

**INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION  
DE EMPRESAS**

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

**9**

**POLITICA DE VIVIENDA**

DICTAMEN REALIZADO POR EL CONSEJO CIENTIFICO  
DEL MINISTERIO DE ECONOMIA  
DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Con una introducción y traducido por  
**SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA**



**EDICIONES ESIC (MADRID)**

Doc 1-C-9



## POLITICA DE VIVIENDA

# **INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS**

**UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES**

**UNIVERSIDAD DE ALCALA**



**5901080803**

**9**

## **POLITICA DE VIVIENDA**

**DICTAMEN REALIZADO POR EL CONSEJO CIENTIFICO  
DEL MINISTERIO DE ECONOMIA  
DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA**

**Con una introducción y traducido por  
SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA**



**EDICIONES ESIC (MADRID)**

**Título original: "Probleme der Wohnungswirtschaft", realizado por el Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn.**

**Traducción: Santiago García Echevarría.  
Instituto de Dirección  
y Organización de Empresas.  
Universidad de Alcalá de Henares.**

**Director de la Colección: Dr. Santiago García Echevarría.  
Secretarías de Redacción: Lda. Ma. Luisa Blasco Laviña.  
Lda. Lucía Juárez.**

**© de la edición en castellano: Dr. Santiago García Echevarría.  
Edita: Ediciones ESIC, Evaristo San Miguel, 10. MADRID-8 (Septiembre 1982).  
Depósito Legal: M. 28227-1982.  
I.S.B.N.: 84-7356-030-2.  
Imprime: Artegraf. Sebastián Gómez, 5. Madrid-26.**

# INDICE

---

PRESENTACION E INTRODUCCION .....	7
A. MOTIVO Y DESARROLLO DE ESTE DICTAMEN .....	13
1. Nueva necesidad de viviendas .....	13
2. Principios de una política de vivienda .....	14
B. SITUACION ACTUAL .....	17
3. Política de la vivienda en los años setenta .....	17
4. El nuevo déficit de oferta .....	18
5. Problemas de inflación .....	23
6. Valoración por lo que respecta a los objetivos de política social .....	26
7. Valoración por lo que respecta a la utilización de los bienes escasos de forma eficiente .....	28
8. Conclusiones .....	31
C. RECOMENDACIONES .....	33
9. Necesidad de una nueva orientación básica .....	33
I. DISCUSION EN TORNO A LAS ALEGACIONES DE PRINCIPIO CONTRA UNA SOLUCION DE MERCADO	
10. Cuatro argumentos en contra de una solución vía mercado ....	35
11. ¿Impiden las características específicas del mercado de la vivienda un equilibrio satisfactorio de oferta y de demanda? .....	35
12. ¿Minusvaloran los inquilinos la utilidad "real" de las viviendas? ....	38
13. Efectos externos en la economía de la vivienda .....	40
14. Economía de mercado en el sector de viviendas y distribución justa de ventas .....	42
15. Conclusiones .....	44

## II. PRINCIPIOS DE ECONOMIA DE MERCADO

16. Cuatro principios .....	45
17. Mayor libertad de contratación en el mercado de las viviendas de alquiler asegura una mayor eficiencia .....	46
18. Libertad de contratación y costes de movilidad de los inquilinos ....	48
19. Cuestiones de transitoriedad .....	50
20. Dilapidación de recursos escasos mediante privilegios fiscales .....	51
21. Reducción de los privilegios fiscales .....	53
22. Eliminación de obstáculos existentes en la construcción de vínculos .....	54
23. Ampliación de la oferta de terreno .....	55
24. Revisión de las prescripciones de construcción .....	56
25. Admisión de beneficios de escasez de ventas y diferenciales ....	57
26. Inflación como factor distorsionante .....	59
27. Inmovilizaciones en patrimonios financieros que aseguren el valor sustancial como alternativa para los inversores en suelo .....	59
28. La indización del endeudamiento privado reduce los costes financieros .....	60

## III. AYUDA AL SUJETO EN LUGAR DE AYUDA AL OBJETO PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE POLITICA DISTRIBUTIVA

29. Criterios para la configuración y delimitación de las ayudas estatales .....	61
30. ¿Transferencia monetaria libre o dinero vinculado a la vivienda? ....	62
31. Mayor grado de acierto de la ayuda individual frente a la ayuda al objeto .....	64
32. Problemas de transmisión de ayuda para la vivienda .....	66
33. Ayuda al objeto en casos excepcionales .....	66
34. Medida de la ayuda para la primera adquisición de vivienda para utilización propia .....	68
35. Liberalización del parque de viviendas sociales .....	68

## D. CONCLUSIONES

MIEMBROS DEL CONSEJO CIENTIFICO ASESOR DEL MINISTERIO DE ECONOMIA .....	73
---	----

## Presentación e Introducción

---

*Dentro de la vida económica de una sociedad moderna pocos problemas como el de la política de vivienda presenta tan amplia gama de facetas o impactos en el ordenamiento de una sociedad. La problemática de la vivienda expresa una exigencia vital en una sociedad moderna como es el que la dignidad humana encuentra un primer reflejo en la disposición de una vivienda digna y adecuada. Los niveles de dotaciones de viviendas, así como de sus equipamientos son un reflejo del grado de bienestar de una sociedad y, por otra parte, constituye una de las dimensiones económicas más significativas, no sólo por lo que se refiere a la asignación de recursos económicos, sino por el impacto inmediato que tiene el sector de la vivienda, ésto es, el de la construcción, en las coyunturas económicas.*

*Por consiguiente, la política de viviendas tiene, en primer lugar, una dimensión económica en cuanto a la asignación de recursos económicos y financieros que exige la dotación de un parque de viviendas adecuado y coherente con las necesidades de esa sociedad. Pero, además de esta asignación de recursos económicos y financieros, se plantea el problema de que éstos sean utilizados de forma eficaz, tanto por lo que se refiere a su asignación en cuanto a los diferentes tipos de "producto vivienda", como también en cuanto a su distribución territorial de las mismas. Y es que junto al problema efectivo del "producto vivienda" se producen, además, una serie de elementos definidores del entorno, tales como la correspondiente infraestructura y todos los aspectos ecológicos, que en los últimos tiempos tienen un peso muy significativo no ya sólo en el ordenamiento urbano, sino en toda la política estatal y municipal relativa a los planes de ordenación de ciudades. En todos estos aspectos de ordenamiento urbano, la vivienda es y seguirá siendo siempre el núcleo vital del mismo.*

*En segundo lugar, la política de viviendas tiene un peso muy importante en todos los países occidentales dentro de la política presupuestaria y fiscal de los Estados modernos. La búsqueda de distintas fórmulas, tanto en el plano de las acciones directas del Estado o del municipio, o de las ayudas crediticias y financieras, o de los privilegios y ventajas fiscales, configuran todo un programa, a veces difícil de abarcar, en torno a la problemática directa e indirecta de la vivienda. Las*

*cargas presupuestarias y fiscales que implica la política de vivienda, cargas directas e indirectas que en su mayoría se desconocen en el impacto total y definitivo sobre la acción pública, son una de las piezas fundamentales y que frecuentemente dominan sobre otras intervenciones estatales en el sector del mercado de las viviendas.*

*En tercer lugar, debe de considerarse, dentro de la política de la vivienda, su estrecha relación con la política social. Esto es, lo que afecta a que a determinados sectores de la población se les facilite la solución del problema de la vivienda mediante acciones directas e indirectas que tiendan a proporcionar a estos sujetos la vivienda adecuada en las diferentes regiones.*

*Por último, uno de los temas más debatidos y menos solucionado es el que un parque de viviendas con recursos inmovilizados constituye la base de todo amplio mercado en el que se cotizan estas viviendas, bien para su transmisión o bien para su alquiler. El tema de la política de alquileres adquiere dimensiones dramáticas en muchos casos porque implica una situación de injusticia aplastante con respecto a muchos de los partícipes, y, además, porque en su tratamiento actual es uno de los elementos más obstaculizadores para que exista un mercado de alquileres eficaz y justo, en lo económico y en lo social, que verdaderamente permita dar una solución más coherente y eficaz a las necesidades de las viviendas que la que se está dando en este momento.*

*El sector de la vivienda es uno de los sectores de la actividad económica en el que se refleja el mayor grado de intervención de los entes públicos, desde el Estado hasta los más dísicos entes públicos y semipúblicos que inciden en la vivienda bien de forma directa, o bien de forma indirecta a través del ordenamiento del suelo, de planes de urbanización, etc., delimitando y obstaculizando, en muchos de los casos, la posibilidad de solucionar de forma eficaz los problemas de este sector. Esta intervención pública no se limita ya, meramente, al hecho de lo que pudiéramos denominar una intervención directa, esto es, mediante la concesión de recursos económicos y financieros, sino que en casi todos los países occidentales el problema de la intervención pública, a través de los sistemas burocráticos, conoce, en este sector de la vivienda, parámetros desconocidos en cualquiera de los otros sectores de la política económica. Estas intervenciones, que podemos denominar intervenciones burocráticas, pueden reflejarse en las más diversas expresiones administrativas, que pueden ir desde el ordenamiento de la construcción, con la concesión o no de licencias, hasta la dilación de autorizaciones o de cualquier otra forma de expresión burocrática que no solamente dificultan el proceso de funcionamiento de la economía de la vivienda, sino que además ocasiona costes sustanciosos, lo que lleva innecesariamente a un encarecimiento de este sector y a una situación de inapetencia industrial que solamente se salva con situaciones especulativas, por lo que no encuentran un reflejo como actividad industrial, tanto en la construcción como en*



*el alquiler, coherente con la dimensión empresarial de otras actividades de la vida económica.*

*Desde la vertiente política, más concretamente, desde la **política social**, todo el área de la vivienda es una expresión muy importante del compromiso societario en la resolución de uno de los bienes más preciados del ser humano como es la configuración de la vivienda en su dimensión cuantitativa y cualitativa capaz de satisfacer las necesidades de los diferentes grupos sociales. Todo el sistema seguido de creciente intervención de los entes públicos para solucionar el problema de la vivienda ha llevado en las últimas décadas a tal rigidez en todo el ordenamiento, tanto de la construcción de las viviendas como de sus alquileres, que exige, desde el punto de vista de la política social, un planteamiento totalmente diferenciado del seguido hasta ahora. Puede decirse que los efectos de muchas de las medidas adoptadas por los entes públicos como medidas de política social han sido primordialmente asociales. Esto es, se han producido privilegios y concesiones a sectores de población que no son los que le corresponden y al mismo tiempo ha sustraído, de forma muy importante, actividades que pueden resolverse prácticamente por vía del mercado, estableciendo una inutilización del mercado en el sector de la vivienda. Toda la política social en el área de la vivienda ha ido orientada a fomentar el objeto, esto es, a la vivienda como tal y no al sujeto. Con ello se han producido graves incongruencias y un serio despilfarro en todo el ordenamiento de la política social, dejando a muchos sectores de la población marginales sin posibilidades de acceso a esa misma política social. Se trata, fundamentalmente, de que toda la política social en el área de la vivienda, como en las otras áreas de la política social, deben ir fundamentalmente orientadas al sujeto y solamente en casos muy excepcionales al objeto como tal. La vivienda puede constituir, en la situación actual de la política social de los Estados europeos, una de las piezas claves para el nuevo ordenamiento de todo el conglomerado de prestaciones sociales, reordenando fundamentalmente la percepción por los sujetos e involucrando con ello una reestructuración organizativa de todas las prestaciones de los entes públicos dentro de los programas de política social.*

*Pudiéramos decir que la política de la vivienda puede constituir una pieza de toque importante en el reordenamiento social con dos características primordiales: en primer lugar, la orientación de la política social al sujeto directamente, y en segundo lugar, la reorganización de todo el aparato organizativo de la política social siendo hasta ahora al objeto, esto es, a la vivienda como tal y no al sujeto. Con ello se han producido graves incongruencias y se ha producido un serio despilfarro en la asignación de los recursos, por lo que se hace necesario reconsiderar la viabilidad de un mercado libre de viviendas y de esta manera dar una mejor satisfacción a los individuos perceptores de ayudas sociales, no solamente para que no constituyan **ghettos** independientes, sino también para que se produzca el efecto*

*societario de mayor equilibrio y entren también en juego las preferencias que cada individuo da a los distintos bienes que el Estado concede dentro de una política social a sectores de población necesitados de estas ayudas de la comunidad. Para que pueda lograrse una economía de mercado en el sector de la vivienda y de los alquileres es necesario modificar organizativamente la política social en torno a la vivienda y de esta manera poder lograr los dos objetivos fundamentales: introducir el área de la vivienda en una economía de mercado y satisfacer las necesidades sociales. Y ello precisamente mediante una mejor utilización y asignación de los recursos económicos y financieros y de una mayor justicia social. Con el intervencionismo actual del Estado ninguno de estos dos principios, esto es, ni la eficacia económica ni la eficacia social se cumplen en las dimensiones deseadas.*

*La actuación directa del Estado debe reservarse para casos marginales y de esta manera, además, se lograría, en los momentos actuales de la coyuntura económica, un impacto muy importante sobre el sector de la construcción y de los alquileres. Si se considerase por un solo momento lo que significaría la puesta en el mercado de las miles de viviendas disponibles y vacías, así como también lo que puede significar el impacto de la construcción con expectativas de resultados favorables, en el momento de la coyuntura actual, se vería cómo es necesario un nuevo ordenamiento de este área de la actividad económica.*

*Pero es que además una liberalización de la economía de la vivienda, tanto en lo relativo a la construcción como en cuanto a los alquileres, implicaría, necesariamente, una exigencia de primera magnitud al responsable político cara a las posibilidades del ahorrador para colocar su inversión. Si la construcción de viviendas constituye solamente un refugio para tratar de guardar los recursos de ahorros disponibles y salvaguardarlos de la erosión monetaria, por no existir otras posibilidades, o si el recurso a la inversión en viviendas es una expresión especulativa, puede asegurarse que en cualquiera de los dos casos constituye una transferencia errónea de recursos económicos y financieros dentro de una economía, lo cual incide, de forma muy negativa, en el resultado de la actividad económica misma. Por ello, una economía de mercado en el sector de la construcción de viviendas y alquileres exigiría al político responsable el dar una mayor estabilidad monetaria, el ofrecer más posibilidades al ahorrador para que pueda obtener seguridad en cuanto a mantener el valor sustancial de sus ahorros, y con ello se procedería de forma muy estimable a una canalización óptima de los recursos económicos y financieros de un país. Están aún por hacer las cuentas del impacto que ha podido tener en países como el nuestro la canalización de recursos económicos y financieros, bien por especulación, bien por asesoramiento debido al deterioro monetario y de la canalización errónea de recursos hacia este sector en lugar de hacia otros sectores productivos en nuestra economía. Estas no son cuestiones de pasado, son cuestiones de presente y de futuro y, por tanto, el ordenamiento del sector de la vivienda*

*tiene, en una economía moderna, una trascendencia que va mucho más allá de lo que puede tener un sector en sí, aun a pesar de sus interdependencias con los demás sectores.*

*En este sentido se publica este dictamen firmado por catedráticos de muy diversas Universidades centroeuropeas para el ministro de Economía de la República Federal de Alemania. Consideramos que en este documento se hace un análisis de esta problemática, centrado a veces en la problemática alemana, pero que puede aplicarse perfectamente a la situación española en muchos de sus aspectos. Además, con ello se intenta contribuir como expertos al análisis de uno de los sectores más polémicos, con mayor repercusión política y social y con mayor incidencia económica, así como uno de los sectores que mayor impulso motoriz podría presentar de inmediato en la situación coyuntural. Esta es una contribución universitaria a la problemática actual del sector de la vivienda y, a su vez, una aportación para el ordenamiento de uno de los sectores con mayor penetración en una sociedad moderna,*

*Alcalá de Henares, julio 1982.*

SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA

*Catedrático de Política Económica de la Empresa*

## **A. Motivo y desarrollo de este dictamen**

---

### **I. NUEVA NECESIDAD DE VIVIENDAS**

A pesar de que la dotación de viviendas respecto a la población en la República Federal de Alemania, en su conjunto, no ha sido nunca tan favorable como actualmente, y a pesar de que puede estimarse que la República Federal de Alemania cuenta con un equipamiento de viviendas que puede ser valorado como uno de los mejores del mundo, se habla actualmente de una "nueva necesidad de viviendas".

En una serie de ciudades se han planteado en el mercado, desde hace unos años, estrangulamientos en la disposición de viviendas relativamente bajos y que afectan, fundamentalmente, a aquellas economías domésticas de nueva creación y con gran movilidad, economías domésticas en crecimiento, "familias incompletas" y demandantes con un bajo prestigio social o con rentas bajas.

Al mismo tiempo, viviendas grandes y, en gran medida, con precios relativamente bajos son frecuentemente habitadas por familias o por personas que viven solas. Estos hechos han llevado ya con anterioridad a discusiones entre la población. A la vista de la ocupación de viviendas vacías se ha acentuado el debate, asignando al problema, desde el punto de vista de motivos políticos e ideológicos, una importancia fundamental de política de orden.

## 2. PRINCIPIOS PARA UNA POLÍTICA DE VIVIENDA

Como consecuencia de la situación de la economía de la vivienda, se produjeron una serie de iniciativas políticas diversas que, sin embargo, no se ajustan al problema ya que, en su mayoría, solamente plantean los síntomas y no son capaces de eliminar las verdaderas causas de esta evolución errónea. Por lo tanto, este Consejo Asesor considera urgente aceptar la "necesidad nueva de viviendas" como motivo para establecer una serie de consideraciones sobre la política de viviendas a largo plazo y orientada a unos principios básicos. Y ésto, además, parece necesario por el hecho de que, como consecuencia del compromiso estatal en la economía de la vivienda, se producen cargas en las economías públicas que ya no parecen ser soportables, y sería posible descargar estos presupuestos mediante una nueva orientación de la política de la vivienda. Y puesto que a este Consejo Asesor lo que le interesa es la elaboración de principios para la política de la vivienda, se renuncia a los detalles. Un diagnóstico detallado daría un cuadro totalmente equívoco, —en la medida en que fuera posible— sobre todo como consecuencia de las múltiples intervenciones estatales que se han ido acumulando en este mercado. Por ello, a continuación, solamente se trazarán las líneas relevantes de la estructura. En este sentido, el Consejo Asesor, se plantea, en primer término (parte B), el diagnóstico del mercado de la vivienda. Respecto a este mercado señala que

- a) la política de la vivienda se ha configurado orientándose a objetivos de política social, legislándose constantemente y replanteando objetivos que no podían ser alcanzados todos ellos al mismo tiempo, o solamente parte de ellos, y que no se podía alcanzar de forma completa o perfecta.
- b) La política de la vivienda realizada hasta ahora, junto con las condiciones marco fiscales y las de política económica, ha restringido una utilización eficiente de los recursos escasos.
- c) El mercado de la vivienda reacciona de forma más intensa que otros mercados a las evoluciones de la economía global (por ejemplo, a la inflación) y a las medidas de política monetaria.

Partiendo de este diagnóstico, el Consejo Asesor en la parte C de este Dictamen discute los principios que por parte de la política de la vivienda debieran ser seguidos de forma más unívoca que hasta ahora. Y a este respecto se llega a las recomendaciones siguientes,

- d) en la economía de la vivienda deben de introducirse de forma constante más principios de economía de mercado (mayor libertad de contratación entre propietarios e inquilinos, reducción de los privilegios fiscales, atractivos conformes al mercado para incrementar la oferta de terreno para construir y la reducción de los costes de construcción);

- e) eliminar todas las distorsiones de la economía de la vivienda producidas por la inflación;
- f) realizar una política de la vivienda orientada a los objetivos de política social cada vez más en base a una ayuda al sujeto.

Estas recomendaciones constituyen un desarrollo de la propuesta realizada por este Consejo Asesor en su Dictamen “Valoración de la vivienda en la Economía Social de Mercado”, publicado el 7 de mayo de 1950, y en su Dictamen “Desarrollo de los alquileres de viviendas y las medidas previstas para limitar el crecimiento de los alquileres”, del 12 de diciembre de 1970.

## B. Situación actual

---

### 3. POLÍTICA DE LA VIVIENDA EN LOS AÑOS SETENTA

Los problemas actuales del mercado de la vivienda, se encuentran en estrecha relación con las modificaciones de la política de la vivienda que se introdujeron a comienzos de los años setenta y a los que se refirió, llamando la atención, este Consejo Asesor en su Dictamen del 12 de diciembre de 1970. Estos elementos determinantes de la política de la vivienda son los siguientes:

En los años posteriores a la II Guerra Mundial, la política de la vivienda estatal se encontró primordialmente ante el esfuerzo de regular la utilización del parque de viviendas disponibles mediante una intervención económica pública (economía de la vivienda intervencionista), así como con la construcción de nuevas viviendas que debería ser fomentada con el fin de eliminar el fuerte déficit de viviendas, surgido como consecuencia de la destrucción de la guerra y la fuerte emigración de fugitivos. Como instrumento para el fomento de esta política, sirvieron, por una parte, las subvenciones en forma de ayudas de capital y de tipo de interés más baratos para la construcción de viviendas sociales y, en segundo lugar, las cuasi subvenciones del tipo más diverso de la legislación fiscal. Estas medidas de fomento se complementaron mediante una limitación de los alquileres para el parque de viviendas existentes y para la construcción de viviendas sociales. Después de que en los años sesenta se había alcanzado ya un parque de viviendas que se creyó que podía ser suficiente para que se produjera una adaptación de la oferta a la demanda en el mercado, se modificaron las prioridades en la política estatal de construcción de viviendas. Surgieron, en un primer plano, posiciones defendiendo de forma más acentuada que hasta ahora las correcciones de política social en el proceso de mercado.

En los años sesenta se introdujo de forma paulatina —en la medida de lo posible para la eliminación de déficits de demanda calculables— un aligeramiento am-

## B. Situación actual

---

### 3. POLÍTICA DE LA VIVIENDA EN LOS AÑOS SETENTA

Los problemas actuales del mercado de la vivienda, se encuentran en estrecha relación con las modificaciones de la política de la vivienda que se introdujeron a comienzos de los años setenta y a los que se refirió, llamando la atención, este Consejo Asesor en su Dictamen del 12 de diciembre de 1970. Estos elementos determinantes de la política de la vivienda son los siguientes:

En los años posteriores a la II Guerra Mundial, la política de la vivienda estatal se encontró primordialmente ante el esfuerzo de regular la utilización del parque de viviendas disponibles mediante una intervención económica pública (economía de la vivienda intervencionista), así como con la construcción de nuevas viviendas que debería ser fomentada con el fin de eliminar el fuerte déficit de viviendas, surgido como consecuencia de la destrucción de la guerra y la fuerte emigración de fugitivos. Como instrumento para el fomento de esta política, sirvieron, por una parte, las subvenciones en forma de ayudas de capital y de tipo de interés más baratos para la construcción de viviendas sociales y, en segundo lugar, las cuasi subvenciones del tipo más diverso de la legislación fiscal. Estas medidas de fomento se complementaron mediante una limitación de los alquileres para el parque de viviendas existentes y para la construcción de viviendas sociales. Después de que en los años sesenta se había alcanzado ya un parque de viviendas que se creyó que podía ser suficiente para que se produjera una adaptación de la oferta a la demanda en el mercado, se modificaron las prioridades en la política estatal de construcción de viviendas. Surgieron, en un primer plano, posiciones defendiendo de forma más acentuada que hasta ahora las correcciones de política social en el proceso de mercado.

En los años sesenta se introdujo de forma paulatina —en la medida de lo posible para la eliminación de déficits de demanda calculables— un aligeramiento am-



plio de la política intervencionista en las viviendas por parte del Estado. Además, se complementaron las medidas que se habían aplicado casi exclusivamente en forma de privilegios fiscales y de subvenciones de capital, mediante el fomento de la construcción de viviendas en base a una transferencia monetaria de ayuda (dinero para la vivienda) que venía motivada por aspectos de política social. En esta fase, la política de la vivienda se basó en el convencimiento de que el ordenamiento de economía de mercado en el campo de la economía de la vivienda era el más apropiado para poder lograr un equilibrio de oferta y demanda, y que los puntos de vista de la política social podrían ser reemplazados por una política orientada al apoyo individual.

Con motivo de las tensiones parciales y regionales en el mercado de la vivienda, especialmente en el mercado de las viviendas antiguas, con el correspondiente incremento de los alquileres en los mercados parciales afectados, se planteó, sin embargo, en 1971, una reorientación de la política de la vivienda. La política de introducción paulatina de situaciones de economía de mercado se abandonó mediante una eliminación sistemática de las vinculaciones de los alquileres en el campo de las viviendas antiguas, en favor de una limitación indirecta de los alquileres y un acen tuamiento de los componentes de política social en la política de vivienda estatal, mediante una protección cada vez más amplia a los inquilinos. Con la "ley para la mejora del derecho de alquileres y para la limitación del incremento de alquileres, así como para la regulación de las prestaciones de ingenieros y arquitectos" del 4 de noviembre de 1971, y mediante la "ley sobre la protección frente a la rescisión de alquileres en las viviendas" del 25 de noviembre de 1971, se introdujeron regulaciones muy amplias sobre los alquileres (concepto de alquileres comparativos) y amplias prescripciones para proteger la rescisión de contratos de alquiler. Estas prescripciones afectaron también a las viviendas de financiación libre, que hasta entonces habían sido exceptuadas de la economía intervencionista de la vivienda y de la limitación de alquileres. Lo que en un principio se introdujo como regulaciones transitorias se convirtió, en 1974, en un derecho permanente en el Código Civil. Estas medidas se complementaron en 1977 mediante la aplicación del fomento fiscal de la vivienda (artículo 7 b de la ley fiscal) para la adquisición de viviendas y casas del parque de viviendas ya existentes. Con ello, se pretendía alcanzar por motivos de política patrimonial, pero también por motivos urbanísticos, un tratamiento idéntico para la adquisición de nuevas y antiguas construcciones, y además se intentaba fomentar la movilidad entre los propietarios de las viviendas.

#### 4. EL NUEVO DÉFICIT DE OFERTA

a) En los años sesenta se registraron elevados volúmenes de construcción que se situaban sobre la media y dentro de las ligeras oscilaciones coyunturales. Desde comienzos de los años setenta y hasta 1973, se produjo un boom de construcción

como consecuencia del proceso inflacionista ("oro en cemento armado") que llevó a un exceso notable de la oferta en el sector de las construcciones con financiación libre. lo que se reflejó en una elevada existencia de viviendas nuevas vacías. Es a partir de 1975 cuando se produce una paulatina reducción de estas viviendas vacías.

A partir de 1974, el volumen de las viviendas en alquiler se redujo de forma dramática, alcanzando cifras de 1/3 del volumen medio de los años precedentes. Por el contrario, el volumen de viviendas de nueva construcción para una y dos familias prácticamente se mantuvo constante en una primera fase. Solamente en épocas recientes se ha producido, como consecuencia de los crecientes costes de financiación, una baja importante de nuevas construcciones en viviendas unifamiliares, mientras que la reducción de las nuevas construcciones de casas de viviendas bifamiliares ha sido menos dramático. Y puesto que la disponibilidad de viviendas en aquellas áreas de aglomeración es más acentuada que en otras áreas basadas en las viviendas de alquiler en casas de varias viviendas, se ha producido un retroceso muy acentuado de la oferta de nuevas viviendas en las áreas de aglomeración, de manera que han surgido aquí los estrangulamientos.

b) Son muy diversos los motivos que afectan a la disminución de la construcción de viviendas para alquiler financiadas libremente a partir de 1974. Se aprecia, en primer lugar, que en la época del "boom" de la construcción, de 1969-73, se arrastró una excesiva oferta que llevó a una reducción notable de la rentabilidad de las viviendas de varias familias a corto plazo. Además, parece haber jugado un papel muy importante el hecho de que a partir de mediados de los años setenta se de a conocer y se discuta un pronóstico pesimista sobre la evolución de la población; a partir de lo cual se ven disminuidas las expectativas de rentabilidad de las viviendas de alquiler. Además, parece que se ha retraído la demanda de viviendas de alquiler porque ha disminuído el atractivo por esta forma de viviendas. Pero fue decisivo el hecho de que, como consecuencia de la legislación en torno a la política de viviendas, se crearon incertidumbres sobre la futura rentabilidad de las viviendas de alquiler. Cuando no existía, para las viviendas de financiación libre, una regulación estatal de los alquileres y no existían prescripciones de protección para la rescisión de contratos de alquiler, un inversor podía calcular, incluso para las épocas de un excedente de oferta temporal y, ello con una presión a la baja de los alquileres, las posibles expectativas de rentabilidad de la inversión para el conjunto de período de vida de una vivienda. Este tipo de cálculo económico se ha invalidado con la introducción de las regulaciones de los precios de los alquileres y de las prescripciones sobre protección de los contratos de alquiler, sobre todo, teniendo en cuenta que no se permite rescindir un contrato de alquiler a los efectos de elevar el alquiler.

c) Por lo que afecta a la reducción en la construcción de viviendas sociales, debe verse fundamentalmente que, por una parte, los costes de construcción y los

costes del terreno se han incrementado de forma muy notable y por encima de los tipos de alquileres aprobados para las nuevas viviendas. Como consecuencia de este hecho, se incrementaron las diferencias entre los alquileres que corresponden al coste de la vivienda y los alquileres autorizados en la construcción de viviendas sociales, esto es, surge aquí la necesidad de subvención por metro cuadrado para las viviendas sociales. Puesto que, por otro lado, no se elevó correspondientemente el volumen de los medios públicos disponibles para la construcción de viviendas sociales, se vió reducida la oferta de nuevas construcciones de este tipo de viviendas.

d) Para la actividad constructora, especialmente —como ya se ha mencionado—, la construcción de viviendas sociales, pero también para la construcción de las viviendas libremente financiadas, se debe de considerar desfavorable el desarrollo de:

- 1) los costes de construcción,
- 2) los costes de los terrenos, así como los costes de financiación.

Los costes de construcción casi se han duplicado desde los años cincuenta hasta el momento actual con respecto a las rentas netas de un trabajador industrial, mientras que durante los años setenta se mantuvo aproximadamente el incremento en la misma medida, las rentas netas del trabajador industrial se han incrementado de forma ligeramente superior al índice del coste de vida. Por el contrario, en los años setenta los precios de los terrenos se han incrementado de forma más acentuada que la media de las rentas netas de un trabajador industrial, pero, sobre todo, aún de forma más notable, que la evolución del índice del coste de vida.

1) El incremento relativo de los costes de construcción por vivienda depende, entre otros elementos, de las elevaciones surgidas por los niveles de exigencia en cuanto la dimensión y dotación de la vivienda resultantes como consecuencia de los incrementos de renta per capita. Como consecuencia de ello, con unas rentas crecientes per cápita se han incrementado tanto la superficie media de vivienda por persona como la dotación cualitativa de las viviendas.

El incremento de las exigencias al equipamiento de las viviendas encuentra su reflejo en los comportamientos de planificación municipal (amplitud de calles, exigencias de planificación, gastos de preparación de terrenos), en las ordenanzas de construcción, en las normas DIN, y en las determinaciones de seguridad y fomento de las viviendas sociales en los distintos Estados federados.

Son muchos los hechos que parecen abonar el que la adaptación permanente y el desarrollo autónomo de las diferentes normas y prescripciones frente a las que se encuentra cada uno de los constructores, han contribuido a la elevación de los costes de construcción medios por metro cuadrado de vivienda. Estas prescripcio-

nes deben proteger para que los constructores no realicen construcciones indebidas o en condiciones inadecuadas; con ellas se busca, además, prolongar el ciclo de vida de los edificios, se trata de que a largo plazo se reduzcan los gastos de mantenimiento, se trata de acelerar la estandarización y racionalización o de elevar la seguridad de los edificios. Pero también plantean, sin embargo, las exigencias de un Estado social como expresión del deseo de pretender una disposición generalizada de viviendas "adecuadas". La adaptación constante a las normas que se consideran estándares mínimos y que reflejan las exigencias crecientes, llevan a que la oferta en las construcciones de viviendas nuevas sencillas, que en años precedentes se consideraron como adecuadas, se reduzca. Sobre este aspecto volveremos más adelante. Lo que es muy dudoso, además es en qué medida la adaptación de tales realizaciones prescriptivas son un reflejo de la valoración que hace la Sociedad sobre lo que considera una vivienda adecuada, o si, por el contrario, son también consecuencia de la presión de grupos de intereses, o de normas y ordenaciones exageradas por parte de agrupaciones gremiales, de oficinas técnicas o de políticos especialistas; que no se plantean en primer término la utilidad para el inquilino y para el propietario. El hecho de que en el proceso, en su conjunto, se desarrolle la acumulación y aplicación de normas de constructores y de expertos de la construcción, sin un control intensivo por la demanda de niveles cualitativos y de forma autónoma, se ha convertido ya en sí mismo problemático.

2) El incremento relativo de los precios de los terrenos en los últimos años se basa en varios motivos que llevan a una reducción de la oferta de terreno para la construcción. En primer lugar, muchos terrenos no se venden debido a que son considerados inversiones más seguras desde el punto de vista de la inflación y se ven favorecidas fiscalmente; y no se construyen porque la rentabilidad en las viviendas de alquiler es muy dudosa. Además, se debe tener en cuenta que, a partir de 1971, y como consecuencia de una decisión del Tribunal Constitucional Federal, está también sujeto el suelo agrícola a la liquidación del impuesto sobre el incremento de valor realizado con la venta del suelo utilizado para la agricultura, lo que ha llevado a una reducción de la oferta. Además, ejerce una presión desfavorable el hecho de que, por motivos de política agrícola, se tropiece con grandes obstáculos administrativos, superiores a los existentes hasta ahora, para la utilización de terreno agrícola en construcción de viviendas. Además, juega un papel creciente el hecho de que los municipios, por motivos ecológicos, a la hora de asignar terreno de construcción actúan de una forma muy reticente. La captación de nuevos terrenos de construcción, y la misma construcción en terrenos ya autorizados para la construcción, fracasa frecuentemente en las exigencias que se provocan por motivos de preocupación ecológica. Y a este respecto se trata, frecuentemente, de un conflicto real entre objetivos por lo que se refiere al mantenimiento de un entorno favorable y la creación de viviendas suficientes. Pero también frecuentemente estas exi-

gencias se plantean por otros motivos distintos de los del entorno ecológico: los intereses individuales se ocultan detrás de la supuesta amenaza al bien común.

Incluso en el caso de que pudieran eliminarse todos los obstáculos para la modificación en la utilización de terrenos, no puede evitarse que a un incremento del Producto Nacional Bruto per capita le acompañe un incremento de los precios de los terrenos.

e) El actual déficit de oferta de viviendas que puede observarse en sectores parciales del mercado de alquileres, no se debe solamente a la reducción en la actividad constructora, sino también a la reducción de la oferta de las viviendas existentes, lo que se debe, en primer lugar, a la nueva legislación de alquileres, en segundo lugar, al fomento estatal de la modernización de viviendas y, en tercer lugar, a motivos fiscales.

- La interdependencia original en la reducción de la oferta del parque de viviendas y el nuevo derecho de alquileres, se aprecia, de forma muy clara, en el hecho de haberse limitado fuertemente las elevaciones de alquileres en los contratos existentes, mientras que en los contratos nuevos se pueda negociar libremente estos alquileres.

Por lo tanto, en aquellas construcciones de viviendas no vinculadas los contratos de alquileres son tendencialmente más elevados que en los contratos antiguos en las viviendas. La consecuencia es un acaparamiento de viviendas, ya que para un inquilino es frecuentemente más ventajoso el mantener una vivienda antigua grande que alquilar una vivienda nueva más pequeña, con precios de alquiler más elevados por metro cuadrado.

Pero influyen, aún más las diferencias de los precios de alquileres entre las viviendas sociales antiguas y aquellas viviendas nuevas libremente financiadas, lo que lleva a un acaparamiento comparativamente mayor de viviendas más baratas. Y puesto que el inquilino solamente tiene que demostrar la justificación para acceder a una vivienda social en el momento de su contratación, y con el tiempo estas viviendas sociales son más baratas en comparación con las nuevas construcciones, y como aún perdiendo el derecho de subvención no están obligados a abandonar la vivienda social, es por lo que se tiene actualmente que una gran parte del parque de viviendas sociales se encuentra en posesión de personas cuyas rentas, que les han dado a la obtención de una vivienda social, están por encima de los límites necesarios (ocupación errónea de las viviendas sociales).

Y puesto que la modernización de viviendas se fomenta con medidas estatales (por ejemplo, prescripciones fiscales en cuanto a la renta y la ley de fomento de construcción de ciudades), especialmente por su vinculación con

las medidas de ahorro energético (ley de modernización y de ahorro de energía), y al existir la posibilidad de una elevación de los alquileres en los contratos existentes de forma más realista cuando se realiza una modernización, se ha desarrollado toda una tendencia a la modernización del parque de viviendas existentes, lo que lleva a una reducción de los parques de viviendas relativamente más sencillas y más baratas. Mientras que normalmente tiene lugar un proceso natural de envejecimiento de las viviendas, existiendo, junto a las viviendas nuevas, una oferta de viviendas antiguas, más sencillas y también más baratas, como consecuencia de la actuación estatal favoreciendo la modernización, se ha modificado la estructura natural de oferta. La actividad de nuevas construcciones se ha visto reducida de forma relativa y se ha visto sustituida por las modernizaciones.

Con ello, lo que se ha conseguido es elevar la calidad media del conjunto del parque de viviendas, pero se ha visto reducida la oferta de viviendas más sencillas y más baratas.

- Y puesto que el derecho de alquiler excluye una rentabilidad suficiente en la mayoría de los casos, la modernización se ve acentuada generalmente por consideraciones fiscales. Y dado que el sistema fiscal no es neutral, puede alcanzarse frecuentemente a través de una utilización consecuente de toda la legislación fiscal y la normativa existente de las posibilidades de oferta fiscal (modelo para construcción de viviendas) una adecuada rentabilidad de las medidas de construcción.

## 5. PROBLEMAS DE INFLACIÓN

a) De la inestabilidad del valor monetario surgen una serie de distorsiones sobre el mercado de viviendas y sobre la política de la vivienda. La experiencia demuestra que durante décadas los propietarios de patrimonio inmovilizado, por regla general, han salido mejor parados que los propietarios de patrimonio financiero. Esta discrepancia se ha visto, incluso, acentuada por el propio derecho fiscal que ha tenido menor presión sobre los patrimonios inmobiliarios que los patrimonios financieros. En el impuesto sobre la renta se recogen de forma completa aquellas partes provenientes de los ingresos por intereses, que desde el punto de vista económico solamente representan una compensación por las pérdidas de inflación, mientras que los propietarios de viviendas se han visto favorecidos por unas amplias posibilidades de amortización. De lo cual se deriva una demanda mantenida de terrenos, con el objeto de obtener una inversión en inmovilizado que no se vea en peligro con la inflación y, como consecuencia de esta acaparamiento de terrenos, se ha producido una reducción de la oferta de los mismos que lleva necesariamente a

una elevación de los precios del terreno y a una reducción de la movilidad del suelo.

Incluso la propiedad del suelo sin rendimientos (por ejemplo, en la forma de terrenos para construcción no construidos) puede valorarse a largo plazo como una inmovilización patrimonial atractiva a la vista del bajo valor unitario, las expectativas de un elevado incremento de valor, así como el hecho de que los incrementos de valor no realizados no están sujetos a imposición fiscal. Incluso el incremento de valor realizado no tiene porque ser sujeto de fiscalidad por parte del propietario privado cuando han transcurrido los dos años de "plazo de especulación". Frente a ello, el impositor en patrimonios financieros calcula que incluso en períodos con un elevado tipo de "interés real", como dominan actualmente "antes de impuestos", que "después de impuestos" —sobre todo en las fases de alta progresión de la tarifa de rentas— lleva a tipos de interés reales negativos.

b) El Banco Emisor ha incidido a través de su política monetaria en los últimos años de forma enérgica en la evolución inflacionista. Como consecuencia de ello, los elevados tipos de interés nominales y reales han llevado a una fuerte elevación de los costes financieros. Y puesto que los costes de intereses en la construcción de viviendas son un componente muy importante dentro del conjunto de los costes, la financiación se ha hecho cada vez más difícil. Esto también tiene validez para las viviendas sociales.

c) En el marco de esta evolución se han producido, dentro del mercado de capitales organizado, fuertes fluctuaciones que ha llevado a grandes incertidumbres en el mercado de la vivienda. Los propietarios de valores mobiliarios con largos plazos de vencimiento se han visto asustados por los retrocesos en las cotizaciones. Tanto para los prestamistas como para los prestatarios, la incertidumbre que existe en cuanto a la futura evolución del mercado de capitales, ha llevado a un reducción drástica de los plazos de vencimiento de las nuevas emisiones de valores mobiliarios, de tal manera que hoy no existe para la construcción de viviendas la posibilidad de una financiación a largo plazo con cargas financieras previsibles. Más bien, muchos deudores de créditos hipotecarios han tenido que realizar, al cabo de pocos años, una reestructuración de la deuda, existiendo una total incertidumbre sobre las condiciones de la nueva financiación. Mientras que los costes de financiación se encuentren sometidos a fuertes oscilaciones como consecuencia del derecho de alquileres en su conjunto, se han creado rigideces insalvables. Con ello, se ha producido un empeoramiento muy acentuado de la rentabilidad de la construcción de viviendas para alquiler en los últimos tiempos.

d) El sector de construcción que más se ha resistido a un empeoramiento en los últimos años ha sido el de la construcción de viviendas de una y dos familias (incluyendo la construcción de viviendas de propiedad) para uso propio y dentro

del marco del modelo ya mencionado de "Bauherrenmodell" (1). En las viviendas de dos familias, en los denominados "Bauherrenmodell", se compensan de forma considerable las elevadas cargas por intereses mediante la total utilización de las posibilidades fiscales. Además, son los propietarios de la propia vivienda los que están más dispuestos a aceptar, en interés de su propia formación patrimonial asegurada, una carga inicial más elevada. El "Bauherrenmodell" debe su atractivo, sobre todo, a la acumulación de posibilidades fiscales y es solamente atractivo en principio para los constructores con niveles de rentas elevadas.

Ultimamente, sin embargo, se ha visto reducida también el área de la construcción de viviendas propias como consecuencia de los elevados costes de financiación y los reducidos plazos de financiación, y todo ello en combinación con un incremento sobreproporcional de los precios de los terrenos y de los costes de construcción, lo que ha elevado fundamentalmente el "límite de la disposición a construir".

e) En el sector de las Cajas de Ahorro para la Construcción, en las que el ahorro para la construcción es en un proceso lento, con el fin de conseguir los medios propios necesarios, se ha hecho cada vez más difícil como consecuencia de la elevación sobreproporcionada de los precios de los terrenos, condicionada por la inflación, de los costes de construcción y de los costes financieros, para los que las Cajas de Ahorro para la Construcción no pueden conceder hipotecas primeras. En el sistema de las Cajas de Ahorro para la Construcción, se han producido reestructuraciones indeseadas en favor de los ahorradores a corto plazo (sobre todo de personas bien situadas), los cuales pueden financiar los elevados importes mediante la aceptación de créditos, lo que empeora las posibilidades para aquellos ahorradores a largo plazo peor situados, que solamente pueden realizar tales ahorros detrayéndolos de sus rentas corrientes.

f) Desde el punto de vista de la lucha contra la inflación, el fuerte efecto de la política restrictiva del Banco Emisor sobre la construcción de viviendas no debe enjuiciarse solamente desde una óptica negativa. Y puesto que una política de elevados intereses y de una liquidez bancaria reducida tiene como consecuencia, por regla general, que el volumen de las inversiones posibles a financiar mediante créditos, se vean reducidas en interés de la lucha contra la inflación, no debe sorprender el que cuando un sector económico, tan independiente del tipo de interés, como el sector de la construcción de viviendas, éste se convierta en uno de los sectores más afectados por la política de estabilidad. Al mismo tiempo, ello ha llevado, como consecuencia del fuerte trabajo intensivo del sector de la construcción, a consecuencias muy importantes sobre el grado de ocupación. Y puesto que la construc-

---

(\*) Se entiende por "Bauherrenmodell" la utilización consecuente de todas las posibilidades fiscales por parte del impositor privado de capital.



ción de viviendas de alquileres es la que se ha visto más afectada, puede decirse, sin lugar a dudas, que no es tanto la política de estabilidad la que ha afectado, sino más bien lo que se refiere a la problemática de la política de viviendas en la nueva trayectoria en la que incide el derecho de alquileres.

## 6. VALORACIÓN POR LO QUE RESPECTA A LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA SOCIAL

a) Sin duda, las medidas de los años setenta han llevado a que

- Se acentúe la protección frente a la rescisión del contrato para el inquilino en los contratos existentes,
- Se vea limitado transitoriamente el incremento para los contratos de alquiler existentes.

En su conjunto, sin embargo, puede señalarse que los objetivos de política social en la política de la vivienda sólo se han alcanzado de forma muy incompleta. Ello se debe, sobre todo, al hecho de que estos objetivos de política social, en su conjunto, fueron muy diversos y muy diferenciados e incluso conflictivos entre sí, cuando no contradictorios.

b) Así, junto al objetivo de facilitar a la población las viviendas necesarias, se planteó también el objetivo de elevar los estándares de las viviendas. La creciente calidad de las viviendas no sólo fue una consecuencia resultante del mercado, sino también un objetivo declarado de la política de la sociedad de bienestar. Adicionalmente, se vieron obligadas mediante normas de mayores exigencias (prescripciones jurídicas, normas técnicas, etc.), y la praxis fiscal contribuyó a que la modernización de las viviendas constituyese uno de los campos preferentes del ahorro fiscal (mientras que, al mismo tiempo, el ahorro fiscal con cargas crecientes de gastos se convertía en una "fuente de ganancia" muy específica).

Las inversiones para la mejora de los parques de viviendas (modernización y mantenimiento), en la segunda mitad de los años setenta, se han visto incrementadas por encima de la media. Al mismo tiempo, se planteó, en comparación con el pasado, un mayor número de integración de viviendas. Con lo cual se vio seriamente afectada la oferta de viviendas a bajo precio. Las relaciones de oferta/demanda se empeoraron de forma sobreproporcional en contra de aquellas economías domésticas con rentas bajas. No pocas veces, también, se han mantenido fuera del proceso de modernización tales economías domésticas.

c) La política de viviendas estatal, además, actuó frecuentemente más a favor de los sectores de clase media y superior, mientras que se descuidaron los problemas de los sectores de población de rentas más bajas.

Esto puede afirmarse de forma general para todas las ayudas fiscales en la construcción de viviendas. Tiene validez, sobre todo, para aquellos sectores en los que la política patrimonial se acentúa a través de la política de viviendas (especialmente en el fomento de la construcción de viviendas unifamiliares). Con precios crecientes y costes crecientes, esta política descuidó aquellos grupos de la sociedad más desfavorecidos y ello en mayor grado cuanto más se elevaron los estándares exigidos.

Con la adquisición de viviendas propias a través del ahorro en la construcción se favoreció a aquellos círculos de personas que tenían una situación más favorable al disponer de rentas altas que les permitían un ahorro mucho más rápido, por lo tanto, una menor pérdida de sus ahorros como consecuencia del proceso inflacionista en comparación con el ahorrador normal que necesita de periodos de ahorro más largos.

Los límites de rentas para la exigencia y disposición de las ventajas que concede la construcción de viviendas sociales, se han fijado de tal manera que se van adaptando regularmente a las diferentes evoluciones generales de rentas, de manera que el círculo de las personas con derecho a tales viviendas es cada vez mayor (en general puede hablarse del doble) que el número de viviendas sociales existentes. Con ello, el que alquila una vivienda social tiene la posibilidad de elegir entre aquellos aspirantes a la misma. A pesar de que esta posibilidad de elección por parte del propietario en las grandes ciudades, con necesidades de viviendas elevadas, se ve limitada por una estrecha reducción del círculo de aquellas personas que tienen derecho a la misma, se llega, por regla general, a unas posibilidades de elección por parte del propietario de manera que los perceptores de rentas más reducidas, familias con niños y extranjeros, grupos todos ellos que se consideran como riesgos de alquiler más desfavorables, tengan comparativamente peores oportunidades para percibir una vivienda social. Por consiguiente, los que verdaderamente salen desfavorecidos son aquellos que verdaderamente necesitan más urgentemente, por motivos sociales, de una vivienda.

De forma equivalente ocurre que el inquilino que va a recibir las ventajas de las viviendas sociales, mantiene esta ventaja aún cuando sus rentas se encuentran por encima de aquellos límites que les autoriza a disponer de esta ventaja social (ocupación ilegítima), mientras que cuando se produce una reducción de las rentas por debajo de estos límites, no está asegurado el que se tenga acceso a una vivienda social. Esto mismo tiene validez para los propietarios de viviendas sociales.

Las prescripciones sobre la protección frente a la rescisión de los contratos de alquileres tienden, sobre todo, a favorecer a los sectores medios y superiores de la población, ya que comparativamente poseen mejores conocimientos legales que aquellos otros sectores con rentas más bajas. En base a estos mejores conocimientos legales los inquilinos de las áreas media y superior de la población se encuentran en

la situación de conseguir ventajas adicionales, por encima de las que corresponden a los conocimientos jurídicos de los propietarios.

d) Estas observaciones en cuanto a la construcción de viviendas sociales y en cuanto a la protección de inquilinos, llevan a plantear otra contradicción en la política de viviendas sociales: a la contradicción entre la protección de los que poseen (en favor de aquellos que tienen una vivienda) y al aprovisionamiento (de aquellos que necesitan una vivienda).

Como consecuencia de las medidas de protección de alquileres, se han visto favorecidos los inquilinos que disponen de situaciones de alquiler previas. Se han visto desfavorecidos, sin embargo, aquellos que quieren entrar como nuevos en el mercado de viviendas, ésto es, sobre todo familias jóvenes y extranjeros. Con lo que se produce el hecho de que son las intervenciones fundamentadas en política social en el mercado de las viviendas los que lesionan el principio de la justicia horizontal, según el cual se ven seriamente afectadas las personas que deberían ser tratadas de idéntica manera por encontrarse en situaciones económicas semejantes.

e) Además, los objetivos de fijación de alquileres se contradicen en el mercado con el objetivo de ampliación de la oferta de viviendas.

Por último, no debe descuidarse, la tensión existente entre los intereses de la política espacial, para una determinada utilización homogénea del espacio, y la demanda de viviendas de aquellos que viven en las áreas de aglomeración. Desde el punto de vista de política espacial, los costes de vivienda elevados pueden ocasionar, en áreas de aglomeración, el que se limiten a tendencias de aglomeración en la medida deseada. Desde el punto de vista individual, sin embargo, esto afecta no solamente a personas que quieren evitar las áreas de aglomeración, sino que, por ejemplo, afecta también a familias con niños.

Como consecuencia del incremento de los costes de construcción y de los terrenos, así como de los costes financieros, se ha elevado notablemente el "límite de entrada" para la adquisición de viviendas propias, de manera que las oportunidades para la adquisición de las viviendas propias para las personas con rentas bajas se han empeorado notablemente frente a sus posibilidades en años precedentes.

## 7. VALORACIÓN POR LO QUE RESPECTA A LA UTILIZACIÓN DE LOS BIENES ESCASOS DE FORMA EFICIENTE

Dejando aquí a un lado el hecho de que la política de viviendas en el área de política social ha creado más problemas que los que ha resuelto, cuando se analiza la política de las viviendas deben de considerarse una serie de restricciones a la

eficiencia económica global que tienen también sus consecuencias en una reducción de los niveles de bienestar.

Una función fundamental de la política de vivienda después de haber alcanzado un equilibrio global de oferta y demanda en el mercado de la vivienda, debiera consistir en crear las condiciones para que se produzca una adaptación lo más rápida posible de la oferta a las modificaciones de la demanda.

Las modificaciones de la demanda que se derivan del incremento de la renta per cápita de la población, de una modificación del número de habitantes, o bien del número de economías domésticas, así como de la modificación de la estructura económica y de desplazamientos regionales y de la modificación de las preferencias inciden en la demanda de viviendas. Como consecuencia de los defectos de la política de la vivienda, se ve disminuida la movilidad de la mano de obra, se reduce también la realización del crecimiento económico global que exige toda transformación estructural y, con ello, se obstaculiza el desarrollo del bienestar económico.

De hecho, se tiene que partir de que, como consecuencia de las distorsiones arriba mencionadas de la estructura de alquileres entre los alquileres ya existentes y los nuevos alquileres posibles, se han elevado los costes de movilidad de la mano de obra y se ha visto reducida, por lo tanto, esta movilidad. Los costes de movilidad son, además, relativamente elevados, ya que existen numerosos obstáculos para la transferencia de la propiedad de las viviendas, entre los que debe de contarse también el impuesto de transmisiones. Por lo tanto, la movilidad interregional de las personas propietarias de vivienda es menor que la movilidad de los que viven en viviendas de alquiler. Por este motivo, la reducción de la construcción de viviendas de alquiler en favor de una elevación de la participación de las viviendas en propiedad, ha disminuido fuertemente la movilidad interregional. Como consecuencia de una reducción de la movilidad interregional se favorece, por ejemplo, el surgimiento de paro regional y, con ello, estructural, al mismo tiempo que se plantea la demanda de mano de obra en las áreas de aglomeración industrial y se ve fluido, consecuentemente, el crecimiento del Producto Nacional. La reducida flexibilidad afecta especialmente a la capacidad competitiva internacional de la economía.

Pero además, se tiene que plantear la cuestión de si como consecuencia de la anterior política de viviendas no se ha producido una canalización errónea de capital hacia el sector de la vivienda. Esta cuestión pudiera considerarse, en principio, paradójica a la vista del déficit parcial de oferta en el mercado de viviendas. Pero, al mismo tiempo, existen motivos para considerar la premisa de una canalización errónea de capital.

Desde el punto de vista estatal, se ha favorecido la construcción de viviendas a través de ayudas de capital y de abaratamiento de tipos de interés en la construc-

ción de viviendas sociales y, de forma indirecta, en primer lugar, a través de las "primas para vivienda". en segundo lugar, mediante medidas fiscales muy concretas (por ejemplo, posibilidades más favorables de amortización y libertad fiscal de aquellas empresas de construcción cooperativas) y, en tercer lugar, como efecto secundario del derecho fiscal y de su evolución.

El proceso de una acentuación de las inversiones en el sector de la construcción de viviendas que se orienta más a una utilización óptima de las posibilidades fiscales, tendrá tanta más importancia cuanto menores sean las expectativas de rentabilidad provenientes de los ingresos por alquileres. Además, en el transcurso de la evolución general de las rentas y, como consecuencia del incremento de los sectores de población con rentas más elevadas y su inclusión en tarifas fiscales más progresivas, se ha ido a la búsqueda profesional de posibilidades para evitar impuestos. Esta evolución de las imposiciones de capital orientadas a la rentabilidad en el sector de la construcción hacia inversiones orientadas al ahorro fiscal, ha llevado, también, a una modificación de la estructura del inversor. En lugar de los inversores que orientaban su imposición a largo plazo a las expectativas del rendimiento, tales como seguros, se ha producido la existencia de numerosos inversores pequeños de clases de rentas superiores que han orientado, sobre todo, sus decisiones bajo aspectos de realización de beneficios fiscales óptimos, con una orientación relativamente a corto plazo en la construcción de viviendas y en el negocio inmobiliario.

Como consecuencia de la ayuda estatal y de los efectos favorecedores de la ley fiscal, se han visto reducidos los costes efectivos de capital en la construcción de viviendas para los propietarios y, con ello, se ha producido un incremento de la oferta de nuevas viviendas —especialmente en viviendas de una y dos familias—. Como consecuencia de ello, se vio reducido el precio de utilización de las viviendas y se vio incrementada la demanda de espacio de vivienda, como si los costes de capital totales hubieran sido soportados por el que utiliza la vivienda. A la vista de este hecho, dejando a un lado estrangulamientos parciales, la existencia de déficits de oferta en la vivienda, permite llegar a la conclusión de que la oferta de viviendas nuevas es una consecuencia de la demanda subvencionada indirecta que ha orientado al capital de forma creciente al sector de la construcción en tanto y cuanto se había producido una reducción en la oferta de viviendas a consecuencia del nuevo derecho de alquileres.

Una distorsión en la asignación de los factores de producción no se produciría si se favoreciesen, en la misma medida, otras inversiones de la economía. Pero no se puede partir en el momento actual de esta situación. Este problema no surgiría tampoco si, como consecuencia de las medidas de fomento estatal, se produjese, paralelamente a la creciente inversión en el sector de la vivienda, una creciente

- cuota de ahorro de la economía. Puede, incluso, llegar a suponerse que una elevación de la cuota de ahorro como consecuencia de las medidas de fomento puede, en cierta medida, suponerse para el primer comprador de una vivienda en propiedad al objeto de su utilización, pero este supuesto no puede darse en la adquisición de viviendas propias como objeto de inversión de capital. Son muchos los elementos que parecen confirmar que en realidad el capital se dirige hacia el sector de la vivienda como consecuencia de las medidas intervencionistas y que en la misma medida se substraen a otros sectores que tienen que pagar para la utilización del capital un precio más elevado. Tal canalización errónea del capital ejerce un efecto negativo sobre el desarrollo económico.

8. SE PUEDEN, CONSIGUIENTEMENTE, ESTABLECER LAS SIGUIENTES CONCLUSIONES:

- Que como consecuencia de la reestructuración, en los años setenta, de la política de la vivienda, sólo se han alcanzado, de forma muy imperfecta, los objetivos de política social y han surgido una serie de nuevos problemas de política social.
- La política de viviendas ha llevado a una dilapidación de los recursos económicos y ha ejercido un efecto negativo, en su conjunto, sobre el crecimiento y el desarrollo del bienestar económico.
- Estos problemas se han acentuado como consecuencia de la inflación persistente.

## **C. Recomendaciones**

---

### **9. NECESIDAD DE UNA NUEVA ORIENTACIÓN BÁSICA**

En la realización del diagnóstico de los problemas actuales de la economía de la vivienda se han llegado a determinar las graves injusticias sociales y también los efectos negativos que se han acentuado sobre la eficiencia económica global, de manera que se pueden deducir, de forma unívoca y clara, objetivos de política económica. Se trata de la necesidad de alcanzar tanto una mayor justicia en la economía de la vivienda, como también una mayor eficiencia económica global. A estos efectos, se dispone fundamentalmente de dos caminos: por una parte, el que se anulen estos efectos mediante nuevas intervenciones puntuales, y con ello acentuar la reglamentación actual en el mercado de la vivienda, por otro lado, se trataría de adoptar una nueva orientación básica de la política de la vivienda, reduciendo los aspectos intervencionistas.

El primero de los caminos no puede recomendarse valorando la experiencia del pasado. La política de viviendas que se inició en los años setenta vinculada a errores puntuales, esto es, a los incrementos parciales de los alquileres a finales de los años sesenta y a los problemas sociales que se plantearon a este respecto. Esta política no ha alcanzado los objetivos previstos, ni los podía alcanzar, sino que ha creado nuevas dificultades y escaseces. Si se tratan de combatir los problemas existentes mediante nuevas intervenciones surgirían otros problemas, probablemente aún más complejos. Por consiguiente, se recomienda una nueva reorientación fundamental de la política de viviendas con el fin de alcanzar el doble objetivo de la justicia social y de la eficacia económica global, y con el fin de acentuar más que hasta ahora los principios de una economía de mercado.

A este Consejo Asesor le preocupa, en este Dictamen, no ya las medidas singulares a adoptar, sino los principios en los cuales deben descansar estas medidas. Para ello es necesario, en primer lugar, el que se plantee una discusión en torno a las alegaciones de principio que se exponen frecuentemente contra la realización de los principios de economía de mercado en el sector de la vivienda. Una vez planteadas y analizadas estas críticas, se expondrán cuáles son los principios de economía de mercado en cada uno de los casos y cuáles son las regulaciones de política de ventas que deben completar estos fundamentos de economía de mercado.



# I. Discusión en torno a las alegaciones de principio contra una solución de mercado

---

## 10. CUATRO ARGUMENTOS EN CONTRA DE UNA SOLUCIÓN VÍA MERCADO

En principio se esgrimen básicamente cuatro argumentos principales en contra de una solución de mercado. Por una parte, se afirma que algunas de las características específicas del mercado de la vivienda hacen inviable el que se de un equilibrio satisfactorio entre oferta y demanda. Por otra parte, se dice que muchos de los inquilinos no valoran adecuadamente la utilidad que se pueden deducir de unas buenas situaciones de vivienda y, consiguientemente, se sitúan en sus exigencias por debajo de la medida societaria. Además, se remiten estas críticas al hecho de que en la economía de la vivienda existen múltiples efectos externos y causas que hacen inaceptable el funcionamiento del mercado. Por último, se argumenta que la realización de los principios de economía de mercado en el área de la vivienda se encuentran en contradicción inevitable con respecto a los objetivos de una distribución justa de rentas.

## 11. ¿IMPIDEN LAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL MERCADO DE LA VIVIENDA UN EQUILIBRIO SATISFACTORIO DE OFERTA Y DEMANDA?

Las características específicas del mercado de la vivienda se suelen centrar en el hecho de que las viviendas están vinculadas a una determinada localización geográfica y que constituyen bienes de larga duración. Y puesto que una vivienda se encuentra en el mercado para un período de tiempo largo y sus costes son independientes de su utilización, en una amplia medida, el inversor considera la posibilidad de actuar o no en el mercado. La velocidad de reacción de la oferta respecto a las modificaciones de la demanda es relativamente pequeña. Estas características condicionan el que ya el aprovisionamiento de viviendas para una población creciente se haga todavía más difícil cuando se calcula con una reducción inmediata de la

población. Estos efectos se aprecian, sobre todo, de forma más clara, cuando la demanda de un determinado tipo de vivienda parece desarrollarse solamente de forma transitoria. Así, a título de ejemplo, parece aclararse que la fuerte demanda actual de viviendas sin grandes exigencias y para jóvenes, solamente encuentra en la oferta una respuesta muy lenta; la demanda se considera, entonces, como “poco permanente”, sobre todo considerando que debe calcularse que la estructura de la población en cuanto a edades se modificará de forma rápida y que la participación actualmente elevada de habitantes entre los 18 y 30 años retrocederá muy pronto.

Aquí se encuentra vinculado el riesgo de los constructores de viviendas de alquileres con respecto a los contratos de alquiler. Estos se centran, la mayoría de las veces, en la construcción de viviendas “aceptables” que se demandan por los “inquilinos de tipo medio”. A aquellos propietarios que construyen viviendas para necesidades especiales de familias numerosas, de personas impedidas o de trabajadores extranjeros, tienen que contar también con pequeños mercados parciales, ya que estas viviendas pueden encontrarse durante mayor tiempo vacías, puesto que los restantes inquilinos, como consecuencia de la entrada de personas pertenecientes a estos grupos mencionados, abandonan las otras viviendas. Lo cual implica para el propietario una prima de riesgo que la incluye necesariamente en su rentabilidad. Y puesto que, por regla general, estos riesgos adicionales no se bonifican en los alquileres de mercado normales, lleva como consecuencia el que no se dispongan de una oferta para estos “grupos problemáticos de población” en la misma medida que se dispone para otros grupos de la población.

Además se ha de considerar, también, que el propietario en diferentes ocasiones discrimina frente a las personas incluidas en los grupos mencionados, lo que hace más difícil la disponibilidad a través del mercado de viviendas alquiladas para estos grupos.

Por último, se consideran también como características específicas del mercado de la vivienda los denominados “procesos de filtro”. Estos procesos consisten en el hecho de que los sucesivos inquilinos de una determinada vivienda son, en su mayoría, personas provenientes de grupos de rentas bajas o que están considerados con bajo prestigio social. Al mismo tiempo, los inquilinos con rentas crecientes cambian a viviendas mejores. Este proceso se realiza, según la experiencia, de forma lenta. Lo cual tiene consecuencias para el aprovisionamiento con viviendas, para los denominados “grupos problemáticos de población”, los cuales, por motivos de precios, demandan viviendas en los últimos niveles de la escala cualitativa. En la medida en que se realiza una ampliación del parque de vivienda mediante la construcción de las mismas (o bien de viviendas propias) con calidades comparativamente más elevadas, no puede contar con una satisfacción inmediata, a través del mercado, la demanda de estos grupos que buscan viviendas más baratas.

El Consejo Asesor es consciente de estas y otras condiciones específicas de la economía de viviendas. Pero precisamente aprecia, también aquí, motivos para considerar inadecuado un *laissez faire* en este sector de la economía. Pero las conclusiones a las que frecuentemente se llega en este contexto, de que la economía de la vivienda, por estas circunstancias específicas, no puede regularse a través de una economía de mercado, no pueden aceptarse. Y ello porque también aquí tiene validez la superioridad de la dirección por el mercado de las necesidades individuales. Al mismo tiempo, se ha de considerar que los problemas de la vivienda en aquellos países industriales occidentales no son los mismos problemas que se planteaban hace cien años en estos países o los que se encuentran actualmente en los países en vías de desarrollo. Por lo que puede dejarse a un lado aquí el si para estos países, con otro tipo de problemas, la economía de mercado sería la mejor solución. Considerando el caso específico de la República Federal de Alemania, con un buen aprovisionamiento de viviendas, debe de considerarse que la adaptación a largo plazo de la oferta de viviendas a la estructura de la demanda de viviendas, no puede realizarse de forma tan eficaz con una orientación estatal del mercado de las viviendas como con una situación competitiva de la economía de mercado, y ello también considerando, como anteriormente se ha mencionado, la adaptación a corto plazo a una demanda transitoria. La menor capacidad del Estado como planificador se aprecia ya claramente partiendo de las siguientes consideraciones para el caso específico del sector de la vivienda.

El Estado, en primer lugar, no se encuentra en la situación de preveer de forma más correcta las modificaciones de la demanda que los inversores privados bien informados. En segundo lugar, como se ha reflejado en la información expuesta en el apartado B, han sido precisamente las intervenciones estatales las que han relanzado los procesos de filtraje, o incluso los han interrumpido, y con ello se ha ocasionado la "nueva necesidad de viviendas". En tercer lugar, no cabe la menor duda de que precisamente para el actual derecho de alquileres, la velocidad de reacción y la flexibilidad de los propietarios y de los inquilinos se han visto sumamente reducidas. En cuarto lugar, el precio es el elemento del mecanismo de mercado, esto es, aquí los alquileres de mercado, que son los que tratan de eliminar los equilibrios de mercado parciales, o incluso llegar a disminuirlos o evitarlos, mientras que en una economía de la vivienda estatal falta totalmente este mecanismo de adaptación.

El Consejo Asesor ve una de las principales desventajas de la actuación estatal en el campo de la oferta de viviendas en el hecho de que el Estado, al contrario que los inversores privados, no puede considerar los riesgos que están involucrados en las decisiones de inversión, especialmente los riesgos de alquileres. Ello se debe a que cuando la situación del mercado de viviendas afectado lo exige, más bien facilita renuncias a los precios de alquileres con el fin de poder asegurar la capacidad de

alquiler de la vivienda. El riesgo de mercado se traslada completamente al sector de la construcción de viviendas que no ha sido fomentado con medios públicos.

Las modificaciones de los alquileres en el mercado pueden tener, sin embargo, consecuencias no deseadas para la distribución de rentas-reales. Esto es lo que puede y debe ser contrarrestado mediante una ayuda individual. A este aspecto se le dedica atención en el apartado C. III. Un *laissez faire* no debe admitirse, como ya se ha mencionado, también como consecuencia de la clara discriminación de los grupos de población concretos y también como consecuencia de situaciones especiales imprevistos en los que surgen necesidades de viviendas (por ejemplo, los emigrados, o los fugitivos). Aquí es, en determinadas circunstancias, cuando debe darse el que el Estado cree una "reserva disponible" de viviendas y que, en situaciones de excepción, pueda realizar un "fomento del objeto". El Consejo Asesor tratará estas medidas como complemento de la solución de mercado en sus apartados 33 y 34.

## 12. ¿MINUSVALORAN LOS INQUILINOS LA UTILIDAD "REAL" DE LAS VIVIENDAS?

Para fundamentar la tesis de que los procesos de economía de mercado no pueden llevar en el área de la vivienda a una satisfacción óptima de las necesidades de los ciudadanos se argumenta, entre otros aspectos, el hecho de que las economías domésticas valoran de forma errónea la importancia de viviendas mayores y mejor dotadas para su bienestar; no se valora adecuadamente la verdadera utilidad individual de las viviendas. Especialmente los padres no son suficientemente conscientes, a la hora de alquilar una vivienda, de cuáles son las consecuencias que inciden sobre el desarrollo psíquico y social de los niños cuando una vivienda es muy reducida. Una intervención estatal en el mercado se considera, según este argumento, como meritoria para los consumidores. Esto corresponde a una definición muy estrecha de los "bienes meritorios" en los que su disposición en el mercado —tal como señala la literatura fiscal— no funciona de forma óptima. Frecuentemente se utiliza también el concepto de los "bienes meritorios" en un amplio sentido, y se fomentan por parte del Estado con el fin de salvar las preferencias individuales que se reflejan en el mercado cuando las relaciones libremente elegidas de vivienda son tan malas y tan reducidas que se considera que para la mayoría de los ciudadanos son "inadmisibles". Así, por ejemplo, se remite a que el bienestar societario (determinado en bases individuales) no sería tan grande cuando las personas ancianas no tuvieran un cobijo "adecuado" y correcto. El Estado debe de proceder a facilitar mejores situaciones de vivienda a estos hombres. A pesar de que para el Consejo Asesor estos argumentos son comprensibles, mucho menos puede aceptar las conclusiones que se esgrimen para que no se someta al sector de la vivienda al

mecanismo de mercado. La idea de que el Estado sabe mejor que cada uno de los ciudadanos lo que es bueno para ellos debe de rechazarse por principio. El concepto de los “bienes meritorios”, que debiera servir para trazar los límites en los que surgen las diferencias entre las opiniones del Estado en lugar de las opiniones de los ciudadanos, es demasiado fluido para que pueda permitir una justificación para la reglamentación estatal generalizada de que las viviendas tuvieran carácter meritorio. Más bien debiera mostrarse en cada uno de los casos singulares que las intervenciones estatales son verdaderamente “necesarias”. Esta justificación sería, sin embargo, difícilmente presentable a la vista de la evidente realidad de las exigencias de vivienda de la población, la amplitud de los deseos de “cuatro paredes propias”, de la tendencia ininterrumpida a disponer de viviendas mayores, a la vista de la mejor dotación de las viviendas comparativamente.

Pero es que también, incluso en los casos concretos en los que pudiera demostrarse de forma convincente el carácter meritorio de las viviendas, no podría deducirse, sin más, la consecuencia de que el Estado debe facilitar subvenciones a la vivienda o incluso el que debe de facilitarlas. En la mayoría de los casos deberá, por tanto, demostrarse que son otras las medidas que tienen sin duda preferencia. Entre ellas debe destacarse el reconocimiento del principio de la soberanía de los consumidores para que dispongan éstos de mejor información sobre las posibles consecuencias negativas de su actuación. El Estado puede también evitar, a través de sus prescripciones de construcción y otras medidas sobre las características de las viviendas, la mayoría de las veces, el surgimiento de situaciones de viviendas “inadmisibles”. A la economía de mercado en el sector de la vivienda se le impondrán condiciones marco para que pudieran encontrar aquí su fundamentación. Por último, debe considerarse que aquellas medidas referentes a “prestaciones en forma de transferencias vinculantes” del Estado a aquellas personas que se encuentran, en su capacidad de demanda privada, por debajo de los niveles deseados socialmente debe de dárseles una preferencia. No solamente constituyen un atractivo para una mejor y mayor capacidad de alquiler de viviendas mejores; son equiparables también al encarecimiento ocasionado de la vivienda como consecuencia de las ya citadas prescripciones de construcción. Este Consejo planteará más adelante el análisis de las medidas de fomento individual que se introducen en un apartado propio de este Dictamen, complementariamente al mecanismo del mercado por su gran importancia (ver apartado C. III, del Dictamen).

El Consejo está convencido de que las medidas que aquí se han señalado, en casi todos los casos en los que se exige la satisfacción de las “necesidades meritorias”, son muy superiores al aprovisionamiento por el Estado a los ciudadanos con viviendas. La construcción de viviendas públicas por este motivo solamente puede defenderse en casos muy excepcionales.

### 13. EFECTOS EXTERNOS EN LA ECONOMÍA DE LA VIVIENDA

Entre los argumentos que se manejan para señalar que el proceso de economía de mercado no puede considerarse para la economía de la vivienda para que pueda alcanzar una satisfacción óptima de las necesidades de los ciudadanos se encuentra el hecho de que se pueden observar fuertes "efectos externos", positivos y negativos, esto es, efectos que llevan a favorecer de forma directa y no a través del mercado, o para reducir el bienestar de otros ciudadanos. Estos efectos externos se producen especialmente en tres áreas específicas, no pudiendo trazarse de forma unívoca los límites para la satisfacción de las "necesidades meritórias".

a) Esta delimitación es especialmente difícil en el primer grupo de efectos externos. La decisión de que se facilite a cada uno de los ciudadanos la construcción de viviendas adecuadas o se les alquile viviendas suficientes tiene influencia inmediata sobre el bienestar de otros ciudadanos. Esto se deduce desde el punto de vista de la higiene social, así como también desde el conocimiento de que la consistencia social de una sociedad depende también de las situaciones de vivienda de los diferentes sectores de la población. También consideran muchos ciudadanos el hecho de que la belleza de las ciudades y de los pueblos constituye para ellos una utilidad notable. Esto se refiere especialmente con respecto a aquellos barrios en los que los hombres se encuentran en su ambiente; el bienestar del propietario de una vivienda o de una casa depende, según como sea la experiencia, muchas veces de forma directa del aspecto y de la calidad de las casas que se encuentran en su entorno y de los habitantes de estas viviendas. El mismo hecho puede formularse en cuanto al punto de vista de los propietarios o de los vendedores de casas: los alquileres y los precios que pueden conseguirse dependen, en general, de la calidad del barrio en el que se encuentran y sobre la que no tienen ninguna influencia.

Este punto de vista es sobre todo importante cuando los propietarios de viviendas, por miedo de que los vecinos pudieran deteriorar sus viviendas, renuncian a la modernización y mantenimiento y con ello se inicia, entre otras circunstancias, un proceso que lleva a un empobrecimiento del barrio y que implica un abandono del mismo por parte de sus habitantes originarios. Esto puede provocar posiblemente un proceso de filtraje de muy rápida evolución. En casos singulares puede incluso llegar, tal como señalan los casos americanos, a una *Brachebildung*. A pesar de que los grupos de rentas bajos se pueden ver favorecidos por este proceso de filtraje (encuentran más rápidamente una vivienda barata), este proceso se ha de enjuiciar en su conjunto como negativo; los que abandonan ese barrio tienen que soportar costes elevados (por ejemplo, de traslado); en otros mercados parciales se incrementan los alquileres o se crean desequilibrios; en las áreas de una ciudad en decadencia se aglomeran en determinadas circunstancias grupos de población con características de *ghetto*, con lo que se dificulta seriamente la integración social. En el peor de

los casos se incrementa también en tales barrios "en decadencia" la inclinación a la criminalidad.

b) En segundo lugar, pueden producirse efectos externos en la utilización mercantil de los terrenos. Si se aglomeran, por ejemplo, en el centro de una ciudad los negocios y los grandes almacenes, puede ello llevar a que se produzcan densidades de tráfico muy importantes en las calles de acceso, con un creciente coste de circulación (incluyendo pérdidas de tiempo) y accidentes. Estos costes sociales adicionales pueden ser superiores a los importes en exceso que pudieran obtenerse con la utilización para el comercio de estos espacios en comparación con los alquileres para viviendas. Además, deben de considerarse los efectos externos negativos como consecuencia de una decadencia de un centro de ciudad fuera de las horas de actividad mercantil. Otro ejemplo lo constituye la utilización mixta de un barrio cuando las actividades empresariales penalizan el entorno y disminuyen notablemente el bienestar de los ciudadanos.

c) En tercer lugar, pueden llevar a un peligro también para los vecinos, e incluso para el conjunto de la sociedad, las formas de construcción y la situación de los edificios. Esto debe de considerarse especialmente para situaciones de urgencia, como, por ejemplo, en los casos de un incendio.

La consideración de los efectos externos de este tipo está justificada; con una valoración de estos efectos externos puede afirmarse que un *laissez faire* en la economía de la vivienda no es la forma más adecuada. Pero en ninguno de los casos puede, sin embargo, deducirse de estos efectos externos que los principios de una economía de mercado para ordenar el área de la vivienda no pueden jugar ningún papel o sólo un papel muy secundario. Los efectos externos, cuando pueden demostrarse de forma convincente en situaciones concretas, hacen necesario, meramente, el que el Estado pueda crear las condiciones marco correspondientes a las que deben de orientarse los procesos de la economía de mercado. No puede renunciarse a un mínimo de planificación urbanística y a un mínimo de prescripciones de construcción. Análogamente a las consideraciones sobre la satisfacción de las necesidades meritorias, las denominadas regulaciones de zonas que deciden sobre la ubicación de empresas industriales son necesarias, siempre y cuando se puedan aplicar de forma flexible, de manera que consideren las características regionales y las otras situaciones especiales en cada una de las decisiones. También los Ayuntamientos pueden evitar, mediante una publicación anticipada de sus planes, el que los ciudadanos puedan calcular ya con la posibilidad de una decadencia de su barrio. Además, sería adecuado adoptar medidas de saneamiento de las ciudades con el fin de incrementar nuevamente el valor de la habitabilidad de las áreas en decadencia de una ciudad.

Las prescripciones de construcción que son necesarias como consecuencia de la inexistencia de efectos externos pueden llevar a un incremento de los costes de construcción y de los alquileres. Es seguro que se dará en este caso cuando el objetivo declarado del sector público trata de internalizar los efectos externos en su totalidad o en parte, por ejemplo, con el hecho de que los municipios pueden vincular las autorizaciones para la construcción de grandes almacenes nuevos a las condiciones de construcción de edificios de aparcamiento. Tal incremento de los costes de construcción o de los alquileres pueden tener consecuencias sociales no deseadas. El Estado puede contrarrestar este proceso con pagos por transferencia, a los que nos remitiremos en su análisis en el apartado C, III.

Se ha de considerar, además, que la eliminación o compensación de los efectos externos puede estar estrechamente vinculada a elevados costes sociales y que para la sociedad tendría más sentido el soportar estos efectos externos. La comparación de los procesos de economía de mercado, que se desarrollan dentro de las condiciones marco bien entendidas y fijadas por el Estado, con la situación ideal en la que no se da ninguna distorsión, no puede justificar la exigencia de medidas o regulaciones contrarias a la economía de mercado en el sector de la vivienda, ya que este Estado ideal comparativo se revela luego como el de "la casa de las nubes". A efectos de comparación debe de considerarse más bien una situación caracterizada por múltiples evoluciones erróneas como consecuencia de la actuación estatal.

#### 14. ECONOMÍA DE MERCADO EN EL SECTOR VIVIENDAS Y DISTRIBUCIÓN JUSTA DE RENTAS

Después del último de los cuatro argumentos que se esgrimen contra una solución de mercado en el área de la economía de la vivienda, la realización de los principios de la economía de mercado en el sector de la vivienda obstaculiza, alcanzada a través de la realización de los principios de economía de mercado en el sector de la vivienda, una distribución justa de rentas reales. Este argumento se concreta de dos maneras. Por una parte, se remite y justifica que las viviendas que corresponden a determinados niveles estándar satisfacen una "necesidad vital", y también se afirma que solamente la disposición estatal de las correspondientes viviendas para los ciudadanos, afectos a determinados grupos de población, puede garantizar precios comparativamente bajos para la satisfacción de estas necesidades vitales y, con ello, llegan a alcanzar una distribución justa de rentas reales. Por otro lado, también se argumenta que el mercado de la vivienda implica siempre el surgimiento de "zonas de precios monopolistas", que son utilizadas por los propietarios. Con lo que se recarga a los inquilinos con cargas muy elevadas.



Ambas afirmaciones no pueden aceptarse. Cuando el individuo no dispone de una oferta suficiente de vivienda se debe, por regla general, a que dispone de rentas bajas, y no debe trasladarse este problema a los procesos de mercado que se desarrollan dentro de los límites de las condiciones marco estatales. Como consecuencia, se ofrecen preferentemente transferencias estatales, tal como lo va a tratar este Consejo en su apartado C, III. Solamente en muy pocas excepciones, en las que a tales efectos deben de justificarse (por ejemplo, el hecho de que determinados inquilinos pertenecientes a grupos específicos de población se vean, por regla general, discriminados y que prácticamente se les excluya de cualquier contrato de alquiler) es cuando el Estado debe acceder a facilitar viviendas y su alquiler con rentas relativamente más bajas. En principio se han de expresar serios inconvenientes contra toda actividad estatal en el área de la construcción por justificaciones de política de rentas y contra toda eliminación del mecanismo de precios. A ello hay que añadir que la exigencia de que el Estado debe asegurar, a través de su propia construcción de viviendas y a través de niveles bajos de rentas, por motivos de justicia social, unos "niveles de vida mínimos", no es convincente por muy diversos motivos: en otro tipo de bienes que sirven en la misma manera la satisfacción de necesidades vitales provoca, incluso de forma consciente, elevaciones de precios la política de distribución de rentas estatales, tales como, por ejemplo, los alimentos y la política agrícola en su actual configuración. Además, debe de considerarse que en condiciones comparables el Estado constituye un productor, en muchas circunstancias, más caro de bienes que los oferentes privados, y que el Estado es mucho más exigente comparativamente en cuanto a las necesidades de recursos. Por último, se ha de recordar (ver parte B, apartado IV) que, bajo los puntos de vista de la distribución de rentas, se han de contemplar, al mismo tiempo, tanto la justicia horizontal como la vertical. La justicia horizontal se entiende como la justicia de distribución de rentas (esto es, igual tratamiento) de las personas con idénticos ingresos de rentas y con el mismo *status* familiar. Justicia vertical corresponde a la justicia de la distribución de rentas y patrimonio entre los diferentes grupos de población. Intervenciones en el proceso de mercado mediante la manipulación del mecanismo de precios (por ejemplo, control de los alquileres) implican casi siempre un retroceso en la justicia horizontal, ya que llevan a un diferente tratamiento de personas en situaciones económicas comparables.

La segunda afirmación de que surgen zonas de precios monopolísticas abarca, por regla general, tres hechos concretos en los que debiera hablarse más correctamente de rentas de escasez y no de poder de mercado monopolista. Por una parte, surgen tales rentas de escasez como consecuencia de estrangulamientos transitorios que se producen por desplazamientos imprevistos de la demanda. Estas rentas de escasez se eliminan nuevamente como consecuencia de una ampliación de la oferta que provocan ellas mismas. Por otro lado, surgen, en determinadas áreas de vi-

vienda, rentas de localización permanente, esto es, rentas “sin refuerzo” discutibles. Los alquileres elevados y los precios de los terrenos en estas situaciones preferentes absorben la función de distribución del bien escaso. Por ello, puede producirse una incidencia posible en la justicia distributiva. Pero esto puede alcanzarse a través del sistema fiscal mediante las correspondientes prescripciones (por ejemplo, mediante la fijación de valores unitarios realistas), así como a través de medidas generales de la política de distribución de rentas, y no se debe ofrecer un abandono de los principios de economía de mercado. Por último, puede ser que los propietarios de viviendas antiguas alcancen rentas porque los costes de construcción históricos son inferiores a los costes de construcción de nuevas viviendas, que son a las que sirven de base para los niveles de alquiler del mercado en primer lugar. También estos incrementos de valor de viviendas antiguas no son motivo alguno para rechazar la economía de mercado en el sector de la vivienda. Son, por lo demás, en parte, una compensación de la disposición previa de los inversores que, a pesar de rentabilidades bajas, invirtieron su capital en la construcción de viviendas en lugar de invertir en otras áreas de la actividad económica. Este efecto del incremento de valor anticipado pudiera hoy incluso provocar a los constructores a encontrar satisfactorios los rendimientos actuales relativamente bajos en la construcción de viviendas de alquiler y, con ello, contribuir a que los actuales niveles de precios de alquiler no fueran mucho más elevados.

## 15. CONCLUSIONES

En conjunto, todas las consideraciones y análisis expuestos en los apartados 11 al 14 permiten deducir que los argumentos en contra de una aplicación de los principios de economía de mercado al área de la vivienda deben considerar que el Estado cree las condiciones marco adecuadas para el mercado de la vivienda e intervenga con medidas de política de distribución de rentas. Con las condiciones marco y con la configuración de las medidas de distribución de rentas necesarias se pueden considerar, por ejemplo, tanto los puntos de vista de la higiene social como también las valoraciones de la población en cuanto al aprovisionamiento de viviendas para niños y para ancianos. También pueden de esta manera considerarse los distintos efectos externos. Con ello no se puede, sin embargo, afirmar cuáles son, en concreto y precisamente, los principios de economía de mercado que deben seguirse. A esta cuestión se dedica el siguiente capítulo C. 11.

## II. Principios de economía de mercado

---

### 16. CUATRO PRINCIPIOS

Esté Consejo Asesor recomienda cuatro principios fundamentales:

- Libertad de contratación entre propietarios e inquilinos.
- Libre formación de precios en lugar de una intervención, a través de la política fiscal, en el sector de la vivienda.
- Atractivos conformes al mercado para incrementar la oferta de solares para la construcción y par reducir los costes de construcción.
- Eliminación de todas las distorsiones condicionadas por la inflación dentro del campo de la economía de la vivienda.

**Primer principio: Libertad de contratación entre propietarios e inquilinos**

### 17. MAYOR LIBERTAD DE CONTRATACION EN EL MERCADO DE LAS VIVIENDAS DE ALQUILER ASEGURA UNA MAYOR EFICIENCIA

Con el fin de ir realizando paulatinamente la economía de mercado en el sector de la vivienda, debe lograrse que entre el propietario y los inquilinos se produzcan nuevamente mayores grados de libertad de contratación, especialmente por lo que se refiere a la primera y segunda ley de protección frente a la rescisión de contrato de alquiler de vivienda, que limitó de forma notable las posibilidades contractuales a principios de los años setenta.

Entre tanto, estas prescripciones legales, que han sido introducidas en el Código Civil, deben ser revisadas de manera que, si bien se mantenga una determinada protección frente a las rescisiones contractuales, se abra una mayor libertad de

configuración de los contratos de alquiler. Las actuales prescripciones existentes vinculantes del Código Civil hacen prácticamente imposible al propietario poder aplicar rescisiones en un contrato de alquiler. Por consiguiente, el que quiere alquilar viviendas dentro de la libertad de relación con respecto a sus inquilinos se encuentra seriamente limitado para poder configurar en libertad la relación con sus inquilinos. La disposición a alquilar se ve seriamente reducida. La predisposición a alquilar a aquellos sectores de la población en los que los propietarios consideran que existen riesgos especiales se aminora fuertemente, ya que para el propietario se hace mucho más difícil el poder disolver las relaciones de alquiler.

Aun cuando permaneciesen los nuevos contratos de alquiler al mismo nivel, la oferta de viviendas para alquiler disminuye, lo que debe llevar a la larga a alquileres más elevados en los nuevos contratos. Incluso en el caso de que se favoreciese también a largo plazo a grupos singulares de inquilinos mediante normas de protección contra la rescisión de contratos de alquiler, de acuerdo con el actual derecho de alquileres, se puede decir que, en conjunto, estos grupos de inquilinos no se verán favorecidos. Muchos de los inquilinos tendrán que pagar niveles de alquileres más elevados con el fin de compensar los mayores riesgos que tienen los propietarios al considerar la protección que existe en los alquileres en cuanto a su posibilidad de rescisión, y muchos de los inquilinos a los que se considera con riesgos altos se tropezarán con que no encuentran la vivienda deseada, que conseguirían en el caso de que existiese una configuración contractual libre en el mercado de alquileres.

Por tanto, la libertad de contratación en el mercado de las viviendas de alquiler constituye una de las condiciones fundamentales de su eficiencia, lo que puede conseguirse en base a tres factores fundamentales: Primero, fomentar un mercado competitivo, de manera que la función disciplinaria del competidor en la libertad de contratación conduzca a condiciones contractuales que eviten o eliminen la dilapidación de bienes escasos y que proteja a la otra parte del abuso. Esto es lo que debe tener en común el mercado de las viviendas de alquiler con otros mercados competitivos. En segundo lugar, existe, tanto por parte del oferente como también del demandante, un gran número de preferencias y de intereses. Esta variada situación permite posibilidades de configuración de los contratos libremente concluidos. Todo derecho de alquileres que actúa de forma vinculante, incidiendo en la libertad contractual, limita esta variedad de posibilidades de configuración y obstaculiza, con ella, la búsqueda de formas óptimas de la compensación de intereses entre propietarios e inquilinos. Especialmente, un derecho vinculante de alquileres tiene la propiedad de ampliarse constantemente y de evitar nuevas formas de figuración contractual, ya que cada una de ellas permite o deja abiertas todas las posibilidades de rodear la legislación vigente vinculante, lo que se tratará de combatir a su vez mediante nueva actividad legislativa. Así, por ejemplo, las situaciones de alquiler transitorias, a los efectos de utilización de tales viviendas de alquiler, que pueden

utilizarse en períodos posteriores para otros objetivos, se hace muy difícil de acordar conforme al actual derecho de alquileres. Esto lleva a que existan transitoriamente viviendas vacías, que a su vez origina situaciones difíciles.

En tercer lugar, acordar, bajo condiciones de libertad contractual, contratos que permiten mantener en límites muy reducidos futuras colisiones y contradicciones entre las partes contratantes sobre las situaciones contractuales celebradas (por ejemplo, interpretaciones de los contratos). Un derecho vinculante lleva implícita la tendencia a unos mayores costes de fricción y de pleitos entre las partes contratantes. Ahora bien, debe de evitarse mediante regulaciones estatales apropiadas el que, en base a acuerdos de los propietarios entre sí, solamente se ofrezca un tipo único de contrato de alquiler. Puede plantearse si la introducción de una mayor libertad contractual a largo plazo llevaría, para el conjunto de viviendas, a niveles de alquiler medios superiores o inferiores. Sin duda, tal como anteriormente se ha mencionado, existen hoy situaciones de alquiler en las que, en base a la ley de protección de la rescisión de contratos, se pagan alquileres más bajos que los que se pagarían en una situación de libertad contractual. Por otra parte, un mayor retraimiento en la oferta por parte de los propietarios actuales y potenciales tendría, por último, un efecto de alza de los alquileres. La adquisición de viviendas de alquiler como patrimonio, con objeto de realizar previsiones para la vejez y como protección contra la inflación, se ve ampliamente reducida por la protección frente a las rescisiones contractuales. La disposición a alquilar en las casas habitadas por sus propietarios espacios a terceros se ve influida de forma desfavorable por las dificultades que existen debidas a la protección frente a la rescisión de contrato, lo que hace imposible al propietario separarse del inquilino. Como consecuencia de esto se reduce tendencialmente la oferta de viviendas de alquiler. Muchos de los inquilinos que se ven favorecidos por la ley de protección de rescisiones de contratos en una situación de formación de precios de alquileres en el mercado, y en el caso de una necesidad objetiva de una vivienda de menor espacio, estarían dispuestos a abandonar su vivienda de alquiler grande y trasladarse a una vivienda más pequeña. Asimismo, este factor llevaría a que la oferta de viviendas de alquiler, en el caso de que existiese libertad contractual, se vería incrementada y con ello se ejercería, al mismo tiempo, un efecto suavizador sobre la configuración de precios de alquiler libres. Mientras que para las nuevas construcciones, bajo las mismas condiciones y con la introducción de una mayor libertad contractual, puede contarse con una reducción de los niveles de alquileres medios para el parque de viviendas existente actualmente en el que los niveles de alquileres se encuentran congelados por las intervenciones estatales, se producirá, en primer término, un incremento de los niveles de alquileres. A largo plazo, sin embargo, se ha de contar con que una mayor libertad contractual ejercerá, a través de una elevación de la oferta de la vivienda, también un efecto suavizador sobre los niveles de alquileres del parque de viviendas.

Independientemente del hecho de cuál puede ser la evolución de los precios de alquileres *de facto*, es recomendable una mayor libertad de contratación en el mercado de las viviendas de alquiler, ya que con la existencia de una formación más libre de precios del mercado el precio daría la señal adecuada sobre la escasez relativa de los diferentes bienes y reflejaría un precio más elevado para las viviendas de alquileres solamente cuando el bien demandado por parte del inquilino se tiene que producir con unos costes más elevados económicamente. Eventuales precios de alquiler más elevados no serían, por lo tanto, ningún contraargumento frente a una mayor libertad contractual en el mercado de las viviendas de alquiler.

Pero es que además debe de considerarse a favor de una mayor libertad contractual en el mercado de la vivienda de alquiler el hecho de que, a través del proceso de equiparación de los alquileres de viviendas antiguas y viviendas nuevas, existe actualmente un tratamiento desigual para los inquilinos de viviendas antiguas y viviendas nuevas que puede verse paulatinamente reducido y, con ello, al mismo tiempo pueden verse reducidos los costes de movilidad que existen actualmente.

Y, por último, los alquileres del mercado no distorsionados constituyen un indicador deseado para enjuiciar las intervenciones estatales en el mercado de la vivienda.

## 18. LIBERTAD DE CONTRATACIÓN Y COSTES DE MOVILIDAD DE LOS INQUILINOS

En contra de la libertad contractual en el área de la vivienda de alquiler se argumenta que los inquilinos necesitan estar suficientemente protegidos debido a sus elevados costes de movilidad frente a los que tratan de abusar como propietarios, ya que no pueden permitirse un cambio de vivienda. Al mismo tiempo, estos costes de movilidad son de carácter monetario y también de naturaleza psíquica; un inquilino depende del entorno en el que ha desarrollado su vida hasta el momento, con sus vecinos y en un entorno, al mismo tiempo, conocido. El peso de este argumento se exagera generalmente. El que tiene la intención de eliminar el traslado necesario posee numerosas posibilidades cuando existe un mercado que funciona. Muchos pueden adquirir viviendas en propiedad, con lo que desaparece el problema de la rescisión contractual. Muchos inquilinos pueden, además, acordar contractualmente las cláusulas de rescisión de contrato de alquiler. Lo cual tiene lugar, en la forma más apropiada, cuando se establece un contrato a largo plazo y que se considera eventualmente rescindido con la muerte del inquilino, estableciendo una vinculación de los importes de alquiler a índices objetivos, cláusulas de adaptación que determinan los niveles de alquileres, de manera que se busque una compensación de intereses equilibrada entre propietario e inquilino. Puede esperarse encontrar propietarios que estén dispuestos a celebrar tales contratos a largo plazo.

Otra forma contractual libre, que dentro de la libertad contractual pudiera contrarrestar los intereses de los inquilinos, evitando los costes de movilidad, sería el acuerdo de un derecho de rescisión contractual, por parte del propietario, vinculando a un plazo adecuado y con una compensación pagatoria al inquilino, que tendría que realizarse para el caso de rescisión del mismo. Con lo que se trataría de trasladar las ventajas de la movilidad del inquilino, tanto en parte como en su totalidad, al propietario.

Ciertamente, pueden existir obstáculos legales estatales que hacen que los costes de asegurarse contra una rescisión contractual sean más elevados de lo necesario. Pero la contestación a estos obstáculos es la exigencia de reducirlos y no la exigencia de provocar nuevas intervenciones estatales, con sus ya discutidas consecuencias negativas.

Para la interdependencia entre la libertad contractual y los intereses de los inquilinos, a efectos de evitar los costes de movilidad, han de considerarse, además, los dos puntos de vista siguientes. Una empresa que alquila numerosas viviendas tiene un gran interés en los inquilinos, actuales y potenciales, de disponer de una imagen positiva. Sería de interés para la capacidad de alquiler de la empresa no poner en juego su *Goodwill* entre los inquilinos como consecuencia de un comportamiento incorrecto, al aplicar elevaciones de los alquileres actuales, aun cuando tuviera esa posibilidad contractual. En este sentido, la movilidad del inquilino potencial protege de forma indirecta también a los actuales inquilinos con elevados costes de movilidad ante un abuso contractual posible por parte del propietario.

Se ha de considerar, además, que los costes de movilidad del inquilino dependen, por su parte, de que domine una libertad contractual o que ésta se vea limitada por una protección estatalmente establecida frente a la rescisión de contrato. En el último de los casos su movilidad es, sin duda, más reducida como consecuencia de los privilegios de protección frente a la rescisión de contrato de alquiler. Lo que tiene como consecuencia el que un inquilino que abandona una vivienda le será más difícil de encontrar en la zona que ha habitado una vivienda disponible equivalente que si existiese una libertad contractual. La probabilidad de no querer abandonar la vecindad conocida, en el caso de un campo de vivienda, es mucho mayor en la situación de libertad contractual que en la situación de una reglamentación estatal de mercado.

Es legítimo dudar de que todos los inquilinos se comporten, a la hora de establecer el contrato de alquiler, de forma totalmente racional. Pero, tal como se ha mencionado anteriormente, no es suficiente, por el hecho de que exista la posibilidad de actuaciones contra sus propios intereses por parte de los sujetos económicos, para poder justificar, por ese motivo, intervenciones estatales en otros mercados capaces de funcionar. Si se duda de que los inquilinos pueden prever las consecuen-

cias posibles de su actuación, no puede ser la contestación una intervención general en materia de libertad de contratación con todas las consecuencias negativas mencionadas, sino que más bien debiera ser una mejora de los niveles de información de los inquilinos.

Puede, sin embargo, intervenir en libertad contractual formal, pero no en la libertad contractual material, en los siguientes términos: las condiciones de protección frente a la rescisión contractual actualmente en vigor se consideran como acordadas en la medida en que no se vean sustituidas de forma expresa en el contrato por otras regulaciones de rescisiones contractuales.

## 19. CONDICIONES DE TRANSITORIEDAD

A pesar de que este Consejo Asesor es de la opinión de que el restablecimiento de la libertad contractual en las construcciones de viviendas de alquiler sería un gran progreso, también es consciente de que la transición de un régimen a otro plantea problemas especiales.

En base a unos efectos de incrementos de alquileres posibles a corto plazo, como consecuencia de una libertad total en los alquileres, se recomienda que en la transición de la libertad contractual se ha de distinguir entre los contratos de alquileres que se hayan realizado con anterioridad a la fecha de libertad contractual y los que se realicen con posterioridad. Para los nuevos, para los contratos que se establezcan después de la fecha de liberalización de los contratos de alquileres, se recomienda la aplicación inmediata de la libertad contractual. Para todos aquellos otros contratos que se hayan establecido antes de la fecha de entrada en vigor se recomienda otro procedimiento.

Sería de gran interés establecer una regulación como la siguiente para los contratos antiguos de alquiler de viviendas: se recomienda que las cláusulas de rescisión contractuales legales, actualmente vigentes para estos contratos, tengan validez para un periodo adicional de otros seis años. Pero ambas partes tienen también la posibilidad de modificar las condiciones de rescisión del contrato. En el transcurso de estos seis años se establecería una transición hacia la libertad contractual de forma paulatina, de manera que el propietario podría exigir, por ejemplo, un año después un 2 por 100, dos años después un 4 por 100, tres años después un 6 por 100, cuatro años después un 8 por 100 y después de cinco años un 10 por 100 adicional de alquiler, si este porcentaje es el límite superior que refleja la diferencia comparativa de alquileres. Con ello se hubiera conseguido que, después de los seis años, los contratos antiguos de alquiler de viviendas se hubieran liberalizado.



Tales regulaciones transitorias parecen ser asequibles para inquilinos y propietarios. Ello llevaría, en conjunto, a que el efecto que se produciría a corto plazo, en cuanto al incremento de los alquileres, con la introducción de la libertad contractual, se vería suavizado o evitado. Esto es importante, sobre todo, con el fin de respaldar políticamente y no poner en peligro tales medidas de liberalización.

## **Segundo principio fundamental: configuración libre de precios en lugar de intervenciones en materia de política fiscal en el área de la vivienda**

### **20. DILAPIDACIÓN DE RECURSOS ESCASOS MEDIANTE PRIVILEGIOS FISCALES**

La construcción de viviendas compite con otros sectores a la hora de utilizar los recursos escasos de la economía, tales como trabajo, capital, suelo y otros recursos naturales. En una economía de mercado, la actividad de un sector viene determinada por el resultado de la competencia, que determina el volumen de la demanda de compra real para un determinado precio de producto que cubre, a su vez, los costes de producción. Los costes de producción reflejan asimismo el número de factores de producción escasos que requiere la fabricación de una unidad de producto. La mejor distribución posible de los factores de producción escasos entre los diferentes sectores de producción que maximiza el bienestar está garantizada cuando en todos los sectores los precios de los productos y los costes de producción son idénticos (incluyendo las aportaciones para las prestaciones empresariales). Si a un determinado sector se le favorece mediante medidas fiscales u otras medidas estatales subvencionándolo, o bien se favorece de otra manera, en este sector se produce, si existen precios de competencia, el que éstos se encuentren por debajo de los costes de producción económicos. La diferencia entre ambas magnitudes se deduce del importe de subvenciones y de otros privilegios estatales. Como consecuencia de este precio más bajo, la demanda será superior a la que se produciría para una situación de precios que cubriesen costes. Este sector exige más factores de producción escasos y resta, con ello, su utilización a otros sectores de la economía donde pudieran haber sido utilizados de forma más productiva. Una subvención de la vivienda plantea, considerada en sí misma, por ejemplo, el que se destine más capital al sector de la vivienda. Lo cual tiene como consecuencia que el capital para las inversiones con el fin de crear puestos de trabajo, especialmente en la economía transformadora, solamente puede conseguirse con un precio de utilización más elevado, de manera que la actividad inversora se ve seriamente reducida en la economía industrial. Por consiguiente, precisamente en períodos en los que tanto se habla de los efectos obstaculizadores del crecimiento como consecuencia de los déficit en los presupuestos públicos, se debe plantear la pregunta de si no debe de considerarse

también que todas las medidas estatales de fomento a la construcción de las viviendas, tanto fiscales como de otro tipo, obstaculizan el crecimiento económico.

En la medida en que determinadas formas de vivir, o que la propiedad de determinados tipos de viviendas utilizadas, produzcan efectos externos positivos, tiene sentido un fomento estatal de estas formas de viviendas y de propiedad mediante medidas de subvención. Con el fin de evitar dilapidaciones, es necesario que esta política de subvenciones se oriente de forma muy concreta hacia aquellas personas sobre cuyo comportamiento se trata de incidir con estas medidas. Y de realizar la mejor manera posible, esto es, mediante la ayuda al sujeto que viene definido por características muy específicas, tales como rentas, situación social, situación familiar, etc. Su efecto sobre el comportamiento es, para el mismo volumen de subvención, muy superior al efecto que se produce mediante numerosos privilegios fiscales vinculados al objeto vivienda. Pero también, desde el punto de vista de la política distributiva, se ha de dar preferencia a la ayuda al sujeto concreto.

Este Consejo Asesor ve en el sistema fiscal actual y de subvenciones una fuerte ventaja para la formación de capital en el sector de la vivienda en relación con la formación de capital, que de forma directa o indirecta (a través de distintas instituciones financieras) está a disposición de los inversores en el sector industrial. Aquel que, por ejemplo, quiera colocar su patrimonio en la forma de valores mobiliarios (acciones y obligaciones) paga impuestos de renta sobre los ingresos procedentes de intereses y los dividendos. El que invierte su patrimonio en una casa paga, ciertamente, los impuestos de renta sobre los ingresos provenientes de los alquileres, pero puede realizar, especialmente para nuevas construcciones y para modernización de viviendas antiguas, reducciones de amortización muy importantes desde el punto de vista fiscal, que tienen, en principio, muy poco que ver con la depreciación económica del objeto de alquiler. A ello hay que añadir además que, por regla general, los incrementos de valor que se producen en un edificio de viviendas no estén sujetos fiscalmente a la hora de la venta por parte de una persona privada. Y con la inflación se ve aún más acentuado este diferente tratamiento fiscal entre los patrimonios financieros y los patrimonios en viviendas. Según el principio de valor nominal del derecho fiscal, se encuentran también sujetos al Impuesto sobre la Renta aquella parte de los ingresos por intereses que no son más que una mera compensación de pérdida de valor monetario. Por el contrario, el propietario de una vivienda de alquiler puede descontar los intereses de las deudas como costes con respecto a las rentas fiscales, aun cuando no representan más que una compensación en la continuamente reducida suma de endeudamiento, calculada en valor adquisitivo real constante.

Ciertamente, y en todo caso, en los primeros años después de la construcción, la utilización propia de las viviendas unifamiliares no está, desde el punto de vista

fiscal, mejor situada, según los artículos 21a y 7b de la Ley del Impuesto sobre las Rentas, que en el caso de alquiler. Ya que aquí no existe la posibilidad de proceder al descuento de los intereses por deudas en una magnitud superior a la utilización. Sin embargo, el propietario de una vivienda para utilización propia está mejor situado fiscalmente que aquel otro que coloca su patrimonio en capital financiero.

A pesar de que el actual sistema fiscal favorece las inversiones en la construcción de viviendas en comparación con inversiones en otros sectores, no puede de ello, sin más, deducirse que en el momento actual tenga lugar en la construcción de viviendas un exceso de inversiones, aunque ello haya podido darse en el pasado reciente. Y ello debido a que del sistema fiscal se deducen una serie creciente de privilegios en la construcción de vivienda, frente a los cuales se encuentran también los efectos desfavorables provenientes del derecho de alquileres. Posiblemente los efectos positivos del derecho fiscal viene a compensar, en más o en menos, los efectos obstaculizantes de la inversión como consecuencia del derecho de alquileres. La introducción de una mayor libertad de contratación reduciría los efectos desfavorables del actual derecho de alquileres, de tal manera que los efectos distorsionantes del derecho fiscal se reflejarían nuevamente de forma más acentuada. Para ello es, por tanto, necesario, además de la introducción de mayor libertad contractual en el derecho de alquileres, el introducir, de forma paralela, modificaciones en el derecho fiscal que conduzcan también a una reducción de los efectos distorsionantes en favor de la construcción de viviendas.

## 21. REDUCCIÓN DE LOS PRIVILEGIOS FISCALES

Tal como se pronunció el Consejo Asesor ya en su Dictamen del 7 de mayo de 1950, y tal como lo ha repetido en el Dictamen citado anteriormente, del año 1970, sería correcto volver a reconsiderar la función orientadora del precio también para el mercado de las viviendas de alquiler. Como se ha expuesto anteriormente, debe introducirse de nuevo la libertad de contratación en los contratos de alquiler. Con ellos se contribuiría a estimular la contratación de viviendas de alquiler. Pero también, al mismo tiempo, debieran de reducirse los privilegios fiscales del sector de la construcción en lugar de incrementarlos. Esta reducción llevaría, prácticamente, a un incremento de los alquileres. Tales incrementos de alquileres estarían justificados desde el punto de vista económico como expresión de los costes de la oferta de viviendas en alquiler. Si los inquilinos y los propietarios reaccionan a esta medida mediante demanda de viviendas más pequeñas o de viviendas unifamiliares, en principio sucedería lo que es deseable: se liberarían recursos económicos que podrían ser utilizados en otros sectores a efectos productivos. Las consecuencias indeseadas, que consisten en el hecho de que las familias con rentas bajas no puedan

permitirse ya unos estándares de viviendas que se consideran como los adecuados, deberían ser compensadas mediante ayudas directamente orientadas al sujeto. La reordenación que implica el paso de unas intervenciones de subvención a una ayuda al sujeto no debiera de verse obstaculizada, desde el punto de vista de la política presupuestaria, por determinados efectos ópticos. Esto significaría el paso de unos privilegios fiscales a subvenciones directas de ayuda al sujeto, por ejemplo, una elevación de la participación de los impuestos en la renta nacional. Desde el punto de vista real, una modificación implica, sin embargo, un incremento de la influencia del Estado, ya que ésta solamente puede medirse de forma imperfecta a través de esta participación fiscal. También se elevaría en el caso de una transición de facilidades de amortización hacia subvenciones directas (ayudas al sujeto) en la misma magnitud, en su comienzo, el déficit de los presupuestos públicos. Por ejemplo, la ayuda para la adquisición de una vivienda, en la medida en que no sea pagada en la forma de un abaratamiento de los tipos de interés, vence de forma inmediata, mientras que las facilidades de amortización se reflejan, desde el punto de vista de caja de los presupuestos públicos, de forma muy paulatina en el transcurso del tiempo después de la decisión de construcción del propietario.

De forma concreta, este Consejo Asesor defiende la posición de una vuelta hacia valores realistas de los tipos de amortización para viviendas. Por lo que se refiere al tratamiento fiscal de las medidas de propiedad, este Consejo Asesor defiende una regulación en la que los diferentes grupos de constructores sean tratados de idéntica manera y que para ello exista el mismo principio de igualdad, tanto para la situación de un constructor de viviendas propias, por un lado, como para el constructor de viviendas de alquiler, por otro lado.

La transición paulatina hacia una configuración libre de los precios en el mercado de la vivienda para conseguir una reducción simultánea de los privilegios fiscales exige también determinadas regulaciones de adaptación en todo el campo del ahorro para la construcción. Ello no excluye para el futuro formas de ayuda directa al sujeto en cuanto al ahorro para la construcción de viviendas, por ejemplo, a través de pagos en forma de premios al ahorro para la construcción.

### **Tercer principio: atractivos conformes al mercado para el fortalecimiento de la oferta de suelo para vivienda y para reducción de los costes**

## **22. ELIMINACIÓN DE OBSTÁCULOS EXISTENTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS**

La realización de los dos primeros principios de economía de mercado mencionados se vería facilitada en el caso en que se eliminasen los obstáculos existentes en la construcción de viviendas. Por consiguiente, debe de añadirse a los dos primeros

principios hasta ahora analizados un tercer principio. Según este principio, deben de seguirse las estrategias orientadas a la oferta: se deberá llevar a cabo una ampliación de la oferta de viviendas mediante una reducción de los obstáculos existentes en la medida de lo posible. A este respecto, se ha de considerar:

- Una ampliación de la oferta de terreno.
- Una reducción de los costes de construcción; y
- El mantenimiento de los atractivos necesarios para un incremento de la oferta teniendo en cuenta la situación de escasez.

### 23. AMPLIACIÓN DE LA OFERTA DE TERRENO

El estrangulamiento en el mercado de terrenos para la construcción se ha destacado, en los últimos años, como un obstáculo fundamental para la construcción de viviendas. Ahora bien, debe de tenerse en cuenta que en la República Federal de Alemania sólo una pequeña parte de suelo disponible está ocupado con viviendas. Por lo tanto, no existe ninguna necesidad natural para que hoy pueda establecerse una limitación relevante de la oferta de terreno para la construcción. Incluso en aquellas áreas de aglomeración, puede considerarse que es posible, por lo general, la transformación de terreno rústico en terreno para la construcción sin cargas notables en la función de equilibrio ecológico. Más bien, todos los puntos de vista ecológicos planteados contra una ampliación del terreno para la construcción no tienen base alguna. El estrangulamiento de terrenos de construcción descansa, fundamentalmente, en los siguientes factores:

- a) La transformación de terreno agrícola o de otro destino en terreno de construcción se realiza dentro del marco de un proceso administrativo sumamente complicado en el que están incluidos los responsables de la planificación regional y la planificación en la construcción de viviendas. Falta, más bien, para cada uno de los municipios, el atractivo de crear, dentro del marco de su planificación, terreno de construcción adicional. Frecuentemente se resisten al traslado de nuevos habitantes y utilizan una política restrictiva de terreno de construcción para evitar un incremento de población. Como consecuencia de intereses contradictorios, todo el proceso de planificación se hace muy lento y difícil.

El problema de los elevados precios en los terrenos de construcción, como consecuencia de la escasez de estos terrenos, es un problema nacional o por lo menos regional, esto es, un problema que supera los límites municipales. Desde el punto de vista estatal deberían de crearse atractivos y ejercer presión para fomentar y acelerar la ampliación del terreno de construcción en los municipios.

- b) Los elevados precios del terreno de construcción no son solamente un indicador de una escasez actual de terreno para construir, sino también un indicador de las expectativas que posee el propietario de estos terrenos con respecto a la evolución futura de este mercado. Por tanto, debería de hacerse ya un anuncio fiable de una política energética a favor de la ampliación del terreno de construcción por parte del Estado, lo que llevaría, en un principio, a reducir los precios de los terrenos de construcción y, a la larga, a un menor incremento de estos precios. El acaparamiento de terreno de construcción sería a partir de entonces menos atractivo.

Para reducir el acaparamiento de terrenos es necesario tanto la fijación de valores unitarios conformes al mercado de terreno no construidos, así como también la elevación de los tipos de impuestos sobre estos terrenos.

Para la movilización del uso del suelo se recomienda una serie de medidas adicionales. Entre ellas podrían citarse, en primer lugar, la simplificación y la reducción de las prescripciones burocráticas con sus múltiples tasas, en el caso del cambio de propiedad. En segundo lugar, los municipios deberían adquirir de forma creciente suelo dentro del marco de una política energética estatal del suelo para canalizarlo hacia aquellas personas que quieran construir a corto plazo. La adaptación de nuevos terrenos para construcción puede, en tercer lugar, ser transferida a empresas privadas con el fin de suavizar la carga de prefinanciación de los municipios. Los municipios debieran también hacer uso de forma más acentuada de la posibilidad de establecer tasas o impuestos de preparación de terrenos de construcción por vía de la "distribución de costes". En cuarto lugar, por último, los municipios debieran de asesorar a los propietarios de los terrenos de construcción de forma intensiva e incitarles mediante atractivos apropiados a la construcción.

## 24. REVISIÓN DE LAS PRESCRIPCIONES DE CONSTRUCCIÓN

Los costes de construcción están determinados, en gran medida, por una serie de normas DIN con las que se fijan exigencias mínimas en la calidad de la construcción. Actualmente existen más de mil normas que vienen fijadas, además de por el sector público por regla general, por las asociaciones, por ejemplo, del sector de la construcción, pero en ninguno de los casos por los consumidores afectados. Este hecho es en realidad corresponsable de que en la República Federal de Alemania los costes mínimos para la construcción de una vivienda se encuentren muy por encima de los costes equiparables en otros países, por ejemplo, en Holanda. Con ello, lo que se produce es que los "niveles de entrada" de individuos en la

propiedad de la vivienda son en este país mucho más altos. Para disminuir este límite mínimo, el Consejo Asesor recomienda una revisión de todas las prescripciones de construcción existentes y un análisis detallado de los estándares actuales para la realización de las construcciones. Muchas de las exigencias cualitativas en la realización constructora son sumamente exageradas y ocasionan gastos de construcción evitables. El constructor debería de volver a ser de nuevo el dueño de su propia construcción. Pero ello no debe llevar a que se introduzcan "ahorros de costes de construcción" que no sean admisibles desde el punto de vista urbanístico y de seguridad. Con estas limitaciones debiera de establecerse que la calidad de las construcciones de viviendas sería preferentemente materia del comprador, que debe de considerar entre esta perspectiva cualitativa y el precio.

Con el fin de que pudiera producirse el efecto de reducción de los costes de construcción mediante una menor rigidez de las normas DIN y de las prescripciones de construcción, y tenga efectos plenos para satisfacer la mayor demanda de terrenos de construcción de viviendas unifamiliares, los municipios deberán reflejar en sus planificaciones más espacio para viviendas unifamiliares sencillas en pequeñas parcelas, ya que la reducción del "umbral de entrada en la construcción en la propiedad" elevará la demanda precisamente hacia esta forma de viviendas.

Para que se produzca una ampliación de la oferta de suelo, cada una de estas medidas singulares serían tanto más eficaces cuanto más se pudiera suavizar la inclinación a acaparar terreno como consecuencia de una política favorable en la lucha contra la inflación y la eliminación de las preferencias fiscales hacia la propiedad del suelo.

## 25. ADMISIÓN DE BENEFICIOS DE ESCASEZ Y DE RENTAS DIFERENCIALES

Tal como se ha expuesto en el apartado 14 de este texto, en el mercado de la vivienda con situaciones específicas de escasez se producen muchas posibilidades de beneficio. Todas ellas significan para muchas personas un atractivo para actuar dentro de este campo y acelerar la transformación del suelo en terreno para la construcción. Por muy comprensible que sea que en la población se hable de "especuladores", no se debe de olvidar que estas personas frecuentemente mantienen en una dinámica el mercado de la vivienda caracterizado por algunas rigideces, incrementa la oferta de terreno de construcción y de viviendas y, en este sentido, ejercen una actividad empresarial. Los beneficios de escasez y las rentas diferenciales que ello produce debieran de ser admitidos en principio.

Los beneficios de escasez poseen frecuentemente un efecto contraproducente al ofrecer un atractivo para acaparar terrenos para la construcción en lugar de ofre-

cerlos. Cuanto mayores sean los incrementos de precio relativo de los terrenos, tanto mayor es la retención de terreno de construcción por criterios económicos. En la medida en que no se fije un valor unitario conforme al mercado para los terrenos no construidos, y en la medida en que no se eleven los tipos fiscales sobre el terreno para los no construidos (ambos son los elementos que recomienda este Consejo en el apartado 23), no se puede estar seguro de que la oferta de suelo y viviendas se incremente como consecuencia de los beneficios de escasez y de las rentas diferenciales.

Aquellos beneficios conseguidos en el marco de la vivienda como consecuencia de la escasez justifican la capacidad fiscal y deberían estar sujetos a los impuestos, como las otras rentas. Esto no sucede frecuentemente. Así, por ejemplo, según el artículo 6b de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la realización de los incrementos de valor a la hora de transferir terreno se encuentra libre de impuestos bajo determinadas condiciones. Asimismo, los incrementos de valor realizados en los bienes inmuebles que se consideran como patrimonio privado no están sujetos al Impuesto sobre la Renta tras haber transcurrido el "plazo de especulación" de dos años. Las regulaciones fiscales de este tipo no se encuentran limitadas solamente a la economía de la vivienda, sino que constituyen parte fundamental del derecho fiscal general. Los pros y contras de tales regulaciones no pueden ser tratados ahora en este Dictamen. Los alquileres de viviendas antiguas no solamente son bajos, como lo demuestra la experiencia, en comparación con los alquileres de las nuevas construcciones, sino que tampoco corresponde frecuentemente a las ventajas de localización de las viviendas, ventajas que se van acumulando a través del tiempo. A este respecto, se ofrecen posibilidades de beneficio para los empresarios que saben reconocer la ventaja de localización y compran viviendas. Estas posibilidades de beneficios se favorecen mediante los privilegios fiscales que aplica el legislador para la modernización y renovación de viviendas y que este Consejo Asesor recomienda que sean reducidos. Como consecuencia de ello se producen frecuentemente notables incrementos de alquileres y un desplazamiento de aquellos inquilinos más débiles desde el punto de vista de capacidad de compra, sustituyéndose por inquilinos con un mayor poder adquisitivo. Con ello surgen una serie de problemas sociales que se van a tratar aquí desde el punto de vista de la ayuda individual dentro de la cual deben ser resueltos.



## **Cuarto principio: eliminación de las distorsiones producidas en la economía de vivienda como consecuencia de los procesos inflacionistas**

### **26. INFLACIÓN COMO FACTOR DISTORSIONANTE**

En el apartado B se ha expuesto hasta qué medida y en qué importancia el funcionamiento satisfactorio de la economía de la vivienda se ve afectado por las distorsiones del equilibrio económico general, especialmente por la existencia de una inflación persistente y en volúmenes importantes cambiantes, así como también por las medidas de política de intereses y de liquidez que se adoptan para poder combatir los procesos inflacionistas. Los problemas de la política de vivienda se resolverían mucho más fácilmente cuando a través de la política de estabilidad se consiguieran evitar tales distorsiones, o al menos mantenerlas dentro de marcos reducidos, de forma que permitiese apreciar que el valor monetario a largo plazo permanece estable. Los esfuerzos de la política económica general, la consolidación del desarrollo económico general y la política monetaria, orientados a reducir *a posteriori* las elevaciones de precios, deben ser mencionados de forma muy específica dentro de la perspectiva de la política de la vivienda.

Las experiencias, sobre todo desde el comienzo de los años setenta, así como también las condiciones bajo las que se tiene que realizar la actual política de estabilización, apenas permiten abrigar esperanzas de que en un periodo de tiempo previsible se pueda alcanzar una situación permanente de estabilidad en la capacidad adquisitiva de la moneda. El conjunto de elementos inflacionistas, entre otros, las elevadas tasas de inflación nacionales en los países miembros del Sistema Monetario Europeo y las estrechas interdependencias comerciales y financieras de la República Federal de Alemania con la economía mundial son impulsores de procesos inflacionistas.

### **27. INMOVILIZACIONES EN PATRIMONIOS FINANCIEROS QUE ASEGUREN EL VALOR SUSTANCIAL COMO ALTERNATIVA PARA LOS INVERSORES EN SUELO**

Si bien no es posible absorber todos los efectos indeseados provenientes de los procesos inflacionistas sobre el mercado de la vivienda, estos efectos pueden, sin embargo, ser suavizados mediante medidas apropiadas. Y a este respecto se trata, en primer lugar, de una oferta de posibilidades de inmobilizaciones patrimoniales aseguradas monetariamente como alternativa a la propiedad del suelo, debiéndose asegurar que la actual praxis de autorizaciones para indización se limite a la deudas de capital a largo plazo. Si se decide seguir las recomendaciones que el Consejo Asesor señaló en su Dictamen de mayo de 1975 sobre la indización de magnitudes

económicas relevantes, y con ayuda de imposiciones patrimoniales monetarias vinculadas a índices que no pusieran en peligro la incidencia inflacionista, en esas circunstancias la propiedad de los terrenos, para una gran parte de la población, no sería una imposición patrimonial que pudiera diferenciarse en cuanto a la incidencia de la depreciación monetaria.

Las imposiciones patrimoniales monetarias que se vean libres del efecto inflacionista serían para el impositor una alternativa atractiva; con ello se evitaría, al menos, el exceso de demanda de inmuebles, condicionada por la inflación, mientras que se incrementaría la disposición a la venta de los propietarios de suelo, que tendrían ahora la oportunidad de colocar sus ingresos en títulos patrimoniales financieros a cubierto de la inflación. El mercado inmobiliario se vería, por lo tanto, descargado por ambos lados, lo que implicaría una estabilidad de los precios unitarios de los terrenos y favorecería la movilidad de la propiedad de los mismos.

## 28. LA INDIZACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PRIVADO REDUCE LOS COSTES FINANCIEROS

Un efecto parecido en la política de las viviendas podrían poseer las recomendaciones hechas por este Consejo Asesor en cuanto a la libertad de contratación entre acreedores y deudores. Las relaciones privadas de endeudamiento indizadas, que serían entonces posibles, facilitarían la financiación a largo plazo en la construcción de las viviendas. Un acreedor, cuyo exigible no estuviera sujeto a la erosión condicionada por la inflación, estaría dispuesto a gratificar la seguridad del valor real del importe del capital prestado exigiendo comparativamente tipos de interés más bajos. Para el deudor esta regulación implicaría, al mismo tiempo que para el período de tiempo de vida del empréstito existiría seguridad sobre el coste real de la financiación. Acreedores y deudores se encontrarían dispuestos nuevamente, si se admite un endeudamiento asegurando su valor real en las relaciones crediticias, a comprometerse a plazos más largos para tipos de interés fijo, a diferencia de la situación actual donde se han convertido en norma períodos de vigencia de corto plazo, tanto en los negocios de activo como en los de pasivo de las instituciones crediticias, lo que constituye uno de los mayores obstáculos de la economía de la vivienda.

En qué medida se puede hacer uso de las posibilidades de endeudamiento indizados depende del mercado. Se debería de examinar si la actual práctica de autorizaciones individuales para la indización se puede ampliar a las formas de indización aquí recomendadas, o si deberían ofrecerse excepciones por áreas en forma de autorizaciones generales de indización de endeudamiento de capital a largo plazo.

### **III. Ayuda al sujeto en lugar de ayuda al objeto para alcanzar los objetivos de política distributiva**

---

#### **29. CRITERIOS PARA LA CONFIGURACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LAS AYUDAS ESTATALES**

La ordenación del sector de la construcción, según lo que se ha expresado en el apartado C, II, en base de los principios expuestos de economía de mercado, elimina, al mismo tiempo, los defectos de ineficiencia y las incompatibilidades en la realización de la justicia horizontal. La irregular distribución vertical de las rentas, por el contrario, exige medidas de corrección social. A pesar de las fuertes diferencias cualitativas en la oferta de viviendas con las que se ha de contar bajo condiciones de economía de mercado, existirán familias que, como consecuencia de sus rentas bajas, no pueden disponer o verse aprisionadas con una vivienda adecuada a su dimensión familiar. Para estos casos, la comunidad debe realizar aportaciones de apoyo social. Las exigencias mínimas en cuanto a dimensión y dotación de las viviendas también elevan los alquileres para las viviendas sencillas y recargan, con ello, a las familias con rentas bajas. El círculo de las familias que necesitan ayuda y el importe de esta ayuda necesaria se verán, incluso, incrementados.

Allí donde no sean suficientes las rentas familiares para poder alquilar, según los estándares normativos sociales, una vivienda adecuada debe concederse un apoyo individual. Pero, a estos efectos, se plantea la cuestión de si es mejor una transferencia de pagos libre o vinculada de acuerdo con las exigencias señaladas en el apartado C, I. Y puesto que con una transferencia de pagos no vinculada a la vivienda, como se ha expuesto en el apartado C, I, no se consideran los efectos externos y no se pueden satisfacer tampoco las necesidades meritorias, se ha de dar preferencia a las transferencias vinculantes en forma de dinero para la vivienda. La ayuda al objeto, que constituye en principio también un complemento de política social por lo que se refiere a la solución de la vivienda, es inferior, en sus consecuencias, que el dinero de vivienda que es aportado por la comunidad en base a

una política de asignación y distribución. La ayuda al objeto debe permanecer limitada a aquellos casos excepcionales que se han expuesto en el apartado C, I.

Todas las ayudas estatales en el sector de la vivienda, tanto por lo que se refiere a la ayuda individual como también a la ayuda al objeto, deben ser compatibles con las normas generales correspondientes a las medidas de política de ventas. Solamente de esta manera puede evitarse el que la política social, en sus diferentes campos de actividad, actúe de forma diferenciada y sea inconsistente. Por lo tanto, las ayudas estatales deben verse orientadas también en el sector de la construcción hacia el principio de subsidiaridad. De esta manera puede evitarse una exigencia exagerada al Estado en solicitud de prestaciones sociales. Por último, se ha de exigir que el sistema de ayudas a las viviendas sea lo más eficiente posible.

### 30. ¿TRANSFERENCIA MONETARIA LIBRE O DINERO VINCULADO A VIVIENDA?

Bajo las condiciones de que las necesidades privadas, expresadas en el comportamiento de la demanda, puedan cubrirse con los deseos sociales y que los efectos externos no jueguen ningún papel, debe considerarse que una transferencia de dinero libre es superior en eficiencia a las subvenciones vinculantes en forma de ayudas para la vivienda. Con un determinado importe de ayuda estatal a cada una de las economías domésticas se consigue el efecto, a través de la transferencia libre de pagos, del mayor incremento posible del bienestar individual; dicho de otra manera: debe pagarse más dinero para la vivienda para poder conseguir la misma evolución de bienestar que mediante una transferencia libre. La ineficiencia de la subvención vinculante frente a una transferencia libre en la misma magnitud es tanto mayor cuanto mayor es el abaratamiento porcentual de los precios de alquileres para los perceptores de subvención y cuanto más elástica sea la valoración que realiza el perceptor de la subvención del bien vivienda frente a su posible sustitución realizable por otro bien de consumo sin pérdida de utilidad.

También por lo que respecta a los costes administrativos debe de darse preferencia a una transferencia libre de pagos cuando ésta se regula dentro del marco de la fiscalidad de rentas general, en su caso como impuesto de rentas negativo, o de una ayuda social generalizada. Esta regulación general no considera, sin embargo, las enormes diferencias regionales en cuanto a los costes de vivienda; su acierto social sería en este caso muy reducido. Con el fin de conseguir el mismo efecto de bienestar a través del dinero para vivienda debería considerarse, por lo tanto, a la hora de configurar la transferencia monetaria libre, los costes de vivienda regionales correspondientes. Los costes de administración de tales transferencias libres, diferenciadas según costes de vivienda, serían los mismos que en el caso de una ayuda monetaria vinculada a la concesión para vivienda.

Bajo las dos condiciones anteriormente mencionadas, los criterios de superioridad y eficiencia que pueden deducirse de las transferencias libres con respecto a las transferencias vinculadas hacen que éstas pierdan peso empíricamente cuando se considera el círculo de las personas que tienen derecho a la subvención y a sus comportamientos. Los perceptores de dinero para la vivienda, dentro del marco del actual sistema de dinero de ayuda para vivienda, corresponden en un 70 por 100 aproximadamente a economías domésticas de pensionistas, predominantemente en regiones urbanas. La concesión de dinero de viviendas (o las transferencias de destino libre) facilitan a estos ciudadanos el mantener sus antiguas viviendas y permanecer en su ambiente habitual. Como consecuencia de sus elevadas estimaciones del valor del bien vivienda, esto es, de la reducida elasticidad de sustitución frente a otros bienes, el efecto de bienestar de las subvenciones vinculadas es prácticamente para ellos el mismo que se puede deducir, para un mismo importe, en el caso de una transferencia libre. Con lo que el argumento de la menor eficiencia de las ayudas en base de dinero para viviendas se ve fuertemente reducido.

Puede decirse, incluso, que las transferencias vinculadas a la vivienda frente a las de disposición libre, por lo que respecta a la eficiencia de las mismas, son superiores cuando y en la medida en que no se cumplan las condiciones señaladas al comienzo de este apartado.

Si se parte del hecho, tal como se ha fundamentado en el apartado C, I, de una delimitación amplia de los bienes meritorios, aquellas economías domésticas con rentas bajas se encontrarán, como consecuencia de la limitación de su consumo de vivienda, muy por debajo de los niveles estándares de vivienda, tanto en cuanto a los deseos cuantitativos como cualitativos en su dimensión social. La demanda de viviendas privadas de estas economías domésticas puede aproximarse a los estándares sociales deseados cuando se le pague un dinero de vivienda, cuyo importe no solamente depende de las rentas familiares y del número de miembros de la familia, sino que además depende también del tamaño y, en su caso, de la dotación de la vivienda realmente utilizada. El importe del dinero para la vivienda, por ejemplo, para una dimensión familiar concreta, constituye un atractivo para alquiler de espacios de vivienda más grandes que en el caso de una prestación vía transferencias no vinculadas.

En favor de la orientación del comportamiento en cuanto a la vivienda a través de la ayuda para la vivienda y contra el sistema de transferencias libres, que renuncia a esta influencia, deben de plantearse los efectos externos mencionados en el apartado I3. Y puesto que el bienestar de los ciudadanos también se ve influido por las situaciones de vivienda de las economías domésticas vecinas y de la estabilidad de las comunidades sociales de la vecindad y el barrio, aquellas medidas estatales que llevan a una mejora cualitativa de la vivienda inciden en la calidad de la vi-

vivienda, evitando la baja de la misma, y mantienen las vinculaciones sociales, lo que implica un incremento de utilidad también para aquellas personas que no se encuentran directamente favorecidas. Dentro de este grupo de medidas se encuentra la ayuda para la vivienda. La capacidad adquisitiva en torno a la economía de vivienda, que se eleva a través de la ayuda para las mismas para aquellos inquilinos más pobres y para los propietarios de vivienda, facilita más bien el mantenimiento de estándares de vivienda adecuados para todos los grupos de población y evita, al mismo tiempo, la erosión social de barrios especialmente en peligro de manera mucho más eficaz que lo que puedan hacer las transferencias no vinculadas de ayuda a las economías domésticas.

Si entre las decisiones políticas se adopta la que corresponde a garantizar el que la ayuda individual se encuentre vinculada a una ayuda concreta definida, debe contemplarse esta decisión en el transcurso de varios años. Podría ser que la justificación política, por ejemplo, porque se concede mayor importancia a otras funciones de política presupuestaria, solamente tienen validez de forma muy secundaria. Además, los costes sociales pudieran incrementarse en forma de pérdidas de eficiencia, ya que las elasticidades de sustitución estimadas individualmente para la vivienda y para otros bienes, se han elevado como consecuencia de las medidas de ayuda y la mejora relativa que provoca el aprovisionamiento de viviendas en los grupos subvencionados.

### **31. MAYOR GRADO DE ACIERTO DE LA AYUDA INDIVIDUAL FRENTE A LA AYUDA AL OBJETO**

Los objetivos de aprovisionamiento con vivienda para las economías domésticas con rentas bajas pueden realizarse también mediante una ayuda al objeto con una vinculación al mismo en lugar de una ayuda individual. Lo mismo tiene validez para los estímulos positivos de los efectos externos o bien de la reducción de los aspectos negativos de estos mismos efectos externos del aprovisionamiento con viviendas. Con ello se plantea la pregunta de cuál es aquel sistema de ayudas más adecuado.

Una ayuda individual mediante dinero para la vivienda (subvenciones de alquileres y primas para cargas financieras) presenta una capacidad superior frente a una ayuda al objeto con vinculaciones a los alquileres o a la utilización de la vivienda, y ello debido a la asignación directa social. Si una parte del parque de viviendas se ve sustraído a la asignación correspondiente por el mercado de la vivienda en general y reservado para un grupo de personas determinadas, bien a través de la asignación de medios públicos para su construcción (viviendas sociales) o bien mediante la concesión de privilegios fiscales (viviendas de empresas cooperativas de viviendas),

o que se alquilan por los municipios y ello a niveles de alquiler más bajo, solamente puede alcanzarse el objetivo de subvención social perseguido de forma directa mediante la adaptación de los círculos de personas que tienen derecho a este tipo de viviendas. Aquel inquilino que no cumple ya los criterios que exigen tales subvenciones debiera liberar esa vivienda para otros que reúnen los criterios, o bien pagar rentas más altas cuando quiera evitarse una subvención errónea. Una renuncia o una adaptación rigurosa mediante comprobación de los criterios de derecho a la vivienda o una adaptación de los niveles de alquileres, tendría como consecuencia el que el número de subvenciones erróneas se seguiría incrementando con el transcurso del tiempo, tal como lo demuestra empíricamente la experiencia de la República Federal de Alemania. Los costes de una adaptación mediante una liberalización de la vivienda serían posiblemente muy altos, esto es, se trataría de pérdidas de bienestar mediante una renuncia obligada de la vivienda en el entorno social en el que se ha vivido, incrementadas además con los frecuentes costes de traslado. Hay que añadir que una vinculación rígida de las viviendas subvencionadas en algunos bloques de viviendas y barrios pudiera llevar a una concentración de familias con rentas bajas y, con ello, dar paso a la configuración de tipo de *ghetto*. Esto pudiera evitarse cuando los alquileres de aquellas personas que no tienen ya derecho a las subvenciones se adaptasen a los alquileres de mercado. Los inquilinos deberían, por lo tanto, verse obligados a informar a los entes subvencionadores sobre su situación de rentas correspondientes. Los alquileres se deberían de elevar en el caso de una pérdida del derecho a la subvención hasta los alquileres de mercado.

Ambas contradicciones de la ayuda al objeto no se eliminan ni por la liberalización de las viviendas ni tampoco por la adaptación de los alquileres. En primer lugar, no existe ningún mecanismo que pueda armonizar el parque total de viviendas que debe de ser objeto de ayuda, su distribución en cuanto a tamaño y su distribución regional, así como la demanda de aquellas personas con derechos a subvenciones. El círculo de las personas que tienen derecho a tales subvenciones puede ser, tal como se encuentra en la actualidad, superior en cifras importantes al parque disponible en cada una de las regiones.

En segundo lugar, en el caso de un sistema de ayuda al objeto, no existe ningún mecanismo de compensación que trate de la misma manera los casos sociales semejantes.

En contraposición a la ayuda al objeto pueden, a la hora de establecerse el importe monetario para la vivienda, establecerse como criterios sociales las rentas familiares, número de niños, entre otros, que definen el grado de necesidad. También es posible tener en cuenta las modificaciones de estas características mediante adaptación de los pagos de subvención. No es necesaria una limitación de los perceptores de subvenciones para determinados tipos de viviendas o clases de

precios de viviendas. Por lo tanto, aquellas personas con derecho a vivienda pueden orientar su demanda a una parte significativa del conjunto de mercado de las viviendas, como en el caso de una subvención vinculada al objeto. Por consiguiente, cuando se ponderan las decisiones políticas para la subvención en el área de la vivienda debiera considerarse en el centro de la atención el dinero para la ayuda vinculada a la vivienda.

### 32. PROBLEMAS DE TRANSMISIÓN DE AYUDA PARA LA VIVIENDA

Una subvención de la demanda de viviendas mediante una ayuda para las mismas favorece en general, al mismo tiempo, al oferente de las viviendas. La mayor capacidad de compra del inquilino facilita a los propietarios el conseguir en los mercados parciales afectados precios de alquiler mayores que los que conseguirían sin tal subvención.

Cuanto más elástica sea la reacción de la oferta de viviendas con respecto a las modificaciones del precio, tanto más quedará en favor del demandante de viviendas de la subvención como mejora de las rentas reales. Por lo tanto, todas las medidas que reducen la inmovilidad existente en la oferta de viviendas fomentan también el que se alcance con la ayuda para la vivienda el objeto perseguido por las subvenciones. Por el contrario, este objeto de la subvención se limita cuando, por ejemplo, mediante las intervenciones en el mercado se reduce la oferta de vivienda. También es siempre importante el considerar hasta qué punto puede ampliarse el círculo de personas que tienen derecho a las subvenciones. Cuanto mayor sea el número de economías domésticas que tienen derecho a una ayuda para la vivienda, tanto mayor será la participación de la demanda de viviendas subvencionadas en los mercados parciales relevantes y tanto más participarán también los oferentes en las subvenciones. La exigencia general de reducir al máximo posible el círculo de los perceptores de subvenciones, al desconocer los efectos distributivos a la hora de asignar los recursos necesarios, se ve todavía más acentuado adicionalmente por el objetivo de buscar una incidencia unívoca de las subvenciones.

### 33. AYUDA AL OBJETO EN CASOS EXCEPCIONALES

a) Las medidas de ayuda individual no pueden evitar, probablemente, el que determinados grupos no puedan encontrar más que de forma muy difícil la vivienda adecuada. Los grupos de población que se consideran con riesgos altos de alquiler, grupos que son rechazados por los propietarios o que tienen que pagar una compensación por el riesgo a través de un mayor precio de alquileres, se encuentran



frecuentemente con que no puede ser compensado el coste de estos riesgos con criterios generales de ayuda para la vivienda. Para tales grupos de población, muy reducidos, pudiera facilitarse, en caso de necesidad, espacio de vivienda adecuado con medidas estatales. Esto puede realizarse a través de una ayuda al objeto mediante una actividad de nuevas construcciones y de ciertas modernizaciones (con vinculaciones de alquileres o de ocupación), o mediante exigencias de habitabilidad de una parte del parque de viviendas que han sido favorecidas mediante privilegios fiscales subjetivos a sociedades cooperativas de la construcción, o también mediante procedimientos de *leasing* en los que los municipios alquilan de forma global las viviendas y éstas se alquilan en forma más barata considerando las exigencias de ayuda a la vivienda. El volumen de tales medidas debe de mantenerse dentro de márgenes muy limitados y no en última instancia, debido al peligro de la formación de *ghettos*.

En la elección de medidas alternativas de ayuda al objeto debe darse preferencia, básicamente, a aquellas que permiten alcanzar el objeto de la subvención perseguido con el mínimo costo. Por regla general, debiera de renunciarse de forma total a la ayuda al objeto a través de medidas para nueva construcción. Las diferencias que se tratan de compensar mediante las subvenciones entre los costes de los alquileres y el alquiler aceptable es, en el caso de las viviendas de nueva construcción, mucho mayor que en la ayuda al objeto basada en los costes de viviendas existente. Tal como se deduce del apartado 11, por los motivos allí expresados, se debe de recurrir eventualmente a reservas de viviendas incluso en los centros de aglomeración, limitándolo solamente a una parte del actual parque de viviendas sociales.

b) Una ayuda al objeto es también defendible para el caso de apoyar el saneamiento de viviendas y ciudades. Mediante tales medidas puede elevarse la calidad de la vivienda y conseguir, de esta manera, un efecto externo positivo. La ayuda individual, por el contrario, no puede aplicarse de forma precisa a este objetivo de construcción y saneamiento y, por lo tanto, no es apropiada para estimular tales efectos externos. En la configuración de la ayuda al objeto deben considerarse de forma estricta, sin embargo, los principios del ordenamiento de economía de mercado y la ayuda estatal en su dimensión subsidiaria.

El volumen de los medios públicos debiera mantenerse, por consiguiente, lo más reducido posible y las viviendas que se han de fomentar debieran separarse del mercado de viviendas general solamente para un período de tiempo lo más breve posible, esto es, las vinculaciones de alquiler y de ocupación debieran de verse reducidas en el plazo de pocos años.

### 34. MEDIDA DE LA AYUDA PARA LA PRIMERA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA PARA UTILIZACIÓN PROPIA

La formación de patrimonio de viviendas debiera de fomentarse bajo los mismos principios que otras formas de configuración patrimonial. Una excepción importante puede darse bajo determinadas condiciones, sin embargo, para la adquisición de primera vivienda que se vaya a destinar a uso propio. En este Dictamen, el Consejo Asesor deja a un lado el tratamiento de esta problemática específica.

### 35. LIBERALIZACIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDAS SOCIALES

a) Todos los intentos de contrarrestar los defectos de asignación y distribución, expuestos en el apartado 31, de los precios de alquiler y de la asignación para las viviendas sociales mediante medidas administrativas solamente pueden proporcionar, en el mejor de los casos, una ayuda de forma parcial. Una eliminación de estos defectos tiene que partir de un sistema de vinculaciones reduciendo los obstáculos jurídicos que hacen inviable la equiparación de los alquileres a los alquileres de mercado y la libre elección del inquilino por el propietario en las viviendas sociales. El Consejo Asesor recomienda introducir, de forma inmediata, la liberalización del parque de viviendas sociales y, de esta manera también, el trasladar estas viviendas a un ordenamiento de economía de mercado.

b) En cuanto a las cuestiones sobre el procedimiento de la liberalización, este Consejo Asesor no entra aquí en más detalle, limitando su planteamiento a los siguientes elementos determinantes.

En la medida en que la liberalización se tenga que realizar a través de la movilización de préstamos públicos para la construcción, esto es, mediante amortizaciones anticipadas, debiera de medirse el plazo de tiempo hasta la liberalización de las vinculaciones de los precios de alquileres y del destino de la vivienda de manera que se mantenga un atractivo lo suficientemente importante para que se produzca una amortización anticipada. Los plazos de adaptación actualmente vigentes, de ocho años para los "sectores con necesidades de vivienda más elevados", no ofrecen este atractivo y debieran de ser, por lo tanto, reducidos. Las durezas sociales, en su caso, deben suavizarse mediante una mejora del sistema de ayudas para la vivienda.

En la medida en que se trata de viviendas para las que se conceden exclusivamente subvenciones, sólo puede acelerarse la degresión acordada contractualmente de estas subvenciones en un compromiso mutuo. Ello exige que el receptor de la subvención esté capacitado jurídicamente y, al mismo tiempo, esté dispuesto a que se equiparen los alquileres antes de lo previsto a los niveles de alquileres de merca-

do. Y puesto que los riesgos de alquiler, especialmente para las viviendas construidas en los últimos años, se verán elevados fuertemente e incidirán sobre los niveles de alquiler en determinadas circunstancias, y solamente podrá mediante atractivos financieros conseguirse la disposición del propietario o bien del perceptor de las subvenciones a una tal actuación.

En aquellas "regiones con elevadas necesidades de vivienda" puede ponerse en peligro la liberalización, especialmente para aquellas viviendas sociales más antiguas con costes bajos, al obtener los propietarios de las viviendas beneficios notables. Parece necesario limitar estas ventajas económicas, que no están justificadas desde el punto de vista social.

Pero no solamente debe contemplarse este hecho desde el punto de vista de la justicia social. También se ha de ver desde el punto de vista de la realización práctica y de los costes administrativos. El Consejo deja a un lado esta problemática de ofrecer recetas. Quiere, sin embargo, acentuar el que la liberalización constituye un objetivo muy importante, que no debe de fracasar por el hecho de las dificultades y desventajas de la compensación de beneficios de liberalización.

c) Un proceso de liberalización que se realiza durante varios años y que, desde el punto de vista social, se encuentra asegurado por el sistema de ayudas para la vivienda (mejorado) no debiera de llevar en las regiones con problemas en la política de viviendas a los temidos incrementos de los precios de los alquileres. No cabe la menor duda de que los precios de los alquileres de los parques de viviendas existentes liberalizados se incrementarán, en parte, notablemente; los incrementos de los costes de la vivienda de las economías domésticas con rentas bajas se mantendrán, sin embargo, de forma bastante reducida gracias a unas ayudas superiores para la vivienda. Se favorecerá de esta manera, mediante la liberalización, a todas aquellas economías domésticas que, aunque tengan derecho a exigencias de ayuda, no encuentren capacidad de alquiler debido a una falta de oferta de viviendas sociales: en los mercados parciales de su área de aprovisionamiento de viviendas la liberalización de los parques de viviendas sociales actuales incrementarán la oferta y ejercerán presión sobre los precios de los alquileres. Al mismo tiempo se producirá una reducción de las viviendas defectuosamente utilizadas hasta ahora, incrementando la oferta en estos mercados parciales, sobre todo con viviendas más grandes. Esta ventaja, que puede esperarse con certeza y que afectará a la mayoría de las economías domésticas con derecho a una vivienda social, no ha encontrado el interés que le corresponde en la discusión pública.

d) Son excepción de la liberación general de los parques de viviendas sociales solamente aquellas viviendas que, por los motivos expresados en el apartado II, deben de ser asignadas por el sector público. A este respecto debe determinarse de forma totalmente nueva el papel futuro de aquellas cooperativas y empresas de

**utilidad pública en construcción de viviendas que están siendo favorecidas por privilegios fiscales subjetivos. En principio debe de darse preferencia a una eliminación de estos privilegios fiscales y de las limitaciones existentes en la actividad de las empresas de utilidad pública, o bien de cooperativas, a una utilización más acentuada como instrumento del aprovisionamiento público con viviendas.**

## D. Conclusiones

---

36. Pudiera parecer demasiado arriesgado señalar que el mercado puede llevar a resultados económicos y sociales más satisfactorios cuando se le concede libre actuación, dentro del marco señalado en este Dictamen. Los críticos, por el contrario, pueden remitirse a la historia de los problemas que constantemente acompañan al mercado de la vivienda. A esto se debe de contradecir con el hecho de que esta historia desde la Segunda Guerra Mundial, en su fundamento, es una historia de intervenciones y de reflejos de los problemas sociales y políticos que han surgido fuera del área de la economía de la vivienda y que han ejercido su efecto en el mercado de la vivienda. La economía de mercado hace mucho tiempo que no ha tenido ninguna oportunidad de demostrar su capacidad en el sector de la economía de la vivienda. Más bien, cuando se realiza un análisis exacto debe de señalarse que las fuerzas de mercado han sido siempre canalizadas erróneamente, bien debido a las intervenciones especiales en política de vivienda o bien a través de las condiciones marco (por ejemplo, del derecho fiscal y del derecho del suelo), llevándolo a una configuración inconsistente con el ordenamiento de una economía de mercado.

Este Consejo no desconoce que una solución de economía de mercado exclusivamente deja sin solucionar una serie de problemas sociales. Por ello se han planteado de forma muy detallada aquellas soluciones a este problema que son conformes a la economía de mercado y, a partir de ahí, se han hecho una serie de propuestas. Estas complementan la economía de mercado de la vivienda, sin cuya función se vería seriamente restringida. Pero, en principio, se debe de partir del hecho de que cuanto más capaz sea el mercado de resolver los problemas de la economía de la vivienda, tanto más fácil será para el Estado solucionar los problemas restantes de política social en el área de la vivienda mediante medidas conformes al mercado.

Las recomendaciones introducidas por este Consejo en materia de la vivienda, dentro de un marco de ordenamiento de la economía de mercado, no son solamente

medidas parciales singulares, sino de una reforma fundamental y completa. Tal reforma de la política de la vivienda pone en duda muchos de los privilegios económicos singulares y de ideas tradicionales para la solución de los problemas de la economía de la vivienda. El realizarlas también exige, por lo tanto, valor y ser consecuente.

**Wiesbaden, 23 de enero de 1982.**

El Presidente  
del Consejo Científico Asesor  
del Ministerio Federal de Economía,  
*Prof. Dr. Helmut Hesse*

## Miembros del Consejo Científico Asesor del Ministerio Federal de Economía

---

Dr. Helmut Hesse (Presidente).

Catedrático de la Universidad de Gotinga.

Dr. Manfred Neumann (Vicepresidente).

Catedrático de la Universidad de Erlangen-Nürenberg.

Dr. Horst Albach.

Catedrático de la Universidad de Bonn.

Dr. Peter Bernholz.

Catedrático de la Universidad de Basilea.

Dr. Knut Borchardt.

Catedrático de la Universidad de Munich.

Dr. Ernst Dürr.

Catedrático de la Universidad de Erlangen-Nürenberg.

Dr. Gerard Gafgen.

Catedrático de la Universidad de Constanza.

Dr. Harald Gerfin.

Catedrático de la Universidad de Constanza.

Dr. Herbert Giersch.

Catedrático de Economía Mundial y Catedrático de la Universidad de Kiel.

Dr. Armin Gutowski.

Presidente del Instituto HWWA de Investigación Económica de Hamburgo y Catedrático de la Universidad de Hamburgo.

Dr. Heinz Haller.

Catedrático de la Universidad de Zurich.

Dr. Otmar Issing.

Catedrático de la Universidad de Würzburg.

- Dr. Norbert Kloten.  
Catedrático de la Universidad de Tubinga.
- Dr. Woldemar Koch.  
Catedrático de la Universidad de Tubinga.
- Dr. Wilhelm Krelle,  
Catedrático de la Universidad de Bonn.
- Dr. Helmut Meinhol.  
Catedrático de la Universidad de Frankfurt.
- Dr. Ernst-Joachim Mestmäcker.  
Catedrático de la Universidad de Hamburgo.
- Dr. Hans Möller.  
Catedrático de la Universidad de Munich.
- Dr. Fritz Neumark.  
Catedrático de la Universidad de Frankfurt.
- Dr. Otto Pfeleiderer.  
Catedrático de la Universidad de Heidelberg.
- Dr. Karl Schiller.  
Catedrático de la Universidad de Hamburgo.
- Dr. Hans K. Schneider.  
Catedrático de la Universidad de Colonia.
- Dr. Otto Veit.  
Catedrático de la Universidad de Frankfurt.
- Dr. Hermann J. Wallraf.  
Catedrático de la Universidad de Frankfurt.
- Dr. Christian Watrin.  
Catedrático de la Universidad de Colonia.
- Dr. Gerhard Weisser.  
Catedrático de la Universidad de Colonia.
- Dr. Carl-Christian von Weizsäcker.  
Catedrático de la Universidad de Bonn.
- Dr. Hans F. Zacher.  
Catedrático de la Universidad de Munich.



## WORKING PAPERS PUBLICADOS POR LA CATEDRA DE POLITICA ECONOMICA DE LA EMPRESA. UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

---

- Núm. 58. **Perspectivas de desarrollo del Marketing Internacional: Escenarios futuros y problemas de su medición.** H. G. Meissner.
- Núm. 59. **Acción concertada.** Chr. Watrin.
- Núm. 60. **Estrategia para la Empresa.** H. Albach.
- Núm. 61. **Empleo y productividad de la Empresa.** S. García Echevarría.
- Núm. 62. **Responsabilidad Societaria y Estrategia Empresarial: Balance Social.** S. García Echevarría.
- Núm. 63. **La Concertación Social y su incidencia sobre la empresa española.** S. García Echevarría.
- Núm. 64. **Evolución de la productividad.** H. Albach.
- Núm. 65. **La empresa ante el futuro.** S. García Echevarría.
- Núm. 66. **La Empresa y el Mercado: Responsabilidad social en una Economía Social de Mercado.** H. Albach.
- Núm. 37. **¿La inflación como coste de la ocupación y del crecimiento?** Ernst Durr.
- Núm. 68. **Política Retributiva y Política Universitaria.** S. García Echevarría.
- Núm. 69. **Memoria de Actividades. Cátedra de Política Económica de la Empresa y del Instituto de Dirección y Organización de Empresas.** S. García Echevarría.
- Núm. 70. **Programa de empleo de la República Federal de Alemania.** S. García Echevarría.
- 

## CUADERNOS PUBLICADOS POR EL INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS

---

- Núm. 1. **Costes y Precios en la Empresa Pública.** Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la RFA.
- Núm. 2. **Intervenciones Estatales en la Economía de Mercado.** Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la RFA.
- Núm. 3-4. **Economía Social de Mercado (Posibilidades y límite en su aplicación a España).** Ponencias del Simposio Internacional de Economía social de Mercado, organizado por la Fundación Konrad Adenauer, de Madrid.
- Núm. 5. **Consecuencias económicas derivadas de la escasez del petróleo.** Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la RFA.
- Núm. 6. **Aspectos fundamentales de ordenación del sector crediticio.** Resumen del Dictamen encargado por el Ministerio Federal de Hacienda de la RFA.
- Núm. 7. **Paro y reestructuración económica.** Ponencias del II Simposio Internacional de Economía Social de Mercado, organizado por la Fundación Konrad Adenauer, de Madrid.
- Núm. 8. **Inversión Pública.** Consejo Científico del Ministerio de Hacienda de la RFA.
- Núm. 9. **Política de Vivienda.** Consejo Científico del Ministerio de Hacienda de la RFA.
-

## TITULOS PUBLICADOS POR EDICIONES E.S.I.C.

### COLECCION ESTUDIOS

**Economía de la Empresa y Política Económica de la Empresa.** Santiago García Echevarría. 584 págs., 650 ptas.

**Juegos de Empresa.** José Manuel Rodríguez Carrasco. 227 págs., 550 ptas.

**Análisis de Estados financieros. Un nuevo enfoque.** Baruch Lev. 333 págs., 1.000 pesetas.

**Política de crecimiento en una Economía Social de Mercado.** Ernst Dürr. 190 páginas, 800 ptas.

**El lenguaje y los fundamentos económicos del marketing.** Enrique Ortega Martínez. 397 págs., 1.300 ptas.

**La Dirección de Marketing.** Enrique Ortega Martínez. 800 págs., 2.500 ptas.

### COLECCION ENSAYOS

**La Publicidad. Una Técnica al Servicio de la Acción Comercial.** Luis Angel Sanz de la Tajada. 304 págs., 500 ptas.

**Los Fundamentos del Marketing y algunos métodos de Investigación Comercial.** Luis Angel Sanz de la Tajada. Tomo I: 296 págs., 400 ptas.; tomo II: 212 págs., 350 pesetas.

**Empresa y orden económico.** Santiago García Echevarría. 351 págs., 600 ptas.

**Logística Comercial.** Angel Carralo Méndez. 264 págs., 800 ptas.

### COLECCION CUADERNOS

**Universidad y Empresa.** Santiago García Echevarría. 29 págs., 50 ptas.

**Fenomenología y problemática de la Empresa multinacional.** Andrés Santiago Suárez. 36 págs., 50 ptas.

**Fundamentos de la Dirección Empresarial.** Horst Albach. 29 págs., 60 ptas.

**Estructura legal de la empresa y democracia empresarial.** Herbert Schmidt. 33 páginas, 75 ptas.

**Comportamiento de las inversiones en valores mobiliarios.** Miguel Santesmases Mestre. 55 págs., 100 ptas.

**La Ley Constitucional de la Explotación en la República Federal Alemana.** Herbert Schmidt. 48 págs., 100 ptas.

**El modelo yugoslavo de orden económico y empresarial.** Fritz Voigt. 42 págs., 100 ptas.

**El estilo de Dirección en Europa.** Horts Lange-Proilius. 46 págs., 100 ptas.