

«La política de vivienda en España. Una valoración posterior a las reformas de 1991»

El autor describe en primer lugar la evolución en los países industriales de la problemática de la vivienda en los últimos años, poniendo el énfasis en el acceso a la misma, que debe ser el objetivo central de cualquier política de vivienda. En la segunda parte se describe el contexto histórico en el que aparece la declaración del gobierno de mayo de 1991 acerca de la política de vivienda, momento caracterizado por una fuerte elevación de la relación precio de la vivienda/renta familiar y por un empeoramiento del problema de acceso en España. Finalmente, se hace una valoración general de la actual política de vivienda en España, analizándose los instrumentos de aquella y recogiendo un conjunto de sugerencias encaminadas a mejorar tanto la eficiencia de los citados instrumentos como su carácter redistributivo.

Autore honek, lehendabizi, etxebizitzaren arazoak errialde industrialetan azken urteotan izan duen bilakaera deskribatzen du, batez ere indar berezia eginez etxebizitza lortzera iristen den ala ezean, horixe da eta azken finean etxebizitzari buruzko politika ororen helburu nagusia. Bigarren partean, Gobernuak 1991ko maiatzean etxebizitzaren politikari buruz egindako deklarazioa zein testuinguru historikotan egin zen deskribatzen da, zeren eta momentu hartan etxebizitzaren prezioaren eta famili errentaren arteko erlazioa izugarri igo baitzen, alde batetik, eta nahiko okertu, bestetik, Espainian etxebizitza lortzeko problematika. Eta azkenik, Espainian gaur egun aplikatzen den politikaren balorazio orokor bat egiten da, politika horren tresnak aztertuz eta bai tresna horien eraginkortasuna eta bai bere izaera birbanatzailea hobetzera bideratutako iradokizunen multzoa jasoz.

The author starts by describing how, in the last few years, the housing problem has developed in industrial countries, particularly concentrating on the issue of access to housing, which should be the main aim for any housing policy. The second part under-takes a description of the historical context where the government's declaration on housing policy was made in May 1991. The most relevant features at that particular point in time were a sharp increase in the house price/family income ratio and the access problem starting to deteriorate even further in Spain. Finally, there is a general assessment of the present housing policy in Spain, providing both an analysis of its instruments and a number of suggestions which could go towards improving the efficiency of these instruments and enhancing their redistributive nature.

- 1. La política de vivienda: problemas, objetivos, instrumentos**
 - 2. La política de vivienda en España. Los cambios posteriores a 1991**
 - 3. La nueva política de vivienda, una valoración general**
- Bibliografía**

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

La declaración sobre política de vivienda del gobierno de la nación de mayo de 1991 ha tenido su aplicación más directa en el Plan de Vivienda 1992-95. Otras consecuencias han sido el desarrollo de la normativa sobre titulización de créditos hipotecarios, la creación de la figura de los Fondos de Inversión Inmobiliaria y el proyecto de nueva ley de arrendamientos urbanos. Todo ello ha supuesto un claro aumento del protagonismo de la política de vivienda en el marco general de la política socioeconómica. La política general de vivienda tiene, sin embargo, numerosos componentes no contemplados en el nuevo marco general de la política de vivienda.

En este trabajo se analiza, en primer lugar, la problemática general de la vivienda en el mundo occidental en los últimos años. En segundo lugar, se

describe el contexto temporal en el que apareció la citada «declaración» de 1991, así como su contenido y, por último, se comenta la situación de las diferentes piezas integrantes de la política de vivienda en España, tras su posible modificación posterior a 1991. Se desarrollan algunas sugerencias que pueden mejorar la eficiencia de dichos instrumentos, siempre con la vista puesta en el objetivo de favorecer el acceso a la vivienda para quienes no pueden hacerlo en las condiciones de mercado, que es el objetivo de la política de vivienda en el nuevo contexto establecido en 1991.

1. POLÍTICA DE VIVIENDA: PROBLEMAS, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS

A partir de la segunda mitad de los años ochenta, los problemas de acceso a la vivienda han reaparecido en la mayoría

de los países occidentales. De forma simultánea, y en relación con dicho problema, han tenido lugar, con carácter general, una serie de hechos paralelos. Dentro de estos últimos destacan los relativos al menor alcance de la intervención estatal en el mercado inmobiliario y el creciente peso de las ayudas fiscales dentro del conjunto de las ayudas públicas. La inversión en vivienda ha perdido peso dentro de la actividad económica. La vivienda en propiedad, como forma de tenencia, ha acrecentado su importancia frente al alquiler. La liberalización financiera ha incrementado la competencia entre las entidades en materia de oferta de nuevos créditos hipotecarios, dentro de los cuales han aumentado en participación los créditos a interés variable o ajustable frente a los créditos a interés fijo. Los gobiernos locales han visto aumentar su papel en la provisión de ayudas públicas y en la oferta directa de viviendas para hogares con menores rentas (P. Durif, 1992).

El sistema financiero ha condicionado la situación de los mercados inmobiliarios. Así, la liberalización financiera favoreció un fuerte aumento de la financiación canalizada hacia la vivienda en los años ochenta, como también la política monetaria restrictiva de los primeros años noventa ha sido un factor determinante de la recesión inmobiliaria del período 1991-93.

Dentro del ámbito de la financiación, destaca el hecho de que las entidades financieras especializadas en el crédito vivienda han retrocedido en importancia respecto de los bancos universales, que han acentuado su presencia en el crédito inmobiliario, aunque esto haya traído problemas a muchas de dichas entidades. En esta línea, el Tribunal de Cuentas francés ha criticado recientemente la actuación de algunas entidades

financieras públicas de aquel país: «expuestas a la fuerte presión de la competencia, los bancos, en ocasiones, han concedido créditos a «montajes» jurídicos que no garantizaban ni la solvencia de los prestatarios ni el buen fin de la operación» [F. Vaysse, Le Monde, 06.07.93].

Como ha subrayado Peter Ambrose (1992), en los últimos años la política de vivienda no ha sido definida habitualmente en términos de objetivos específicos, que pudieran permitir una base de discusión más seria. Una política de vivienda racional debe arrancar de un análisis de los *problemas* existentes, estableciendo después unos *objetivos* a cubrir en un plazo determinado y en condiciones de eficacia, como también de una selección de los *instrumentos* más adecuados para conseguir dichos objetivos.

Entre los *problemas* a los que la política de vivienda debe hacer frente aparecen los relativos a la incapacidad del sistema nacional de vivienda de proporcionar una *oferta suficiente*, con una posibilidad clara de *opción* entre las formas de tenencia en propiedad y en alquiler. Junto a lo anterior, la oferta debe producirse donde resulte más necesario un aumento de la misma (*localización*). También tiene que desarrollarse de manera que no genere *efectos inflacionarios* en los precios de las viviendas, a la vez que debe procurar no causar efectos redistributivos de carácter «perverso», como sucede con la actuación de algunos instrumentos.

En cuanto a los *objetivos*, los hay de carácter general, relativos a la nueva oferta a producir y a la forma de tenencia de la misma. Existen también unos objetivos de *eficiencia*, que inciden sobre todo en lo que se refiere al papel asignado al sector público y a la conveniencia de que los precios de

venta y alquiler tengan relación estrecha con los costes de producción. Los objetivos deben establecerse en un contexto de aumento de la *igualdad*, procurando la política de vivienda atender a la solución de las necesidades de vivienda, eliminando efectos divisorios en la sociedad derivados de la política seguida, y procurando evitar los efectos redistributivos de carácter regresivo.

Por lo que se refiere a los *instrumentos* de la política de vivienda, resulta por completo preciso establecer una opción clara en lo que se refiere al equilibrio que deben mantener las actuaciones públicas y privadas. La limitación de la especulación en la provisión de viviendas, la efectividad de los programas en términos de control de costes, la democratización del sistema de acciones de apoyo a la vivienda son otras exigencias a plantear a los instrumentos.

Las distintas fuerzas políticas han mostrado en general una cierta coherencia entre los instrumentos utilizados y la ideología. Las fuerzas políticas conservadoras acentúan sobre todo el papel de la vivienda en propiedad y el alcance de la desgravación fiscal como instrumento. Las políticas socialdemócratas han prestado más atención a la vivienda de alquiler, manifestando por su parte cierto rechazo a la extensión genérica de la vivienda en propiedad, así como a la desgravación fiscal como instrumento privilegiado de política de vivienda [Boelhouwer, Van de Hijde, 1992].

En general, los instrumentos de política de vivienda tienen características muy variadas, sobre todo como consecuencia del papel que puedan jugar las diferentes Administraciones Públicas que los desarrollan. Esta pluralidad de instrumentos no siempre resulta fácil de

coordinar y reduce la eficacia de las acciones encaminadas a resolver los problemas de vivienda existentes. En cuanto a las ayudas al acceso a la vivienda, conviene diferenciar entre las ayudas directas, instrumentadas por vía de subsidios y subvenciones, y las ayudas indirectas, que son las que actúan a través de la desgravación fiscal. Esta división hace difícil la medida 25 del alcance de las ayudas públicas al acceso a la vivienda, dificultando las comparaciones internacionales.

En síntesis, después de haberse resuelto de manera aceptable el problema del acceso a la vivienda en los años de postguerra, básicamente hasta los años setenta, nuevos problemas de vivienda han aparecido y no parece que las políticas de vivienda desarrolladas hayan estado a la altura de las circunstancias en numerosos países industriales. Las transformaciones registradas en los sistemas financieros, con su secuela de cambios en sus instrumentos en activo y pasivo y las modificaciones frecuentes en los tipos de interés, han contribuido destacadamente a acentuar la inestabilidad de los mercados inmobiliarios y a complicar el acceso a la vivienda, en última instancia.

2. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA, LOS CAMBIOS POSTERIORES A 1991

Los distintos instrumentos de política de vivienda se pueden agrupar en los cinco grupos siguientes: (a) ayudas directas a promoción y compra de viviendas de protección oficial (VPO) y de viviendas de precio tasado, (b) ayudas fiscales, (c) normativa sobre arrendamientos urbanos, (d) financiación a la promoción y compra, (e) política urbanística [Julio Rodríguez, 1991].

Los instrumentos citados se desarrollan por las diferentes Administraciones Públicas, central, autonómica y local. Dentro de la Administración Central el ejercicio de los distintos instrumentos corresponde a los Departamentos de Hacienda, Obras Públicas y Justicia. Aunque la política de ayudas directas o de VPO es la más conocida y popularizada de entre los instrumentos citados, las estimaciones desarrolladas en el BHE acerca del coste de la política de vivienda [Victoria Martín, 1991] han puesto de manifiesto que son las ayudas fiscales las que tienen una mayor alcance económico dentro del conjunto de actuaciones generadoras de gasto público o de desgravaciones fiscales.

De acuerdo con las citadas estimaciones del BHE, el coste de las ayudas a la vivienda en España se sitúa en torno al 1% del PIB, porcentaje que queda algo por debajo de la media correspondiente a los diferentes países de la OCDE. A pesar de esto último, el total de dichas ayudas tiene una cuantía absoluta significativa, muchos más precisada de reestructuración que de aumento, como después se verá.

Para situar en su contexto temporal la renovación de la política de vivienda acaecida en 1991, conviene realizar un breve repaso histórico a *la evolución* de la vivienda y sus problemas en los últimos años en España. Así, después de 1974 se desarrolló una etapa prolongada de retroceso en la inversión residencial respecto de los elevados niveles de actividad alcanzados en este segmento de la construcción durante los primeros años setenta. Esta etapa se prolongó hasta la mitad de los años ochenta y se caracterizó por la fuerte presencia de la VPO dentro de la oferta de nuevas viviendas (Gráfico n.º 1). El Plan Trienal

de Viviendas 1981-83 y el Plan Cuatrienal 1984-87 garantizaron financiación a largo plazo para la promoción y compra de viviendas protegidas, financiación que era objeto de una amplia subsidiación de intereses para el comprador de las mismas.

En la segunda mitad de los años ochenta el panorama general de la vivienda se modificó sustancialmente. La introducción de una potente desgravación fiscal en la compra de segundas viviendas y la liberalización total de los alquileres en 1985 fueron un factor notable de estímulo a la demanda a partir de este año. El ingreso de España en la CE en 1986 también reforzó las compras inmobiliarias por parte de la inversión extranjera, atraída por los bajos precios relativos. En este período mejoraron las condiciones de los préstamos hipotecarios a largo plazo en España en forma de una mayor relación préstamo/valor y de un plazo más largo que el hasta entonces practicado.

A los factores hasta aquí citados se unió una recuperación del crecimiento a partir de 1986, apoyada en la demanda interna. Los aumentos de la demanda inmobiliaria generaron notables aumentos de precios, sobre todo en el período 1988-1990, aumentos que se vieron reforzados por unas prolongadas expectativas de nuevas elevaciones y por un contexto financiero durante bastante tiempo favorecedor de nuevos aumentos de demanda.

Los mayores precios de venta de las viviendas provocaron aumentos notables de los costes del suelo y de la construcción, lo que desincentivó la construcción de nuevas viviendas protegidas, viviendas que tienen unos precios máximos legales de venta, que se establecen en función del coeficiente denominado módulo ponderado.

Gráfico n.º 1. **España. Viviendas iniciadas** (Serie anual 1970 -1992)

Fuente: M.O.P.T.

Se produjo una etapa cíclica habitual en la historia económica en España. Así, la facilidad de venta de las viviendas libres a precios más elevados que las VPO correspondientes y los aumentos de costes de producción, sobre todo del suelo urbano, frenaron la promoción de nuevas VPO. Como puede apreciarse en el Cuadro n.º1, a partir de 1988, coincidiendo con la etapa de mayor intensidad en la elevación de los precios inmobiliarios, se produjo un descenso en el total de actuaciones financiadas de

política de vivienda, descenso que también se apreció en el peso de las VPO en el conjunto de las viviendas iniciadas. Así, mientras que en 1985-86 las VPO supusieron el 60,5% del total de iniciaciones, en 1990-91 su participación apenas supuso el 20% (Gráfico n.º1).

El retroceso de las VPO dentro del total de la actividad de nueva construcción al final de los años ochenta y primeros años noventa tuvo notable trascendencia por lo que implicaba en cuanto a aumento de

Cuadro n.º 1. Número de actuaciones financiadas de política de vivienda

	Total (1) = (2) a (5)	Promoción V.P.O. (2)	V.P.T. (a) (3)	Rehabi- litación (4)	Suelo (5)	Pro-memoria Total (b) (6)
1982	156.600	156.600	—	—	—	156.600
1983	135.200	135.200	—	—	—	135.200
1984	104.800	101.600	—	3.200	—	103.600
1985	124.600	114.500	—	10.100	—	124.300
1986	142.260	115.260	—	27.000	—	139.500
1987	146.440	115.040	—	31.400	—	143.800
1988	106.990	84.190	—	22.800	—	107.100
1989	67.040	46.440	900	19.700	—	65.900
1990	63.040	39.540	2.700	20.800	—	65.500
1991	59.880	48.180	2.900	8.800	—	59.500
1992	85.900	60.700	12.230	5.000	7.970	83.350

(a) Hasta diciembre de 1991 vivienda usada, a partir de dicha fecha viviendas de precio tasado (VPT).

(b) Se sustituye la información referida al B.H.E. de dicha entidad por la procedente del M.O.P.T.

Fuente: M.O.P.T. y B.H.E.

costes y de precios de la construcción. En esta línea, el precio por metro cuadrado de las viviendas usadas financiadas por el BHE aumentó en un 123,7% entre 1992 y 1986, esto es, un 14,4% en promedio anual, aumento que fue bastante intenso en las áreas metropolitanas. La sustitución de VPO por las viviendas libres se vio favorecida por la circunstancia de que hasta 1991 la política de VPO ha sido exclusivamente una política de ayuda a la promoción de nuevas viviendas, no incluyendo hasta dicho año actuaciones de apoyo directo al comprador.

Los precios medios de venta de las viviendas libres usadas de 75 m² útiles pasaron de equivaler unas 3,2 veces la renta anual de una familia monosalarial en 1986 hasta 5,2 veces en 1991. En este contexto (Cuadro n.º 2), el coste de acceso a dicho tipo de vivienda, tomando en cuenta las importantes ayudas fiscales existentes en el IRPF, pasó de equivaler un

31 % en 1986 de la renta familiar hasta un 56,4% en 1991. La fuerte expansión inmobiliaria de la segunda parte de los años ochenta, con su secuela de notables aumentos de precios inmobiliarios, provocó un importante encarecimiento del acceso a la vivienda, a la vez que redujo sustancialmente la oferta de VPO. Esta oferta hubiese podido paliar el problema citado, al suponer el acceso a dicho tipo de vivienda un coste significativamente inferior, de respetarse en las transacciones los precios máximos legales de venta.

En el contexto político de las elecciones municipales de mayo de 1991, el problema de acceso a la vivienda en España presentó una cierta relevancia, motivando el anuncio de cambios sustanciales en el marco de la política de vivienda, según Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de mayo de 1991 (recogido en la REFV n.º17, Banco Hipotecario de España, 1991).

Cuadro n.º 2. **Accesibilidad de la vivienda libre en España**

	Precio medio vivienda usada financiada por el B.H.E. (1) / (c)	Renta disponible familiar anual miles ptas. (2)	Tipo de interés medio de los préstamos a comprador del B.H.E. (3)	Relación precio / ingresos familiares (4) = (1) / (2)	Esfuerzo en % sobre renta familiar	
					Sin bonificaciones fiscales (5)	Con bonificaciones fiscales (6)
1982	2.649,2	899,7	16,5	2,9	54,3	43,8
1983	3.177,2	1.020,3	17,2	3,1	52,8	41,6
1984	3.437,5	1.127,1	17,0	3,0	45,1	34,4
1985	3.993,5	1.222,1	15,8	3,3	45,6	33,2
1986	4.295,6	1.360,9	14,9	3,2	42,2	31,0
1987	5.343,9	1.457,5	14,1	3,7	47,2	35,1
1988	6.370,8	1.544,6	13,9	4,1	52,5	39,7
1989	8.269,6	1.633,4	13,3	5,1	62,5	48,7
1990	8.998,2	1.772,3	15,0	5,1	68,4	55,4
1991	9.988,7	1.906,9	14,5	5,2	68,7	56,4
1992	9.736,6	2.051,7	13,4	4,7	58,9	48,6
1993 (p)	9.640,0	2.154,2	13,2 (a)	4,5	54,8	44,8
1993 (p)	9.640,0	2.154,2	11,4 (b)	4,5	49,9	39,6

(a) Tipo de interés aplicado para préstamos para adquisición de vivienda.

(b) Tipo de interés aplicado en el nuevo «crédito casa» de Argentina a 15 años.

(c) Corresponde a una vivienda usada de 75 m² útiles (90 m² construidos)

(p) Previsión.

Fuentes: Encuesta de Salarios del I.N.E., B.H.E., Censo de Viviendas (1981) y Encuesta MOPT (1991).

Cuadro n.º 3. **Vivienda. Principales cifras. España (1982-92)**

	Viviendas protegidas financiadas (miles de habitaciones) (1)	Créditos concedidos a las actuaciones de política de vivienda (Mill. pts.) (2) (a)	Subsidios de interés y otras ayudas directas del M.O.P.T. (Mill. mill. ptas.) (3)	Viviendas iniciadas Total (Miles de viviendas) (4) / (b)	Precio medio de vivienda usada (Ptas. / m²) (5) (c)	Accesibilidad a la VPO en porcentaje de la renta familiar (6) (d)	Accesibilidad a las viviendas libres en porcentaje de la renta familiar (7) (d)
1982	156,6	334.200	57,4	226,1	31.351	17,0	43,8
1983	135,2	331.700	42,9	230,0	37.423	17,1	41,6
1984	104,8	322.962	50,4	200,5	40.252	32,1	34,4
1985	124,6	400.297	76,2	222,3	46.436	31,7	33,2
1986	142,3	420.777	51,7	214,7	49.546	30,1	31,0
1987	146,4	442.854	63,8	251,1	61.143	29,8	35,1
1988	107,0	324.105	68,7	270,6	72.313	31,9	39,7
1989	67,0	195.516	85,3	285,4	93.126	30,5	48,7
1990	63,0	187.400	86,0	239,3	100.538	31,7	55,4
1991	59,9	236.100	71,7	203,8	110.862	32,1	56,4
1992	85,9	402.800	90,4	196,7	109.095	19,2	48,6

(a) A tipos de interés entre un 75 y un 85% del tipo de mercado.

(b) Incluye VPO y viviendas libres.

(c) Precio medio de tasación de la vivienda usada financiada por el B.H.E.

(d) Se consideran las bonificaciones fiscales.

Fuente: M.O.P.T. y B.H.E.

Según dicho Acuerdo, «el objetivo principal de este paquete de medidas es facilitar el acceso a *quienes* no pueden hacerlo en las condiciones actuales de mercado». Como piezas *básicas* de la estrategia de la nueva política aparecen las relativas a la reducción del *coste de la vivienda*, a la disminución del *coste de la financiación* precisa para la adquisición y, por último, a la diversificación de la oferta desarrollando el mercado de la vivienda de *alquiler*.

El Acuerdo incluye un total de doce bloques de medidas, agrupadas en tres apartados, correspondientes a medidas de oferta, demanda y de coordinación de las Administraciones Públicas Territoriales. Dentro de las *medidas de oferta*, se incluyen las relativas a la apertura de una línea de créditos «blandos» del Banco de Crédito Local con destino a Ayuntamientos y Gobiernos Autónomos para compra de suelo (1), la modificación de la normativa vigente en materia de contratos de alquiler (el llamado Decreto Boyer) con el propósito de crear un marco estable para las viviendas de alquiler (2), la creación de un parque de vivienda social de alquiler (3), la potenciación y revisión del sistema de compra de vivienda usada (4) y la creación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria de Alquiler (5).

En cuanto a las *medidas de demanda*, se anunciaba una reforma del Reglamento de mercado hipotecario, con el propósito de favorecer la titulación de los créditos hipotecarios (6), la modificación del sistema de cuentas de ahorro-vivienda (7) y la puesta en marcha inmediata del Plan de Vivienda a desarrollar entre 1991 y 1995(8), Plan que permitirá la construcción y compra de 460.000 viviendas, extendiendo a 5,5 SMI la renta máxima de los beneficios de las ayudas directas. El Plan también pretende

potenciar el denominado Régimen Especial, correspondiente a VPO para familias de ingresos no superiores a 2,5 SMI. En el citado Plan se reforzarán las ayudas establecidas en anteriores planes de vivienda, en el sentido de aumentar los subsidios de interés, con lo que los créditos a largo plazo oscilarían entre el 4% y el 11 %, según los niveles de 31 ingresos de los compradores (9).

El reparto de las subsidiaciones por Comunidades Autónomas se va a establecer en función del suministro de suelo por parte de las respectivas Administraciones Territoriales (10). La cobertura financiera de las actuaciones de política de vivienda correspondería a las entidades financieras públicas y privadas, con las que se establecerán los oportunos convenios (11), estimulándose políticamente una mayor presencia de las Cajas de Ahorros, que en los años anteriores a 1991 habían disminuido sustancialmente los créditos concedidos a VPO.

En el tercer apartado, correspondiente a la coordinación con las Administraciones Públicas Territoriales (12), se hacía depender la distribución territorial de las ayudas de la realización de acuerdos entre el MOPT y los Gobiernos Autónomos, de manera que se estimularía un mayor compromiso presupuestario y un mayor desarrollo de la Ley del Suelo en los niveles competenciales de dichos Gobiernos.

De las *doce* medidas hasta aquí resumidas, *ocho* correspondían a aspectos específicos de lo que iba a ser después un nuevo Plan Plurianual de construcción y compra de VPO y de viviendas de precio tasado. Se aseguraba así la continuidad del sistema de garantía de financiación a largo plazo a la construcción y compra de viviendas y se reforzaban sustancialmente las ayudas existentes en el momento de la

declaración de nueva política de vivienda (1991). Los otros aspectos recogidos en la citada declaración son los relativos a la *modificación de la LAU*, a la *titulización* de los créditos hipotecarios, a la creación de *Fondos de Inversión Inmobiliaria de alquiler* (incluidas las ventajas fiscales para la inversión en viviendas de alquiler) y al reforzamiento del sistema de *cuentas de ahorro-vivienda*. En julio de 1993 se han creado legalmente los Fondos de Inversión y se ha establecido la base legal precisa para la titulización, a partir de los Fondos de Titulización Hipotecaria. La nueva LAU no ha podido aprobarse al haber decaído su tramitación a causa de las elecciones generales de 1993.

El Plan de Viviendas 1992-95 se ha materializado sobre todo a partir del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre (B.O.E. 14.1.1992), Como novedades más significativas respecto de planes precedentes, el Plan 1992-95 ha introducido, entre otras, las relativas al retorno de la figura del plan plurianual, a la ampliación del espectro de rentas máximas de los usuarios de ayudas estatales, al aumento de los subsidios y de la cobertura máxima del préstamo a obtener por el adquirente y al reforzamiento de las ayudas para los adquirentes, por primera vez de una vivienda. En el Cuadro n.º 4 se recoge un esquema de las ayudas contempladas en el Plan 92-95.

En el Cuadro n.º 5 se resumen los objetivos cualitativos del Plan 92-95 para vivienda a nivel nacional. Las actuaciones de política de vivienda objeto de ayuda corresponden a las cinco figuras siguientes: promoción de nuevas VPO de régimen especial y general, compra de viviendas de precio tasado, rehabilitación y compra de suelo. La compra de suelo y las VPT son las principales novedades

del Plan. Destaca sobre todo la trascendencia de la introducción de la ayuda directa a comprador de vivienda que supone la VPT, puesto que de este modo la ayuda no se circunscribe como en el pasado, a las viviendas de nueva construcción.

En el presente sistema, al extenderse la ayuda a los créditos a largo plazo subsidiados para la compra de viviendas existentes, se amplía la posibilidad de selección de la vivienda a adquirir y se reduce algo la relevancia de la figura del promotor de VPO respecto de los sistemas anteriores a 1991. Es posible que ésta sea la reforma más sustancial introducida en la nueva política de vivienda.

En el Cuadro n.º 6 se ha resumido la ejecución del Plan 1992-95 en 1992, destacando la buena cobertura registrada el pasado año en cuanto a promoción de nuevas VPO y compra de VPT. En 1993 se ha establecido un conjunto de objetivos más ambiciosos, puesto que se han ampliado las previsiones iniciadas en cuanto a número de actuaciones y financiación necesaria. Todo permite prever que en la presente coyuntura de recesión inmobiliaria, las actuaciones protegidas van a tener un peso muy destacado dentro del conjunto del mercado inmobiliario, también en línea con lo sucedido en otras etapas similares del ciclo inmobiliario. La VPO gana peso en las etapas de recesión. El Plan 92-95 se ha convertido en 1993 en un instrumento clave del mantenimiento de las transacciones y de la actividad inmobiliaria, que habían retrocedido notablemente en ausencia de dicha circunstancia. El proceso de retroceso de los tipos de interés registrado en el segmento libren el segundo trimestre de 1993 puede estimular la demanda, aunque todavía pesará notablemente el

Cuadro n.º 4. **Síntesis de las actuaciones protegibles en materia de vivienda (Plan 1992-1995)**

ADQUISICION DE VIVIENDAS

NUEVA CONSTRUCCION V.P.O.							
	REGIMEN ESPECIAL		REGIMEN GENERAL			A PRECIO TASADO	
INGRESOS MAXIMOS BENEFICIARIOS	2,5 VECES S.M.I		CONDICIONES NORMALES 5,5 VECES S.M.I.	PROGRAMA 1.er ACCESO 3,5 VECES S.M.I.	CONDICIONES NORMALES 5,5 VECES S.M.I.	PROGRAMA 1.er ACCESO 3,5 VECES S.M.I.	
TIPO DE INTERES del prestamo	ALQUILER 4%	VENTA 5%	VENTA: 3,5 SMI: 7,5% 4,5 SMI: 9,5% 5,5 SMI: 11%	ALQUILER 7%	6,5%	3,5 SMI: 7,5% 4,5 SMI: 9,5% 5,5 SMI: 11% % (1)	6,5%
SUBVENCIONES EN % PRECIO VIVIENDA	15% (25% si < 70 m²)	10% (15% si tiene Ahorro Vivienda)		10% (15% si tamaño < 70 m²)	5% (10% si tiene Ahorro Vivienda)		5% (10% si tiene Ahorro Vivienda)
TAMAÑO MAXIMO (m² útiles)	90 m²	90 m²	90 m²		70 m²	120 m²	70 m²
IMPORTE MAX. M² PRESTAMO CUALIFICADO	80% Mp.		95% Mp.			70% del precio máximo de venta	
IMPORTE MAX. DE VENTA POR M²	1 Mp.		1,2 Mp.			1,5 Mp. (2)	
PRECIO MAXIMO DE RENTA	5,5% del precio máximo de venta		7,5% del precio máximo de venta				

p = Módulo ponderado [en 1991 equivale a 82.232 ptas./m² en el área geográfica que incluye Madrid y Barcelona. Si el tamaño es superior a 90 m², el tipo de interés será el 11%.
1,85 Mp. en Madrid y Barcelona, siempre si el tamaño es inferior a 90 m².

Fuente: M.O.P.T.

Cuadro n.º 5. Plan de vivienda 1992-1995: Objetivos por tipos de actuación y su coste

Tipos de actuaciones	Objetivos (en número de actuaciones) por años				Total actuaciones	Coste estatal (mill. ptas. valor actual)
	1992	1993	1994	1995		
VPO régimen especial	8.599	14.110	16.221	20.041	58.971	113.250
• Venta	4.694	7.250	7.481	10.485	29.910	56.765
• Alquiler	3.905	6.860	6.740	9.556	29.061	56.485
VPO régimen general	44.218	51.480	50.946	49.453	196.097	108.259
• Primer acceso	5.090	8.100	7.798	8.090	29.078	36.640
• Alquiler	1.772	2.280	2.937	2.670	9.659	15.261
• Resto	37.356	41.100	40.211	38.693	157.360	56.358
Vivienda a precio tasado	15.328	21.398	26.312	28.227	91.265	49.662
• Primer acceso	1.505	3.055	3.454	3.740	11.754	20.621
• Resto	13.823	18.343	22.858	24.487	79.511	29.041
Rehabilitación	11.325	14.025	14.711	14.389	54.450	25.868
Total actuaciones vivienda	79.470	101.013	108.190	112.110	400.783	297.039
Suelo	26.531	40.711	23.173	2.851	93.326	12.844
Total actuaciones vivienda + suelo	106.001	141.784	131.363	114.961	449.109	309.883

Fuente: M.O.P.T. y B.H.E.

Cuadro n.º 6. Plan de Vivienda. Ejecución en 1992

	Objetivos	Actuaciones financiadas	Créditos concedidos (millones ptas.)
1. VPO-R. General	44.218	53.837	292.179
2. VPO-R. Especial	8.599	6.319	28.542
3. VPT	15.328	12.226	59.664
4. Rehabilitaciones	11.325	4.996	13.006
5. Compra suelo	26.531	7.974	6.861
TOTAL	106.001	85.352	400.252

Fuerte recuperación, después del retroceso
1989-90. Fuente: B.H.E. y M.O.P.T.

bajo tono de las expectativas generales en este año. Con el Plan 92-95 «a pleno ritmo» la VPO ha vuelto a recuperar protagonismo y la nueva figura de la VPT ha tenido una aceptación notable, sobre todo en el primer semestre de 1993. El que la política de vivienda domine el contexto de la coyuntura inmobiliaria no es una novedad. Lo importante es que se cumplan los objetivos cualitativos previstos en el Plan y en la «declaración» de 1991.

3. LA NUEVA POLÍTICA DE VIVIENDA, UNA VALORACIÓN GENERAL

A pesar de las mejoras que ha supuesto la política de vivienda posterior a 1991 y del acentuamiento de su potencial redistributivo, quedan amplias posibilidades de racionalización adicional del actual esquema general de política de vivienda. A continuación se efectúa un comentario del estado actual de los principales instrumentos de dicha política.

3.1. Ayudas directas a la promoción y compra de VPO y VPT

Este componente de la política de vivienda ha sido el más modificado, y a la vez también el más reforzado, después del Plan 1992-95. Sobre el presente diseño podrían todavía efectuarse, de forma gradual, las reformas que se comentan a continuación, alguna de las cuales responden a previsiones de los actuales responsables de la política de vivienda:

- 1) Sustituir los *subsídios de interés* en los préstamos a largo plazo por *subvenciones de una vez*. Como ya subrayaba P. Durif en 1988 para Francia, los actuales gastos públicos

en vivienda traducen el estado de la política de vivienda algunos años antes más que la política de vivienda en vigor en el momento considerado. Esta sustitución deberá hacerse de forma paulatina, a fin de impedir aumentos excesivamente elevados en el coste de la política de vivienda.

- 2) *Garantía adicional en la financiación*: en las promociones de VPO para familias de más bajos niveles de ingresos podría resultar conveniente reforzar la garantía hipotecaria con algún posible *fondo de avales*, impulsado por el MOPT, fondo que aumentaría la solvencia de los promotores de VPO de Régimen Especial respecto de las entidades financieras que participan en la financiación de la política de vivienda.
- 3) *Actualización de la cobertura social de la política de vivienda*: a través de la fórmula de los ingresos familiares ponderados, se han extendido las ayudas de la política MOPT a más del 80% de los hogares españoles, de acuerdo con los datos disponibles sobre la distribución de los ingresos en España. La incidencia que sobre el gasto público puede ejercer la actual política es elevada, por lo que de persistir los descensos rápidos de los tipos de interés podría reducirse el alcance social de las ayudas, limitándolas a las familias de ingresos bajos. También podrían reestructurarse en el sentido de potenciar la oferta directa de viviendas por parte de los gobiernos autónomos y locales, puesto que sigue siendo escasa la oferta de nuevas VPO de régimen especial.
- 4) *Dificultades y problemas de la figura de la compra de suelo*: parece más

conveniente estimular a los Ayuntamientos a aplicar sus competencias en materia de suelo, formando por esta vía patrimonios de suelo.

La fórmula de la financiación «blanda» para la compra de suelo debe de limitarse al supuesto de que se están desarrollando simultáneamente políticas urbanísticas rigurosas, y se hagan proyectos inmobiliarios avanzados. La conveniencia de eliminar cualquier componente especulativo en cuanto a suelo obliga a extremar el rigor de esta figura de política de vivienda.

- 5) *Ayuda directa al alquiler.* La nueva política de vivienda incluye la figura de las ayudas directas al comprador de viviendas de precio tasado y de VPO de nueva construcción. Sin embargo, no se contempla la ayuda directa a arrendatarios de viviendas, actuación que existe en otros países, donde se aplica a través de los gobiernos locales. Aunque la implantación de esta figura plantearía problemas de administración, puesto que parece conveniente estimular la tenencia en alquiler podría considerarse la posibilidad de introducir dicha ayuda directa. Con ello se reduciría el coste que para una familia presenta el pago del alquiler, de manera idéntica a como ahora los subsidios de interés reducen el coste de acceso a compradores de VPO y VPT, y ello durante plazos de hasta veinte años.
- 6) *Desarrollo de la figura de la VPT.* La VPT surgió en el Plan 1992-1995 como una figura de ayuda directa al comprador de vivienda existente. En bastantes ocasiones se está

preconizando la construcción de nuevas viviendas libres para su destino a VPT, estableciendo los Gobiernos Autónomos una especie de precalificación, con lo que se asegura la calificación como VPT a los futuros compradores. Esta actuación, que equivale a transformar a las VPT en unas VPO de precio más elevado y mayor superficie, puede plantear problemas de exceso de demanda de financiación convenida, y ello en el momento en que salgan a la venta todas las promociones de viviendas libres que se hayan iniciado con el atractivo de su venta como VPT. La solución de este problema pasa por un respeto escrupuloso de los cupos establecidos a nivel nacional y a nivel autonómico para cada tipo de actuación. De no actuarse así, podría generarse una presión de aumento continuo de la cuantía absoluta de los cupos, con su incidencia evidente sobre el coste de la política de vivienda en términos de gasto público, o bien se produciría una selección por parte de las entidades financieras, que siempre efectuarían una selección previa del comprador en términos de solvencia. En todo caso, conviene seguir manteniendo la figura de la VPT como financiación directa a comprador aunque esta ayuda permanezca dentro de los límites preestablecidos cada año.

3.2. Ayudas fiscales

Se arranca del hecho evidente de la regresividad de las deducciones de los intereses de la financiación ajena en la base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas, así como del trato actual a todas luces más favorable para las viviendas en

propiedad que para las viviendas de alquiler. De ahí la conveniencia de desarrollar las dos actuaciones siguientes en materia de ayudas fiscales:

- 7) *Equiparación de las ayudas fiscales a las viviendas en alquiler con las ayudas existentes a las viviendas en propiedad.* Esto implica aumentar el alcance de la actual desgravación a la vivienda de alquiler, que resulta muy reducida.
- 8) *Reducción de la regresividad de la ayuda fiscal a la propiedad.* Se trataría o bien de eliminar las ayudas fiscales a los intereses de los préstamos o de reducir su alcance. Se podría efectuar con los intereses de los préstamos un tratamiento equivalente al del reembolso del principal, convirtiendo así dicha ayuda fiscal en proporcional.

3.3. Normativa de arrendamientos

Una vez iniciada la nueva legislatura, se debería favorecer la aprobación rápida de la nueva LAU, resolviendo algunos de los problemas que el texto legal previsto en abril de 1993 planteaba en cuanto a actualización de los alquileres de los contratos anteriores a 1985. El estímulo a la vivienda en alquiler debe ser un objetivo a extender a todo el contenido de la política de vivienda.

3.4. Financiación

- 9) Se debe establecer una normativa que, sin reducir la eficacia y la agilidad de las entidades financieras, permita que la concesión y formalización de los préstamos hipotecarios se establezca con el máximo de

transparencia. Igualmente, la actualización de los tipos de interés de los créditos a interés variable se debe efectuar de manera que los prestatarios conozcan perfectamente la relación existente entre el tipo de interés de salida y el tipo de referencia.

Debe mantenerse a lo largo de la vida del préstamo la relación existente, en el momento de la formalización, entre el tipo de interés del préstamo y el correspondiente al índice de referencia en función del cual se efectúa la actualización periódica del tipo de interés.

El proyecto de Orden Ministerial divulgado en el segundo trimestre de 1993 responde a los objetivos aquí citados, aunque parece conveniente mejorar su contenido con vistas a mantener la funcionalidad del sistema de concesión por parte de las entidades financieras.

- 10) Está pendiente de actualización el *sistema de cuentas de ahorro-vivienda*, en el que debe aumentarse algo el plazo de desgravación fiscal, entre otras posibles modificaciones.

3.5. Política urbanística

- 11) La normativa estatal en materia de suelo debe ser objeto de una constante actualización.

Se debe efectuar un seguimiento de la aplicación de dicha normativa por parte de los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas. De comprobarse la realidad de una escasa o difícil aplicación de dicha normativa, debería procederse a

revisiones parciales o totales de la misma, de manera que se favorezca que la política urbanística gane en eficacia y elimine cualquier componente de regresividad (M.A. López García, 1992).

- 12) *Política de suelo de titularidad estatal.* Debe resultar coherente con los objetivos de la política de vivienda y de la política económica en general. De no existir un uso directo previsto para dicho suelo público por parte de los organismos públicos y empresas públicas propietarias del suelo en cuestión, deberá ponerse el mismo a disposición de la política de viviendas.

3.6. Observación general

En general, la actual política de vivienda debe de acentuar la cuantificación de sus objetivos.

En esta línea, el seguimiento de los objetivos anuales establecidos se debe desarrollar en términos del número de viviendas efectivamente financiadas, tanto a nivel nacional como a nivel de Comunidad Autónoma.

No puede cerrarse este comentario sin subrayar el efecto positivo que está teniendo el estímulo desarrollado desde el MOPT para que las Administraciones Territoriales participen en la ejecución de la política de vivienda. Esto último se está traduciendo en un aumento de las promociones de viviendas protegidas por parte de empresas promotoras ligadas a Ayuntamientos y a Gobiernos Autónomos. De esta descentralización de la gestión cabe esperar resultados cualitativos positivos en cuanto a solución del problema de acceso a la vivienda, problema que será preciso pase algún tiempo para lograr una atenuación sustancial del mismo, puesto que el fuerte aumento potencial del total de hogares acentúa la dificultad de solución del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- AMBROSE, P. (1992): «The performance of National Housing Systems. A three-nation comparison». *Housing Studies*, julio 1992.
- BANCO HIPOTECARIO DE ESPAÑA: «Propuestas concretas para un nuevo diseño de la política de vivienda» (Texto de los acuerdos del Consejo de Ministros de 10-05-1991). *Revista Española de Financiación a la Vivienda* n.º 17, diciembre 1991.
- BOELHOUWER, P. and VAN DER HEIJDER, H (1992): «Housing policy and housing finance in seven European countries». Conferencia en La Haya sobre Ciudades Europeas, abril 1992.
- DURIF, P. (1988 y 1992): «Bien engager les reformes des aides au logement». «L'observateur de l'immobilier», *Revista del Crédit Foncier de France*, otoño 1988. «Las políticas de vivienda en los países occidentales». *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, diciembre 1992.
- LATTRE, A. DE (1992): «Le logement et son financement en France et dans les principaux pays industrialisés». «Avant-propos». Berger-Levrault, 1992.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A.: «Algunos comentarios en torno al Informe sobre la Vivienda». *Papeles de Economía*, 1992.
- MARTIN, V.: «El coste de la política de vivienda: una estimación y comentario». *Revista Española de Financiación a la Vivienda* n.º 17, diciembre 1991.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J.: «La política de vivienda en España: una aproximación a los principales instrumentos». *Revista Española de Financiación a la Vivienda* n.º 12, primavera 1990.
- VAYSSE, F. (1993): «Immobilier: les imprudences des banques» (Le rapport annuel de la Cour des Comptes). *Le Monde*, 06-07-93.