista para el desarrollo del programa de viviendas y mayormente

CUADRO N.º 4

VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS

	3. ^{er} trimestre 1980	4. ^o trimestre 1980	1. ^{er} trimestre 1981	2. ^o trimestre 1981	3. ^{er} trimestre 1981
Viviendas de Protección Oficial privadas:					
Iniciadas	23.537	24.643	25.301	27.203	23.736
Terminadas	28.127	29.307	28.183	29.756	25.882
Viviendas libres:					
Iniciadas	27.132	33.201	29.439	26.416	25.221
Terminadas	34.233	37.118	26.657	26.291	35.559

CUADRO N.º 5

**SITUACION FINANCIERA DEL PROGRAMA DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS
DE PROTECCION OFICIAL 1981/83**

A 30 DE SEPTIEMBRE	OBJETIVO DEL PLAN		CON FIRMA DE ACUERDO O AUTORIZACION ADMINISTRATIVA		CONCESIONES DE CREDITO	
	Miles de viviendas	Miles de millones de pesetas	Miles de viviendas	Miles de millones de pesetas	Miles de viviendas	Miles de millones de pesetas
1. PROMOCION DIRECTA	30	66,189	30	66,189	15,7	34,582
2. CREDITO OFICIAL	48	90,317	48	90,000	37,4	68,950
3. CAJAS DE AHORROS	65	122,304	51,2	96,417	24,6	37,959
— Coeficiente de regulación especial.	11	20,698	11	20,698	11,0	13,396
— Subsidiación de intereses	54	101,606	40,2	75,719	13,6	24,563
4. BANCA PRIVADA	38	71,500	38	71,500	30,9	55,833
— Directos	11,5	21,836	8,5	16,136	3,2	6,192
— A través del Crédito Oficial	26,5	49,664	29,5	55,364	27,7	49,641
TOTALES	181	350,310	167,2	324,106	108,6	197,324

Fuente: Servicio de Estudios Económicos y Financieros (Dirección General de Arquitectura y Vivienda).

si tenemos en cuenta la entrada en vigor del Acuerdo Marco de Viviendas y Urbanismo.

IV. ALGUNOS ASPECTOS DE CARACTER PUNTUAL DE ESPECIAL INTERES EN EL SUBSECTOR VIVIENDA

1. Necesidades de vivienda

En primer lugar, habría que hacer una llamada de atención sobre un tema tan importante como es el de la determinación de las necesidades de vivienda. Esta cuestión carece del tratamiento adecuado que merece. La Administración pública ha realizado estudios esporádicos, el último de los cuales se inició en el año 1979 por el Ministerio

de Obras Públicas y Urbanismo y aún no se han obtenido resultados; pero no existe una auténtica sistemática en cuanto a la determinación de necesidades de vivienda se refiere. Esta determinación de necesidades pasa por conocer las mismas, no sólo a nivel nacional y regional, sino también a nivel local; lo cual implica el que las Administraciones locales, tal vez con una metodología común, procedan a determinar dichas necesidades.

La determinación de las necesidades de vivienda conlleva un aspecto subjetivo y, tal vez, de carácter estrictamente político, que es el de determinar cuáles son los niveles mínimos aceptables para que una vivienda pueda ser definida como tal, tanto desde el punto de vista de la calidad como del diseño. Esta definición de niveles debe considerar la variable regional y

local y, asimismo, la antigüedad de la vivienda. Un nivel de aislamiento, por ejemplo, que puede ser perfectamente aceptable para una vivienda de cierta antigüedad, puede ser inaceptable para una vivienda de nueva construcción.

La definición de los niveles de calidad y diseño puede hacer variar totalmente las necesidades de vivienda de un país y de ahí la importancia de su clara delimitación. En el caso límite, si se considera que únicamente con que exista un techo para cubrir la vida familiar se cumplen las exigencias de calidad y diseño, entonces nos encontraríamos con que las necesidades de vivienda son nulas. En el otro extremo, si los niveles de calidad y diseño se situaran en cotas muy elevadas, las necesidades de vivienda podrían consistir casi en tener que sustituir todo el patrimonio inmobiliario y

Es, pues, un tema estrictamente político el definir cuáles deben ser esos niveles de calidad y diseño, y no cabe duda que dichos niveles tienen que ser adecuados al nivel social y económico del país en cada momento. Es decir, tienen que ser niveles móviles.

Definidos dichos niveles, se deberá proceder a efectuar un análisis para determinar la situación del patrimonio inmobiliario, en relación a dichos niveles. También habrá que proceder a hacer las correspondientes previsiones de movimiento poblacional y de necesidades de sustitución. La consideración de todos los temas señalados permitirá determinar las necesidades de vivienda de un país; esta determinación de necesidades deberá ser, como ya se ha señalado, periódica y a nivel estatal, regional y local. Sólo partiendo de un conocimiento real y actualizado de las necesidades, se podrá estar en condiciones de llevar a cabo una política coherente de vivienda.

2. La promoción pública de viviendas

La promoción pública de viviendas de protección oficial es otro tema que requiere una atención especial. Habría que tener en cuenta en este sentido una serie de alternativas, tales como la posibilidad de que la promoción pública incidiese más en la promoción de viviendas o en la promoción de suelo para viviendas; si es adecuada una política de ceder las viviendas en unas condiciones de financiación que hacen que nos encontremos ante, prácticamente, un servicio público o si, por el contrario, aunque

sean viviendas de promoción pública, hay que venderlas a unos precios razonables; si es conveniente promover las viviendas por la Administración pública o si, por el contrario, es mejor comprar las promovidas por la iniciativa privada; si es conveniente el que la Administración pública alquile o venda las viviendas promovidas públicamente; si es conveniente el que exista un organismo que promueva viviendas públicas a nivel nacional o si, por el contrario, es más conveniente que sean institutos locales los que desarrollen esta función.

En una situación como la actual, tal vez sería más positivo el que la iniciativa pública se encaminase a gestionar suelo y a promover suelo para que en ese suelo pudiese la iniciativa privada, que en general es más eficaz que la pública, dedicarse a promover viviendas.

Una política adecuada consistiría en utilizar los recursos públicos como factor multiplicador para conseguir un número mucho mayor de viviendas, aunque fuese a costa de no cederlas a precios excesivamente bajos, sino vendiéndolas a un precio razonable. Por lo que se refiere al tema de la promoción pública o a la alternativa de comprar viviendas promovidas por la iniciativa privada, podría llegarse a la consideración en la situación actual de que es mucho más interesante el adquirir las viviendas ya promovidas por la iniciativa privada. Es una vía iniciada recientemente por la Administración pública y con el nivel de precios a que se han adquirido las viviendas —del orden del 80 por 100 del módulo— se podría señalar la existencia de un ahorro de un 30 por 100 como mínimo, en el ca-

so de comprarlas, frente a la alternativa de promoverlas directamente. Evidentemente, la compra de viviendas promovidas privadamente exige: 1.º que se controle perfectamente la calidad de las viviendas a adquirir, y 2.º que dicha adquisición se efectúe mediante procedimientos objetivos y claros que aseguren una transparencia de mercado y permitan participar en los eventuales concursos a todos los promotores. En este sentido, el poner como condición para la adquisición de viviendas un número elevado de unidades, supone el excluir a una parte muy importante de la oferta. El convocar concursos con plazos ajustados y en épocas determinadas implica también restar transparencia a los procesos.

Por lo que hace referencia a la alternativa de alquilar o vender las viviendas promovidas públicamente, la tendencia, hasta ahora, ha sido la de vender las viviendas, pero tal vez sería conveniente ir cambiando dicha tendencia hasta lograr que la mayoría de las viviendas promovidas públicamente se cediesen en régimen de alquiler. Las viviendas de promoción pública deben tener como objetivo fundamental el resolver los problemas de vivienda más acuciantes. Si una vivienda se vende, el adquirente de la misma, independientemente de su posterior evolución económica, podrá disponer de dicha vivienda para siempre en unas condiciones excepcionales. Si la vivienda fuese alquilada no ocurriría esto, ya que dicha vivienda volvería a la Administración, la cual, con la misma, podría resolver un nuevo problema de vivienda. Es decir, el constituir un patrimonio público de viviendas, so-

bre todo a nivel local, sería una política deseable y conveniente.

Finalmente, entre optar por la empresa promotora a nivel nacional o por las empresas regionales o locales, parece que, dada la nueva estructura del Estado, se debería tender a la segunda alternativa y sobre todo, en los casos en que fuera viable, se debería constituir empresas de carácter local, las cuales serían más eficaces.

En relación también con la promoción pública, cabría señalar que este tipo de promoción no debería interferir con las expectativas de la promoción privada, y únicamente debería llevarse a cabo cuando la iniciativa privada no pudiese resolver los problemas de vivienda que se planteasen en algún lugar determinado. La falta de una programación adecuada de la promoción pública, entre otras cosas por el desconocimiento de las auténticas necesidades de vivienda, ha ocasionado el que en determinadas localidades la construcción de viviendas por el Estado afectase muy negativamente a la promoción privada existente también en la misma localidad.

3. La productividad en la construcción

La mano de obra es factor fundamental en la determinación del coste de construcción de viviendas; y es de destacar su baja productividad en el subsector, motivada por dos razones fundamentales: el bajo grado de tecnificación en el proceso constructivo de viviendas y la fluctuación y heterogeneidad de su proceso productivo.

Existe una gran dificultad en la empresa constructora para pla-

nificar y programar su futuro de una forma coherente. Esta dificultad se deriva de una serie de circunstancias inherentes a la construcción de viviendas, como es la dificultad de trasladar la «fábrica» hasta el punto preciso donde existe demanda de viviendas. Por otra parte, el hecho de que la construcción de viviendas se presente en series cortas y muy heterogéneas, exige del constructor que tenga que ofertar, planificar y efectuar procesos de construcción en muy breve plazo, organizar la construcción de viviendas a unos costes competitivos y quedar sujeto a las fluctuaciones futuras del mercado, derivadas del cambio de demanda e incluso de dificultades financieras de los promotores. Todo ello conduce a que los costes de ejecución de obra sean muy elevados y la productividad en el sector de construcción de viviendas muy reducida.

Un artículo de Fuentes Quintana, Lagares, Alcaide y Valle aparecido en *El País* en 1979, citado por Luis Carreras, determinaba las siguientes productividades dentro del sector secundario:

Años	60-65	65-70	70-75	75-78
Industria	9,31	7,10	6,57	3,90
Construcción	7,92	6,65	0,44	- 0,69

De las cifras mencionadas se deducen dos observaciones importantes:

La primera es el descenso general de la productividad en el sector secundario, progresivo desde 1960 a 1975 y acelerado en los últimos años. En segundo lugar, la productividad del

subsector de la construcción no sólo ha sido cuantitativamente inferior al sector de la industria, en el período del tiempo indicado, sino que su caída ha sido más fuerte, presentando incluso tasas negativas a partir de 1975; como resultado, con el transcurso del tiempo, la construcción del mismo número de viviendas tiene un coste superior, aun cuando no hubiera revisiones salariales positivas ni inflación.

4. Los arrendamientos urbanos

La situación de los arrendamientos urbanos y su incidencia en el panorama que presentan las viviendas antiguas en régimen de alquiler, constituye otro tema puntual de especial interés. No se puede mantener un sistema de arrendamientos que ha hecho que en estos momentos menos del 15 por 100 de las viviendas estén ocupadas en régimen de alquiler, lo cual sitúa a España en el país europeo occidental que relativamente menos viviendas tiene en alquiler. Por razones de flexibilidad, de cambio de trabajo, etc., es posi-

tivo el que en un país haya un porcentaje elevado de viviendas en alquiler. En Suiza, por ejemplo, ese porcentaje supera el 50 por 100. La situación existente en España se ha producido como consecuencia de una Ley de Arrendamientos Urbanos, que con anterioridad a las modificaciones introducidas

en 1964, ha ocasionado la existencia de rentas totalmente congeladas. Esto, a su vez, ha ocasionado un deterioro total del patrimonio inmobiliario, el cual se encuentra en una situación de deterioro tal que sin unas urgentes medidas llegará a una situación irremediable en muy pocos años. No se quiere señalar con esto que sea conveniente el mantener por principio todo el patrimonio inmobiliario antiguo; pero tampoco se puede permitir que por una Ley de Arrendamientos Urbanos inadecuada, se esté deteriorando un patrimonio que en muchos casos podría haberse mantenido en excelentes condiciones.

La solución no debería pasar por actualizar las rentas sin una contrapartida adecuada, que debería ser la rehabilitación conveniente de las viviendas que lo requirieran. El tema es de una enorme complejidad y para recuperar el tiempo perdido se requiere un esfuerzo notable por parte de las Administraciones públicas, de los inquilinos y de los propietarios. Fomentar líneas que requieran acuerdos entre propietarios e inquilinos para compaginar actualizaciones de renta con reparaciones de los inmuebles, sería lo más conveniente para evitar conflictos que podrían llegar a ser graves.

5. Empleo y vivienda

La relación entre empleo y vivienda es un aspecto importante a considerar y, en este sentido, cabría indicar que no debería utilizarse el subsector vivienda como un subsector destinado a crear empleo o, al menos, no debería ser ese su destino prioritario como en algunos

casos parece serlo. Muchas veces se ha promovido la construcción de viviendas para crear empleo, sin pararse a pensar si se estaban construyendo viviendas donde realmente se necesitaban. En general, se ha ido a construir viviendas donde había paro; esto ha resuelto el problema de forma coyuntural, pero, a medio y largo plazo, lo que ha hecho es agravar la situación, puesto que se han promovido una serie de viviendas para las que luego no ha habido demanda, ya que, al estar terminadas, el paro volvía a aparecer y consiguientemente, la incapacidad para adquirir las viviendas.

6. La promoción sin ánimo de lucro

Especial atención debe prestar la política de vivienda al tema de la promoción sin ánimo de lucro, el cual, en nuestro país, está sólo incipientemente desarrollado, a pesar de que la legislación vigente concede una serie de ventajas importantes a esta promoción. El no excesivo éxito de la promoción sin ánimo de lucro se debe fundamentalmente a la inexistencia de profesionales y gerentes especializados en este tipo de promoción. La Administración podría desarrollar unas líneas de fomento en este sentido, para capacitar profesionalmente a gerentes capaces de llevar a cabo con eficacia promociones de viviendas de protección oficial sin ánimo de lucro.

7. Nuevas líneas de financiación de viviendas

Finalmente, entre los temas puntuales que hemos señalado cabría hacer también una mención a las nuevas formas de financiación, que contribuirían a mejorar un panorama todavía no demasiado satisfactorio. La renovación de todo el tema de las cuentas de ahorro-vivienda, la implantación de intereses variables ligados, por ejemplo, al índice de precios al consumo, y la adopción de fórmulas de pago con amortizaciones crecientes, deberían ser líneas también a estudiar y a desarrollar.

NOTA

(1) JOHN K. GALBRAITH, *La Era de la incertidumbre*.