

LA POLITICA ESTATAL DE LA VIVIENDA EN LOS AÑOS OCHENTA

JOSE JUSTO TINAUT ELORZA
SUBDIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS Y PLANIFICACION
DE LA DIRECCION GENERAL PARA LA VIVIENDA
Y ARQUITECTURA
MOPU

LA intervención pública en materia de vivienda ha sido una constante en la década de los ochenta, prosiguiendo una tendencia que se remonta a varias décadas.

Este artículo se centra, por una parte, en *la actuación estatal* (dejando aparte, en consecuencia, la actividad propia de las CCAA), y dentro de este ámbito, en *su política financiadora de las actuaciones protegibles en materia de vivienda*. No se trata, por tanto, pese a su gran importancia, el campo de la fiscalidad relacionado con la vivienda.

El Plan Trienal 1981-1983

Circunstancias

Las principales circunstancias que caracterizan el panorama en el que surge el Plan Trienal son las siguientes:



CONSTRUCCIÓN DE 20 VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL
PROMOTOR: COMUNIDAD DE PROPIETARIOS
DIRECCION FACULTATIVA:
ARQUITECTOS: JOSÉ JUSTO LAGARBERIA, APRECIADO
FEBIL TARRERO HERRANDEZ
OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO

- *La construcción de viviendas*, tras alcanzar un máximo histórico de 410.000 viviendas iniciadas en el año 1973, *va descendiendo, prácticamente de modo continuo*, hasta las 251.000 viviendas del año 1980.

En el segmento de las viviendas de protección oficial, el máximo se produce asimismo en el año 1973 con 225.000 viviendas, contra 132.000 en el año 1980.

Respecto a las viviendas libres, el máximo se produce en los años 1973 y 1974, con valores de 185.000 y 188.000 viviendas respectivamente, que se limitan a 119.000 en el año 1980.

Estimaciones efectuadas (fijaban las necesidades mínimas entre 225.000 y 250.000 viviendas anuales, por lo que *las cifras de 1980 representaban un toque de atención*.

Las actuaciones financieras esta-

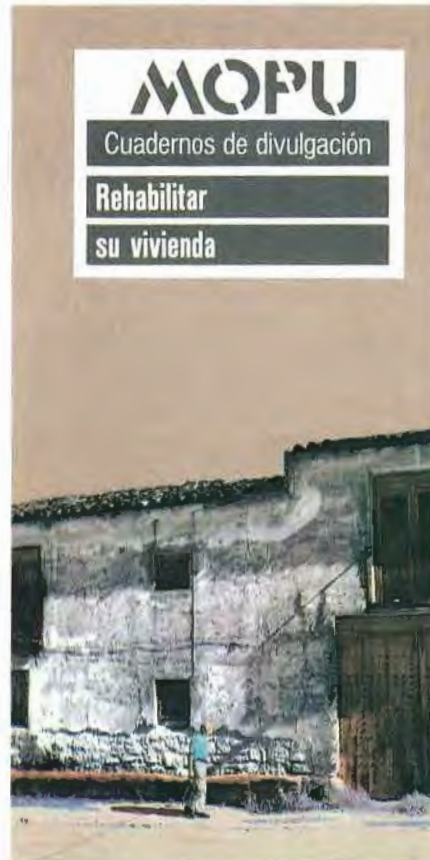
tales así acotadas se concentran en tres etapas: el Plan Trienal 1981-1983, el Cuatrienal 1984-1987 y el marco financiero establecido tras este último.

- *La evolución del empleo en el sector de la construcción durante el decenio 1970-1980 se caracterizó por un fuerte incremento del paro como consecuencia –en parte– de la disminución de la actividad constructora en el subsector vivienda.*

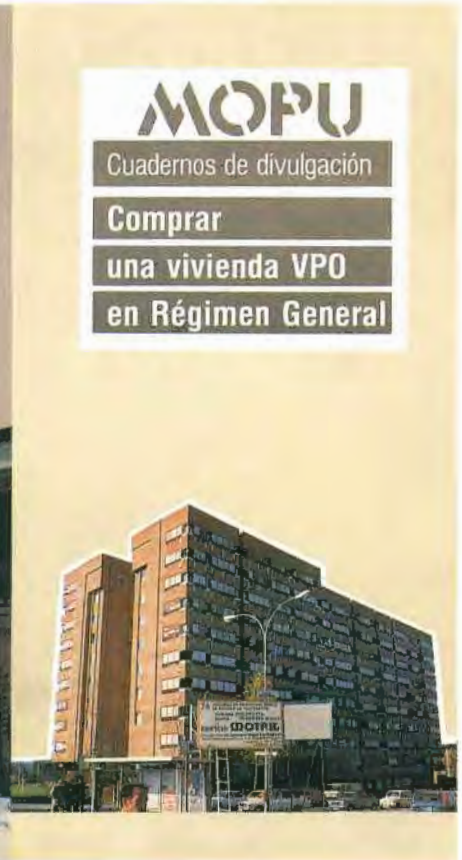
Así, en 1980 se experimentaba un 24,7 por 100 de paro en el sector.

El marco legislativo vigente a principios de los ochenta era el conocido como "nueva política de vivienda de protección oficial" (VPO), (regulado por el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, desarrollado en el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre), marco normativo fijado tras la experiencia fracasada del régimen de viviendas denominadas *sociales*.

El sistema establecía, en general, una financiación al promotor y, posteriormente, al adquirente, complementada en su caso, por la financiación y subvenciones específicas de la denominada ayuda económica personal. Constituía por tanto este sistema una solución de compromiso entre la ayuda a la piedra tradicional y la introducción de un tratamiento cualitativo específico para los sectores con ingresos por debajo de las 2,5 veces el salario mínimo interprofesional.



MOPU
Cuadernos de divulgación
Rehabilitar su vivienda



MOPU
Cuadernos de divulgación
Comprar una vivienda VPO en Régimen General

Objetivos

El objetivo cuantitativo del Plan Trienal era la iniciación durante 1981-1983 de un total de 571.000 viviendas de protección oficial, promovidas tanto por la iniciativa privada como política, con la siguiente distribución prevista (en miles de unidades de viviendas):

OBJETIVOS DEL PLAN TRIENAL

AÑOS	DE PROMOCION PRIVADA	DE PROMOCION PUBLICA	TOTAL
1981	151	30	181
1982	165	30	195
1983	165	30	195
Total trienio	481	90	571

Las viviendas de promoción pública estaban financiadas íntegramente con fondos del presupuesto del Estado y se destinaban fundamentalmente a resolver problemas derivados del chabolismo y la infravivienda, acotándose su demanda en torno a 1,5-1,7 veces el salario mínimo interprofesional (SMI) como tope máximo de ingresos.

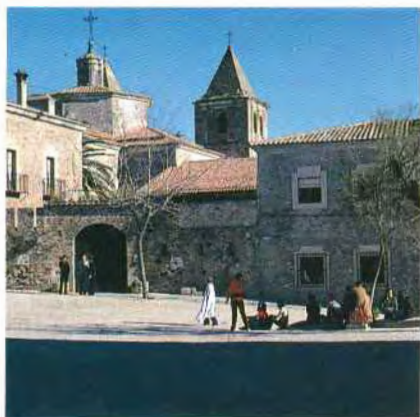
Alrededor del 11 por 100 de las viviendas de promoción privada incluían un complemento a la financiación cualificada general, a través de la denominada ayuda económica personal dirigida a la demanda de ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI.

Las necesidades financieras para el desarrollo del Plan suponían un

importe total de 1.049.525 millones de pesetas corrientes.

La ayuda económica personal, suponía un total de 66.497 millones de pesetas, si bien dada su condición de *anticipo reintegrable* empezaba a recuperarse a partir de 1987.

El coste estimado de las viviendas de promoción pública del periodo se elevaba a 223.348 millones



de pesetas, desembolsadas a lo largo del periodo 1981-1985.

Base legal

La base legal del Plan Trienal se recoge en el Real Decreto 2455/1980 de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-1983 de construcción de viviendas de protección oficial, en cuyo preámbulo se aprecia el carácter mixto de políticas de vivienda y empleo del Plan Trienal.

Este Real Decreto incluía la posibilidad de que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo estableciera convenios con las entidades financieras para subvencionar el tipo de interés de los préstamos que las citadas entidades concedieran a la construcción de viviendas de protección oficial del régimen vigente.

Asimismo, autorizaba a los Bancos de Crédito a la Construcción e Hipotecario de España para establecer conciertos con las entidades privadas de crédito, con objeto de conseguir fondos con la misma finalidad.

Finalmente, se creaba una Comisión de seguimiento que, además de suministrar información sobre el cumplimiento del Plan, propusiera al Gobierno medidas tendentes a solucionar los problemas que pudieran surgir en el desarrollo del mismo.

A lo largo del Plan Trienal y con objeto de resolver determinados problemas concretos se sucedió una serie de disposiciones.

Balances

Un balance del Plan Trienal puede efectuarse teniendo en cuenta los siguientes resultados:

- El número de viviendas financiadas fue de 512.200, con un volumen de financiación de 1.112.800 millones de pesetas, lo que representa un 90 por 100 del objetivo previsto al inicio del Plan.

- El número de viviendas de protección oficial iniciadas durante los tres años 1981-1983 fue de 400.200, lo que representa algo más del 78 por 100 de las financiadas. Ello significó una *estabilización del mercado de la vivienda de protección oficial en el periodo* y una disminución en el descenso de la iniciación de viviendas, en general.

- El desarrollo práctico de la ayuda económica personal, con un volumen del 96 por 100 de las previstas, significó un paso adelante en el cambio de política de vivienda, *adquiriendo cada vez un mayor protagonismo las subvenciones personalizadas.*

En resumen, la función del Plan Trienal puede considerarse cumplida satisfactoriamente, habida cuenta de las finalidades que le habían sido atribuidas.

El Plan Cuatrienal 1984-1987

Normativa

La plasmación del Plan Cuatrienal, desde un punto de vista normativo, se concreta, básicamente, en los Reales Decretos 2329/1983 y 3280/1983 y las Ordenes de desarrollo de ambos Reales Decretos; posteriormente, los Reales Decretos 1929/1984, de 10 de octubre; 2559/1985, de 27 de diciembre; 709/1986, de 4 de abril; 2569/1986, de 5 de diciembre y 223/1987, de 20 de febrero, modificarían algunos aspectos del Plan.

Por otra parte, mediante el Real Decreto 462/1986, de 10 de febrero, se amplió a 1986 la posibilidad para adquirentes de VPO del Plan Tri-

enal de obtener, bajo ciertas condiciones, subvenciones personales similares a las establecidas para el Plan Cuatrienal.

Estrategia

El Plan Cuatrienal se inscribía en un marco de política global de vivienda a largo plazo, cuyas líneas estratégicas comprendían los siguientes aspectos:

- *Cambio de modelo de gestión*, de forma que la estructuración de competencias en materia de vivienda a través de los diferentes niveles de gobierno (Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y Local) estuviera clara y efectivamente reflejada.

- *Innovación en las fórmulas de financiación* de las VPO de promoción privada, tratando de *adecuirlas mejor a los niveles socioeconómicos de los adquirentes y usuarios* y asegurando canales de crédito adecuados para el sector de la construcción.

- *Contribuir a la satisfacción de las necesidades de vivienda de la demanda insolvente de menor nivel adquisitivo a través de la promoción pública de viviendas*, tarea ya a cargo fundamentalmente de las Comunidades Autónomas, a partir del momento de las transferencias de competencias en estas materias.

- *Mejorar la utilización del parque residencial existente mediante la rehabilitación y puesta en uso de viviendas desocupadas*, tarea cuya responsabilidad recae esencialmente en las Administraciones Autónomas y Locales, con un papel impulsor por parte del Estado.

- *Apoyo a la diversificación del régimen de tenencia y potenciación del arrendamiento*, esto último mediante una modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

- *Apoyo a la diversificación tipológica, estimulando la vivienda unifamiliar y la de baja altura*, así como teniendo en cuenta las necesidades especiales de ciertos grupos de población.

- *Contribución a la mejora del medio ambiente urbano y rural.*



- Fomento a la contención de costos y *mejora de la calidad*, a través de la política de suelo, ligada a las políticas urbanas municipales, del *replanteamiento de la normativa existente de calidad*, del fomento de las formas de promoción sin ánimo de lucro, como las cooperativas, y de las tipologías constructivas adecuadas para tales fines.

- *Clarificación normativa* y mejora del proceso productivo.

Aun cuando sólo una parte de todo este conjunto de metas tuvo su plasmación en la realidad, importa resaltar, en todo caso, que el Plan Cuatrienal se inscribía en el marco de un ambicioso planteamiento global de política de vivienda, cobrando un sentido claramente instrumental.

Evaluación del déficit

Los análisis de base previos al Plan Cuatrienal condujeron a una evaluación de las necesidades anuales de vivienda entre 250.000 y 310.000 unidades, derivadas de las siguientes causas:

- Déficit inicial: 30.000 viviendas (suponiendo un déficit global

inicial de unas 230.000, a enjugar en ocho años).

- Crecimiento demográfico: entre 100.000 y 160.000 viviendas.

- Reposición del parque existente: 120.000 viviendas.

A la vista de ello, el Plan cifraba sus objetivos cuantitativos en la construcción o rehabilitación de 250.000 viviendas anuales; es decir, se proponía cubrir la banda inferior de necesidades de vivienda anuales estimadas.

Este objetivo cuantitativo, que fue modificado de cara al último año del Plan Cuatrienal, se estructuraba de la forma siguiente, tomando como base un *año tipo*:

OBJETIVOS DEL PLAN CUATRIENAL

TIPO DE ACTUACION	NUMERO ANUAL DE ACTUACIONES
1. Nueva construcción	
• VPO promoción pública	30.000
• VPO promoción privada	120.000
• Vivienda libre	80.000
Total nueva construcción	230.000
2. Rehabilitación de viviendas	20.000
3. Total viviendas (1 + 2)	250.000

Instrumentación financiera

El Plan contó con un abanico instrumental de naturaleza financiera.

Los instrumentos financieros del Plan podrían clasificarse como sigue:

- *Convenios con entidades financieras privadas y públicas*, así como aportaciones financieras del Crédito Oficial, para la concesión de préstamos cualificados.
- *Subsidios de préstamos cualificados*.
- Financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- *Subvenciones personales*.

Se estableció la posibilidad de que las Cajas de Ahorro Confederadas y la Caja Postal computaran el 43 por 100 de los préstamos concedidos al amparo de los convenios con el MOPU, en el Coeficiente de Préstamos de Regulación Especial, lo que implicaba incrementar la rentabilidad obtenida por aquellos préstamos.

Este beneficio fue extendido a los Bancos, excepto al Exterior de España, en relación con el coeficiente de inversión, por el Real Decreto 1929/1984 de 10 de octubre.

El tipo de interés fijado para los préstamos concedidos al amparo de los convenios anuales *era inferior al de mercado* y la cuantía de los préstamos cualificados era del 75 por 100 del módulo ponderado, superior a la establecida en el Plan Trienal (70 por 100 del módulo). Para ciertos supuestos especialmente protegidos (VPO para alquiler; promotores sin ánimo de lucro; VPO agrupadas de hasta tres alturas), la cuantía del préstamo se fijaba en el 80 por 100 del módulo ponderado.

Los préstamos cualificados, por otra parte, tenían un periodo de amortización de trece años (uno más que en el Plan Trienal) y unas cuotas de amortización crecientes el 3 por 100 anual.

Tomando como base los tipos de convenio, el MOPU subsidiaba

los intereses de los préstamos, tanto en periodos de carencia (promotores) como de amortización, discriminando en el caso de los adquirentes en función de sus niveles de ingresos y escalonando la intensidad de la subsidiación.

TIPOS SUBSIDIADOS POR EL MOPU

NIVELES DE INGRESOS DE LOS ADQUIRENTES (EN NUMERO DE VECES EL SMI)	TIPOS SUBSIDIADOS RESULTANTES
< 2,5	6% (2 años); 8% (3 años); 11% (8 años)
> 2,5 < 3,5	8% (5 años); 11% (8 años)
> 3,5	11% (5 años); 14% (8 años)

Estos tipos subsidiados experimentaron una modificación en 1987, al perder toda subsidiación el tramo superior de ingresos (si la solicitud de calificación provisional de la vivienda adquirida había sido posterior al uno de enero de 1987), quedando sus préstamos al tipo de convenio de 1987 (11,75 por 100).

Por otra parte, el Plan incluía como una de sus más significativas vertientes de actividad la promoción pública de 30.000 viviendas anuales, cuya financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, se canalizó en parte a través de los presupuestos del MOPU (concretamente, mediante el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, IPPV), y en parte a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), de forma que el IPPV gestionó en un principio parte de este Fondo en el caso de Comunidades Autónomas que no hubieran asumido con plena efectividad aquellas competencias.

En cuanto a las subvenciones personales, se aplicaban inicialmente sólo a los adquirentes de VPO de promoción privada, bajo ciertas condiciones de precio máximo de venta de las correspondientes viviendas (no superior a una vez el módulo ponderado) y del nivel de ingresos del beneficiario (que no

podían superar 3,5 veces el SMI).

La cuantía de las subvenciones se escalonaba, asimismo, en función del número de miembros de la familia.

Posteriormente, se establecieron dos tramos en cuanto a nivel de ingresos, a efectos de graduar en mayor medida las cuantías de dichas subvenciones.

A partir de 1986 fueron establecidas subvenciones personales para los adquirentes de VPO de promoción pública, que pueden relacionarse con la entrada en vigor del IVA, y con sus efectos adicionalmente gravosos sobre los adquirentes de las viviendas de promoción pública, dada la técnica de financiación de éstas últimas.

Como en el caso del Plan Trienal, el Real Decreto de medidas financieras del Cuatrienal establecía una comisión de seguimiento con similar composición, finalidades y sistema de control.

Resultados

En cuanto a los resultados del Plan, desde un punto de vista eminentemente cuantitativo, el análisis de los datos sobre realizaciones correspondientes al cuatrienio 1984-1987 permitía establecer las siguientes conclusiones:

- El ritmo de iniciaciones de VPO de promoción pública resultó muy irregular y su nivel medio de actuaciones anuales muy bajo: unas 16.200 viviendas, contra el objetivo medio anual propuesto de 30.000 (aun cuando convenga recordar

que en 1987 los objetivos se reformularon a la baja).

Esta circunstancia es probablemente atribuible tanto a la disponibilidad limitada de recursos financieros propios por las Comunidades Autónomas como al establecimiento por parte de éstas de unas prioridades de inversión no dirigidas principalmente a la vivienda.

- Las cifras relativas a VPO de promoción privada, reflejaban, por el contrario, un elevado nivel de consecución de los objetivos propuestos. El nivel medio de actuaciones anuales se cifró en unas 105.000 viviendas.

- La evolución de la vivienda libre discurrió en un sentido cada vez más positivo como consecuencia de una situación económica y financiera, en clara recuperación, experimentándose en 1987 un brusco incremento en cuanto al número de viviendas libres iniciadas.

- La rehabilitación registró a lo largo del Plan Cuatrienal un crecimiento considerable, si bien estas actuaciones pueden ser de muy distintas características en cuanto a su



naturaleza e importancia financiera y arquitectónica.

Si bien el Plan Cuatrienal ha constituido un válido instrumento para el mantenimiento y relanzamiento de la actividad del subsector vivienda, cabe preguntarse quiénes han sido los destinatarios de las actuaciones de dicho Plan.

Estimaciones basadas en los datos disponibles señalan que, por



lo que se refiere a la VPO de promoción privada, en torno al 50 por 100 de este tipo de viviendas se destinaron a familias con ingresos no superiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI), el 20 por 100 a familias con ingresos entre 2,5 y 3,5 veces el SMI y el 30 por 100 a familias con ingresos superiores.

Si bien el Plan Cuatrienal no establecía, en sentido estricto, objetivos en términos de destinatarios de las viviendas, la documentación oficial relacionada con dicho Plan incluía una distribución de la VPO de promoción privada por destinatarios, asignando como objetivo anual 25.000 de dichas viviendas a adquirentes con ingresos no superiores a 2,5 veces el SMI y 95.000 VPO de promoción privada a adquirentes con ingresos superiores. Según ello, parece obvio que *la asignación final de VPO de promoción privada se ha concentrado con mucha mayor intensidad que la inicialmente prevista en adquirentes de bajos niveles de ingresos* (no superiores a 2,5 veces el SMI). Esta faceta social de carácter positivo se ve ensombrecida por dos circunstancias de obligada referencia:

- Por una parte, el bajo nivel de realización en cuanto a la VPO de promoción pública, aspecto al que ya se ha hecho referencia.

- Además, por lo que respecta a las VPO de promoción privada, fue disponiéndose con el paso del tiempo de una serie de indicios cada vez más consistentes acerca de las desviaciones que se estaban produciendo en cuanto al destino de uso de una parte, no cuantificable, si bien seguramente significativa, de este tipo de viviendas, como residencias secundarias, destino prohibido por la normativa correspondiente. Fue éste uno de los motivos que determinaron la publicación del Real Decreto 2569/1986, de 22 de diciembre, en el que, entre otros aspectos, se trataba de dificultar este tipo de prácticas ilegales.



- En cuanto a las consecuencias presupuestarias del Plan Cuatrienal son de gran importancia, dado el volumen de las ayudas públicas establecidas para dicho Plan y su amplia dilación en el tiempo. Si se tiene en cuenta que consideraciones similares pueden formularse en relación con el Plan Trienal 1981-1983, y que, por otra parte, las obligaciones presupuestarias de ambos se solaparán durante un largo periodo, se comprenderá que, como secuela de ambos planes plurianuales, los presupuestos estatales asignados a actuaciones en materia de vivienda se verán fuertemente gravados a lo largo de muchos años, estimándose que el impacto principal de los costes por subsidiación de presta-

mos tendrá lugar en el periodo comprendido entre 1989 y 1992, con cifras de entre 60 y 70.000 millones de pesetas anuales, lo que no significa que la carga presupuestaria de los años siguientes vaya a ser irrelevante.

Esta circunstancia constituye, inevitablemente, un obligado punto de referencia de cara a las estrategias de intervención estatal en materia de vivienda con posterioridad al Plan Cuatrienal.

La política estatal de vivienda tras el Plan Cuatrienal

La situación, en materia de vivienda, al final del Plan Cuatrienal, parte del balance del mismo, tal y como acaba de realizarse.

Por otro lado, en 1987 se asistía a un escenario de financiación a la vivienda notablemente diferente al que estaba en vigor años atrás, durante el Plan Trienal.

No sólo las facilidades para obtención de préstamos eran superiores, sino que las cuantías de los mismos en porcentaje del valor tasado de la vivienda, habían aumentado notablemente. Se asistía, por otra parte, a una creciente diversificación en cuanto a las fórmulas y



plazos de financiación mientras que, simultáneamente, los tipos nominales aplicados habían ido descendiendo sensiblemente en relación con los vigentes durante el Plan Trienal.

De este modo, por ejemplo, la amortización de un préstamo de la misma cuantía daba lugar, por término medio, tras el final del Plan Cuatrienal, a unos pagos anuales inferiores en un 25 por 100 a los de principios de la década.

De ahí que la capacidad de endeudamiento de las familias se incrementara, ya sólo por los factores indicados. Por otra parte, diversos analistas expertos en el sector consideraban razonable suponer que proseguiría la tendencia descendente de los tipos nominales de interés en los préstamos para la vivienda.

Por otro lado, el mercado hipotecario creado por la Ley 2/1981, daba muestras de un cierto grado de madurez, permitiendo fundamentar la esperanza de que, a través de su progresivo desarrollo y consolidación, iría jugando un papel cada vez más importante en orden a la financiación de la vivienda para grupos sociales cada vez más amplios.

Además, la creciente liberalización del sistema financiero, con la progresiva eliminación de coeficientes de inversión obligatoria y similares, habría reducido los estímulos para que las entidades de crédito establecieran convenios con el MOPU.

Finalmente, la intervención estatal en materia de vivienda no podía, lógicamente, hacer abstracción de la lucha contra la inflación, que inevitablemente conlleva el esfuerzo continuado por conducir el déficit presupuestario público hacia niveles compatibles con aquel objetivo.

Dispositivos legales

EL REAL DECRETO 1496/1987
DE 4 DE DICIEMBRE

La intervención estatal en el subsector vivienda, a través de ayudas económicas directas, una vez finalizado el Plan Cuatrienal 1984/1987, quedó plasmada en el Real

Decreto 1494/1987 de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda.

Diversos analistas han destacado, y aún incluso, caracterizado este giro de la política estatal de vivienda en base a su "carácter más social", "dentro de una restricción de gasto público", o, simplemente, en cuanto que "introduce una reducción cuantitativa, coherente con una acotación más rigurosa del colectivo social potencialmente receptor de los beneficios de esta política".

Un recorrido más amplio por el Real Decreto citado, permite obtener las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, *la intervención estatal no se instrumenta mediante un plan plurianual, sino a través de un conjunto de medidas sin duración temporal predeterminada y cuyo coste económico puede ser modulado anualmente* mediante el establecimiento de objetivos máximos de las intervenciones estatales.

En este sentido, la Orden de módulos para 1988 establecía unos cupos máximos por número global de tipos de actuaciones protegibles que podrían beneficiarse de las ayudas económicas directas establecidas en el Real Decreto. Esto sí representó una novedad, en sentido restrictivo, si se compara con los Planes Trienal y Cuatrienal, en los que, si bien existían previsiones y objetivos, no se establecían cupos máximos para las ayudas estatales.

Sin embargo, los cupos de ayudas estaban calculados de forma que abarcaran a los grupos de población que, según estimaciones basadas en los datos disponibles, requerían con mayor intensidad las ayudas estatales.

- La intervención estatal perseguía una concentración mayor de los recursos públicos disponibles a favor de los segmentos de población con menores ingresos.

La línea divisoria, a estos efectos, se fijó en un nivel de ingresos de 2,5 veces el SMÍ ponderado.



- La atribución de las ayudas estatales responden a una apreciación de las condiciones y situaciones personales de los perceptores potenciales.

Surge, en este contexto, *el nuevo concepto de ingresos familiares ponderados* (en adelante, I·P), que se determinan aplicando a los ingresos brutos consignados en la última declaración de IRPF, una serie de coeficientes ponderadores, que tenían en cuenta:

El número de miembros de la unidad familiar.

El número de dichos miembros que contribuyen a generar al menos el 20 por 100 de los ingresos familiares.

La edad, en unidades familiares de uno o dos miembros.

La relación existente entre el módulo del área geográfica que lo tuvieran menor, y el correspondiente a la localidad en la que estuviera ubicada la vivienda objeto de la actuación protegible.

Por otra parte, la concesión de la subsidiación se hace por un periodo de cinco años, prorrogable por dos periodos más de igual duración, si el beneficiario acredita la persistencia de unas condiciones básicamente similares a las que le hicieron acreedor a la ayuda inicial.

- El Real Decreto introducía *un doble régimen de protección oficial, el general y el especial*, correspondiendo éste último a las *actuaciones llevadas a cabo por promotores públicos para beneficiarios con*

ingresos familiares ponderados que no excedan de dos veces el salario mínimo interprofesional (artículo 3º), condición ésta que, en el caso de la rehabilitación de edificios o de viviendas en arrendamiento, se exige sólo para el 80 por 100 de los beneficiarios.

El abanico de promotores públicos fijado englobaba figuras jurídicas no contempladas anteriormente.

- El Real Decreto condiciona las ayudas atribuidas a las actuaciones de rehabilitación, más estrechamente que en la normativa anterior, a la situación económica de los perceptores. En el caso de actuaciones en régimen especial, se introduce la figura de la compra del edificio o vivienda para su inmediata rehabilitación, acogiendo la operación completa a la financiación cualificada.

- Se establece un sistema de convenios entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, a efectos de determinar la distribución de los recursos presupuestarios estatales destinados a ayudas directas a las actuaciones protegibles en materia de vivienda. En este contexto, el Real Decreto establece una cofinanciación mínima por parte de las Comunidades Autónomas, aspecto que como se indicará más adelante, dará lugar a una serie de conflictos entre estas Administraciones.

- Se crea una línea de ayudas (préstamos cualificados subsidiados)



para la urbanización de suelo con destino exclusivo a VPO de régimen especial.

EL REAL DECRETO 224/1989,
DE 3 DE MARZO

Sólo quince meses después de la aparición del Real Decreto 1494/987, vio la luz una nueva disposición del mismo rango, prácticamente derogatoria de aquél.

El corto periodo mencionado había sido pródigo, tanto en acontecimientos, como en indicios e informaciones en torno a procesos sobre los que la Administración del Estado tomaba cada vez más clara conciencia.

El propio preámbulo del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, recoge esquemáticamente las principales de entre estas circunstancias, que resulta preciso tener en cuenta para disponer de un marco referencial y explicativo claro y coherente.

Así, se apreciaban ya con mayor nitidez los fuertes desequilibrios que caracterizan el devenir actual del sector, tanto desde la oferta como desde la demanda.

Desde esta última vertiente, era sintomático el fenómeno de las alzas de precios de las viviendas, espectaculares en ciertos casos, centradas inicialmente en determinadas áreas de importantes aglomeraciones urbanas y con tendencia a su difusión, en una u otra medida, hacia el entorno de dichas áreas.

Este fenómeno, sobre cuya extensión e intensidad no se dispone de estimaciones de ámbito nacional y de validez contrastada, ha repercutido tanto en el mercado de viviendas de nueva construcción como en el de vivienda usada, sin que sea posible establecer con rigor si su impacto inicial debe atribuirse a uno u otro de ambos mercados. Finalmente, este proceso ha acabado por incidir en el precio del suelo, que se ha convertido en el principal estrangulamiento encarecedor de la oferta, junto con los muy probablemente importantes incrementos en los márgenes de beneficios de promotores y constructores. Por otra parte, este fenómeno viene originado por



un exceso de la demanda, que deriva tanto de factores demográficos como, especialmente, de factores económicos y financieros tales como la mejora de las condiciones económicas generales en España —y las expectativas asociadas, del mismo signo—; la evolución favorable del sistema general de financiación a la vivienda, con su consecuencia de una mayor capacidad de endeudamiento por parte de muchas familias; las medidas sobre fiscalidad de activos financieros (1985), ante las que se dio un intento de evasión de grandes volúmenes de dinero negro, que pudo acudir en buena parte al sector inmobiliario; la incidencia del Real Decreto Ley 2/1985, que extendió la desgravación en la cuota del IRPF por inversión en viviendas a un número indeterminado de éstas; finalmente, la recuperación económica iniciada en varios países de la CEE antes incluso que en España, que se tradujo en incremento de turismo y de inversiones en el sector inmobiliario, estimuladas



adicionalmente por las diferencias de precios relativos entre aquellos países y España.

La importante demanda de viviendas originada por estos y otros factores en un periodo corto de tiempo, se proyectó sobre una oferta fuertemente rígida o inelástica a corto plazo, con lo que el ajuste se produjo, inicialmente, no vía cantidades sino vía precios.

Por el lado de la oferta, además de la inelasticidad a corto plazo a que se acaba de hacer mención, son de destacar varios aspectos problemáticos:

- En primer lugar, su relativa capacidad para satisfacer las necesidades de vivienda de la población, estimadas anualmente, según autores, entre alrededor de 200.000 y de 270.000 unidades de viviendas principales de nueva construcción; es decir una media en torno a las 235.000 unidades.

Si ello es así, las cifras de viviendas terminadas anualmente en los últimos años (1985, 191.400; 1986, 195.200; 1987, 200.800; 1988, 239.400), reflejan una tendencia creciente (especialmente en 1988 con un 19,2 por 100 de incremento), resultan claramente inferiores a la media anual de necesidades, con la excepción de 1988. Esta constata-

ción se agrava (y aquí se incluye asimismo 1988), si se tiene en cuenta que las cifras de viviendas terminadas incluyen no sólo las principales (las destinadas a residencia habitual y permanente), sino las secundarias (destinadas a diversos tipos de utilizaciones, incluyendo ocio y turismo).

Si se aventura la hipótesis –basada en diversos tipos de indicios– de que en torno al 25 por 100, como mínimo, de las viviendas terminadas se destinan a usos diferentes al de residencia permanente, puede concluirse que, en los últimos años, se está produciendo un déficit anual acumulativo de unas 80.000 unidades de vivienda, limitado a 55.000 en 1988.

- Otro aspecto problemático, también relacionado con el lado de la oferta, se concreta en su cambiante estructura en cuanto a los pesos relativos de *la vivienda libre y de la VPO, con un predominio creciente de la primera.*

Durante el periodo 1984-1986, y como media anual, las VPO representaron el 60,3 por 100 del total de viviendas iniciadas, frente al 39,7 por 100 para las libres, mientras que *en 1988 las proporciones se habían más que invertido, correspondiendo un 27,9 por 100 a las VPO,*

frente al 72,1 por 100 para las viviendas libres.

No podría valorarse positivamente esta evolución si se tiene en cuenta la insuficiencia de la oferta a que se ha hecho referencia, en un contexto de alzas de precios con tendencia expansiva en cuanto a su ámbito geográfico, conjunto de circunstancias que inducen a creer que las capas de población económicamente más débiles están experimentando el impacto negativo más duro derivado de la actual situación, de modo que sus posibilidades de acceso a viviendas adecuadas se han reducido de forma significativa y que, en definitiva, las necesidades agregadas de vivienda de este colectivo que no pueden ser satisfechas en las condiciones del mercado, se han incrementado notablemente.

Ante ello, las VPO, aun con todas las insuficiencias que se quiera, tienden a mantener precios más reducidos, con estándares de calidad muy aceptables.

Entre las causas de este fenómeno cabe apuntar el buen momento por el que atraviesa la vivienda libre, más rentable y fácil de gestionar para los promotores privados, al par que con una demanda todavía pujante; las propias medidas de la Administración, restringiendo las ayudas a las VPO a familias con ingresos estrictamente acotados; y, finalmente, el moderado incremento de los módulos en estos últimos años.

- Otro aspecto a que el Real Decreto 224/1989 hace expresa referencia es al bajo nivel de actividad registrado en el segmento de las VPO de régimen especial. Esta nueva figura, destinada a concentrar buena parte de las ayudas económicas directas estatales a favor de los grupos sociales con menores ingresos, no entró en funcionamiento durante 1988, si no es de una manera poco más que testimonial.

Por otra parte, la nueva línea de ayudas para urbanización de suelo con destino a estas viviendas ha quedado inédita en 1988.





• Finalmente, el preámbulo del Real Decreto alude a la sentencia 152/1988, de 20 de julio, del Tribunal Constitucional, que hacía necesario modificar algunos aspectos del Real Decreto 1494/1987, relativos a temas competenciales entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas.

• Junto a estos grandes temas, no debe olvidarse que la aparición del Real Decreto 1494/1987 había dado lugar a un conflicto con las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cataluña, Castilla-León y La Rioja. El origen de esta situación se encontraba en el artículo 16.1 del citado Real Decreto, que, según las cinco Comunidades indicadas, invadía sus competencias en la materia, por lo que presentaron recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal correspondiente, que no ha fallado sobre el tema hasta el momento.

Por otra parte, tampoco se llegó a suscribir convenios entre el MOPU y las mismas Comunidades, circunstancia que, sin duda, ha contribuido a enturbiar la evolución del segmento de las VPO en el ámbito territorial de aquellas Comunidades Autónomas.

Ante los inconvenientes de todo tipo que acarrearía el mantenimien-

to de semejante situación y sin perjuicio del fallo que en su día dicte el Tribunal Constitucional sobre los indicados contenciosos, el nuevo Real Decreto 224/1989 incluye una modificación del controvertido texto, que ha merecido el consenso de las Administraciones Públicas afectadas.

Modificaciones

El Real Decreto 224/1989 incorpora, por tanto, una serie de modificaciones que, en gran parte, responden a la problemática que acaba de ser analizada, si bien algunas otras novedades tienen carácter más autónomo y responden a perfeccionamientos técnicos del anterior Real Decreto, o bien a observaciones puntuales de la evolución de los mercados.

Centrándose en las principales modificaciones, es importante referirse a las siguientes:

• Se restringe la posibilidad de acceso a la financiación cualificada para promoción y adquisición de VPO en primera transmisión a adquirentes, promotores para uso propio o arrendatarios con IFP no superiores a 5 veces el SMI.

• Se refuerzan la cobertura y los parámetros financieros del régi-

men especial de protección oficial.

• Se crea un nuevo tipo de actuación protegible, consistente en la financiación cualificada a la adquisición de viviendas usadas, bajo ciertas condiciones tanto objetivas como subjetivas (fundamentalmente, referidas a antigüedad mínima, superficie y precios máximos y niveles de ingresos de los adquirentes).

Es ésta una vía adicional para aligerar los problemas de alojamiento, facilitando la mejor utilización del parque existente, *via* coherente con la importancia que tiene el mercado de la vivienda usada y el recurso especialmente intenso que del mismo hacen las familias con bajos niveles de ingresos.

• Se refuerza la protección a la rehabilitación, extendiéndose al ámbito de los promotores en régimen general la posibilidad de operaciones que incluyan la compra de un edificio (no de viviendas aisladas) para su inmediata rehabilitación.

• Se amplía y refuerza la línea de financiación cualificada para preparación de suelo, línea que abarca no ya sólo la urbanización, sino la compra e inmediata urbanización e, incluso, la adquisición de suelo urbanizado.

La subsidiación por el MOPU de los préstamos cualificados requieren que al menos el 50 por 100 de la superficie útil edificable se destine a VPO en régimen especial, así como compromisos por parte del promotor en cuanto a plazos máximos de iniciación y terminación de las obras.





• Se modifican los coeficientes ponderadores de los ingresos familiares que corresponden al número de miembros, ampliando la escala en beneficio de las familias con 5 o más miembros, y computando como mayores ingresos reales los de las familias con 1 ó 2 miembros (excepto, al igual que hacía el Real Decreto 1494/1987, cuando todos los componentes de la unidad familiar se encuentren en edades no superiores a veinticinco años o de sesenta y cinco en adelante).

Además, cuando uno o más miembros de la familia sean personas con minusvalía, bajo ciertas condiciones, se aplicará el coeficiente del tramo, por número de miembros, superior al que le hubiera correspondido. Vale la pena subrayar que tanto el Real Decreto 1494/

1987 como el que está siendo analizado incluyen medidas favorablemente discriminatorias para las personas con minusvalías, bajo ciertas condiciones.

Conclusión abierta

A través de las consideraciones expuestas, se ha intentado ofrecer una panorámica de los cambios que han tenido lugar en la forma y alcance de la intervención estatal en materia de vivienda en los dos últimos años, y más concretamente en el segmento de las VPO, tratando, en cada caso, de concretar al máximo el marco referencial en el que aquellas intervenciones han sido planeadas y puestas en ejecución.

La política de intervención estatal directa en esta materia se orienta a garantizar mínimos de actividad, en este segmento de actuaciones especialmente adecuadas, por sus precios y calidad, para aquellos grupos sociales peor dotados desde el punto de vista económico, manteniendo además una línea estratégica de concentración de las ayudas directas disponibles en esos mismos grupos, personalizando cada vez más la aplicación de las ayudas.

Finalmente, la limitación de recursos presupuestarios estatales, la moderación en la actualización tanto de módulos y su ponderación, como de los tipos de interés de convenio, junto con la variabilidad de la normativa reguladora del marco estatal de financiación, constituyen problemas dignos de atención.