

«Perspectivas de la política de vivienda en España en los noventa»

Partiendo de que el objetivo principal de la política de vivienda es el de favorecer a todos los ciudadanos —y en particular a los más desfavorecidos— el acceso a la vivienda, y no el de fomentar la construcción de viviendas, el artículo plantea las líneas de acción fundamentales que van a orientar la política de vivienda en esta década. Se reflexiona sobre la necesidad de profundizar en la coordinación de las normas y actuaciones de los tres niveles de la Administración, y especialmente las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central, que ha conocido un avance significativo con la puesta en marcha del Plan de Vivienda 1992-1995. Por último, se discuten los principales retos a los que la política de vivienda va a tener que hacer frente en los próximos años.

Etxebizitzari buruzko politikaren helburu nagusia hiritar guztiei baina partikularzki behartsuenei etxebizitza eskuratzea —eta ez etxebizitzen eraikuntza sustatzea— delako printzipiotik abiatuz, datorren hamarkada honetan etxebizitzaren politika gidatuko duten funtsezko ekintza-bideak planteatzen ditu artikulu honek. Zenbait gogoeta egiten dira bertan arauen koordinazioan eta hiru Administrazio-mailen, baina bereziki Komunitate Autonomoen eta Gobernu Zentralarenen, iharduketetan sakondu beharri buruz, aurrera-pauso garrantzitsu bat eman dute eta hauek 1992-1995eko Etxebizitza-Plana martxan jarri denez geroztik. Eta azkenik, etxebizitzaren politikak datozen urteotan txuliatu beharko dituen erronkarik nagusienak eztabaidatzen dira.

Starting from the fact that the main objective of a housing policy is to favour access to housing for all citizens —and more particularly so for the most disfavoured— rather than to promote the building of new housing, this article suggests fundamental lines of action which will steer the housing policy throughout the decade. Some thought is given to the need to delve deeply into regulation and action coordination among the three levels of the Administration, specially between central and autonomous community governments, which have advanced significantly in this field with the put into practice of the «1992-1995 Housing Plan». Finally, the main challenges the housing policy is to face in the following years are discussed.

- 1. Política y vivienda, un binomio insustituible**
- 2. La política de vivienda en el estado de las autonomías**
- 3. Balance de la situación actual**
- 4. Los retos del futuro inmediato**

Palabras clave: Política de vivienda.
Nº de clasificación JEL: R21, R31, R38

1. POLÍTICA Y VIVIENDA, UN BINOMIO INSUSTITUIBLE

Parafraseando a J.K. Galbraith (1), no cabe imaginar un mercado tan perfecto que solucione el problema de la vivienda, sin necesidad de ninguna acción pública. Esto no significa, en absoluto, que toda acción pública en esta materia comporte gasto público: por el contrario, la política de vivienda —entendida en su enfoque más amplio— debe favorecer cambios estructurales capaces de incrementar la eficacia, social y económica, del mercado de la vivienda.

El Cuadro n.º 1 sintetiza este planteamiento, que desde mayo de 1991 (2) orienta las actuaciones de política de vivienda en España. La determinación del

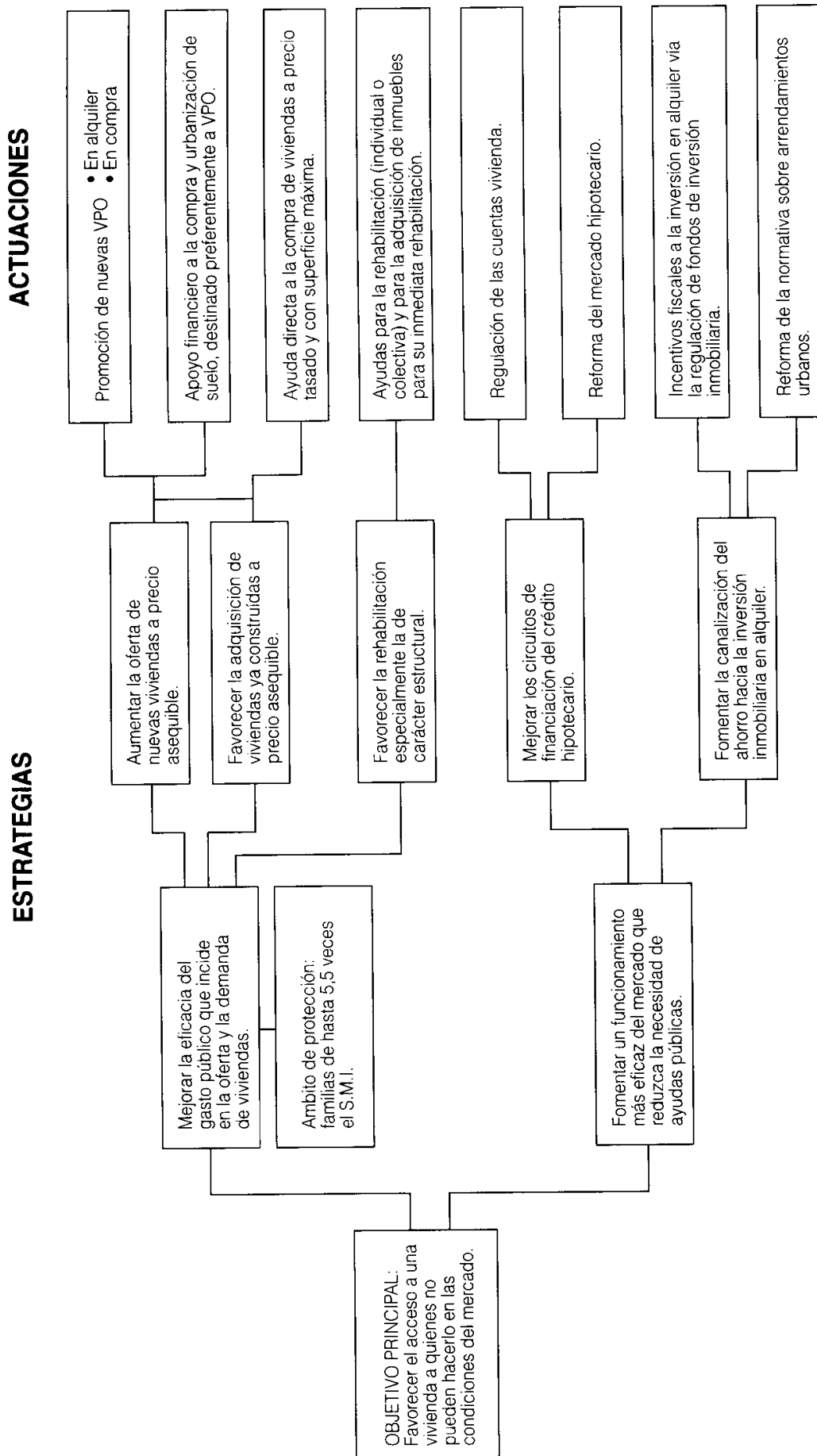
ámbito de protección, para el que existen ayudas públicas, está situado actualmente en un nivel de ingresos familiares equivalentes a 5,5 veces el S.M.I.; este límite superior—que permite acceder a ayudas públicas, en principio, a más del 80% de los ciudadanos— debe ir disminuyendo a medida que la relación precios medios de vivienda/ingresos medios se reduzca y, por lo tanto, sea menos precisa la intervención pública en el caso de familias de renta media.

En cualquier caso, la política de vivienda sólo debe tener carácter asistencial cuando sea efectivamente necesario, y sólo durante el tiempo que resulte justificado. Así, es preciso superar esquemas —habituales en épocas

(1) «No hay ningún país económicamente avanzado —y es un hecho que lamentablemente se pasa por alto— en que el sistema de mercado produzca casas que puedan permitirse los pobres». J.K. Galbraith. «La cultura de la satisfacción», Ariel 1992, página 55.

(2) El 10 de mayo de 1991 el Gobierno aprobó un acuerdo sobre «Propuestas concretas para un nuevo diseño de la política de vivienda», previamente aprobado por el Comité Federal del PSOE. Con posterioridad, parte de estas propuestas se incorporaron al Programa de Convergencia (Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de marzo de 1992).

Cuadro n.º 1. **Objetivos y estrategias de la política de vivienda**



anteriores— que permitían el disfrute cuasi gratuito de la vivienda por tiempo indefinido, y, en muchos casos, incluso con la evidencia por tiempo indefinido, y, en muchos casos, incluso con la evidencia de que sus ocupantes podían perfectamente asumir determinados compromisos de pago de la misma. La prórroga forzosa de los contratos de alquiler y el denominado «acceso diferido a la propiedad» han favorecido, además, comportamientos de escasa corresponsabilidad de los ocupantes de las viviendas protegidas respecto al mantenimiento y cuidado de las mismas.

Esta es, por lo tanto, una política que debe desarrollarse desde la aceptación de compromisos por parte de los beneficiarios últimos —proporcionales a su capacidad económica—; y, por supuesto, a partir de una estrecha colaboración entre la iniciativa privada y la iniciativa pública. Debe insistirse, además, en que *el objetivo principal de la política de vivienda es el de favorecerá todos los ciudadanos —y en particular a los más desfavorecidos—, el acceso a la vivienda*, y no el de fomentar la construcción de viviendas. De hecho, la política de vivienda deberá orientarse cada vez más hacia la movilización en alquiler o en compra del parque ya construido, y en apoyo de la rehabilitación y conservación del mismo.

2. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

A partir de la transferencia a las Comunidades Autónomas de plenas competencias en materia de urbanismo y vivienda, en España la política de vivienda debe desarrollarse a partir de normas y acuerdos concertados entre las tres Administraciones, correspondiendo su gestión a los gobiernos regionales. Este

nuevo modelo de articulación está implantándose progresivamente, aunque dista aún de ofrecer resultados eficaces en todo el territorio. Cabe diferenciar la situación en Euskadi y Navarra —donde las actuaciones de política de vivienda se financian exclusivamente con recursos autonómicos—, y la correspondiente al resto de las Comunidades Autónomas, hacia las que los Presupuestos Generales del Estado destinan recursos en base a los acuerdos que se establecen entre el Ministerio de Obras Públicas y transportes y dichas Comunidades.

Esta diferenciación no supone una delimitación rígida en dos grandes ámbitos territoriales, ya que la política de vivienda de Euskadi y de Navarra coincide, en sus principales parámetros, con la del Gobierno Central, y, por otro lado, cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas ha desarrollado sus propias normas específicas, a partir de la normativa estatal anterior a la transferencia de competencias.

La riqueza de este escenario no debería conducir a una excesiva dispersión de normas, que distorsionarían la eficacia de medidas fiscales y financieras, de ámbito estatal. Por lo tanto, es preciso hacer compatible el respeto a las competencias autonómicas con un avance coordinado de la regulación de todas las Administraciones en materia de vivienda.

A este enfoque responde el diseño y el desarrollo del Plan de Vivienda 1992-1995, cuya normativa (3) fue elaborada a lo largo del segundo semestre de 1991 en estrecha colaboración con las

(3) Real Decreto 1668/91, de 15 de noviembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a Viviendas de Protección Oficial.

— Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995.

Comunidades Autónomas, y que tiene como soporte básico los convenios firmados en enero de 1992 entre el MOPT y los Gobiernos Autónomos (4).

De acuerdo, también, con el enfoque señalado, el Consejo de Ministros ha creado la Comisión General para la Vivienda y la Edificación (Real Decreto 1512/1992, de 14 de diciembre), cuya tarea principal es la elaboración de propuestas de revisión coordinada de la normativa vigente en estas materias. La Comisión, presidida por la Dirección General para la Vivienda del MOPT, está integrada por representantes de todas las Comunidades Autónomas, de la Federación Española de Municipios, y de varios Departamentos de la Administración Central (Justicia, Economía, Industria, Consumo...) con competencias en políticas que inciden sobre las viviendas. El trabajo se desarrolla en grupos con temas específicos (calidad de la edificación, urbanismo y tipología de viviendas sociales, definición legal de las viviendas protegidas...). Se trata de aprovechar al máximo la experiencia y criterios de todas las Administraciones, para llegar a promulgar normas de ámbito estatal previamente consensuadas. Fruto de esta labor han sido ya dos Decretos (5), así como las bases para el establecimiento de un Plan de Calidad de la Edificación.

3. BALANCE DE LA SITUACIÓN ACTUAL

3.1. Resultados del Plan de Vivienda 1992-1995

El 20 de diciembre de 1991 el Gobierno aprobó el Plan de Vivienda 1992-1995, con un objetivo global de favorecer el

(4) Todos, a excepción de los de Euskadi y Navarra, por las diferencias ya señaladas en cuanto a la financiación de sus actuaciones en materia de política de vivienda.

acceso a la vivienda a 400.000 familias durante el período de su vigencia, y de apoyar el desarrollo de suelo para otras 94.000 viviendas.

Entre los aspectos más novedosos del Plan destacan:

- la vinculación, por primera vez, de programas de suelo concretos de las Comunidades Autónomas, como compromiso que será tenido en cuenta a la hora de valorar el cumplimiento de objetivos,
- el establecimiento de prioridades territoriales dentro de cada Comunidad Autónoma,
- la introducción plena de la figura de la ayuda a la compra de viviendas libres ya construida, a precio tasado,
- el apoyo decidido a las viviendas protegidas destinadas al alquiler, que gozan de las mayores ayudas dentro del Plan,
- la desaparición de cualquier diferencia, a la hora de obtener ayudas, entre promotor público y privado,
- el establecimiento de ayudas para la compra y urbanización de suelo destinado preferentemente a vivienda protegida.

El Cuadro n.º 2 describe el proceso de implantación del Plan de Vivienda, que comenzó a ser operativo en el segundo semestre de 1992. A pesar de este desfase entre la firma de los convenios del MOPT con las Comunidades Autónomas, el cumplimiento de los objetivos previstos para el primer ejercicio resultó globalmente satisfactorio, en particular en la modalidad de viviendas de protección

(5) Real Decreto 727/93, de 14 de mayo, sobre precios de las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada.

Real Decreto 726/93, de 14 de mayo, sobre ayudas a la Rehabilitación.

Cuadro n.º 2. **Evolución en 1992 de la normativa para la aplicación del Plan de Vivienda**

NORMATIVA ESTATAL		NORMATIVA AUTONOMICA (1)			
Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Firma de los convenios MOPT * Comunidades Autónomas	Orden Ministerial sobre módulo de V.P.O.	Aragón Balears Cataluña	Galicia	Andalucía Asturias Castilla-León Castilla-La Mancha Extremadura Murcia La Rioja Valencia	Cantabria Madrid Canarias
	Acuerdo sobre tipo de interés de convenio				

(1) Decretos y órdenes autonómicas de tramitación de las ayudas del Plan de Vivienda.

oficial (V.P.O.) de régimen general.

Durante el primer semestre de 1993 se ha mantenido esta evolución favorable, a tenor de los siguientes parámetros:

- a) A 31 de mayo el número de solicitudes acumuladas desde la puesta en marcha del Plan ascendía a más de 270.000 viviendas, cifra superior a los objetivos fijados para el conjunto de los dos primeros años de vigencia del Plan (240.000 viviendas). De este total, las Comunidades Autónomas habían calificado, hasta la fecha indicada, actuaciones equivalentes a 207.000 viviendas.
- b) Las entidades de crédito—a las que para este ejercicio se había solicitado el compromiso de atender préstamos acogibles al Plan, por un importe máximo de 560.000 millones de pesetas—, han ofertado en su conjunto más de 700.000 millones, habiendo ya concedido hasta el pasado 22 de junio, una cuantía de 260.000 millones de pesetas.

Los resultados son, obviamente, muy diferentes en cada Comunidad Autónoma y según las modalidades de ayuda. No obstante, con carácter general, cabe destacar el *éxito creciente de las ayudas a la compra de viviendas a precio tasado*, aún cuando esta figura sufre todavía distorsiones debido, en parte, a su novedad.

Las principales dificultades que hay que superar para el correcto desarrollo del Plan de Vivienda son las siguientes:

- La financiación de las actuaciones de régimen especial y de suelo comporta, a menudo, la *exigencia de garantías adicionales a la hipotecaria*, que pueden dificultar la formalización del préstamo, y en cualquier caso desalientan a los promotores de estas modalidades.
- No existe todavía un *acuerdo entre las Administraciones autonómicas y locales para las ciudades de Madrid y de Barcelona*—así como en el caso de algunas otras ciudades importantes— en materia de vivienda y suelo, aunque parece probable que

dichos acuerdos se produzcan a lo largo del presente año.

- La aplicación de la *normativa urbanística vigente* está favoreciendo sin ninguna duda una reorientación de la actividad privada hacia la vivienda protegida; pero, al mismo tiempo, *puede provocar distorsiones* en la aplicación de la normativa—en particular en las actuaciones de suelo o de vivienda a precio tasado— que deben ser evitadas.

3.2. La reforma de la legislación sobre arrendamientos urbanos

El Consejo de Ministros aprobó, en diciembre de 1992, un proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos (6) cuya tramitación parlamentaria quedó interrumpida el pasado mes de abril por el anuncio de elecciones anticipadas. Su aprobación definitiva ha sido recogida como una de las prioridades de la nueva legislatura en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno, aunque el contenido del texto legal puede verse parcialmente modificado de acuerdo con la nueva correlación de fuerzas en el parlamento.

El objetivo principal de la reforma propuesta es el de favorecer la *creación de un auténtico mercado de vivienda en alquiler*, buscando un equilibrio entre los intereses de la oferta y los de la demanda, y agilizando la solución de los eventuales conflictos entre las partes. El proyecto de Ley distingue nítidamente entre la regulación del arrendamiento de vivienda de uso permanente, y la del resto de supuestos, que quedan prácticamente sometidos al Código Civil.

(6) Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de 31 de diciembre de 1991.

La reforma de la legislación sobre arrendamientos urbanos es un *elemento necesario, pero no suficiente*, para alcanzar el objetivo señalado.

Se requieren, a tal fin, medidas complementarias, sobre todo de carácter fiscal, que se comentan en el apartado cuarto de este artículo.

3.3. La reforma de los instrumentos financieros

Es en este ámbito, sin duda, donde menos se ha avanzado, en términos operativos, en la concreción de los acuerdos de mayo de 1991, a pesar de la aprobación en junio de 1992 de la Ley que regula la creación de los fondos de inversión inmobiliaria y de los fondos de titulación hipotecaria (7), y, posteriormente, del Decreto correspondiente al Reglamento de funcionamiento de los fondos de inversión inmobiliaria (8); cuando se escribe el presente artículo, sólo está ya pendiente la promulgación de una Orden Ministerial para completar la regulación de dichos fondos. Por el contrario, los fondos de titulación hipotecaria están aún carentes de cualquier desarrollo reglamentario.

En síntesis, se están dando los primeros pasos para favorecer la *canalización de ahorro a largo plazo hacia la inversión en vivienda*, elemento absolutamente necesario para disponer de circuitos de financiación eficaces en este mercado.

4. LOS RETOS DEL FUTURO INMEDIATO

La situación actual del mercado de la vivienda, caracterizada por un incremento

(7) Ley 19/1992, de 7 de julio.

(8) Real Decreto 686/1993, de 7 de mayo.

muy notable de las transacciones objeto de ayudas públicas y por una ligera disminución de los precios de venta de las viviendas libres, es en gran medida coyuntural y no debe ocultar el enorme esfuerzo que queda por hacer en materia de política de vivienda.

En síntesis, durante los próximos años será preciso:

1. Consolidar e intensificar los *mecanismos de corresponsabilización* entre las tres Administraciones en el desarrollo del Plan de Vivienda; éste deberá enlazar, a partir de 1995, con un nuevo programa cuatrianual, de forma que en el conjunto del período 1992-1999 se puedan satisfacer las necesidades de vivienda de más de un millón de familias. A esta cifra, objeto de ayudas estatales, hay que añadir las familias que son objeto de ayudas exclusivamente con cargo a presupuestos autonómicos (programas de vivienda de Euskadi y Navarra, y viviendas de promoción pública directa del resto de las Comunidades Autónomas).

2. Creación de un *Fondo de garantía* que permita la obtención de financiación, en el contexto del Plan de Vivienda, a aquellas operaciones para las que las entidades de crédito consideren insuficiente la garantía hipotecaria. Se está ya trabajando en el diseño de este instrumento, que en ningún caso primará comportamientos irresponsables o planteamientos inviables.

3. *Incrementar la oferta de viviendas protegidas en alquiler*, por las siguientes vías:

- Desarrollo de operaciones concertadas entre la Administración Central, a través de la empresa pública SEPES, y las Comunidades Autónomas.

- Destino preferente para esta modalidad de los suelos públicos estatales disponibles, en el contexto de operaciones más amplias de intervención en las áreas urbanas.
- Tratamiento fiscal favorable para quienes alquilen viviendas a precios tasados.
- Modificación de la normativa de los Fondos de Inversión Inmobiliaria, favoreciendo en particular aquellos que tengan en su patrimonio un porcentaje significativo de viviendas protegidas o de viviendas con contrato de prórroga forzosa.

4. Favorecer la *demandas de viviendas en alquiler*, mediante un tratamiento fiscal menos sesgado hacia la vivienda en propiedad. La fiscalidad debería modificarse de forma que resultara menos regresiva de la actual, comportando ayudas fiscales más intensas en los niveles más bajos de ingresos, sea que accedan a la vivienda en propiedad o en alquiler.

5. Favorecer el *ahorro previo*, mediante la prolongación hasta 10 años de incentivos fiscal a las cuentas ahorro-vivienda.

6. Aprobación de la *Ley de Ordenación de la Edificación*, actualmente en borrador de Anteproyecto, con el objetivo principal de mejorar la relación precio/calidad de las viviendas y de configurar un mercado con agentes estables y solventes, cuyas responsabilidades están perfectamente delimitadas. La Ley deberá garantizar el control de calidad en cada fase del proceso de edificación y el posterior mantenimiento de los inmuebles.

7. Apoyar la *rehabilitación y mejora* del parque ya construido, desarrollando las nuevas modalidades de operaciones integrales contempladas en el Real Decreto 726/93, de 14 de mayo.