

Una política de vivienda justa, eficiente y permanente

LUIS ÁNGEL
HIERRO RECIO

Desde hace algún tiempo se viene advirtiendo la necesidad de reelaborar los fundamentos teóricos sobre los que se ha asentado la política de vivienda seguida por nuestras Administraciones. Los modelos que plantean el estudio de los problemas económicos de la vivienda desde el punto de vista de los ciclos económicos resultan excesivamente simplistas, mientras que los modelos que analizan la vivienda como la inversión empresarial dejan siempre pendiente el análisis de oferta de vivienda. El resultado final es la ausencia de un modelo completo descriptivo del mercado de la vivienda, de ahí que no

sea extraño que muchas veces se yerre en el planteamiento de la política económica de vivienda.

Un modelo teórico para fundamentar la política de vivienda

Ya en junio de 1990 propuse junto con otros compañeros (2) la necesidad de modificar la tendencia teórica vigente, para subsanar los defectos de diseño de la política de vivienda. Para ello se adoptó un modelo teórico, brevemente esbozado por Dornbusch y Fischer (1979), en el que se incorporan tres funciones descriptivas del mercado de la vivienda: la «demanda de vivienda», que es realizada por las Familias; la oferta de vivienda o «stock de vivienda», compuesto por todas las viviendas existentes en momento determinado; y finalmente la oferta de nueva vivienda o «inversión en vivienda», representativa del gasto realizado por las empresas en la construcción de nuevas viviendas.

El funcionamiento del modelo es muy simple, y está representado en el gráfico 1. En él se observa que el precio

de la vivienda se obtiene por enfrentamiento de la demanda de vivienda y el stock de vivienda, y una vez determinado se traslada sobre la función de inversión en vivienda, para así deducir el gasto en este concepto de demanda agregada. Siguiendo dicho esquema general de funcionamiento del mercado de la vivienda, el modelo que aquí se utiliza, profundiza en el análisis de dicho mercado, intentando descomponer las funciones implicadas hasta llegar a los elementos verdaderamente explicativos de las mismas (3). Así, el modelo «DSIV-completo», que es como lo denominaré a partir de ahora, parte de la consideración de que existen al menos tres motivos para demandar vivienda: «motivo residencia», «motivo inversión» y «motivo ocio», cada uno de los cuales responde a factores particulares y distintos, en sí o en su importancia, a los de los restantes motivos:

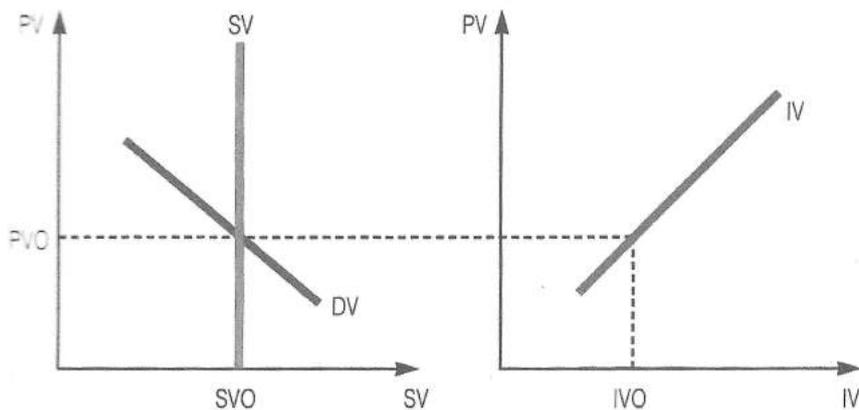
- La demanda de vivienda por motivo *residencia*, «DVR», se produce cuando la familia desea adquirir la vivienda para residir permanentemente en ella. En este caso los factores determinantes son además del precio de la vivienda

NOTA DEL AUTOR: El trabajo que aquí se presenta vio la luz a finales del mes de septiembre del pasado año 1991, como Documento de Trabajo del Equipo de Investigación al que pertenezco. Cuando, en junio de 1992, la redacción de la revista me comunicó la aceptación de su publicación, habían ocurrido importantes hechos, como la publicación del Documento del Comité de Expertos («Informe sobre una nueva política de vivienda») y la puesta en marcha del «Plan de vivienda: 92-95», que hacían deseable una revisión del mismo. Entre las distintas opciones de revisión que barajé, la que aquí se presenta me pareció la más apropiada, pues entendí que a pesar de ser estos acontecimientos de suma importancia para la política de vivienda en España, no alteraban mis apreciaciones iniciales sobre la cuestión, sino que, más bien, las reforzaban.

(2) Ver Hierro, L. A., Carrillo, A. Rídao, M. L. y Morillo, M. (1990a, 1990b).

(3) Una versión más detallada del modelo puede encontrarse en Hierro, L. A.; Carrillo, A. Rídao, M. L. y Morillo, M. (1992).

Gráfico 1: Esquema general de funcionamiento del mercado de vivienda



«PV»: la renta presente y futura neta de impuestos «YP» (4) y el rendimiento «RR», definido como el beneficio que obtiene la familia por no tener que pagar un alquiler, una vez realizados los ajustes necesarios por la fiscalidad directa e indirecta, y descontados los gastos de mantenimiento de la vivienda.

• También se puede demandar la vivienda como activo, es decir por motivo inversión «DVI». En este caso la vivienda se incorpora como un activo más de la cartera y la cantidad demandada de este tipo de activo está determinada por: su precio «PV»; por el tamaño de la cartera, o lo que es lo mismo la riqueza de la que dispone el individuo «WR»; y por el rendimiento que se obtenga de la adquisición de la vivienda «RR», pero entendiendo como un rendimiento relativo, en el que el individuo soporta como coste de oportunidad la rentabilidad perdida por no haber invertido en otros activos alternativos.

• Finalmente, también se demanda vivienda por motivo ocio, «DVO», es decir para habitarla en cortos períodos de tiempo dedicados al recreo y esparci-

miento. en este caso el factor determinante es, además del precio «PV», la riqueza de la que disponga el sujeto «WR». Aquí la vivienda se comporta como un bien de lujo.

Considerando estos tres motivos la demanda total de vivienda vendrá dada por:

$$DV = DVR + DVI + DVO$$

siendo:

$$DVR = DVR(PV, YP, RR)$$

$$DVI = DVI(PV, WR, RI)$$

$$DVO = DVO(PV, WR)$$

de forma que la demanda de vivienda varía positivamente con todos los factores salvo con «PV».

La segunda función implicada en el modelo es el stock de vivienda «SV», que a corto plazo es constante, pues no se pueden construir viviendas instantáneamente. Esta constancia hace que, en principio, no sea necesario hacer más referencia a él.

Mucho más importante a corto plazo es la función de oferta de nuevas viviendas, puesto que ella determina el gasto de inversión en vivienda, y además es indicativa del nivel de actividad de un sector tan importante como es el de la construcción. En el modelo «DSIV-completo» se incorpora como factor determinante de la inversión en vivienda el precio del suelo, «PS».

Efectivamente, la vivienda es, quizás, el bien de consumo más particular que existe: puede ser un bien de consumo o un activo, su valor excede normalmente con mucho la renta anual obtenida por lo que se financia con préstamos a muy largo plazo, etc. Pero lo que realmente lo hace especial es que no se puede trasladar. Es más, es el bien que hace que se trasladen todos los miembros de la familia y sus restantes bienes.

De esta forma el suelo se convierte en algo fundamental, y no es lo mismo que la vivienda esté en el centro o en la periferia, ni es lo mismo que esté en un barrio o en otro. Más incluso, el precio del suelo y por ende el de la vivienda puede ser diferente hasta de una acera a otra de una calle. Ello hace que el mercado de la vivienda sea un mercado segmentado, en el que aparece un submercado por cada zona residencial, o por cada conjunto homogéneo de zonas residenciales.

Dos son los factores que explican el precio del suelo: por una parte, el precio de la vivienda, «PV», ya que dependiendo de la carestía de la vivienda en cada lugar el suelo urbanizable se tornará en un bien más o menos preciado; y por otra parte, el valor que tenga el suelo en las zonas adyacentes o en aquellas en las que se construyan viviendas que, para los sujetos, sean sustitutivas de las de la zona en cuestión.

En base a esto, existe una relación entre el precio del suelo y el precio de la vivienda que denominamos «RSV», representada por la función:

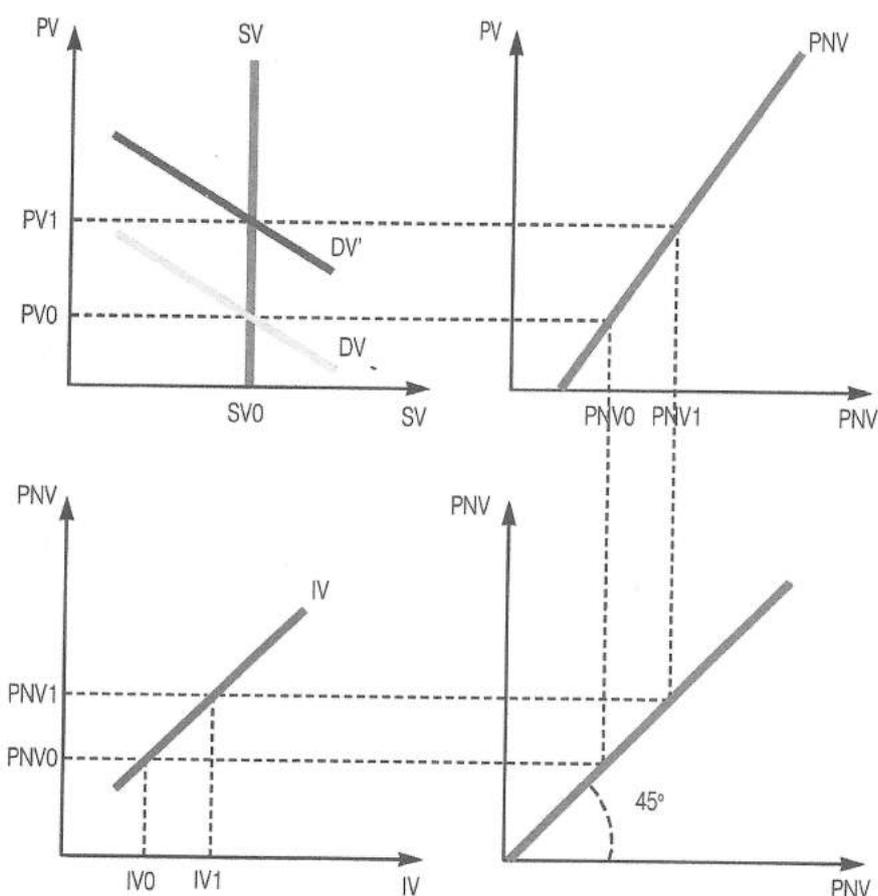
$PS(i) = PSi[PV(i), PS(j1), PS(j2), \dots]$
donde «j1», «j2»,... son las zonas en las que el precio del suelo está relacionado con el de la zona «i» (5).

Conocidos los factores que inciden en el precio del suelo, ya sólo resta con-

(5) Basta un breve ejercicio de razonamiento para observar que en la función se incluye la explicación de los tres motivos clásicos de «renta de la tierra», aplicados al suelo urbanizable: renta de intensidad vía «PV(i)» y rentas de calidad y localización vía «PS(j)».

(4) Denominada así porque se corresponde con el concepto de Renta Permanente de Friedman.

Gráfico 2. Resultados del «Decreto-Ley Boyer»



siderar el aspecto temporal, puesto que el dilatado tiempo que transcurre entre la adquisición del suelo por parte del promotor y la finalización de la obra, hace que el precio del suelo relevante para la empresa no sea el presente, sino, cuando menos, el del período anterior. Teniendo esto en cuenta, la función de oferta de nueva vivienda, y por tanto la inversión en vivienda, vendrá dada por:

$$IV(i, n) = IVin [PNV(i, n), W, r, t, PMP, PS(i, n-1)]$$

donde «W» representa el salario de los trabajadores de la construcción, «r» el tipo de interés de los préstamos hipotecarios,

«t» la carga impositiva y «PMP» el precio medio de los materiales de construcción. Y donde «PNV» representa la expectativa sobre el precio de venta de la vivienda con la que trabaja el empresario al promover la vivienda. Que, como tal expectativa, no tiene forzosamente que coincidir con el precio corriente, pero que probablemente esté muy influenciada por éste (6).

(6) Una hipótesis simple para observar el funcionamiento del modelo puede ser que las expectativas se formen de manera adaptativa, por ejemplo siguiendo la función:

$$PNV_n = a + b PNV_{n-1}$$

Explicitadas las tres funciones que explican el mercado de la vivienda, disponemos ya de un instrumento adecuado para analizar los efectos que las políticas económicas producen sobre dicho mercado, y estamos en condiciones de responder al título con el que se presenta este trabajo.

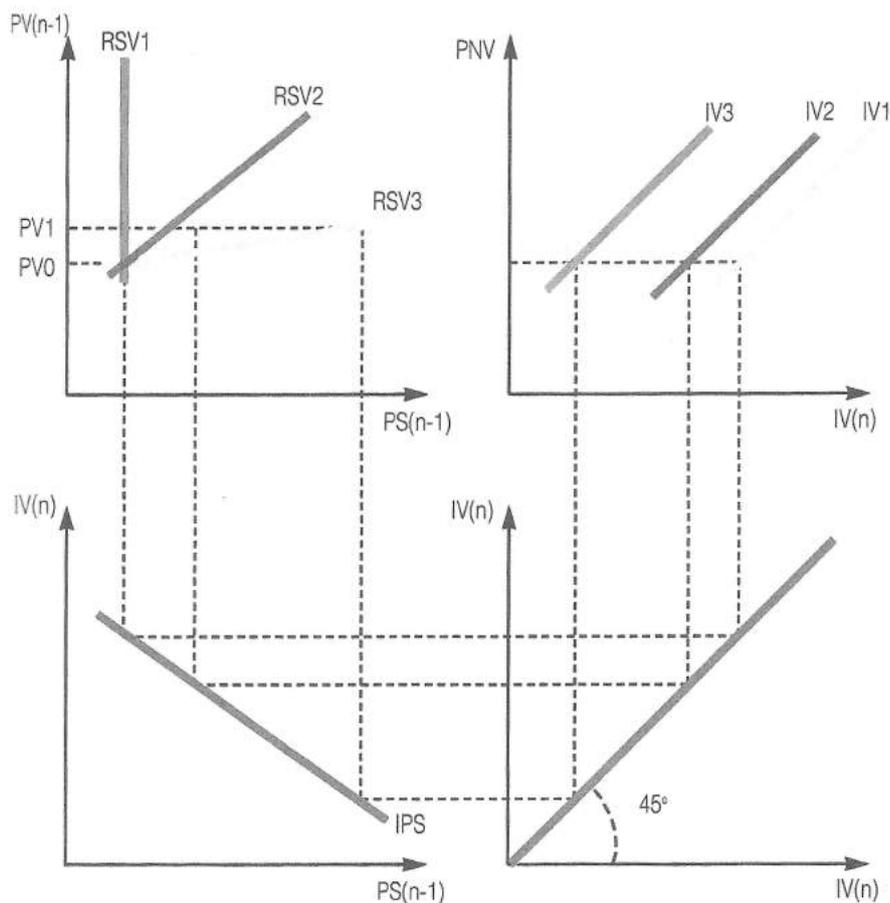
La vivienda: ¿por qué es un problema para el español de los noventa?

Dado que la oferta de vivienda «SV» es completamente rígida, a corto plazo las variaciones en el precio de la vivienda sólo pueden deberse a variaciones en la demanda de la misma.

La situación del mercado de la vivienda en la primera parte de la década pasada era de completa atonía. La crisis económica y el desempleo generado por ésta impedía que la demanda de vivienda por motivo residencia tuviese la importancia que tradicionalmente ha tenido en nuestro país, aun a pesar de los beneficios fiscales asociados a la adquisición de vivienda. Por otra parte, la demanda de vivienda por motivo inversión no tenía apenas importancia, pues invertir los ahorros en vivienda no producía el rendimiento suficiente. La atonía de mercado impedía las plusvalías a corto plazo, por lo que la vivienda como inversión era desechada por los inversores especuladores. Si a ello unimos unas normas reguladoras de los arrendamientos altamente protectoras del arrendatario, no es de extrañar que la demanda de vivienda-inversión se redujese, y que la vivienda sólo funcionase como activo refugio contra la inflación a largo plazo, y, por supuesto, manteniéndola sin arrendar (7). La escasez de demanda de vivienda producía dos efectos: por una parte, un precio quizás excesivamente bajo de la vivienda usa-

(7) La demanda de vivienda-ocio obviamente se mantuvo baja durante la crisis económica.

Gráfico 3. Efecto del encarecimiento del suelo sobre la construcción de nueva vivienda



80

da, y por otra parte una actividad muy reducida en el sector de construcción, acompañada de quiebras de empresas y alta tasa de desempleo. Además de estos dos efectos, la escasez de demanda tenía una consecuencia adicional y es que la vivienda no era un gran problema, excepción hecha de para aquellas capas de la sociedad de rentas muy bajas para las que siempre iba a ser un problema.

Lo verdaderamente preocupante para los gestores de la política económica era la inactividad y el desempleo en la construcción, de ahí que a mediados de

la década se pusieran en marcha una serie de medidas destinadas a reactivar este sector tan importante de la economía española. El «Decreto Ley Boyer» sobre arrendamientos urbanos o la desgravación fiscal a la segunda y posteriores viviendas son claros ejemplos de este tipo de medidas.

El efecto de estas medidas no tardó en producirse. La liberalización de los alquileres permitió que la rentabilidad de la adquisición de la vivienda-inversión «RI» aumentase rápidamente, y, consecuentemente, aumentó su de-

manda. Por su parte, la desgravación fiscal en el IRPF a la segunda y posteriores viviendas fomentó la demanda por motivo ocio, pues la hacía más asequible en el precio. Como era de esperar, también la demanda por motivo residencia aumentó, pues la elevación de los alquileres hizo crecer el beneficio implícito en la adquisición de la vivienda propia, con lo que los arrendatarios del «Decreto-Ley Boyer» se vieron empujados a adquirir vivienda propia. El resultado de estas medidas está representado en el gráfico 2. Se observa como el aumento de la demanda de vivienda eleva el precio de la misma, tanto el de la usada «PV» como el de la nueva «PNV», a la vez que hace aumentar la construcción de viviendas «IV».

A esos factores de la política del sector hay que unir otras medidas de política económica que, no siendo propias del sector, han afectado también a la vivienda. Así, el acoso al dinero negro, puesto en marcha con la introducción del IVA y la retención en fuente aplicada a las rentas de capital, hizo de la vivienda un valor refugio para los poseedores de dinero negro, que conseguían blanquearlo con el uso de una práctica tradicional de la compra-venta de vivienda, como era hacer constar un valor inferior al real para disminuir el pago de los impuestos indirectos. La consecuencia fue un aumento aún mayor de la demanda de vivienda y por ende de su precio.

La expansión de la demanda también resultó favorecida por la disminución de tipos de interés producida por la política monetaria expansiva aplicada en la segunda mitad de la década, ya que aumentó la rentabilidad relativa de la vivienda frente a otros activos y permitió la obtención de préstamos más baratos por parte de los adquirentes de vivienda (8).

(8) El tipo de interés se incorpora en la demanda de vivienda por motivo residencia mediante su introducción como coste en el cálculo del rendimiento «RR».

Pero no sólo la demanda ha contribuido a la situación en la que nos encontramos; también por la parte de la oferta de nueva vivienda se le ha ayudado. Efectivamente, la expansión de la demanda se ha producido cuando los planes urbanísticos de los Ayuntamientos no tenían prevista dicha expansión. La consecuencia de ello ha sido que, a medida que se han ido construyendo nuevas viviendas, se ha ido agotando el suelo disponible, lo que ha repercutido en el precio de las nuevas viviendas, encareciéndolo aún más su precio final y haciendo que la vivienda de nueva construcción descienda.

En el gráfico 3 está representado el efecto del encarecimiento del suelo sobre la construcción de nueva vivienda. En ella se puede ver que, a medida que existe menos suelo disponible la relación «RSV» se hace más plana, es decir, hace que el precio del suelo se encarezca respecto al de la vivienda, conduciendo a una disminución sistemática de la producción de nueva vivienda, que sólo puede evitarse si la demanda es capaz de soportar la subida de precios necesaria para pagar las plusvalías asociadas al proceso de saturación del suelo construible.

Si a todo lo anterior unimos que el «boom» inmobiliario ha coincidido con fuertes procesos inversionistas por parte del Sector Público en carreteras y en grandes obras destinadas a preparar los eventos del 92, el resultado ha sido un encarecimiento en la mano de obra y en el precio de los materiales que ha repercutido negativamente sobre el precio de la vivienda y sobre la cuantía de la construcción.

Todos los factores expuestos, unidos a la bonanza económica de final de los ochenta, han dado lugar a que la vivienda se convierta en un gran problema, que puede resumirse en pocas palabras: los trabajadores jóvenes de renta media baja, procedentes del «baby boom» de los sesenta, no tienen posibilidades de adquirir las viviendas-residencia que satisfagan sus necesidades.

La situación actual y las soluciones planteadas

Los años 89 y 90 han sido un bienio caracterizado por políticas fiscales y monetarias de ajuste, destinadas a controlar la inflación y el déficit público. Como consecuencia de las mismas, los tipos de interés se han mantenido en niveles muy elevados, sobre todo si los comparamos con los existentes en la mayoría de los países de la O.C.D.E. Este hecho, unido al uso de modelos teóricos de tipo neoclásico para explicar el gasto en vivienda, ha llevado a considerar la evolución del tipo de interés como un factor fundamental para explicar la situación actual. Sin embargo, como hemos tenido ocasión de mostrar a lo largo de nuestro discurso, no es esa la razón fundamental del problema actual de la vivienda, ni va a ser el elemento que lo solucione.

Efectivamente, la situación actual puede describirse a grandes rasgos de la siguiente forma:

- Un precio de la vivienda usada superior al que estaría justificado por la situación del mercado, de no haber existido una gran afluencia de dinero negro y de inversores especuladores. La disminución de la importancia de ambos fenómenos en la actualidad justificaría una caída del precio de esta vivienda; sin embargo, no es de esperar que dicha disminución compense el aumento previamente originado.

- Un excesivo precio del suelo justificado en parte por su escasez, pero injustificado en la medida en que gran parte de esa escasez se debe a la ineficiencia de las Administraciones Locales, que no han sabido contrarrestar las subidas del precio del suelo con la ampliación de los terrenos legalmente urbanizables.

- Una fuerte disminución de la construcción de vivienda producida por dos factores: uno, el agotamiento de los segmentos de demanda con capacidad adquisitiva suficiente como para adquirir la vivienda a esos precios tan

elevados; y dos, las dificultades por las que están pasando muchas empresas promotoras, embarcadas en grandes proyectos basados en unas expectativas sobre el precio de la vivienda para nada acordes con la realidad.

- Unos contratos de arrendamiento de viviendas en los que las mensualidades son inasequibles para los demandantes de las mismas, y en los que los excesivos derechos del propietario colocan al inquilino en una situación de permanente inseguridad sobre la continuidad del contrato, que le obliga a aceptar subidas de precio injustificadas.

- También se ha producido una ruptura de la estructura tradicional de la demanda de vivienda en España, en la que los demandantes por motivo inversión y motivo ocio han desprovisto a los demandantes por motivo residencia de oportunidades de satisfacción de su demanda, desplazándolos e incluso obligándolos a renunciar a su deseo de tener vivienda propia por lo inasequible del precio.

- Finalmente, costes incluidos en la producción de vivienda, además del precio del suelo, tales como: los tipos de interés, el coste de la mano de obra y los precios de los materiales, han evolucionado a un ritmo muy creciente, parejo al de su demanda, contribuyendo también a un precio de la nueva vivienda demasiado elevado.

Algunas de las medidas tomadas en los últimos tiempos, han ido encaminadas a resolver parte de las cuestiones que acabo de plantear. En concreto:

1. La modificación de las normas relativas a la veracidad de los valores declarados en la transmisión patrimonial (9), ha contribuido a frenar la entrada de dinero negro en el mercado de la vivienda, limitando también los movimientos especulativos que ahora se encuentran más controlados fiscalmente.

2. Por su parte, la nueva Ley del Suelo, ha introducido medidas dinamiza-

(9) Véanse las modificaciones establecidas en la Ley de Tasas y Precios Públicos en 1984

doras del mercado del suelo, que penalizan a los poseedores de suelo urbanizable que lo retienen con el fin de obtener mayores plusvalías.

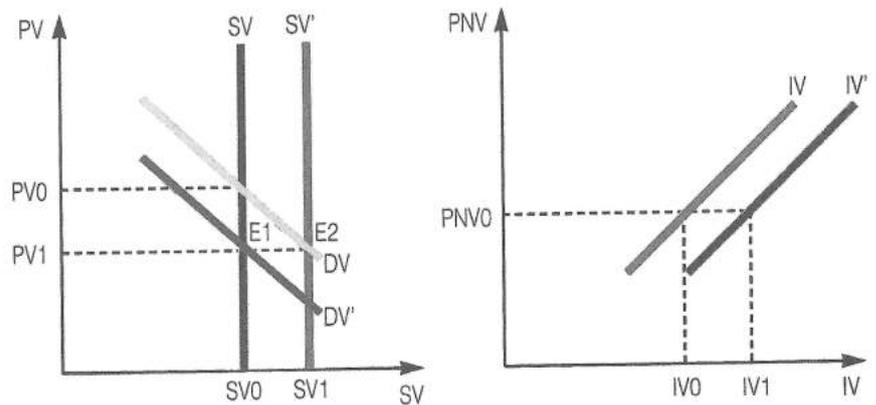
3. Finalmente, el compromiso electoral del PSOE en las Elecciones Municipales de 1991 sobre la provisión de viviendas, parece incidir en la coordinación de la Administración Central con los Ayuntamientos, para evitar los graves problemas que ha originado la descoordinación en épocas recientes, cuyo exponente más claro es la falta de suelo urbanizable. Igualmente, dicho compromiso también incluye la modificación del «Decreto-Ley Boyer» para devolver derechos a los inquilinos y frenar la brusca subida de alquileres de los últimos años.

Estas medidas, junto a otras como la eliminación de la desgravación de la segunda y posteriores viviendas, parecen ir en la dirección adecuada, aunque muy probablemente resulten insuficientes y, en algunos casos, puedan terminar siguiendo un sentido equivocado. Es por eso, por lo que voy a finalizar este apartado resumiendo de la manera más clara posible los elementos sobre los que, a mi modo de ver, se debe incidir para que la vivienda deje de ser un problema a corto y a largo plazo.

En primer lugar, el aumento de precios está originado por el excesivo aumento de la demanda de vivienda; por tanto, a corto plazo sólo se podrán bajar los precios si se disminuye dicha demanda. Para ello se puede incidir en múltiples factores, se pueden hacer bajar los alquileres o la desgravación de la adquisición de vivienda en el IRPF, se pueden subir los tipos de interés o se puede aumentar la imposición indirecta que afecta a la vivienda, tanto por impuestos nacionales o autonómicos, como por los locales (10).

(10) Probablemente suene extraño lo que se está afirmando, sin embargo el modelo «DSIV-completo» que se ha utilizado apoya estas afirmaciones. En todo caso, en el próximo apartado se aclarará lo que se está afirmando.

Gráfico 4. Posibilidades de actuación para disminuir el precio de la vivienda



En segundo lugar, hay que contrarrestar los efectos de los aumentos de los precios de los medios de producción de vivienda, a fin de aumentar dicha producción. En concreto, la mejora de las condiciones crediticias de las empresas promotoras, o el control del crecimiento salarial de los trabajadores de este sector mediante una canalización adecuada de la mano de obra de la construcción desempleada hacia las demandas de las empresas, pueden ser medidas que contribuyan a abaratar los costes de construcción. Sin embargo, la principal actuación debe dirigirse a conseguir un fuerte abaratamiento del precio del suelo, ya que ha sido éste el medio de producción que más ha contribuido al encarecimiento de la vivienda. Por último, tampoco se debe renunciar a la promoción pública planificada como método de hacer aumentar la producción de vivienda, y para conseguir a medio y largo plazo una disminución del precio de la misma.

El gráfico 4 representa las posibilidades de actuación para disminuir el precio de la vivienda. Efectivamente, un descenso del precio de la vivienda puede obtenerse haciendo disminuir la demanda (Equilibrio «E1»), mediante un aumento del stock de vivienda vía del

aumento de la inversión en vivienda (Equilibrio «E2»), o mediante la combinación de ambas políticas. En cualquier caso, la elección de la política estará condicionada por el objetivo perseguido y, sobre todo, por el plazo de tiempo en el que se pretende alcanzar dicho objetivo, ya que la vía aumento del stock de vivienda sólo es posible a medio y largo plazo. Finalmente, hay que tener en cuenta que, siempre que exista suelo disponible, las políticas de disminución de demanda pueden incluso hacer aumentar la inversión en vivienda y consecuentemente el stock.

Alternativas para definir una política de vivienda justa, eficiente y permamentente

Como para cualquier otra política económica que practique el Sector Público, se necesita partir de una concepción clara sobre lo que se quiere conseguir con esa política económica y por qué se quiere conseguir. Para ser más claro; hay que formular los juicios de valor sobre los que se construyen los deseos del gestor de la política de vivienda para poder definir los instru-

mentos que permiten conseguir esa situación deseada. Ese es el ejercicio que vamos a realizar seguidamente (11).

El artículo 47 de la Constitución establece que: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos».

Sobre este marco se debe situar, por tanto, cualquier política de vivienda o que afecte a la vivienda.

De la lectura de dicho artículo se deducen, a mi modo de ver, las siguientes reglas o principios:

- Debe existir una política de vivienda *activa y planificada* por parte de las Administraciones Públicas.

El objetivo de dicha política ha de ser la provisión de vivienda para la *residencia* digna y adecuada de *todos* los españoles.

- La mencionada política debe *combatir la especulación* en el suelo y canalizar las plusvalías hacia la comunidad.

Al amparo de los mencionados principios, que representan el concepto justicia que a mi juicio ha de aplicarse a la política de vivienda, voy a plantear un diseño de dicha política que pueda ser eficiente y permanente en el tiempo, no sin antes hacer una breve referencia a la política de vivienda de los últimos años. Pues, si se acepta esta concepción de la política de vivienda, parece claro que durante cierto tiempo la Administración Central dejó al margen los objetivos señalados, haciendo que dicha política estuviese al servicio del fomento

de la construcción como método de reducir el desempleo del sector. Evidentemente, no parece que sea desdeñable este esfuerzo, pues la carencia de empleo en el sector era lo suficientemente importante como para afrontarla decididamente. Sin embargo, es criticable en la medida en que supuso un sacrificio excesivo de los consumidores y en muchos casos derivó hacia procesos especulativos, inicialmente no previstos, que terminaron por «viciar» el mercado de la vivienda.

Ahora bien, en la actualidad el Gobierno es consciente de que hay que modificar esa postura y afrontar una nueva concepción de la política de vivienda. Intentaré que las próximas líneas puedan servir para indicar una forma de recobrar el rumbo perdido.

La política de vivienda a largo plazo.

Para que se cumpla razonablemente el precepto constitucional citado, es necesario que se produzca una reducción del precio de la vivienda, de forma que se consiga una adecuación entre dicho precio y la renta familiar anual, impidiendo que el primero supere en más de dos veces y media al segundo (12). Una vez conseguida esta situación, la demanda debe estabilizarse, evitando que otras normas o medidas ajenas a la política de vivienda alteren esa estabilidad, y adaptando el precio a la evolución del coste de la mano de obra y las materias primas.

Finalmente, para conseguir un equilibrio estacionario a largo plazo debe realizarse una planificación permanente de la producción de viviendas, para que ésta permita hacer frente a las variaciones en la demanda debidas a la mejora del nivel de vida y a los cambios poblacionales, y a las necesidades de reposición.

La política de demanda de vivienda a corto plazo

Para conseguir ese objetivo a largo plazo es necesario que se comiencen a aplicar una serie de medidas correctoras que la sociedad demanda con urgencia. Para resumirlas de forma clara voy a seguir la estructura planteada en el anterior apartado.

En primer lugar me refiero a la política de demanda de vivienda, ya que es la más efectiva a corto plazo. Para comenzar se hace necesario recordar que hemos identificado tres tipos y motivos de demanda: «residencia», «inversión» y «ocio», de los cuales sólo el primero se ve protegido por el concepto constitucional y por la concepción de justicia expuesta.

En efecto: ¿qué sentido tiene, no sólo de justicia, sino también de eficiencia el hacer de la vivienda un activo?; ¿es que no existen suficientes activos financieros y reales como para evitar que la vivienda se convierta en otro?, más cuando en nuestros días se está demostrando reiteradamente la inestabilidad de las cotizaciones bursátiles, de las monedas y de los precios de otros activos como el oro y demás metales preciosos; ¿cuál es la justificación para que una familia pueda disponer o no de residencia, dependiendo de las fluctuaciones del tipo de interés o de las cotizaciones en bolsa? Estas preguntas pueden parecer extremistas, sin embargo son de gran utilidad puesto que nos ayudan a ver que la vivienda como inversión sólo está justificada por un motivo: «ser alquilada». La inversión en vivienda para obtener ganancias especulativas o como activo refugio, ni mejora la eficiencia económica ni responde al criterio de justicia expuesto.

Basándonos en esta consideración, puede entenderse que cuando se habla de hacer disminuir la demanda de vivienda, me estoy refiriendo a disminuir en lo posible la demanda por motivo inversión, para que así la demanda por motivo residencia quede satisfecha a un precio menor. Igualmente el motivo ocio tampoco encuentra justificación

(11) Evidentemente, ahora voy a remitir juicios de valor que, como tales, son altamente criticables y en ningún caso tienen que ser forzosamente aceptados.

(12) Por ejemplo, una familia con una renta neta de impuestos de 3 millones de pesetas debería poder conseguir su vivienda por 7 ó 7,5 millones.

en el ámbito en que nos estamos moviendo, por lo que medidas como la desgravación a la segunda y posteriores viviendas, son injustas y antagónicas con los objetivos fijados en la Constitución (13).

Para conseguir que se minimice la demanda por motivo inversión las medidas a aplicar podrían ser las siguientes:

1. Vuelta a una regulación de arrendamientos urbanos similar a la vigente hasta 1985, en la que el importe del alquiler se revise anualmente con la variación del IPC, en la parte específica de la vivienda, y en la que el contrato haya de prorrogarse forzosamente a voluntad del inquilino, salvo en caso de venta de la vivienda, en el que este derecho se podría rescindir a cambio de una indemnización.

2. Para evitar el beneficioso trato fiscal de las rentas obtenidas por alquiler de vivienda se debería introducir un sistema de «desgravación + retención», para posibilitar la retención en fuente del IRPF de las rentas de capital generadas por este concepto. El sistema consistiría en lo siguiente: primero, se eliminaría la renta imputada de la vivienda propia en el IRPF; en segundo lugar se posibilitaría la deducción de la cuota del IRPF de una cantidad igual al producto del importe anual de dicho alquiler de la vivienda por el tipo medio efectivo resultante de la liquidación global del IRPF del ejercicio anterior (14); y en tercer lugar se obligaría a los inquilinos a retener y liquidar trimestralmente a Hacienda el 25% del alquiler pagado, siendo necesario para obtener la deducción presentar las liquidaciones de dichas retenciones y por supuesto que

el contrato de alquiler esté debidamente registrado.

Con las dos medidas propuestas muy probablemente la demanda por motivo inversión en su sentido «tradicional» se vería reducida. Y quedaría pendiente la demanda «especulativa», es decir, la que se fundamenta en procesos inflacionarios del precio de la vivienda, a la que habría que contrarrestar con otras dos medidas:

3. Una consistente en obligar al adquirente de una vivienda usada a aplicar y liquidar a Hacienda una retención en fuente de la renta del vendedor, que podría ser de un 15 ó 20% del valor de la vivienda. Retención sin la cual no debería el comprador poder inscribir la compra en el Registro de la Propiedad, ni acogerse a la deducción por inversión en vivienda del IRPF.

4. Y en segundo lugar el establecimiento de un impuesto especial aplicable a aquellos casos en los que la vivienda sea vendida antes de transcurrir cinco o seis años desde su adquisición. La cuota del impuesto debería variar inversamente con el tiempo transcurrido desde la compra y debería tener unos tipos significativos, con fuerte poder recaudatorio.

En lo referido a la demanda de vivienda por motivo ocio, para su reducción, y en tanto tiene carácter de bien de lujo, habría que fijar penalizaciones de tipo fiscal como puede ser el imputar una renta en el IRPF. En todo caso, este motivo es muy especial en un país turístico como España, por lo que su tratamiento requiere un estudio separado y muy detallado que aquí no vamos a abordar.

Como se puede observar, todas las medidas propuestas tendrían por efecto la disminución de la demanda de vivienda y por ende de su precio, que es la que sí debe mantenerse. Ahora bien, muy probablemente se viertan críticas sobre ellas porque darían lugar a un descenso de la vivienda en alquiler, con el perjuicio que ello produciría para las familias menos pudientes y para la mo-

vilidad espacial de la mano de obra. Al respecto de la primera cuestión, mi respuesta es acorde con los objetivos generales que he planteado y por tanto me limito a afirmar que, por principio, defendiendo el derecho de todos los españoles a disponer de vivienda propia y no alquilada, y la obligación de las Administraciones Públicas a hacer efectivo ese derecho, sobre todo para las clases menos pudientes (15).

Quizá sea más problemática la respuesta a la cuestión de la incidencia de la disminución del parque de vivienda en alquiler sobre la movilidad de la mano de obra, ya que son muchos los informes que indican la necesidad del aumento de dicho parque por ese motivo. En este aspecto, mi respuesta se plantea siguiendo el principio, que he venido manteniendo, relativo a que las medidas fundadas en objetivos económicos ajenos a los de la política de vivienda no deben incidir negativamente en los objetivos de esta última y que, por tanto, hay que definir medidas que «esterilicen» los efectos perniciosos que otras políticas puedan producir sobre el mercado de la vivienda.

Para finalizar con la demanda sólo resta hacer referencia a la cuestión de la financiación. El modelo «DSIV-Completo» considera las mejoras en la financiación de la adquisición de vivienda como una medida de expansión de demanda. Medida que además resulta muy costosa y acaba por ser un instrumento para garantizar el beneficio de las entidades financieras y de los promotores. Desde mi punto de vista siempre será preferible reducir el precio de la vivienda subvencionándolo aportando suelo barato, disminuyendo los im-

(13) No existe ninguna característica de justicia en el hecho de que la persona con la suficiente riqueza como para tener dos viviendas resulte subvencionada fiscalmente por los sujetos que no tienen recursos ni para adquirir la vivienda en la que residen.

(14) Esto último con objeto de garantizar la progresividad de la deducción.

(15) Además, y ya haciendo un planteamiento referido más a eficiencia que a equidad, me permito apuntar que, probablemente, los defensores de la promoción del alquiler para familias de renta baja no han evaluado suficientemente, los efectos negativos que esta política puede producir sobre la tasa de ahorro agregado.

puestos indirectos o construyendo viviendas de promoción pública, antes que subvencionar tipos de interés, porque su efecto final es aumentar el precio de la vivienda.

La política de oferta de vivienda a corto y medio plazo

Bien porque la política de demanda de vivienda no alcance una reducción de precios adecuada o bien porque produzca una cierta paralización del sector, es necesario acompañar a esta política con otra de oferta, que garantice la satisfacción de las necesidades a un precio adecuado.

La política de oferta debe orientarse hacia el establecimiento de planes plurianuales (16), en los que se contemple: la evolución prevista de la demanda distribuida geográficamente, el precio de la vivienda que se desea conseguir, la parte de demanda a satisfacer con promoción pública y la parte de promoción privada, las subvenciones e incentivos a la construcción y las actuaciones para garantizar la disponibilidad de suelo a un precio compatible con el fijado como objetivo para la vivienda. Evidentemente, la elaboración de un plan de este tipo requiere la colaboración de todos los niveles de Administración implicados, y por supuesto una política de suelo muy activa por parte de los Ayuntamientos, para garantizar que éste tenga un precio adecuado.

Para que los sucesivos planes de vivienda, que puedan arbitrar la Administración Central o las Autonómicas en sus respectivos territorios, tengan éxito, es necesario que garanticen que la inversión en vivienda sea fuerte, para aumentar el stock de vivienda a un ritmo elevado, que permita alcanzar el

precio de la vivienda fijado como objetivo. Entre las medidas que podrían contribuir a hacer exitoso un primer plan de vivienda, que solucionase el problema de la vivienda que tiene en la actualidad nuestro país, estarían las siguientes:

1. El salario de la mano de obra empleada en la construcción de vivienda no debe experimentar excesivas elevaciones, sobre todo cuando todavía existe en este sector gran número de trabajadores desempleados y cobrando subsidios. Para evitar este encarecimiento se podría obligar a que los empresarios contratasen a los trabajadores a través del INEM, haciendo perder los derechos a aquellos trabajadores desempleados que se negasen a cubrir los puestos de trabajo ofrecidos por las empresas.

2. Otra alternativa es subvencionar la financiación de la construcción de viviendas. Aquí la subvención sí opera en favor de la reducción del precio de la vivienda, ya que el promotor puede aumentar la oferta para un mismo precio de venta esperado. El resultado, por tanto, debe ser un aumento del stock de vivienda más rápido.

Ambas medidas resultarían beneficiosas para el aumento de la construcción de vivienda, pero el factor fundamental sobre el que tendría que incidir la política de oferta es el precio del suelo.

Por una parte los Ayuntamientos deberían estar obligados por ley a garantizar la existencia de suelo urbanizable disponible. Una posibilidad sería que se obligara a modificar las normas urbanísticas automáticamente, siempre que el suelo urbanizable sin construir fuese menos de diez por ciento de la extensión de la ciudad. Evidentemente, para que esta garantía resultase efectiva la ley debería obligar al Ayuntamiento a diseñar el plan urbanístico del nuevo suelo urbanizable y a los particulares a aceptar el resultado de la reparcelación asociada a dicho plan.

Conseguida la disponibilidad legal de suelo, para que el suelo esté efectiva-

mente disponible para el promotor y lo sea a un precio relativamente barato, las Administraciones implicadas podrían destinar parte de sus fondos a financiar la urbanización de los terrenos recalificados, para transformar las parcelas en solares directamente edificables (17). Esto no significa, que las Administraciones tengan que correr con el coste de la urbanización, ya que podrían recuperar con posterioridad lo invertido totalmente o en parte recaudando de los propietarios en concepto de impuesto por plusvalía.

Llegados aquí, el problema a solucionar es conseguir que los propietarios de suelo lo vendan a un precio razonable. Aquí debemos recordar que la Constitución obliga a regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación» y además que «La comunidad participará en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos». Es decir las Administraciones están legitimadas para regular la propiedad del suelo de forma que esté disponible y que sea barato.

Las medidas pueden ir desde los incentivos hasta la expropiación. Por ejemplo: los Ayuntamientos pueden comprar o expropiar terrenos rústicos y después recalificarlos a suelo urbanizable, se puede establecer un impuesto por plusvalía en el que los tipos sean altos y crezcan muy rápidamente a medida que aumentan los años entre la adquisición o la recalificación y la venta (18), etc. En todo caso, la fiscalidad sobre la transmisión del suelo debe ser tal que el propietario no consiga de plusvalía más que la rentabilidad que obtendría de haber adquirido en su lugar

(16) En los últimos 4 años no ha existido ningún plan para el sector de la vivienda y las actuaciones de la Administración Central se han dirigido a facilitar la financiación de la vivienda, dejando actuar libremente al mercado. El resultado es por todos conocido.

(17) Muchas veces el elevado coste de la urbanización de los terrenos rústicos recalificados hace que sus propietarios desistan de la urbanización, dificultando la construcción en los mismos.

(18) Con este impuesto se reducirían retenciones especulativas de suelo sin necesidad de expropiación.

cualquier activo financiero, por ejemplo un título de deuda pública. Si esto se consiguiese, con independencia de cuál sea la vía, el suelo barato estaría garantizado y muy probablemente se terminaría con todas las plusvalías y los efectos especulativos perniciosos que estas generan (19).

Siendo abundante y barato el suelo disponible, la construcción de nuevas viviendas aumentará fuertemente, satisfaciéndose la demanda a unos precios aún más bajos y garantizándose la consecución de los objetivos planificados.

En este punto sólo queda pendiente resolver el problema de los menos pudientes, para los que la promoción pública de viviendas en propiedad o en alquiler perpetuo es siempre la única salida. En todo caso la promoción pública también debe atender la demanda de las familias de rentas medias en las épocas en que los promotores privados desatienden dicha demanda.

Algunas reflexiones sobre la situación actual (20).

A comienzos del presente año, el compromiso electoral del PSOE, al que me referí con anterioridad, tomó forma mediante la puesta en marcha del «Plan de Vivienda: 92-95», elaborado a la luz de las recomendaciones realizadas por el Comité de Expertos en su Informe. Como era de prever, un punto fundamental del nuevo plan es la creación de un marco de cooperación entre las distintas Administraciones implicadas, que haga viable la aplica-

ción del mismo. Los Convenios entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y las Comunidades Autónomas, regulados por los artículos 49 y 50 del Decreto 1932/91, de 20 de diciembre, se convierten así en punto de unión de los esfuerzos de ambos niveles de Administración en materia de vivienda.

Dentro del marco de dichos convenios, es de destacar como los mismos están supeditados a que las Comunidades Autónomas apliquen un programa de suelo, que ponga a disposición de los promotores la cuantía necesaria del mismo, a un precio compatible con la política de precios de la vivienda incluida en el plan. Aparece así el precio del suelo como segundo elemento fundamental sobre el que construir el plan de vivienda.

Finalmente, el plan, al que tan breve e imprecisamente me estoy refiriendo, se instrumenta mediante un gran conjunto de medidas financieras, de subsidio al tipo de interés y subvenciones, aplicables tanto a promotores como a compradores, que prevé un gasto para el trienio de 310.000 millones de pesetas, a los que habrá que sumar las aportaciones que realicen las distintas Comunidades Autónomas.

No voy a entrar aquí en valoraciones de las distintas medidas, pues sobrepasaría con mucho el objetivo de este apartado y espero poder continuar mis reflexiones en próximos artículos. Sin embargo, sí quiero realizar algunas matizaciones de carácter general.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que, tanto por los problemas urbanísticos y arquitectónicos, como por los problemas ecológicos, como por los problemas económicos y sociales que plantea la vivienda y su construcción, este es un aspecto de la economía en el que el mercado falla, y en el que la historia demuestra que la actuación pública planificada es la mejor solución. Renunciar a dicha actuación es probablemente una actitud irresponsable y, desde luego, generadora de ineficiencia, ya que no hay mayor ineficiencia que una demanda insatisfecha. De ahí que

sea de valorar muy positivamente la aparición del nuevo plan de vivienda, pues termina con un período de indefinición de la política de vivienda, que permitió un libre juego del mercado que no ha producido efectos beneficiosos para la sociedad.

En segundo lugar, por el contrario, debo manifestar cierta preocupación, ya que, a pesar del plan y por los contenidos del mismo, se hace notar la falta de un modelo teórico que dé solidez a éste y a los futuros planes (21). Así, al conjunto de medidas, a muchas de las cuales no les niego validez, parecen más un cúmulo amorfo de incentivos, que un plan elaborado en orden a una política de vivienda, con intención de permanencia, más allá de la duración del propio plan. Probablemente ello se deba a que las medidas verdaderamente relevantes todavía no han visto la luz (22).

Por último, y en tercer lugar, me gustaría dejar indicada una apreciación que puede ser útil para reflexionar sobre la nueva política de vivienda:

Si desde la Administración Pública queremos bajar el precio de un producto tenemos dos alternativas: regular el mercado para que éste acabe por hacer bajar el precio, o subvencionarlo o producirlo directamente para así bajarlo. Probablemente, en determinados casos y sobre todo a corto plazo, lo más fácil es lo segundo, pero, seguramente, lo más viable a largo plazo es lo primero.

Luis Angel Hierro Recio

Profesor Doctor del Departamento de Teoría Económica y Economía Política de la Universidad de Sevilla.

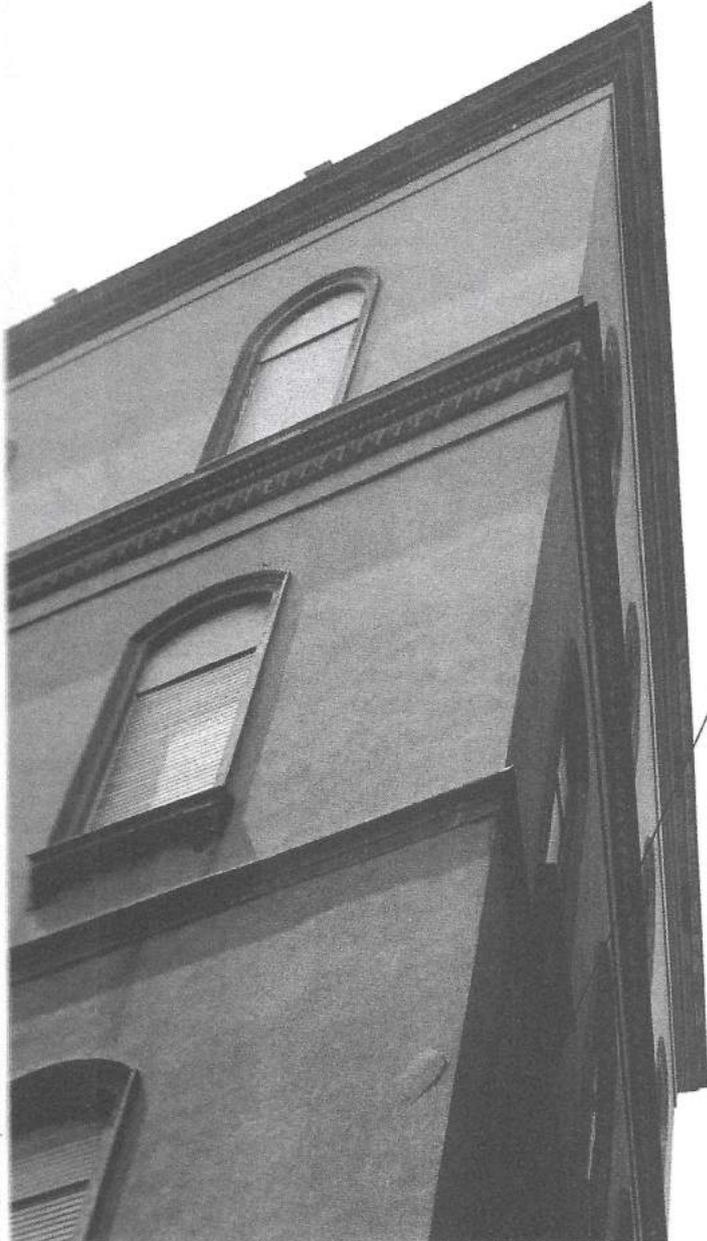
Miembro del Equipo de Investigación «Economía del Sector Público»

(19) Puede parecer excesiva la presión fiscal que se pretende para los propietarios de suelo, pero recuérdese que las plusvalías aparecen por la decisión política de la Administración Local, por lo que es justo que también desaparezcan por esa misma decisión.

(20) Esta parte del trabajo ha sido redactada con posterioridad a la elaboración del resto del artículo, para introducir algunos comentarios sobre hechos producidos en los últimos tiempos.

(21) Tampoco lo he encontrado claramente presentado en el Informe del Comité de Expertos.

(22) Regulación de alquileres, reforma de la imposición directa e indirecta en relación a la transmisión y tenencia de vivienda y suelo, reforma del mercado hipotecario, etc.



Bibliografía

BANCO HIPOTECARIO DE ESPAÑA (1989) «Informe de coyuntura: La vivienda en el primer semestre de 1989», *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, 10, otoño, págs. 129-146.

DORMBUSCH, R. Y FISCHER, S. (1978), *Macroeconomics*, McGraw-Hill, New York.

HIERRO, L. A., CARRILLO, A. M., RIDAO, M. L. Y MORILLO, M. (1990a) «Precio del suelo y precio de la vivienda: Un modelo de inversión en vivienda», *Documentos de Trabajo del Equipo de Investigación «Economía del Sector Público»*, 01/1990.

— (1990b) «Política económica y demanda de vivienda», *Documentos de Trabajo del Equipo de Investigación «Economía del Sector Público»*, 01/1990.

— (1992) «Un modelo para el análisis del gasto en vivienda», *Información Comercial Española* (en prensa), difundido previamente como Documento de Trabajo del Equipo de Investigación «Economía del Sector Público», 07/1991.

LEVENFELD, G. (1990) «La evolución actual del mercado inmobiliario en España», *Catastro*, 3, enero, págs. 36-40.