

I. EL MARCO DEL SECTOR DE LA VIVIENDA

DOS hechos configuran el marco del sector: el elevado ritmo de construcción de viviendas desde 1964 a 1974 y la crisis económica actual. Ambos aparecen, implícitamente, en la mayoría de las respuestas como explicación última de por qué ha cambiado radicalmente el mercado de la vivienda española, pasando de un signo claramente vendedor, con provechosos beneficios para el promotor y constructor, a una atonía general.

«El proceso de construcción de viviendas en la década 65/75 ha sido muy fuerte, con índices de 9-10 viviendas terminadas por 1.000 habitantes y año, llegando a un parque superior a 350 viviendas por 1.000 habitantes. Estas cifras tienen una traducción clara: ha disminuido la necesidad cuantitativa de viviendas.» (Santiago Arauz de Robles.)

«Hay que señalar, inicialmente, que en el subsector inciden *la problemática de la coyuntura económica general* y las peculiares del sector de la construcción y que de un modo general afectan al suelo, a la financiación y a la promoción. Pero, todos ellos no son problemas aislados, sino uno que puede ser contemplado desde distintos ángulos.» (Rafael Rebollo García.)

Dos circunstancias: las diferencias regionales y la escasez de datos dificultan los trabajos sobre el subsector. La posibilidad de analizar los problemas de la vivienda y plantear vías de solución se presenta singularmente difícil por las particulari-

LA VIVIENDA: UN SECTOR EN CRISIS. UNA ENCUESTA

Desde un enfoque económico, un volumen suficiente de construcción de nuevas viviendas y, complementariamente, de obras de equipamiento urbanístico constituye un factor esencial para conseguir un adecuado crecimiento de la actividad económica, pues es bien sabido la influencia de este sector sobre el empleo y su capacidad de arrastre de los sectores industriales (productos siderúrgicos, cemento, madera, vidrio, transportes...). La evolución del mercado de la vivienda resulta, así, un buen indicador de cómo marcha la economía de un país.

Pero los objetivos de naturaleza económica no agotan, en absoluto, todos los aspectos y la importancia de la vivienda en la vida social. La vivienda presenta un interés humano fundamental, porque, al ser albergue de la familia, ejerce un influjo notable en el tipo de relaciones entre sus miembros, en su salud física y psíquica, en su sentimiento de seguridad personal y, en definitiva, la oferta urbanística es también un buen indicador del modelo de vida comunitaria que una sociedad elige.

Este hecho de que, por sus diferentes objetivos, la vivienda se contemple necesariamente desde muchos campos: económico, social, político y legal..., puede comportar un peligro de superficialidad para el análisis de los problemas del sector, o, por el contrario, suscitar unos trabajos parciales si sólo se contempla desde una de esas ciencias.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, al tratar de la vivienda, ha querido evitar esta dificultad dando entrada a las opiniones de un seleccionado grupo de profesionales en distintos campos relacionados con la vivienda. Sus respuestas a un amplio cuestionario constituyen un subjetivo material

dades de cada región española, o según se trate de zonas urbanas o rurales, e, incluso, según el *status* social o tamaño de la familia española.

«No obstante, la incidencia de estos problemas en el subsector, no se produce con igual intensidad en todo el territorio nacional.» (Antonio Caraballo Catalán.)

Como es lógico, la problemá-

tica de la vivienda en España ha cambiado, sustancialmente, desde los años cincuenta, en que el objetivo era cubrir el déficit entre el número de viviendas y el de familias, y la construcción sobrepasó incluso las previsiones de los Planes de Desarrollo; pero las circunstancias de los sesenta han pasado. Una política preocupada básicamente por el número de viviendas cons-

de sugerencias sobre el sector, que **José García López** analiza y ordena en torno a los temas que más parecen hoy preocupar al público. Para el autor de este trabajo ha sido difícil la labor obligada de síntesis, debido a la riqueza de matices implícita en los resultados de la encuesta. No obstante, destaca las siguientes conclusiones: existe un acuerdo general sobre la naturaleza de la crisis del sector, así como la necesidad de un cambio en los supuestos de partida de la problemática de la vivienda social, porque los que han predominado en el pasado pueden, incluso, ser contradictorios con las necesidades reales de la población española.

La caída de la demanda solvente, a causa de la creciente diferencia entre los ingresos de la familia y los precios de la vivienda, y el aumento del *stock* de las mismas, es la causa inmediata de la caída de las cifras de construcción. En torno a ella, los encuestados señalan los motivos que, desde el lado de la demanda y de la oferta, han conducido a esa debilidad del mercado. Pero en la encuesta se subraya que la evolución del sector de la vivienda, entre 1964-1974, ha cambiado radicalmente por motivos estructurales. En consecuencia, cualquier tipo de política coherente sobre la vivienda debe partir de los nuevos datos — particularmente escasos en muchos campos — y proceder al desarrollo de una oferta cualitativa, discriminada según regiones y necesidades de la población.

También en la encuesta se juzga el marco legal que ha condicionado al sector durante bastantes años, y también hay un consenso total sobre la necesidad de modificar algunas normas como la Ley de Arrendamientos Urbanos.

En resumen, en los distintos apartados de este trabajo, el lector encontrará sugerentes temas de reflexión avalados por la experiencia de los profesionales que han cumplimentado la encuesta de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

truidas debe dejar paso a una política de oferta discriminada, según las necesidades específicas de cada segmento de población, y de investigación para descubrir dónde existe esa potencial demanda. Pero para ese tipo de oferta es ineludible disponer de datos estadísticos relevantes que suministren una información adecuada sobre aspectos cualitativos: equipamien-

to, años de construcción de los edificios, características socio-económicas y demográficas de las familias que utilizan las viviendas del actual parque nacional, grado de hacinamiento, densidad de población en las zonas urbanas. La falta de datos fiables en muchos casos, o la antigüedad de los existentes, frenan la labor de los expertos cuando pretenden señalar las lí-

neas de una posible y detallada política de la vivienda. Un amplio trabajo de investigación del mercado y una previa tarea de acopio de datos veraces y detallados son, pues, las premisas de donde debe arrancar la política de vivienda de 1982.

«Debe señalarse aquí que el escaso nivel profesional que se registra en la actividad promotora ha contribuido a agravar todavía más esta inadecuación entre oferta y demanda, pero que la responsabilidad de la Administración es también grave, ya que todavía hoy, ya en 1982, *no se dispone de la mínima base estadística* —por ejemplo, algo tan simple como número de viviendas iniciadas y terminadas anualmente a nivel municipal— imprescindible para que los promotores privados (y públicos) puedan tomar sus decisiones más racionalmente.» (Joan Rafols i Esteve.)

II. LOS PROBLEMAS DEL SECTOR

Dentro de este marco, que se ha configurado como resultado del proceso seguido por el subsector en los años anteriores a la crisis y de sus efectos sobre el mercado, *el principal problema es la caída de la demanda solvente.*

«Desde mi punto de vista, los problemas que afectan al subsector de la vivienda no son múltiples, sino sólo uno: *el desajuste existente entre la oferta y la demanda.*» (Francisco Bernabeu Alberola.)

Pero hay otros factores con entidad que los encuestados señalan como causas importantes de la actual situación, aunque pudieran subsumirse en las

CUESTIONARIO

1 ¿Cuáles son, en su opinión, los principales problemas que el subsector de la vivienda tiene planteados?

(Por favor, al señalarlos, ordénelos de más a menos importantes.)

2 ¿Cuáles son los factores que más han influido en la aparición de esos problemas? (Enunciados en la respuesta anterior.)

3 ¿Cómo valora, globalmente, la actuación de la Administración Pública sobre la vivienda social en los últimos cinco o seis años?

4 ¿Cree Vd. que la Administración Pública debe intensificar cuanto pueda, y los presupuestos lo permitan, la promoción pública de las viviendas; o cree, por el contrario, que sería mejor que la Administración proporcionara suelo urbano? ¿Qué argumentos pueden esgrimirse a favor de una u otra opción? ¿Qué obstáculos ve en la expansión de la oferta de suelo urbano?

5 ¿Qué opinión le merece el Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo, en cuanto a su contenido y posibi-

lidades de cumplirse? ¿Cuáles son sus obstáculos?

6 ¿Qué tipos de obstáculos en la tramitación administrativa inciden sobre la actual crisis del subsector vivienda? ¿Cuáles serían las soluciones?

7 ¿En qué medida las condiciones actuales de la financiación de la vivienda social son asumibles por la posible demanda de las mismas? ¿Cuáles serían las fórmulas más adecuadas para atenuar este problema?

8 Y las medidas fiscales de desgravación, ¿cómo las valora? ¿Podrían mejorarse?

9 ¿Cree Vd. que se dan, o a corto plazo pueden plantearse, situaciones públicamente conflictivas entre entidades que financian y los particulares, cuando haya que ejecutar una hipoteca sobre viviendas «sociales»? ¿El Estado debe intervenir y, en caso afirmativo, cómo debería hacerlo?

10 ¿La política de subsidiariedad de interés para viviendas de protección oficial es adecuada?

causas de la inadecuación entre oferta y demanda. *La escasez y especulación del suelo urbano, los frecuentes cambios legales e, incluso, de actuación administrativa de los organismos centrales y ayuntamientos, son ejemplo de estas causas secundarias.* Sin embargo, se reconoce que estos obstáculos legales y burocráticos se superarían por el subsector, con mayor o menor dificultad, si la demanda se mostrara activa.

1. Suelo

«La falta de planeamiento y la anarquía que caracterizaba la situación urbanística de la mayor parte de las ciudades españolas ha dejado paso, al menos en los ayuntamientos dominados por las izquierdas, a una actitud de

retraso y obstrucción sistemáticos. La escasez, en gran parte artificial, ha hecho que el precio del suelo no reaccione a la baja ante la disminución de la demanda.» (Eduardo Merigó.)

2. Obstáculos legales

La desorientación creada en los últimos años por la compleja, variada y cambiante regulación administrativa, sobre suelo, vivienda y todo lo relacionado con ello.» (Florentino Garicano Azpiazu.)

3. Descoordinación burocrática

«La vivienda es objeto de acusadas presiones sociales y legales, y de un creciente

intervencionismo por parte de las administraciones públicas, bastante perturbador para el desenvolvimiento empresarial. Esta interferencia burocrática se produce a un triple nivel: central, municipal y, a partir de ahora, autonómico, a través de múltiples competencias que con frecuencia se superponen sin la debida coordinación.» (Francisco García Valdecasas.)

4. La recesión del mercado

La falta de ventas — como se ha sugerido — es el factor fundamental de la crisis del subsector; sobre este punto no hay duda entre los encuestados, por lo que ha merecido un tratamiento más amplio por parte de los mismos.

«Sin duda el problema para la promoción es el de una demanda, persistentemente débil, que se concreta en la *contratación de las ventas* y un *volumen relativamente importante de viviendas* invendidas en poder de los promotores. Si bien este fenómeno no se da con igual intensidad en todas las regiones, sí puede decirse que constituye la tónica dominante.» (Francisco García Valdecasas.)

La caída de la demanda solvente

El siguiente paso consiste en investigar los factores que han llevado al presente estancamiento del sector. Tampoco hay grandes diferencias, entre los entrevistados, cuando hablan de las causas de esta crisis desde el lado de la demanda, y cuan-

do advierten la distinción entre demanda *solvente* o *insolvente*. La primera, obviamente, es la que ha descendido.

«La presencia de una baja demanda no significa que no existan necesidades potenciales de alojamiento, las cuales se manifiestan, particularmente, en las familias de ingresos situados en niveles medios y bajos.» (Julio Rodríguez López.)

En cualquier país de economía de libre mercado hay siempre una parte de su población que no alcanza a tener una capacidad económica suficiente para pagar una vivienda, con las condiciones consideradas mínimas por la sociedad de su época. Este grupo, en una etapa económica normal, es pequeño y está constituido, fundamentalmente, por los marginados de la actividad productiva de esa sociedad. Entre las funciones exigidas al Estado del Bienestar figura proporcionar una vivienda, a un precio político inferior al de mercado, a estas personas insolventes, mediante subvenciones a las que contribuyen de un modo u otro todos los ciudadanos.

Un problema, cualitativamente distinto, se presenta cuando el precio de mercado para los distintos segmentos de población se sitúa muy por encima de las posibilidades racionales de pagarlo, y ello implica el trasvase de los potenciales demandantes de vivienda desde una posición solvente a la de insolvente.

«El problema de fondo radica en que la cantidad que una familia puede destinar mensualmente para disponer de vivienda (30.000 pesetas en el caso de una renta anual de 1.000.000), es insuficiente

para adquirir tal bien, en la forma en que le es ofertado por el mercado (en compra se supone una carga mensual de 50.000 pesetas y en alquiler la oferta es muy escasa). Enunciado el problema de fondo como "un distanciamiento excesivo entre las posibilidades de los demandantes potenciales y las condiciones impuestas por los ofertantes", hemos de concluir que la actuación de la Administración Pública, sólo en una pequeña parte (la subvención de intereses dentro del plan trienal), ha ido claramente orientada a reducir el *gap* existente entre las posibilidades de la demanda potencial y los requerimientos de la oferta.» (José Ramón Fernández Cuevas.)

Desde 1975, dos factores han contribuido de forma destacada al aumento de los «insolventes» en España: 1.º) *la reducción de los ingresos familiares* en pesetas constantes, no sólo por la contención de los aumentos salariales, sino por la reducción de personas empleadas en la familia, y 2.º) *la incertidumbre* que el paro actual y las malas expectativas de empleo ha creado en el sentimiento económico de las familias, que ven con temor la necesidad de endeudarse fuertemente para la compra de la vivienda.

«La coyuntura económica mundial, muy acentuada en España, que nos está llevando a alcanzar unas cotas de paro que afectan, tremendamente, los niveles de ingresos familiares, y como consecuencia, *la disminución del poder adquisitivo familiar*. Esto se ve agravado con la inseguridad en los empleos actuales, que conlleva el retraimiento familiar para efectuar inversiones que los tendrían "hipotecados" a más largo

plazo.» (José Torronteras Rojas.)

«La falta de capacidad de pago por los adquirentes del precio de la vivienda o las cuotas resultantes de los préstamos, unido a una psicosis de *inseguridad* en el puesto de trabajo y dificultad de que otros miembros de la familia, próximos a alcanzar la edad laboral, contribuyan con sus ingresos a la economía familiar y poder cumplir los compromisos adquiridos.» (Manuel Solá y Sánchez Rojas.)

Cambio en los movimientos demográficos

La crisis de los 70 ha sido básicamente industrial, y el paro ha afectado con fuerza a las provincias más industrializadas de España, al mismo tiempo que los países europeos, receptores de la mayor parte de la emigración española en los sesenta, cerraban sus fronteras e, incluso, devolvían buena parte de los trabajadores españoles. La consecuencia directa de estos hechos ha sido *un fuerte freno al trasvase de la población activa agrícola* desde las áreas más deprimidas a las grandes poblaciones industriales y, por tanto, desaparece o, al menos, desciende la demanda de vivienda procedente de este sector de la población.

Simultáneamente, los trabajos demográficos sobre el censo, y los comportamientos de las parejas españolas menores de cuarenta años, señalan un descenso de la tasa de natalidad y un futuro freno al crecimiento de nuestra población a medio plazo. Sin duda, según estas previsiones se vayan cumpliendo, el componente de la demanda de vivienda que procede del aumento de población disminuirá.

«Disminución de las necesidades reales de nuevas viviendas, debido esencialmente a la reducción del ritmo de crecimiento de la población de las áreas urbanas, como consecuencia de la reducción de las migraciones interiores.»

Las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, por ejemplo, registraron un saldo migratorio nulo o negativo en el período 1976/1980. *El crecimiento poblacional se ha reducido exclusivamente al crecimiento vegetativo*, si bien el ritmo del mismo, así como el de formación de nuevos núcleos familiares, también se reduce a partir de 1975. Las necesidades reales de nuevas viviendas se han reducido, pues, cuantitativamente a las derivadas de la formación de nuevos núcleos familiares. Ahora bien, es preciso señalar que las mismas son, evidentemente, menores que en el pasado, pero, debido a la estructura de la pirámide de edades —con numerosos grupos de población con menos de veinte años—, más elevadas de las que se desprendería de un simple análisis de las predicciones existentes sobre el crecimiento poblacional.»
(Joan Rafols i Esteve.)

Caída de la demanda con fines especulativos o de inversión

Otro factor de contención se encuentra en la drástica caída de este tipo de demanda. Durante muchos años la oferta de activos financieros ha sido reducida y poco conocida por los ahorradores, quienes han preferido las inversiones en valores inmobiliarios por la seguridad que los mismos les ofrecían, y por la plusvalía que esperaban alcanzar al venderlos.

A favor de estas esperanzas jugaban también unos intereses de los créditos facilitados para la compra, o en su caso, de sus depósitos en efectivo muy inferiores a la tasa de inflación en la vivienda, además de la plusvalía por la simple expansión de las áreas urbanas.

Cuando los intereses del activo y del pasivo se sitúan en torno a la tasa de inflación, surgen nuevos activos financieros en el mercado (por ejemplo, los depósitos a plazo), y cuando la liquidez del bien —la vivienda— es problemática, no sólo disminuye este tipo de demanda, sino que la oferta de viviendas propiedad de particulares resta mercado a las nuevas construcciones:

«Cese de movimiento migratorio interior y de adquisiciones especulativas, por menores expectativas de plusvalía.» **(Florentino Garicano Azpiazu.)**

«Un caso especial viene constituido por la *reducción de la demanda de viviendas como bien de inversión*, factor que en el pasado había constituido un componente importante de la demanda. Tipos de interés similares o más elevados que la tasa de inflación, el gravamen de las plusvalías en viviendas no destinadas a residencia permanente en el IRPF, las dificultades de realización de la inversión, dada la atonía del mercado, el espectacular crecimiento de los costes de funcionamiento y mantenimiento de las viviendas, están produciendo ya una reversión al mercado de las unidades adquiridas en el pasado como bien de inversión.»
(Joan Rafols i Esteve.)

La Ley de arrendamientos urbanos

Por último, la demanda española de vivienda aparece amputada de un componente muy importante de la misma: la compra de vivienda para arrendar. La Ley de arrendamientos urbanos es totalmente inadecuada en las actuales condiciones del mercado. Esta proposición la suscriben unánimemente representantes de la Administración, promotores y directores de las Cajas de Ahorros.

«La Ley de arrendamientos urbanos, inadecuada a la situación del mercado, que provoca la paradójica situación de un elevado *stock* de viviendas desocupadas, junto a una insuficiente oferta de viviendas en alquiler.» **(Francisco Luis de Vera.)**

Los objetivos de la Ley de arrendamientos urbanos podrán valorarse como más o menos justos; pero nadie niega en la encuesta que ha tenido consecuencias indeseables: el deterioro de las zonas antiguas de las ciudades, la especulación del suelo dentro del casco urbano, la desigualdad entre quienes necesitan acceder al mercado de la vivienda, en compra o alquiler, y quienes disfrutan de viviendas de renta antigua y, en lugar destacado, la inflexibilidad del mercado que, incluso, produce efectos tan indeseables como la baja movilidad espacial de la población activa española, a causa de la dificultad de acceder a una vivienda de nueva utilización en condiciones económicas. En una etapa de paro, discriminado por zonas geográficas, esta resistencia social a cambiar de trabajo, porque supone un traslado, trasciende de la problemática estricta-

ta del subsector para integrarse entre los obstáculos para la resolución de los problemas de la reconversión industrial y salida de la crisis.

«La Ley de arrendamientos carece de fórmulas flexibles que se adapten a las necesidades y conveniencias de los arrendatarios, la ausencia de ellas provoca el retraimiento de la oferta, el desinterés de inversionistas en esta opción de colocación del capital. La congelación de alquileres, junto a otros efectos económicos, viene produciendo una transferencia de renta, no siempre justificada por razones de justicia social, en favor de los arrendatarios y con cargo a los arrendadores que, cuando supera los límites admisibles, se financia con cargo a la degradación del patrimonio urbano, lo que no es más que un fenómeno de descapitalización.» (Francisco Luis de Vera Santana.)

Sin embargo, la modificación de la Ley de arrendamientos urbanos tropieza con serios obstáculos. Por una parte, están las resistencias de los partidos políticos, a fin de no enfrentarse a unos posibles electores para quienes el cambio supondría siempre un grave quebranto económico. Además, los pocos datos fiables señalan claramente que un porcentaje notable de inquilinos con contratos de renta antigua son jubilados o viudas, cuyas pensiones apenas les proporcionan recursos para subsistir en las actuales condiciones. La Administración deberá buscar la fórmula adecuada para salvar los intereses de estos grupos en un plan que obviamente no puede ser maximalista, en uno ni en otro sentido.

CUADRO N.º 1

PRECIOS MAXIMOS DE VENTA DE LAS VIVIENDAS SOCIALES PARA EL 1.º TRIMESTRE DE 1982

Programa familiar	Superficie útil	Grupo A	Grupo B	Grupo C
N - 3	46	1.975.817	1.766.958	1.627.274
N - 4	56	2.369.441	2.118.975	1.952.254
N - 5	66	2.750.247	2.459.525	2.265.103
N - 6	76	3.118.229	2.788.276	2.568.170
N - 7	86	3.473.391	3.106.230	2.860.682
N - 8	96	3.815.726	3.412.377	3.142.631

Fuente: «B.O.E.» del 2 de febrero de 1982.

Factores que afectan a la oferta

Desde el lado de la oferta, el principal factor ha sido el encarecimiento de todos los componentes del precio final de la vivienda.

«Se pueden encontrar diversos factores que justifican el problema antes señalado, y entre ellos son de destacar los dos siguientes: el elevado precio de las viviendas y el descenso de la capacidad de compra del consumidor. Las causas de que las viviendas sean caras son múltiples, mereciendo destacarse, en este sentido, la escasez y elevado precio del suelo edificable, la tecnología desfasada y la lentitud en la elaboración del producto, ya que en muchos casos pueden pasar más de cuatro años desde la adquisición del solar hasta la terminación de la obra.» (Juan de la Rosa Mateos.)

Los precios máximos de venta de las viviendas sociales, para los meses de enero, febrero y marzo de 1982, fijados por la Orden de 26 de enero de este año, son un buen índice de esta inflación e, indirectamente, de

la distancia entre la oferta y la capacidad de compra de la mayor parte de la población española (ver cuadro n.º 1).

La inflación de los costes ha sido un mal general para todos los sectores de la economía española; pero el aumento de los precios en los factores productivos de la vivienda ha sido superior a los de la mayoría de los otros sectores, y la consecuencia ha sido una tasa de inflación superior al IPC e, incluso, a los aumentos salariales del conjunto de los trabajadores españoles. Como resultado de esta evolución, buen número de familias no pueden ni siquiera plantearse la posibilidad de adquirir una nueva vivienda.

¿Por qué el precio del m² de vivienda social se sitúa entre 32.735 pesetas en las mejores circunstancias (programa n.º 8, grupo C) y 42.957 pesetas durante el primer trimestre de este año?

Según los entrevistados, la contestación es compleja.

«La dinámica de los costos de promoción obedece a múltiples causas: la evolución de los costos del suelo, más

contenida en los últimos años, la incidencia de los costos salariales totales, la insuficiente productividad de la mano de obra, el crecimiento de los costos de los materiales, la elevación continuada de los requerimientos de calidad en la vivienda, unida a la ausencia de una política coordinada de mejora tecnológica del sector, la fuerte repercusión de los "costos externos" (fiscales, honorarios, etcétera) el comportamiento de los gastos generales y comerciales y finalmente, aunque como uno de los factores de mayor peso, dada la larga maduración del producto inmobiliario, el alza de los costos de financiación.» (Francisco García Valdecasas.)

La incidencia de los costes salariales

El valor de la mano de obra es un componente destacado del valor añadido del subsector de la vivienda, y los aumentos de salarios y cargas sociales han sido muy fuertes en los últimos años, porque la retribución al trabajador del sector partía de un escalón muy bajo, de una situación que colocaba al obrero de la construcción en una posición intermedia entre las retribuciones del peón agrícola y las del obrero industrial; pero al amparo de la expansión del mercado, de la peligrosidad y dureza del trabajo, de la competencia de otros sectores, como el de turismo, y de la actitud duramente reivindicativa de las Centrales Sindicales, los salarios de la construcción tendieron a igualarse con los del sector industrial, aunque con la siguiente e importante diferencia: el bajo grado de incorporación de tecnología nueva al proceso productivo.

«*Construcción.*—Su coste se debe básicamente al cambio que se ha producido en estos últimos años en la estructura de las rentas en España, con aumentos importantes de los salarios más bajos. *Esta evolución era inevitable* y ha ocurrido en toda Europa, pero en cambio la productividad en el sector sigue siendo muy inferior a la de otros países. Es imprescindible hacer esfuerzos de prefabricación que la Administración debería incentivar.» Eduardo Merigó.)

Mientras en la mayoría de los sectores productivos —incluido la agricultura— los métodos de fabricación y la maquinaria empleada han cambiado radicalmente durante los últimos quince años, la construcción de viviendas ha seguido igual, pero con unas retribuciones salariales, como si el cambio tecnológico se hubiera producido. La consecuencia ha sido la caída de la productividad del factor trabajo y el encarecimiento del producto: la vivienda.

«*La tecnología constructiva no se ha modificado sensiblemente en estos últimos años*, con lo que no se ha conseguido un incremento de la productividad que rebajara los costes de la construcción.» (Carlos Llaris de Sanguis Seix.)

Mayores exigencias de calidad

La calidad de la vivienda y el equipamiento físico y social de su zona son otro factor de aumento del precio final.

«*Las preocupaciones urbanísticas son*, en cierta medida, otra de las causas del elevado coste.» (Jaime Requeijo González.)

Durante los últimos años hubo, en general, sólo una preocupación: «hacer casas». Ni la calidad de la construcción, ni los problemas urbanísticos que se podían plantear, ni el equipamiento de las nuevas zonas urbanas tenían importancia para parte de los empresarios del sector, que en buen número accedían al mercado esporádicamente buscando los beneficios de la especulación más que la continuidad de la empresa. De salvaje —con razón— se ha calificado el crecimiento de las ciudades-dormitorio en las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Vizcaya...

«La insuficiencia de los equipamientos e infraestructuras básicas en los polígonos de nueva construcción son producto del urbanismo salvaje practicado y tolerado durante los años del *boom* especulativo vivido por nuestras ciudades.» (Francisco L. de Vera Santana.)

Este proceso histórico, además de los problemas reales de urbanismo que exigirán fuertes inversiones en infraestructura para paliarlos, ha creado una imagen muy negativa del promotor y del constructor en el público y generado una corriente de opinión a favor de exigir unas condiciones muy duras y costosas para construir, con el consiguiente aumento de los costes.

«*El coste de la vivienda es un saco sin fondo* donde cabe un urbanismo utópico, unas exigencias tecnológicas de muy dudosa necesidad, un espectacular crecimiento de los costes de construcción y financieros de promoción.» (José Antonio Durán López-Jamar.)

El elevado coste de la infraestructura urbana

Por otra parte, la falta de una política urbanística y/o el que prevalecieran los intereses especulativos de los particulares sobre los generales de los vecinos, condujo a una elevada densidad de población y, por tanto, a un encarecimiento de los servicios (transportes) o a la necesidad de unos equipamientos que pudieran, en otras circunstancias, considerarse de lujo. La «literatura» del BOE ofrece ejemplos como la incoherencia que supone —al menos aparentemente— regular simultáneamente la adquisición de plazas de garaje con la fijación de los precios de las viviendas sociales correspondientes. Exigir una plaza de garaje con un coste superior al 17 por 100 del precio de una vivienda social (programa N-3 Grupo A) en la España de 1982 parece exagerado, próximo al «urbanismo utópico» del que antes se hablaba, si no fuera porque la densidad de los nuevos barrios requiere un espacio privado donde guardar los automóviles bajo la amenaza de un colapso circulatorio.

La repercusión de las alzas de precios de los inputs industriales

Por último, el aumento de los costes de los materiales de construcción. La brutal alza de los precios de la energía y de las primeras materias metálicas se ha trasladado a los precios de los materiales con mayor peso en la construcción: cemento, hierro, contribuyendo de forma destacada a que existan varios puntos de diferencia entre la tasa de inflación del subsector y el IPC.

III. VALORACION GLOBAL DE LA POLITICA SOBRE VIVIENDA SOCIAL EN LOS ULTIMOS AÑOS

Aunque la legislación y la actuación de las Administraciones Públicas sobre viviendas de protección oficial datan del período 1954-57, las opiniones de la encuesta se limitan a valorar las normas y políticas de los últimos años, concretamente: a) el marco legal creado por el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, que define y regula la vivienda de protección oficial, el Real Decreto 3.148/1978, el Programa Trienal de Vivienda 1981-1983 y el Acuerdo Marco de Vivienda y Urbanismo (AMVU). El lector encontrará una amplia explicación de las características de esta normativa, de los distintos tipos y regímenes de las viviendas de protección oficial, en el artículo de Pedro Maestre Yenes que se publica en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, por lo que, sin otros comentarios, se pasa a exponer las valoraciones que ese marco legal y la acción de la Administración (Central y Local) merecen a los encuestados.

El análisis de las respuestas muestra los siguientes puntos de interés: un número notable de respuestas distinguen entre la política seguida por la Administración Pública hasta 1981 y la que surge a partir de esta fecha con la firma de la AMVU.

1. La política económica hasta el año 1981

Respecto a la actuación de las Administraciones Públicas

(Estado, Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas) hasta 1981, las respuestas revelan una diversidad de opiniones que pueden agruparse en:

Positivas: El esfuerzo económico ha sido importante y creciente en los últimos años. La preocupación del Gobierno se ha reflejado en las numerosas disposiciones que han cambiado la antigua filosofía de subvencionar «la piedra» por ayudar a las familias necesitadas. Este sector de opiniones admite la grave situación, pero subraya el papel de las viviendas de protección oficial para sostener una actividad que la vivienda libre era incapaz de mantener.

«El esfuerzo de la Administración del Estado ha sido manifiesto, importante y creciente. Entre 1976 y 1980 se han terminado en el país 1.489.152 viviendas, de las que el 45 por 100 son de protección oficial de promoción privada y el 5 por 100 de promoción pública. A partir de 1980 se ha conseguido la iniciación efectiva de 30.000 viviendas/año de promoción pública, destinadas a familias de menores niveles de renta, en unas condiciones de cesión especialmente favorables (95 por 100 del valor aplazado a 25 años al 5 por 100). Pero no basta con analizar los datos finales del subsector de la vivienda, sino que habría que hacer un esfuerzo de simulación para imaginar lo que habría sido sin el apoyo directo que ha recibido de la Administración del Estado. Según el informe trimestral de situación económica publicado por la CEOE, correspondiente al mes de diciembre de 1981, el ritmo de actividad en viviendas libres es notoriamente decreciente, en tanto que en las viviendas sociales, o mejor viviendas de

protección oficial, el ritmo se mantiene y, lo que es más importante, las expectativas son claramente favorables, como lo revela el dato de que las solicitudes de calificación provisional, al mes de septiembre de 1981, habían aumentado en un 42 por 100 respecto del mismo período del año anterior. Si se tiene en cuenta que en los primeros meses del año, primer período de implantación del Plan Trienal 1981-1983, el ritmo decreció, dadas las dificultades naturales de adaptación y maduración de cualquier nuevo sistema, hay que concluir que la línea de tendencia se ha invertido. Y, dada la situación general del mercado, es obligado reconocer que ello es imputable al esfuerzo directo de la Administración del Estado, debidamente interpretado y asumido por la iniciativa privada.» (Santiago Arauz de Robles.)

Negativas: La política iniciada por el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, no difiere sustancialmente de la anterior, y tiene efectos parecidos. El sistema legal entonces establecido trató de promover nuevas viviendas sin considerar primero las necesidades de los potenciales adquirentes; no existió coordinación entre la política de liberalización del sistema financiero y la política de viviendas y, en consecuencia, el sistema no dispuso de recursos financieros suficientes.

«La política de vivienda seguida en los últimos años ha tratado, en general, de hacer frente a la evidente crisis del sector con medidas más bien aptas para tiempos en los cuales existía un amplio déficit. El sistema de viviendas sociales de 1976, aunque suponía un cambio importante

respecto del primitivo esquema que funcionó en el período de fuerte expansión económica general (1961-1974), fracasó en gran parte por el no aseguramiento de unos flujos estables de financiación. La política de liberalización del sistema financiero iniciada en 1977, con independencia de la bondad general de la misma, resultó negativa para la vivienda al reducir los canales de financiación privilegiados y favorecer el que las Cajas de Ahorros, principales financiadores del sistema vigente en los años de expansión, encontrasen atractivo el destinar sus recursos hacia objetivos diferentes al de la vivienda. El Plan de Viviendas de Protección Oficial de 1978 mantuvo el sistema vigente de financiación privilegiada al promotor, no favoreció la construcción destinada a la rehabilitación del parque de viviendas existente (el déficit «cualitativo»), no estimuló la construcción de viviendas para alquiler y no abrió posibilidades para la financiación de viviendas que no fuesen de nueva construcción.» (Julio Rodríguez López.)

2. La política económica desde el año 1981

A partir de 1981, al asegurarse unos canales de financiación para el subsector de la vivienda, las opiniones cambian favorablemente y confían en que se consigan unos objetivos importantes, pues se cuenta con el compromiso de las distintas fuerzas económicas que participaron en el Acuerdo. Además se juzga muy positivo el Real Decreto 1.609/1981, de 5 de junio, que concedió las ventajas financieras del Programa 1981-1983 a

las viviendas libres, bajo ciertas condiciones.

«El Programa trienal 1981-1983 ha cerrado, momentáneamente, el aspecto de financiación hasta entonces no asegurado del remozado sistema de viviendas de protección oficial, por lo que ha dado mayor coherencia al sistema vigente, aunque deja sin resolver bastantes de los problemas del sector y no impide el que la compra de una vivienda continúe exigiendo, en la primera fase, un fuerte sacrificio para las familias españolas.» (Julio Rodríguez López.)

«Hay que añadir, como dato positivo, la ampliación del ámbito de financiación ofrecido por el Programa a la vivienda libre que cumpla determinados requisitos (Real Decreto 1.609/1981, de 5 de junio). De esta forma, queda cubierto un abanico de estratos socio-económicos más amplio que el abarcado por la simple normativa de Viviendas de Protección Oficial. El Programa Especial de Viviendas de 1975 ya contemplaba la posibilidad de financiación de la vivienda libre en determinadas condiciones. En resumen, la actuación de la Administración en el subsector vivienda, en este período, ha sido de ensayo y de renovación, como hay que considerar que lo ha sido toda la actuación pública en general, en el mismo período.» (Carlos Llaris de San- genis.)

Pero dentro de las respuestas, generalmente favorables al AMVU, se exponen observaciones que importa recoger porque matizan la opinión general y señalan posibles motivos de error en los cálculos de la Administración. Las siguientes preocupaciones son las más numerosas en la encuesta:

a) No tener suficientemente en cuenta la caída de los ingresos familiares:

«La Administración, quizás movida por las demandas de los promotores, ha puesto excesivo énfasis en la financiación al comprador; pero esta solución, válida cuando los sueldos crecían muy por encima del interés de financiación, es hoy *insuficiente* porque el comprador no puede hacer frente a los pagos anuales.» (José R. Fernández Cuevas.)

b) Los frecuentes cambios en la normativa y los distintos entes u organismos que intervienen pueden crear un cierto grado de inseguridad jurídica en el público o de descoordinación en las actuaciones públicas.

«La acelerada modificación de los sistemas de protección oficial (Grupo I, Viviendas Sociales, VPO, etc...) en tan corto lapso de tiempo, debió ir acompañada desde el principio de soluciones puente, que enlazaran perfectamente unos y otros sistemas de protección, para no producir rupturas y sobre todo sobresaltos en los constructores, que en algún momento se encontraron con que sus obras en curso habían quedado fuera de la financiación privilegiada. Los cambios deben hacerse con mucha cautela y el panorama presentarse muy despejado, si no se quiere correr el riesgo de desanimar a las empresas. Se ha echado en falta también una política global, que contemple la problemática de las VPO en su conjunto. Así, se ha tenido la impresión de que las normas del Ministerio de Obras Públicas, tendentes a relanzar el sector, contradecían las emanadas del Ministerio de Hacienda, que en no pocos casos vino a recortar be-

neficios fiscales que tenían reconocidos las viviendas protegidas.» (Juan de la Rosa Mateo.)

IV. VALORACION DEL ACUERDO MARCO SOBRE VIVIENDA Y URBANISMO

El Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo ha sido bien recibido por la mayoría de los encuestados. Desde distintas posiciones, y representando diferentes intereses, las respuestas más numerosas son favorables al AMVU:

Promotores y Constructores:

«El Acuerdo Marco ha supuesto, ante todo, un cambio importante de actitudes que ha permitido instituir cauces de diálogo y negociación entre los empresarios y las corporaciones locales.» (Francisco García Valdecasas.)

Banca Oficial:

«El Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo constituye un paso importante y ambicioso en la tarea de impulsar la construcción de viviendas dentro del Plan Trienal 1981-1983.» (Jaime Requeijo González.)

Cajas de Ahorros:

«El simple hecho de reunirse representantes del MOPU, de la Federación Española de Municipios y Provincias y de las Asociaciones Patronales, debe considerarse como muy importante, ya que implica, cuando menos, una toma de conciencia de los problemas que tiene planteados el subsector de la vivienda y que tienen su origen muchas veces en la propia conducta de las partes firmantes del

Acuerdo.» (Juan de la Rosa Mateos.)

Administración:

«El AMVU no pretende soluciones utópicas ni tautológicas. Parte de una reflexión en común sobre los problemas existentes, que cada parte expuso con la mayor libertad, y procura soluciones realistas que rehuyan la espectacularidad.» (Santiago Araúz de Robles.)

Ayuntamientos:

«Quizás el aspecto más importante sea la declaración explícita de la voluntad de colaborar en la solución del problema de la vivienda por las partes firmantes, el entendimiento y la labor conjunta que se pretende realizar.» (Francisco L. de Vera Santana.)

De la lectura de estas opiniones se deduce un punto común: *el AMVU ha sido elaborado con intervención de los distintos grupos que participan de una u otra forma en la construcción de viviendas sociales, y este hecho se valora muy positivamente.*

Además, el AMVU tiene logros importantes. Según sus defensores, la complejidad de los problemas del subsector encuentra respuesta apropiada en el Acuerdo por las siguientes razones:

«• *Dar seguridad jurídica al subsector.* En este sentido, el Decreto-Ley de octubre pasado sobre adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana viene a fijar y clarificar gran parte de los problemas que habían tenido respuesta parcial o no homogénea, incluso en vía jurisdiccional.

Abrir una pluralidad de vías de actuación, porque, al no ser único el problema, las

soluciones deben articularse como un mosaico:

- *Vivienda rural*, ampliación de las viviendas protegibles, rehabilitación, protección a la creación del suelo, estudios de mejora de los esquemas financieros y de movilización del mercado hipotecario, etc...

- Procurar, por un acuerdo ceñido al terreno, es decir con *colaboración de las Corporaciones Locales*, definir la demanda realmente existente.

- Crear instrumentos permanentes y eficaces que aseguren por la vía de hecho la *agilidad en la tramitación urbanística y en la concesión de licencias de edificación.*» (Santiago Araúz de Robles.)

A pesar de que, en principio, el AMVU ha sido bien recibido y de que se le reconocen valores importantes, un sector de los entrevistados prevén serias dificultades para que se cumplan razonablemente sus objetivos.

«El Acuerdo Marco es *loable* en cuanto a sus objetivos, pero posiblemente demasiado voluntarista, y es *poco probable que se cumpla* si no se atacan los problemas de fondo.» (Eduardo Merigó.)

Las respuestas de este segundo grupo van desgranando los obstáculos al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo, aunque consideren positivas sus intenciones.

1.º) Falta de suelo urbano y *stocks* de viviendas sin vender:

«Imposible de cumplir en una serie de provincias, entre otras cosas, por falta de suelo y/o falta de intención por parte de promotores, que no ven salida a sus *stocks* de viviendas libres promovidas an-

teriormente.» (José Antonio Marcos Blanco.)

2.º) Falta de demanda solvente:

«El Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo me parece que es un paso importante en la vía de crear mercado, pero totalmente insuficiente, ya que en las condiciones actuales no existirá demanda suficiente para las viviendas que se pretende construir.» (José R. Fernández Cuevas.)

3.º) Falta de recursos económicos de las Corporaciones Locales y dificultades de acceso al crédito oficial:

«... parece dudoso que los Ayuntamientos *dispongan de la capacidad de ahorro precisa* como para ejercer una actuación importante en la promoción, y no parece que vaya a resultar fácil abrirles un hueco en el marco de financiación establecido en el programa trienal. Esta financiación no tiene un carácter definitivo, salvo para 1981-1983, y concede un papel decisivo al *crédito oficial*, el cual no tiene, por otra parte, *implantación en todo el territorio español*, sino que se caracteriza por una concentración fuerte de sus oficinas, lo que dificulta un fácil acceso al mismo por los Ayuntamientos rurales.» (Julio Rodríguez López.)

4.º) Posible reserva de algunos Ayuntamientos por motivos políticos:

«El principal obstáculo al AMVU es probablemente que no cuenta con el respaldo del PCE, cuyo peso es decisivo en el área urbanística de un amplio número de Ayuntamientos.» (Francisco García Valdecasas.)

A pesar de estos obstáculos y de considerar excesivamente amplios los objetivos del Acuerdo, una opinión mayoritaria lo valora favorablemente y cree que ha sido un paso positivo.

«Pero, a mi entender, no deben existir obstáculos insoslayables para cumplirlo y, en todo caso, solucionar algunas de las cuestiones más urgentes. La creación de suelo, por ejemplo, constituiría, por sí sola, un impulso básico para la revitalización del sector.» (Jaime Requeijo González.)

V. LOS OBSTACULOS ADMINISTRATIVOS

Los trámites administrativos coadyuvan —según la mayoría de los encuestados— a la crisis y a que no se alcancen todos los objetivos del AMVU. Por tanto, las Administraciones Públicas deben eliminarlos, aunque no sean la causa principal de la recesión del sector.

«Sinceramente considero que la tramitación administrativa no supone un freno serio al desarrollo del subsector vivienda.» (Carlos Llaris de Sangenis.)

Los factores que más contribuyen a estos problemas deben buscarse en: 1.º) la descoordinación —por otra parte no exclusiva de esta materia— entre las distintas esferas de la Administración; 2.º) los cambios en la normativa. Los funcionarios y los particulares necesitan cierto tiempo para adaptarse a una normativa y cambios excesivamente rápidos producen inseguridad; 3.º) la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y la precaria infraestructura administrativa de

las mismas ha generado más confusión.

«Por el lado de la Administración, en sus distintas esferas, Central y Local, existe una falta de coordinación que motiva una lentitud en la gestión administrativa y que incide sobremanera en una visión integral de la política de vivienda y suelo; especialmente relevantes han sido hasta ahora los obstáculos que se han apreciado en las distintas fases del planteamiento urbanístico y que han dado lugar a la no concesión de licencias de edificación o a la suspensión de las mismas. En lo que respecta a la Administración Central, las sucesivas modificaciones legislativas en la regulación del subsector de la vivienda de protección oficial, han motivado también una actuación titubeante de la esfera burocrática, lo que, unido a los factores socioeconómicos concurrentes en la vida del país, ha provocado la situación de crisis en el sector de la construcción, aun cuando ya en el año 1981 se han podido apreciar síntomas sensibles de recuperación, especialmente a raíz de la puesta en marcha del Plan Trienal 1981-1983.» (Rafael Rebollo García.)

«A otro nivel, la transferencia de competencias en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas, en fase de constitución, dotadas de una precaria infraestructura administrativa y con escasos recursos presupuestarios, ha causado una grave paralización a no pocos proyectos, que previsiblemente se corregirá cuando se subsanen las comprensibles causas que hemos apuntado.» (Juan de la Rosa Mateos.)

La solución a estos problemas vendrá desde dos direcciones:

por una parte, la maduración de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas resolverá muchos problemas y conflictos diarios.

«Los problemas administrativos son, en gran parte, problemas de maduración de los mecanismos de actuación por parte de las Corporaciones Locales, e incluso algunos de los problemas de hecho, derivados de la falta de un control inmediato y fáctico sobre la actuación de dichas Corporaciones Locales. El primer aspecto se va subsanando por sí solo, a medida que van adquiriendo experiencia los nuevos Ayuntamientos; y tanto en ese aspecto como en el segundo, el control que van a ejercer las Comisiones Paritarias previstas en el AMVU, va a ser esencial.» (Santiago Araúz de Robles.)

Por otra parte, se necesita simplificar las disposiciones legales que alargan innecesariamente los plazos y recargan las obligaciones de los empresarios del subsector:

«Se requiere una simplificación y coordinación de las normas de índole administrativo que afectan a la edificación.» (Francisco García Valdecasas.)

Y en este campo, el AMVU contempla cauces y procedimientos para realizar una tarea eficaz.

«Las soluciones a estos obstáculos, como decíamos en la anterior pregunta, entendemos vienen previstas en los acuerdos que se contienen en el reciente Acuerdo Marco, por cuanto cada parte interviniente asume una serie de compromisos, muchos de los cuales tienden a

solucionar precisamente los obstáculos anteriormente enunciados.» (Rafael Rebollo García.)

VI. PROMOCION PUBLICA DE VIVIENDAS SOCIALES O DE SUELO URBANO

De la lectura de las respuestas sobre esta alternativa se deducen aparentemente dos posturas:

1. El sector público no debe competir con la iniciativa privada

Un grupo cree que las Administraciones Públicas deben dejar la promoción de viviendas a la iniciativa privada porque, como la historia muestra, la promoción pública es más costosa. La actuación de la Administración debería limitarse a proporcionar suelo urbano y reducir así la especulación y su elevado peso en el precio final de la vivienda:

«Por su parte, la promoción de viviendas debe de confiarse fundamentalmente a la iniciativa privada, la cual creo que tiene más agilidad y eficacia que la Administración. La actuación de la Administración Pública debe de centrarse en la expansión de la oferta del suelo urbano, ya que posee más posibilidades y medios de actuación, en este sentido, que la iniciativa privada. Esta medida también podría llevarse a cabo potenciando la actuación de las gestoras.» (Francisco Bernabéu Alberola.)

2. El sector público debe entrar en ambos campos

Otro grupo de encuestados no ven la opción entre promoción pública de viviendas y promoción del suelo como alternativa. Ambas acciones entran en el campo de una política pública de vivienda.

«No creo que haya que plantear el problema como alternativa.» (Jaime Requeijo González.)

«A mi juicio, la opción que plantea la pregunta no es válida, porque la Administración Pública debe estar presente en la creación del suelo y en la promoción de viviendas, entendiéndolo tal presencia como supletoria de la actividad privada y nunca en competencia con ella.» (Juan de la Rosa Mateos.)

Sin embargo, los entrevistados de este grupo puntualizan su opinión a favor de una cierta participación del sector público en la construcción de viviendas con las siguientes condiciones (con lo que se acercan a la primera postura):

1.º) La promoción pública debe limitarse a satisfacer la necesidad de viviendas de las familias que no pueden acceder al mercado por falta de recursos económicos.

«La promoción pública de las viviendas atiende a un tipo de necesidad social que no puede ignorarse: la de los estratos de renta más baja. El grueso del esfuerzo constructor debe seguir realizándose, a mi entender, a través de la promoción privada.» (Jaime Requeijo González.)

2.º) Algunos entrevistados creen que las viviendas construi-

das por la Administración tienen injustificadamente unos costes más altos que las del sector privado. Asegurar que se eliminen las fuentes de despilfarro es una condición previa a potenciar la promoción directa.

«Un problema de las actividades de promoción directa del sector público, consiste en que, si se quisiera jugar seriamente esta opción, deben de ser objeto de reestructuración total en su diseño y ejecución por la Administración Central. Sólo después de dicha reestructuración, que debe garantizar una administración más eficiente de los recursos públicos destinados a la promoción directa de viviendas, debería acrecentarse el peso de la promoción directa de las administraciones públicas, que hasta el momento ha sido bastante reducido (hasta 1980, se movió en torno al 5 por 100 de actividad total del sector) y, sobre todo, el papel promotor, directo o indirecto, de las Corporaciones Locales.» (Julio Rodríguez López.)

3.º) Al señalar el ámbito de la actuación pública y la escasez de los recursos del presupuesto, algunos entrevistados subrayan la necesidad de programar bien hasta qué estrato de la sociedad deben extenderse los beneficios de unos precios o condiciones financieras subvencionadas por la sociedad.

«Ahora bien, los límites de la actuación pública aparecen claros en el ámbito de una economía de mercado: los sectores insolventes en el mercado. El logro de este objetivo y el del requisito de equidad que debe informar toda política pública exige una programación de las actuaciones de acuerdo con las necesidades y la elaboración y cumplimiento de nor-

mas de adjudicación que limiten el acceso a los sectores de población solventes en el mercado.» (Juan Rafols i Esteve.)

4.º) Con la misma intención de limitar la ayuda a quien la necesita, otros encuestados proponen que las viviendas de promoción pública sean de alquiler. Parece evidente que la obligación de la sociedad es proporcionar vivienda, no un patrimonio —aunque sea pequeño— al beneficiario. Además, si las condiciones económicas del mismo cambian positivamente, resultaría injusta su situación respecto a otras familias sin viviendas y con menos recursos.

«Las viviendas de promoción pública deben ofrecerse en régimen de alquiler.» (Francisco García Valdecasas.)

5.º) Por último, la planificación es indispensable para evitar despilfarros y, para planificar, previamente deben conocerse las necesidades y el parque de viviendas.

«Si la programación no existe, como es el caso, no puede extrañar que se registre en algunas ciudades un exceso de oferta de vivienda pública, que sin duda repercute en la promoción privada, mientras en otras no se cubren las necesidades mínimas.» (Joan Rafols i Esteve.)

Una mayor participación de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos se considera por algunos como medida positiva por su proximidad a la problemática particular de su zona.

«Debe asignársele a los Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas una cuota dentro de la financiación moderadamente pri-

vilegiada que el Programa Trienal 1981-1983 contempla, puesto que, en ausencia de dicha financiación, el paso dado por el AMVU puede servir de poco. La mayor promoción municipal de viviendas debe encaminarse a facilitar viviendas a las familias de rentas más reducidas, sobre todo de alquiler, y a conservar y ampliar el parque público de viviendas existentes.» (Julio Rodríguez López.)

3. La creación del suelo urbano

Respecto al papel del sector público en la creación de suelo urbano, la mayoría le reconoce un puesto destacado; pero aquí también los entrevistados hacen notables observaciones. La preparación de suelo urbano es costosa y requiere unos equipamientos, organización del medio ambiente e infraestructura física que, en pocas ocasiones, y siempre de forma limitada, el sector público está en condiciones de proporcionar. Por ello, la planificación y el aprovechamiento del suelo existente son tareas imprescindibles de una buena política de vivienda.

«Donde no exista, es evidente que el sector público debe intervenir, pero siempre con una planificación previa que impida la repetición de los errores del pasado creando aglomeraciones que luego queden aisladas, en la práctica, de los centros de trabajo de la población que en ellas reside. El suelo urbano debe crearse previendo la adecuada red de transportes de conexión con el núcleo principal y ésta sí creo que es misión del Estado.» (Carlos Llaris de Sangenis.)

«El acuerdo fundamental que debe tomar la Administración Pública, en sentido amplio, es el de *procurar aprovechar el suelo urbano ya existente*. De una parte, movilizándolo el que no haya sido utilizado; y de otra, procurando la recuperación funcional de las tramas antiguas de las ciudades. Para ello podrá utilizar medidas de estímulo, o medidas de coacción. Todas son válidas, y una buena política consiste en compatibilizarlas y equilibrarlas.» (Santiago Araúz de Robles.)

La encuesta también recoge otras observaciones interesantes respecto a necesarias acciones que la Administración debería cumplir porque facilitarían el esfuerzo del sector privado e, indirectamente, abaratarían los costes: como investigaciones sobre nuevas técnicas y materiales de construcción, programas para la recuperación de áreas urbanas deterioradas y crear el marco jurídico adecuado a las necesidades del momento.

«Igualmente debe ser misión de la Administración:

- El investigar con el fin de llegar a tipologías de viviendas y a sistemas constructivos que reduzcan costos con los que se obtengan mejores precios finales, y poder, de esta forma, proporcionar a todos los españoles, sin excepción, una vivienda digna, como así lo establece el artículo 47 de la Constitución.
- Estudiar y ejecutar programas piloto sobre rehabilitación, con el fin de estructurar unos cauces que permitan realizar amplios programas de rehabilitación de nuestro patrimonio residencial recuperable, como lo están haciendo otros países (sobre el total de la inversión

en edificación residencial, las reparaciones y mejoras en Francia representan el 50 por 100 y en Italia el 45 por 100, según datos facilitados por el Grupo de Expertos Economistas de la Federación Internacional Europea de Constructores), con la seguridad de que se obtendrían grandes beneficios, tanto para los usuarios como para la economía en general.

- Completar los instrumentos jurídicos necesarios para un desenvolvimiento eficaz de la Política de Vivienda.» (Joaquín Sisó Cruellas.)

VII. LA FINANCIACION DE LA VIVIENDA SOCIAL

La opinión más extendida es que, a causa de la situación económica de las familias y del elevado precio de las viviendas, incluidas las de protección oficial, una amplia proporción de los potenciales compradores no pueden pagar las amortizaciones de los préstamos.

«Para amplios segmentos de la población, especialmente los jóvenes, dados los actuales precios de las viviendas, *las cargas financieras iniciales son difícilmente asumibles.*» (Florentino Garricano Azpiazu.)

«La indicada pérdida de la capacidad adquisitiva de la demanda se ha traducido en una disminución del ahorro y en la necesidad de dedicar un mayor porcentaje de salario para la amortización de la vivienda. Si tenemos en cuenta que para una vivienda de 83 metros cuadrados útiles la entrada es de 1.200.000 pesetas y la amortización mensual de 22.000 pesetas, re-

sulta obvio que estas condiciones no pueden ser asumidas por la demanda potencial, y buena prueba de ello es que no se realiza.» (Juan de la Rosa Mateos.)

Para aumentar esta débil demanda *caben dos acciones* inmediatas: por una parte, numerosas respuestas señalan que los beneficios financieros se *deben ampliar a sectores de población* con mayor capacidad económica.

«Queda para el último lugar un problema básico: con arreglo a la normativa vigente, los posibles beneficios están sujetos a un tope de ingresos máximos cifrado en 2,5 veces el salario mínimo que es, a nuestro juicio, totalmente insuficiente. Se trata de arbitrar una ayuda del Estado que permita aligerar la carga durante los primeros años, los más gravosos para el comprador, para aquellos casos *en que éste se sitúe en la banda 2,5-4 veces el salario mínimo*. Por encima de este último umbral entendemos que sí puede hacer frente a las condiciones de financiación previstas con carácter general.» (Francisco García Valdecasas.)

Junto a esta ampliación de los beneficios se sitúa la *mejora de las condiciones de financiación*:

«En cuanto a soluciones para atenuar el problema: 1.º *financiación directa* de la Administración, con plazos muy largos de amortización, y 2.º *incrementar la subvención de intereses*.» (Antonio Caraballo Catalán.)

Pero tanto una como otra solución exigen mayores recursos públicos y no se puede olvidar que el crecimiento del gasto público viene limitado por los in-

gresos públicos. Esta relación no escapa a los entrevistados, que señalan otras medidas. El desarrollo del mercado hipotecario; fórmulas de ahorro-vivienda; modificar la Ley de arrendamientos urbanos y favorecer el alquiler de viviendas; establecer fórmulas de amortización con cuotas progresivas; diversificar la oferta de viviendas de protección oficial, forman el grupo de medidas que los entrevistados consideran útiles para mejorar la financiación de la vivienda, pero sin olvidar que la principal causa de la recesión está en la carestía de la vivienda.

«Si estos recursos derivan de los Presupuestos Generales del Estado —viviendas de promoción directa o subvención de interés— podría mejorarse algo, siempre cabe la posibilidad de mejoras, pero no de forma sustantiva. La solución final pasará necesariamente por la posibilidad de movilizar más recursos privados, bien a través de *un mercado hipotecario ágil*, bien a través de las *fórmulas ahorro-vivienda*, que recientemente el Gobierno ha regulado con criterios de mayor realismo y actualidad.» (Santiago Araúz de Robles.)

Cuotas de amortización creciente:

«... establecer una amortización creciente del crédito hipotecario que reavive la demanda al hacer menos onerosas las condiciones de pago durante los primeros años.» (Jaime Requeijo González.)

Viviendas de alquiler:

«En otro orden de ideas, no debe olvidarse el papel que el alquiler puede y debe desempeñar como sistema de acceso a la vivienda, previas las modificaciones de su régimen legal. El arrendamien-

to como alternativa a la adquisición, supone un esfuerzo temporalmente mejor distribuido y por tanto menos intenso en la fase inicial.» (Francisco García Valdecasas.)

Diversificación de la oferta:

«Diversificar la oferta de viviendas sociales de dimensiones varias, de superficies mínimas necesarias para una pareja, superficie media y máxima. Lo que daría lugar a precios más acomodados a necesidades y posibilidades reales, y a cargas financieras correspondientes.» (Florentino Garicano Azpiazu.)

VIII. LAS MEDIDAS FISCALES DE DESGRAVACION

El cuadro de incentivos fiscales para la adquisición de viviendas se considera, en general, *acceptable* y tampoco puede llegar a ser la solución a los difíciles problemas del subsector.

«Las actuales medidas de desgravación fiscal admiten una *valoración positiva*. No cabe duda de que pueden mejorarse, pero por ahora no parece que sea problema de *preocupación preferente*.» (Florentino Garicano Azpiazu.)

Dentro de esta valoración, en general favorable y que reconoce el sacrificio recaudatorio para la Hacienda Pública, hay alguna propuesta que introduciría cambios sustanciales en la configuración actual de los incentivos. *La crítica a la regresividad* de las exenciones y desgravaciones fiscales es el fundamento de esta propuesta de reforma.

«Las medidas fiscales de apoyo a la vivienda deben

ser objeto de replanteamiento dentro de un contexto general de política de vivienda más ambicioso que el actual. Deberán establecerse medidas que contribuyan al cumplimiento del objetivo perseguido, favoreciéndose la sustitución de las exenciones por subvenciones, contemplándose la situación personal del comprador.» (Julio Rodríguez López.)

Sin embargo, entre los entrevistados que señalan el citado argumento en contra de los vigentes incentivos, se reconoce que la falta de información estadística impide tener una opinión razonada respecto a este tema.

«Probablemente esta crítica (a las exenciones fiscales) es trasladable al caso español, aunque sería más deseable conocer más datos sobre el tema.» (Joan Rafols i Esteve.)

Otras opiniones buscan ampliar el campo de los actuales incentivos. Así, la ampliación de las *desgravaciones a las viviendas destinadas a alquiler*:

«Las medidas fiscales de desgravación en el impuesto de la renta son positivas y deberían extenderse a la compra de viviendas que vayan a ser destinadas a alquiler, a fin de fomentar este mercado que es la única alternativa realista de acceso a la vivienda para un importante sector de la población.» (José R. Fernández Cuevas.)

Buscar fórmulas de *incentivar a los promotores* de vivienda:

«En contraste con esto, es obligado señalar que, lamentablemente, no se ha seguido el mismo camino a la hora de procurar incentivos fiscales a los promotores inmobiliarios.» (Juan de la Rosa Mateos.)

También es de señalar que algunos entrevistados revelan cierto grado de preocupación por el *incremento de los impuestos municipales* sobre la vivienda y piden su limitación. Otros, sin embargo, subrayan la importancia de la contribución urbana para las Haciendas Locales.

«... limitando las tasas municipales que recaen sobre las viviendas y considerando como gasto deducible tanto las tasas municipales como el importe de los alquileres satisfechos por la vivienda habitual.» (Francisco Bernabéu Alberola.)

«En cuanto a los tributos locales, en tanto no sea el Ayuntamiento quien decida la proporción de viviendas beneficiadas por la desgravación y su cuantía, la generalización de la medida puede plantear problemas de suficiencia financiera a aquellos municipios con un elevado número de viviendas protegidas. Recuérdese que la Contribución Urbana es el impuesto local de mayor potencia recaudatoria.» (Francisco Luis de Vera Santana.)

IX. LA EJECUCION DE HIPOTECAS SOBRE VIVIENDAS SOCIALES

El incumplimiento en el pago de las amortizaciones de los préstamos para viviendas ha venido siendo un riesgo aceptable por las entidades financieras —incluso en las viviendas sociales.

«El comprador de vivienda ha sido y es el mejor pagador de sus deudas de financiación de la misma.» (Manuel Solá y Sánchez-Rojas.)

La crisis ha traído cambios importantes en este tema. La reducción de los ingresos, porque menos personas trabajan en la familia, la pérdida de empleo del padre y el incremento de los tipos de interés respecto a operaciones de crédito anteriores alteran el marco de condiciones en que se desenvolvían los préstamos hipotecarios.

«Hasta ahora no se han dado situaciones porque las operaciones concedidas hace cinco años eran de menor cuantía e interés, teniendo una carga mensual mínima.» (José R. Fernández Cuevas.)

Y este cambio en la situación económica familiar puede producir situaciones conflictivas entre entidades financieras y beneficiarios de las viviendas sociales.

«La probabilidad de plantearse situaciones conflictivas entre los sectores demandantes de menores ingresos y las entidades financieras es elevada, en muchos casos es casi una seguridad que el fenómeno se dé.» (Juan Francisco García González.)

La cuestión no se plantea en el terreno legal. Es obvio que la falta de pago no plantea problemas jurídicos de fondo:

«En un Estado Constitucional como el nuestro, de economía de mercado, el hecho del impago debe producir la rescisión contractual, ejecutivo, etc.» (José Antonio Marcos Blanco.)

Desde el punto de vista social y de la imagen de las Cajas de Ahorro, sí aparece un problema importante cuando los impagos se acumulan en una zona y se justifican por el paro.

«La ejecución de una hipoteca de VPO no sólo no escapa a la regla general, sino que alcanza las cotas más elevadas de conflictividad.»
(Juan de la Rosa Mateos.)

En estos casos, para muchos entrevistados, es razonable la intervención del Estado a través de diversas medidas que garanticen una solución pacífica a la situación de insolvencia.

«El Estado debe intervenir en aquellos casos en que las causas de la insolvencia estén perfectamente justificadas y sean producidas por una situación real de paro —más o menos transitoria.»
(Juan Torronteras Rojas.)

X. LA SUBSIDIACION DE INTERESES PARA VIVIENDAS DE PROTECCION SOCIAL

Aunque se la considera medida positiva, de apoyo a la financiación de la vivienda, la subsidiación de intereses ofrece algunas notas desfavorables:

«Su instrumentación a largo plazo —toda la vida del préstamo— su complicado control, sus implicaciones administrativas y contables, estimamos que lo hacen caro para la Administración y no da la adecuada compensación a las entidades financieras.»
(Florentino Garicano Azpiazu.)

En la encuesta se recogen algunas alternativas: mayores ayudas para los pagos iniciales promoción de intermediarios financieros especializados en la financiación de vivienda a largo plazo y potenciación del mercado hipotecario.

«Respecto a los beneficiarios, la experiencia nos ha demostrado que las mayores dificultades para hacer frente a las amortizaciones se producen en los primeros años. Por ello, y teniendo en cuenta que el constructor consume el período de carencia en la construcción de las viviendas, sería más aceptable que el importe total de la subsidiación se destinara a atender el pago de las primeras amortizaciones de capital.»
(Antonio Caraballo Catalán.)

«Es absolutamente necesaria la aparición en el marco del sistema financiero de nuevos intermediarios especializados en la financiación de viviendas, a plazos dilatados que podrían llegar a superar incluso los veinte años; para el desarrollo de este tipo de intermediarios sería preciso, también, el impulsar y agilizar un mercado de títulos hipotecarios.» **(Francisco Bernabéu Alberola.)**

PROFESIONALES ENCUESTADOS

La encuesta sobre la vivienda social ha tenido como interlocutores a:

Javier Alcorta Andonegui (Director de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de San Sebastián).

Santiago Arauz de Robles (Subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente).

Francisco Bernabeu Alberola (Director de la Caja Provincial de Alicante).

Antonio Caraballo Catalán (Director de la Caja Provincial de Cuenca).

José A. Durán López-Jamar (Vicepresidente de la Asociación de Promotores de la Construcción).

José Ramón Fernández Cuevas (Caja de Ahorros de Asturias).

Miguel Forrellad Solá (Director General de la Caja de Ahorros de Sabadell).

Juan Francisco García González (Director de la Caja Insular de Ahorros y Monte de Piedad de Gran Canaria).

Francisco García Valdecasas (Gerente de la Asociación Nacional de Promotores Constructores).

Florentino Garicano Azpiazu (Director de la Caja Municipal de Burgos).

Carlos Llaris de Sangenis Seix (Director General del Banco Hipotecario).

José Antonio Marcos Blanco (Director de la Caja de Ahorros Provincial de Orense).

Eduardo Merigó (Presidente de Visa Española).

Joan Rafols i Esteve (Director General de la Vivienda de la Generalidad de Cataluña).

Rafael Rebollo García de Vargas (Director del Gabinete del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones).

Jaime Requeijo González (Director General del Banco de Crédito a la Construcción).

Julio Rodríguez López (Economista titulado del Servicio de Estudios del Banco de España y Estadístico Facultativo del INI).

Juan de la Rosa Mateos (Director del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda).

Joaquín Sisó Cruellas (Arquitecto).

Manuel Solá y Sánchez Rojas (Director de la Caja de Ahorros de la Inmaculada).

José Torronteras Rojas (Director del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba).

Francisco Luis de Vera Santana (Alcalde Presidente de Majadahonda).

El anterior trabajo de síntesis no ha podido recoger todos los matices y sugerencias contenidas en las respuestas de los profesionales citados, cuyas opiniones constituyen un material notable para entender la compleja problemática de la vivienda y establecer las premisas de una política adecuada.