

FORMACIÓN DEL TEJIDO URBANO Y EXPANSIÓN METROPOLITANA. POLÍTICAS DE VIVENDAS EN ESPAÑA*

M^a del Pilar Almoguera Sallent
Universidad de Sevilla
psallent@us.es

Palabras clave: Suelo urbano; incremento de viviendas; expansión metropolitana; políticas de viviendas.

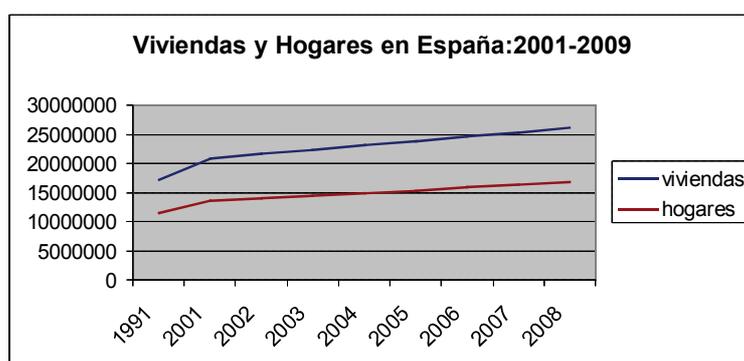
1. La producción de viviendas en España en los últimos años. (1991-2009)

El desarrollo del sector inmobiliario se ha convertido en los últimos años, en uno de los factores más importantes a la hora de explicar el llamado “milagro español”, según la opinión de un buen número de economistas. Ello, evidentemente, ha tenido y tiene importantes repercusiones no solo desde el punto de vista económico, sino también territorial. Quizás el más importante se deriva del cierre o ruptura del ciclo expansivo, que nos ha precipitado a una crisis económica aún más grave de lo acontecido en otros países europeos.

Pero también ha de subrayarse que el acelerado dinamismo de nuestro sector inmobiliario en los últimos años, ha contribuido sustancialmente a modificar el modelo de ciudad construida a lo largo del S. XX, al tiempo que ha enfrentado abiertamente el binomio ciudad-territorio; y esto último parece pasar desapercibido frente a la gravedad que presenta la actual crisis inmobiliaria.

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

Fig. nº 1. Evolución del número de viviendas y formación de hogares en España. 2001-2009.



Fuente: Banco de España; INE. Elaboración personal.

Hay quien señala como causa inicial de todo el proceso, el hecho de la generalización de la vivienda en propiedad para la clase media española, circunstancia que viene produciéndose desde los años cincuenta del S. XX, y que ha permitido a la gran mayoría de los hogares españoles gozar de una vivienda de su propia titularidad. Desde luego la adquisición de una vivienda es el mayor esfuerzo económico que realizan las familias a lo largo de sus vidas. Sin embargo la producción de viviendas en los últimos años, y su acceso a la propiedad, se manifiesta como un proceso con connotaciones propias que lo diferencia claramente de cualquier otra situación ocurrida en décadas pasadas. Este hecho se irá revisando a lo largo del trabajo.

Por lo que se refiere al actual período, la evolución del número de viviendas en España en la última década se ha representado en el gráfico nº1. De igual forma y en la misma figura, aparece reflejado para dicho período la formación de hogares en nuestro país. El gráfico resulta bastante expresivo por cuanto que manifiesta, de forma evidente, la divergencia entre ambas variables. A la vista de ello bien pueden afirmarse dos hechos sustanciales:

En primer lugar, que la construcción de viviendas en nuestro país ha evolucionado de forma independiente a la formación de hogares, o lo que es lo mismo que la demanda de viviendas se ha configurado con arreglo a otras variables y no precisamente teniendo en cuenta aquella causa que se supone es su principal razón de ser: la constitución o formación de nuevos hogares.

En segundo lugar, y a la vista de ello, en una primera aproximación bien puede afirmarse que el parque de viviendas en España está a día de hoy está claramente sobredimensionado. Veamos con más detalle que consecuencias se deducen de ello.

1.1. Estructura y composición del parque de viviendas

Ciertamente, afirmar que el número estimado de viviendas en España¹ para el año 2009 alcanzaba la nada despreciable cifra de 26.768.717, resulta poco significativo; Necesariamente ha de diferenciarse la composición de las viviendas según categorías, para lo cual hemos seleccionado la clasificación que utiliza el INE en la elaboración de los Censos de Viviendas y Edificios, a saber:

- Viviendas principales: son aquellas que constituyen la residencia habitual de al menos una persona.
- Secundarias: las usadas solo en vacaciones
- Vacías o desocupadas: las disponibles para venta o alquiler, o simplemente abandonadas
- Otro tipo de viviendas: las usadas de manera continuada y no estacional, pero sin ser residencia habitual, por ejemplo, las destinadas a alquileres sucesivos de corta duración.
- Los alojamientos: recintos que no corresponden a la definición convencional de viviendas, tales como chabolas, cuevas, remolques, etc.
- Alojamientos colectivos: viviendas destinadas a ser habitadas por un grupo de personas que no constituyen familias (residencias de ancianos, conventos, albergues, etc.). (INE, 2011).

Como puede comprobarse, tras la denominación de viviendas familiares se esconde una realidad bastante más compleja de lo que en principio puede pensarse.

¹ Las estimaciones en el número de viviendas, varía sustancialmente dependiendo de la fuente de información consultada. El Ministerio de fomento da para 2009 un total de 25.557.237 Viviendas, mientras que el Banco de España para el mismo año da una cifra sensiblemente superior: 26.768.715. Los problemas en torno a las estadísticas de viviendas ya han sido denunciadas con anterioridad. Véase el trabajo de PALACIOS GARCÍA, J.A. (2008).

En la tabla nº 1 aparecen reflejados los valores correspondientes a los años censales. Hay que advertir que precisamente este año 2011 se procederá a elaborar un nuevo censo, por lo que las estadísticas anteriores referidas a las viviendas y sus tipos elaboradas por el INE, han quedado ciertamente obsoletas; no obstante y a pesar de ello, podemos deducir algunos rasgos diferenciales a la hora de definir la composición de nuestro parque de viviendas.

Las denominadas viviendas familiares constituían en el año 2001 aproximadamente el 67% del total, mientras que las secundarias representan el 16% y las viviendas vacías el 14%. De esta clasificación llama poderosamente la atención dos hechos: el primero de ellos era que si se habían cuantificado 14.184.026 viviendas principales, y para el mismo año el número de hogares era de 13.629.900, ya entonces había un superávit de aproximadamente medio millón de viviendas de las denominadas principales. Pero además el censo arrojó un importante volumen de las denominadas “viviendas vacías” que superaban los tres millones. Así, puede deducirse que el volumen de inmuebles que podrían ser colocados en el mercado de alquileres era considerable; Otra cosa muy distinta es que su estado permitiera su uso, pues no sabemos nada de su estado de conservación.

Tabla nº1: Viviendas según tipo

	1991	2001
Viviendas Familiares	17.206.363	20.946.554
Principales	11.736.376	14.184.026
Secundarias	2.923.615	3.360.631
Vacías	2.457.639	3.106.442
Otro tipo	70.733	292.332
Alojamientos	14.036	3.143

Fuente: INE. Elaboración propia

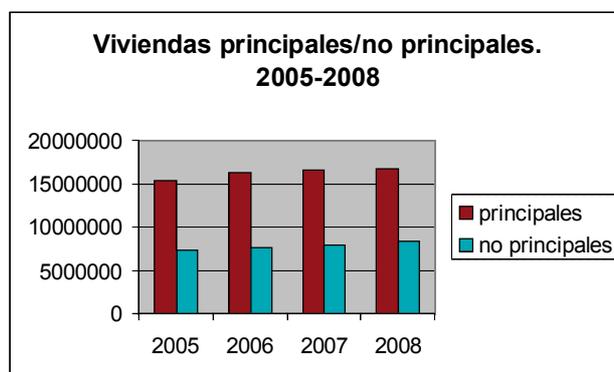
Tampoco podemos saber si realmente se ofertaban en alquiler, o en caso que lo fueran, si eran accesibles debido a sus precios. Un buen número de trabajos coinciden en afirmar que el parque de viviendas en alquiler en España era en esos años bastante exiguo. De todo ello puede deducirse, por tanto, que ya el S. XXI se inició con un volumen

importante viviendas desocupadas, pero que por diversas razones los propietarios preferían tenerlas cerradas sin aprovechamiento económico inmediato, antes que ponerlas en el mercado de alquiler. En definitiva, había razones para no arrendarlas, bien porque estaban a la espera de ser vendidas en el momento oportuno, o bien porque probablemente a pesar de las diversas reformas efectuadas en la ley de arrendamientos urbanos, los propietarios entienden que la ley aun no vela lo suficiente por sus intereses, dado que en caso de conflicto –por impago frecuentemente– se ven abocados a participar en largos y costosos procesos judiciales que para nada les benefician.

La segunda circunstancia que conviene destacar es la importancia que ya en este año alcanzaba la segunda vivienda en nuestro país, dado que su volumen era bastante representativo; sin duda va a constituir un hecho diferencial de nuestro mercado de viviendas, que ha tenido y tiene importantes repercusiones económicas, territoriales, sociales y medioambientales.

Ahora bien, si intentamos averiguar cómo ha evolucionado en su composición el parque de viviendas desde 2001 hasta la actualidad, nos encontramos con la dificultad de carecer de estadísticas actualizadas. Habrá que esperar al respecto a los resultados del inminente Censo de población y viviendas de 2011. Pero mientras tanto, podemos observar las estimaciones del INE en torno al incremento de viviendas principales y no principales, ya que es la única fuente de información disponible hasta estos momentos.

Fig. nº2: Tipología de viviendas en España



Fuente: INE, 2011. Elaboración propia

Resulta obvio que la tendencia alcista se mantiene para ambas tipologías durante los años considerados. Ahora bien, mientras que los incrementos netos eran cada vez menores en el caso de las viviendas principales, la tendencia era inversa para las viviendas no principales, esto es, los incrementos eran cada vez mayores. Todo ello aparece reflejado en la tabla nº2

Tabla nº2. Incrementos en el nº de viviendas

	Principales	No Principales
2005-06	941.867	206.002
2006-07	327.109	320.546
2007-08	161.145	472.218

Fuente:INE;2011. Elaboración personal

Llama poderosamente la atención que entre los años 2005-2006 se edificaran casi un millón de viviendas principales. Sin duda este ha sido el año en el que el "boom" inmobiliario alcanzó su punto más alto, de tal manera que ningún país de la Unión Europea alcanzó cifras semejantes; según Naredo, en España había ya mas viviendas y kilómetros de autopistas que en los otros países de la Unión Europea (Naredo, 2006) y todo ello en un país en el que su crecimiento demográfico estaba casi estancado, de tal manera que los crecimientos registrados se debieron en su gran mayoría a los aportes de los flujos de inmigrantes extranjeros, que en relación a su acceso a la vivienda, mantienen comportamientos muy diferentes dependiendo de cuales sean sus circunstancias económicas, administrativas, tiempo de permanencia en el país, etc.

1.2. La vivienda como bien de inversión

Por todo ello puede afirmarse que la vivienda sin duda alguna, se ha convertido en nuestro país en un bien de inversión. Este hecho lo corrobora no solo el superávit de alojamientos principales existentes, sino también el comportamiento del capital inmobiliario.

Así, cuando comienzan a descender las inversiones en viviendas principales, probablemente por saturación de la demanda unida a la singular escalada de precios, el capital inmobiliario se concentra en la producción de viviendas no principales, especialmente en segunda residencia, según puede deducirse de los datos de la tabla nº2.

La segunda residencia constituye un capítulo aparte dentro del panorama inmobiliario español. Tiene su bibliografía propia y requiere estudios sectoriales. Ahora bien, por lo que se refiere al presente trabajo, nos basta con admitir que se trata de un hecho diferencial que viene a caracterizar en buena medida el modelo inmobiliario español en los últimos años (Díaz; Seoane, 2008). En efecto, las colonias de segunda residencia han proliferado de forma masiva, y han contribuido notablemente a modificar el paisaje de nuestras costas y áreas de montaña, generando importantes impactos paisajísticos y medioambientales.

Pero volviendo al tema de las viviendas como bienes de inversión, las causas que han propiciado esta situación son perfectamente reconocibles. En primer lugar, habría que enfatizar el mantenimiento del modelo de acceso a la vivienda en propiedad para las clases medias. Esta realidad, lejos de modificarse o atenuarse con el paso de los años, se ha incrementado hasta llegar a nuestros días, tanto que, a pesar de lo desorbitado de los precios, todos estamos dispuestos a endeudarnos de por vida por alcanzar la propiedad de la vivienda.

Ahora bien, el modelo de por sí no hubiera funcionado a no ser por la conjunción además de otras circunstancias fundamentalmente de naturaleza económica. Entre los hechos que explican el auge de la venta de viviendas en nuestro país habría que añadir:

En segundo lugar, fue de gran importancia la plena incorporación de España a la Unión Europea, dado que a partir de estos momentos, el mercado inmobiliario español se hizo accesible para un buen número de inversores extranjeros que encontraron en el mercado español importantes ventajas comparativas. Se produjo así un incremento de la demanda internacional de viviendas que se dirigió fundamentalmente al sector turístico antes mencionado, aunque también hubo inversiones en las grandes ciudades.

En tercer lugar habría que subrayar la importancia de una política de desgravación fiscal por la adquisición de la vivienda principal. Esta circunstancia ha adoptado diversas fórmulas, quizás la mas

directa haya sido la denominada adquisición mediante el sistema de ahorro-vivienda, que tanto éxito ha tenido. Así las exenciones fiscales han actuado sin duda como alicientes para la adquisición de viviendas, cuando en realidad deberían entenderse como apoyo al sector de la construcción, y a la postre a un cierto modelo de desarrollo inmobiliario (Vinuesa; De la Riva y Palacios, 2009).

En cuarto lugar, el descenso de los tipos de interés, junto con una cierta "alegría" por parte de las entidades financieras a la hora de conceder créditos hipotecarios, también animó a los compradores, y ello a pesar de la escalada de precios, que llegó a revalorizar los inmuebles hasta unos niveles verdaderamente asombrosos. En este sentido hay que señalar que eran años de crecimiento del empleo y la renta, lo que facilitaba la decisión de las familias en lo referente a la adquisición de viviendas.

En quinto lugar, se ha señalado también cómo la crisis bursátil y la desinversión derivada de la misma, hizo posible un incremento del efectivo disponible, que lógicamente y dadas las altas plusvalías generadas en torno al negocio inmobiliario, decidió invertir en dicho sector.

En sexto lugar y por último, hay quien piensa que la necesidad de blanquear dinero negro encontró en la adquisición de inmuebles un mecanismo adecuado para introducir en el circuito económico un importante volumen de rentas de dudosa procedencia.

Pero a estas alturas el balance de todo el proceso está aún por hacer. Bien es verdad que desde el punto de vista económico hay hechos positivos innegables, pero también los hay denunciados, no solo en relación a los rendimientos económicos, sino también desde el punto de vista social y medioambiental.

Así, la construcción de viviendas se sigue considerando aún hoy como un síntoma de dinamismo económico. Nadie discute a estas alturas que la construcción ha actuado como motor de crecimiento de la economía española, al menos durante las dos últimas décadas; tanto es así que a partir de 2007, cuando se produce la crisis de las hipotecas, y de 2008, cuando estalla la burbuja inmobiliaria, el país entra en una profunda crisis propiciada en buena medida por el cambio del ciclo inmobiliario. De este modo se aprecia la incidencia negativa que ha

tenido para la economía española la casi paralización de la actividad constructora durante el bienio 2009-2010.

Junto con ello ha de subrayarse que este boom inmobiliario ha tenido también consecuencias positivas para las familias, ya que aproximadamente el 85 % de los hogares familiares en la actualidad son propietarios de sus viviendas; ello ha contribuido a incrementar los patrimonios familiares. Así, *la inversión inmobiliaria y la concentración de buena parte del ahorro familiar en este sector, ha hecho que el patrimonio inmobiliario sea una de las principales componentes del patrimonio neto de la economía española.* (Naredo et al, 2007).

Por otra parte, también se ha subrayado cómo la dinámica inmobiliaria ha tenido consecuencias positivas para las distintas administraciones públicas, por cuanto han visto incrementar notablemente sus ingresos recaudatorios. Así se estima que el 9,5 % de la recaudación total del Estado (Gobierno Central, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) procede de transacciones inmobiliarias, y un 22% de los recursos de las corporaciones locales están vinculados directamente a dichas actividades. (Vinuesa, 2008).

Pero frente a estos hechos positivos, pueden citarse otros de naturaleza negativa, tales como la dificultad de acceso a las viviendas para las familias con menores niveles de renta; el encarecimiento de los servicios urbanos debido a la expansión indiscriminada del suelo urbano; el incremento de los índices de motorización debido a las exigencias de los procesos de urbanización o las agresiones medioambientales junto con la pérdida irreversible de buena parte del patrimonio natural y paisajístico.

Frente a estas realidades, es necesario reflexionar acerca del papel desempeñado por las administraciones en relación a las políticas de viviendas.

2. Algunos aspectos de las políticas de vivienda en España. (1991-2009)

La política de viviendas en España se ha materializado fundamentalmente a través de los denominados "Planes de Viviendas". Se tratan básicamente de programas de alcance nacional y cuatro años de duración, en los que se exponen las directrices generales establecidas

por los distintos gobiernos al objeto de garantizar el acceso a la vivienda a todos los ciudadanos.

Los planes estatales de vivienda gozan de cierta tradición en nuestro país, dado que existen como tales desde mediados de la década de los años cincuenta del S. XX. Ahora bien, a raíz de la promulgación de la Constitución Española en el año 1978, las competencias en materia de viviendas, urbanismo y ordenación del territorio, pasaron a residir en las Comunidades Autónomas (Beltran, 2009). A pesar de ello, el Estado ha seguido redactando sus planes de viviendas de alcance nacional, aunque bien es verdad que se han desarrollado siempre en sintonía con las diferentes Comunidades Autónomas, quienes actúan como ejecutoras del mismo y los complementan en determinados aspectos. En realidad esta cooperación se materializó en la redacción de distintos planes autonómicos de viviendas que coinciden en el tiempo y en las directrices generales, con los planes de alcance nacional.

Durante los últimos 20 años se han redactado un total de cinco planes estatales, aunque sus repercusiones e incidencias han sido muy desiguales dependiendo de las peculiaridades propias de cada periodo así como de las circunstancias intrínsecas de las distintas comunidades Autónomas.

2.1. El Plan Nacional de la Vivienda 1992-95 y sus repercusiones

Es quizás uno de los más interesantes por cuanto algunas de sus actuaciones han llegado hasta nuestros días. El objetivo básico de dicho plan se recogía en una declaración de principios según la cual el gobierno, a través de su redacción y aprobación se comprometía a facilitar el acceso a la vivienda a quien no pudiera obtenerla. Para ello se planificó la promoción de 460.000 viviendas, y se definieron los tipos de viviendas sociales que se edificarían. Es en ello donde radica su interés, pues ciertas modalidades de viviendas subvencionadas han llegado hasta hoy. Entre ellas, destacan por su importancia las siguientes actuaciones:

- Se crearon las denominadas “viviendas a precio tasado”, figura de gran interés por cuanto que ha permitido acceder a la propiedad a ciertos segmentos de las clases medias que debido a sus niveles de rentas no podían optar a una VPO, ya

que superaban los límites de ingresos establecidos, pero tampoco podían acceder a viviendas libres. Se tratan, por tanto, de aquellas cuyos precios son superiores a las VPO, pero que no pueden superar determinados límites.

- Por otra parte, se intentó fomentar el ahorro previo a la adquisición de la vivienda mediante el establecimiento de las denominadas cuentas ahorro-vivienda. Mediante este sistema se podía desgravar fiscalmente durante un tiempo determinado previo a la adquisición. Esta fórmula, que ha tenido un gran éxito, se podía aplicar para la compra de una VPO, pero también para una de renta libre.
- Además se ampliaron las ayudas para aquellos que accedían por primera vez a la vivienda, estableciendo el llamado programa primer acceso, especialmente diseñado para los jóvenes.
- Junto a ello, se establecieron ayudas para fomentar la construcción de viviendas protegidas en régimen de alquiler, al objeto de incentivar, de alguna manera, esta modalidad que era relativamente escasa en aquellos momentos.

En plan se redactó en unos años en los que la recesión económica comenzaba a afectar de forma negativa al sector inmobiliario, y en este sentido puede decirse que verdaderamente sus resultados fueron interesantes por cuanto consiguió animar la actividad de dicho sector. Ahora bien, el plan no solo se hizo para permitir el acceso a la vivienda a las rentas mas bajas, sino que en realidad subvencionaba la compra de viviendas a un segmento de población mucho mas amplio, incluso los que podían acceder a viviendas libres (fórmulas ahorro-vivienda). Es por ello por lo que en realidad se utilizó como un instrumento de política anticíclica en esta etapa de secesión económica, dada la capacidad del sector de la construcción para crear empleo y para generar importantes efectos de arrastre en la economía (Fernandez, 2004).

2.2. Los planes posteriores

A partir de 1996 la economía española inició una importante recuperación que fue consolidándose en los años siguientes, incrementándose con ello los niveles de empleo y renta. Este hecho provocó un aumento de la demanda, al tiempo que se produjo un desplazamiento

de la misma desde la vivienda protegida a la vivienda libre. La consecuencia de todo ello fue una disminución de actuaciones protegidas.

Respecto de los planes de viviendas sucesivos, mantuvieron, en líneas generales, una cierta semejanza entre sí. Todos ellos de forma consciente se convirtieron en instrumentos de política macroeconómica al objeto de seguir fomentando el negocio inmobiliario; y desde luego y en este sentido lo que ocurrió fue que se redactaron sin tener en cuenta la evolución real del parque de viviendas en el país, del mismo modo que tampoco se calcularon proyecciones reales en torno a las necesidades futuras de alojamientos. Prueba de ello es que, como pudo comprobarse al comienzo de este trabajo, el censo de viviendas de 2001 ya indicó claramente la existencia de esta importante bolsa de viviendas vacías. Pero bien es verdad y a pesar de ello, se daba la paradoja de que proseguía el paulatino aumento de la demanda de viviendas, lo que prueba, una vez más, que el sector se convirtió en el centro de las principales inversiones.

Junto a ello, se inició una peculiar escalada de precios, que trajo como consecuencia lo que va a considerarse como un hecho definitorio del modelo inmobiliario español, a saber: la imposibilidad de acceder a la vivienda por parte de determinados sectores de la población, a pesar de la existencia de un buen número de inmuebles vacíos. Desde luego eran ya bastantes las viviendas vacías, pero era prácticamente inaccesible para ciertos segmentos de la población.

Estos hechos, pues, han sido en realidad la resultante de una política macroeconómica continuada –abarca algo más de 25 años– que ha insistido en el crecimiento económico basado en el desarrollo del sector inmobiliario, pero que no ha tenido en cuenta en realidad las necesidades básicas de vivienda de la población, ni la evolución del parque de viviendas y sus repercusiones territoriales.

La escalada de los precios de las viviendas fue de tales dimensiones a partir del año 2000, que en el 2004 se creó nuevamente el Ministerio de la Vivienda, con el objetivo de intentar dar solución a los graves problemas que los procesos de especulación urbana estaban generando. El hecho fue bastante criticado pues recordaba otras épocas –años sesenta del S. XX– marcadas por un fuerte desarrollismo.

Naturalmente estos hechos incidieron de forma clara en los contenidos del nuevo Plan de la Vivienda 2005-2008, que supuso el inicio

de un nuevo giro en lo referente a las políticas de viviendas. Tanto fue así, que de nuevo vino a establecer una serie de determinaciones que hasta este momento no se habían contemplado.

Quizás uno de los hechos más destacable fuese el reforzamiento del parque de viviendas protegidas. Esta circunstancia contiene una doble lectura. Por una parte, bien es verdad que era necesario abordar el incremento de las viviendas protegidas, pues como ya se indicó, para una franja importante de población era muy difícil acceder a una vivienda digna, derecho constitucional establecido como tal y que era recogido en casi todos los preámbulos de los documentos de planeamiento y de los distintos planes de viviendas, pero que cada vez resultaba más una declaración de intenciones o de buena voluntad, que un fin realizable en sí mismo.

Pero por otra parte, no es menos cierto que el retraimiento de la demanda respecto de las vivienda llamadas “libres”, cuya venta poco a poco inició un suave descenso, trajo como consecuencias el desplazamiento del capital inmobiliario hacia el sector de vivienda protegidas; en definitiva, se continuaba con el mismo esquema anterior, esto es, intentar salvar la ya más que evidente crisis inmobiliaria, antes que solucionar de una vez por todas los graves desajustes provocados en el sector de la vivienda en España.

Pero este plan, además, tuvo otras actuaciones interesantes. Así se intentó incrementar las viviendas en alquiler, de una parte, y por otra se contemplaron “ayudas a los inquilinos” para la rehabilitación de inmuebles. Del mismo modo, se concedió gran importancia a los convenios entre el Ministerio de la Vivienda y las respectivas Comunidades Autónomas en materia de viviendas, de tal modo que estas podían modificar los criterios o condiciones para desarrollar actuaciones protegidas. Téngase en cuenta que, hasta estos momentos, las Comunidades Autónomas prácticamente se limitaban a ejecutar las actuaciones definidas en los distintos planes.

Los hechos, sin embargo, fueron determinantes. Como es de sobra conocido, en el 2007 estalló la crisis de las hipotecas y un año más tarde lo hizo la tan citada burbuja inmobiliaria. Esto provocó de inmediato dos circunstancias que explican la posterior evolución del mercado. De una parte, hubo problemas importantes de financiación; de otra, y en parte como consecuencia directa de lo anterior, la de-

manda de viviendas libres en el mercado casi desapareció, por lo que el capital inmobiliario se dirigió, una vez más, al sector de vivienda protegida, que aunque descendió, lo hizo en una menor proporción.

Llegados a este punto, resulta interesante hacer un balance de la ejecución del plan. En este sentido se admite claramente que el cumplimiento de los objetivos referente a la edificación de viviendas protegidas en alquiler apenas llegó a un 27% de lo previsto (Rodríguez, 2009). Las causas que vienen a explicar esta realidad son evidentes. De una parte, este tipo de viviendas presentan problemas a los promotores por la concentración de riesgos que conlleva; de otra, resulta evidente la escasa disposición de las familias a "alquilar", dado que con un esfuerzo algo mayor se accede a la propiedad de la vivienda, lo que implica un aumento importante de las rentas netas familiares.

De otra, también resulta interesante comprobar que en el capítulo correspondiente a las ayudas a inquilinos para la rehabilitación se alcanzó un grado de cumplimiento del 100 %. Este hecho resulta ser de gran interés y puede estar indicando, si se sabe interpretar correctamente, lo que puede llegar a ser las líneas de actuación futuras.

Por último, la caída de ventas de pisos, tanto libres como protegidas, ha sido a partir de 2007 tan importante que en el año 2008 se modificó el plan de la vivienda para dar cabida a una nueva figura: la del alquiler con opción a compra. Habrá que estar atentos a cómo evoluciona esta nueva modalidad.

En la actualidad, nos encontramos con un nuevo plan vigente: el 2009-2012, que también adopta medidas que requieren aunque sea un somero comentario.

Dadas las circunstancias, el Plan 2009-2012 introduce novedades importantes partiendo de la base de la situación creada, a saber, un gran stock de viviendas vacías, una paralización casi total del mercado de compraventa, y un mercado de alquileres que no termina de despegar.

Para empezar, el cambio de denominación del documento es ya de por sí interesante, dado que en estos momentos pasa a denominarse Plan Estatal de la Vivienda y Rehabilitación. Ello implica que, además de tener como objetivo prioritario una voluntad de asegurar y mantener una producción de viviendas suficientes, va a insistirse en el tema de la rehabilitación de inmuebles. En este sentido convie-

ne recordar que España firmó los acuerdos de Toledo² por los que se compromete, al igual que el resto de países de la UE, a promover una labor de rehabilitación en el tejido urbano de las respectivas ciudades, además de poner en marcha políticas encaminadas a luchar contra la segregación y marginalidad urbana.

Ante esta situación, las medidas concretas adoptadas a tal fin por el presente Plan han sido:

En primer lugar, se establecen medidas encaminadas a la rehabilitación de un segmento del parque de viviendas existente para su transformación en viviendas protegidas.

En segundo lugar, se establece la posibilidad de conversión de viviendas libres desocupadas en viviendas protegidas. En este sentido conviene señalar que desde la administración se viene insistiendo a los promotores a que transformen las viviendas libres terminadas y no vendidas en viviendas protegidas. Ello implica, naturalmente una bajada importante del precio de las mismas, por lo que de entrada, esta medida no parece entusiasmar demasiado a los promotores.

En tercer lugar, y por último, el gobierno está decidido a que la vivienda protegida destinadas al alquiler no sea inferior al 40% de las actuaciones contempladas en el Plan. Ello supone, pues, una voluntad decidida de mejorar y animar el mercado de alquileres, que pese a las distintas propuestas contempladas en el anterior Plan, y como ya antes se señaló y pudo comprobarse, sigue sin apenas desarrollarse.

En definitiva, habrá que esperar a observar la eficacia de los instrumentos propuestos al objeto de poner un poco de orden en este laberinto en que se ha convertido el mercado de las viviendas en España en los últimos quince años. Pero lo que sí aparece como una obviedad es que nos encontramos en un cambio importante de tendencia, tanto, que incluso se habla de un cambio de "paradigama". En efecto, en el presente año 2011 se pone fin al período de desgravación fiscal por adquisición de la primera vivienda. Este hecho, sin duda, marcará un antes y un después, dado que se trataba de una medida que gozaba ya de cierta tradición; han sido décadas durante las cuales esta circunstancia ha actuado como mecanismo de desgravación fiscal y al mismo tiempo ha actuado como incentivo para la compra de viviendas; supo-

2 Vid. Presidencia española. UE. Reunión de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración de Toledo. Junio 2010. WWW.<http://presidenciaespañola.ue.es>

ne nada más y nada menos que romper con una tradición de muchas décadas de existencia en nuestro país.

Ahora bien, ha de insistirse en dos hechos que no den olvidarse. El primero de ellos es que el stock de viviendas en España es un activo de riqueza que está ya creado y que habrá que trabajar para que de no se deprecie, o al menos lo haga en la menor medida posible. En este sentido conviene reiterar la idea del importante incremento de riqueza neta que ha supuesto para las familias españolas gozar de una vivienda en propiedad; propiedad por cierto, que muchos hogares están perdiendo por la imposibilidad de hacer frente al pago hipotecario.

En segundo lugar, insistir también en la idea de que puede ser el momento de la rehabilitación de inmuebles. Abordaremos esta idea mas adelante, pero por ahora baste señalar que precisamente en estos momentos se está produciendo un recambio generacional importante; y quizás este hecho, junto con el resto de factores que definen la coyuntura actual respecto de la producción inmobiliaria y que se viene subrayando a lo largo del presente trabajo, aconsejen diseñar una política de viviendas en la que la rehabilitación adquiera un papel predominante.

3. Creando ciudad: genesis y expansión del nuevo suelo urbano

Llegados a este punto, es necesario preguntarse acerca de cuales han sido las repercusiones derivadas de esta política de viviendas sobre los tejidos urbanos, y de qué forma se ha materializado en las ciudades.

3.1. La actual expansión urbana

El urbanismo de corte expansionista goza de una gran tradición en España. Desde que se promulgó la primera ley del suelo, en 1956, el planeamiento se ha entendido siempre como un instrumento al servicio de la ordenación de los futuros crecimientos urbanos. Se recogía así la experiencia del "ensanche" decimonónico. Esta circunstancia se ha ponderado muy positivamente por cuanto que venía a significar la incorporación al nuevo cuerpo jurídico de los instrumentos necesarios para ejecutar la expansión urbana. No en vano la aplicación de las leyes del ensanche dio lugar, a comienzos del S. XX, a un modelo de ciudad concreta, la conocida como ciudad yuxtapuesta.

La persistencia de esos criterios expansionistas en las sucesivas leyes del suelo, así como en las diferentes figuras de planeamiento, tiene su sentido ya que verdaderamente en determinados momentos de nuestra historia reciente, la demanda de nuevas viviendas y de mayor cantidad de suelo urbano para dotaciones y equipamientos, era una realidad incuestionable. Así, durante los años que van desde 1950 a 1970 la actividad constructora fue muy intensa, edificándose gran número de polígonos de viviendas en lo que entonces eran las periferias de las ciudades. Estos procesos fueron especialmente intensos en las principales áreas metropolitanas del país.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que en aquellos años la demanda de gran número viviendas era un hecho real. El deplorable estado que presentaba buena parte del caserío histórico salido de una guerra civil, así como el fuerte crecimiento demográfico de aquellos años, junto con los importantes flujos de inmigrantes creados por las migraciones campo-ciudad, explican esta intensa demanda de viviendas que se edificaron siguiendo los principios de la construcción en bloques seriados. Surgieron así las grandes barriadas obreras de promoción oficial que consolidaron las orlas suburbanas de las ciudades españolas, así como la primera corona que definía el territorio metropolitano de las principales áreas metropolitanas. Eran los años del "desarrollismo" español.

Salvando las distancias históricas, puede afirmarse que en la actualidad nos encontramos en el final de otra fase expansionista. Ahora bien, si la demanda de viviendas era real durante los años del desarrollismo, puede decirse que durante los últimos quince años esta demanda ha sido, en parte, provocada. Es evidente que las ciudades necesitaban crecer, pero también lo es que la demanda se debió, en buena medida, a su componente inversor. Ha sido una decisión de índole macroeconómica, como ha podido comprobarse, la que ha motivado y generado de forma mayoritaria este nuevo ciclo expansionista.

Ahora bien, para tener la certeza de donde se han localizado los principales crecimientos, esto es, sobre que territorios se ha materializado la producción de nuevo suelo urbano, habrá que esperar a los resultados del inminente nuevo Censo de Población y Viviendas 2011. Hasta estos momentos solo se pueden establecer conjeturas basadas en la observación de la realidad.

Los crecimientos se han producido “por todas la partes” de las ciudades; así se ha edificado en suelo urbano consolidado, pero también y muy en especial en las periferias de las mismas; del mismo modo se ha construido en los territorios metropolitanos, en este caso colmatando coronas y, sobre todo, expandiéndose en forma reticular sobre el territorio agrario. *La mayoría de las operaciones inmobiliarias de este período se ubican en el continuo del borde urbano afectando a grandes extensiones de suelo residencial, donde se han programado decenas de miles de viviendas* (Valenzuela, 2008)

La edificación de viviendas determina estructuras urbanas; Así, se ha construido según diversas tipologías, bien sea bajo la forma de ciudad jardín, de adosados en hileras, o de bloques cerrados organizados en torno a espacios verdes y deportivos de uso exclusivo para sus residentes. Todo ello se ha acompañado de importantes infraestructuras viarias, y en definitiva ha dado lugar a unas periferias extensivas, con bajas densidades, y que se ha convenido en llamar “urbanismo difuso”.

Ahora bien, resulta interesante reflexionar acerca de cuales son las consecuencias derivadas de este nuevo modelo, al menos para un país como el nuestro caracterizado por un urbanismo compacto, y con escasa tradición en urbanismo de bajas densidades.

3.2. Consecuencias socio-territoriales derivadas del ciclo expansionista

Los hechos, en líneas generales, han sido ya descritos; ahora bien, al comienzo del trabajo se insistía en la escasa preocupación demostrada por la sociedad en general respecto de las consecuencias territoriales que se derivan del rápido crecimiento urbano acaecido en los últimos quince años. Sin embargo, sus repercusiones son de cierta importancia.

Desde el punto de vista morfológico, puede decirse que la nueva ciudad difusa ha traído como consecuencia un incremento de la segmentación morfológica; pero dicha segmentación no solo se concreta en lo referente a núcleos de vivienda protegida versus zonas de viviendas libres, o lo que es lo mismo, separación residencial según niveles de renta, sino que se manifiesta en la segregación tajante entre

espacio público/ espacio privado, o espacios residenciales/zonas de circulación. Quizás en este hecho ha influido el uso indiscriminado de las técnicas de zonificación decimonónicas aplicadas en las nuevas áreas de expansión; puede ser, pero lo realmente importante es que se ha producido una desdensificación de tal magnitud, que los espacios edificados aparecen desolados, sin vida, como si no estuvieran habitados. Verdaderamente muchos lo están debido a la imposibilidad de vender las viviendas o simplemente porque la promoción se ha paralizado por falta de financiación. Pero en muchos otros casos lo que se ha producido es una separación tan radical entre el espacio privado y público, que ha forzado a la pérdida de valores territoriales.

Así, en estos sectores de nueva creación no hay calles y ni plazas en el sentido mas tradicional y, si las hubiese, en ellas falta la relación de vecindad. Como se ha afirmado, en estos sectores no hay calles ni plazas, no hay ciudad, hay solo "urbanizaciones". Es así como las diferentes promociones se expanden por el territorio de modo desordenado, generando paisajes cuando menos sorprendentes: se invade el suelo rural de modo reticular, difundiendo así promociones urbanas sin consolidar por suelo agrario en plenitud de uso.

Entre las consecuencias derivadas de este frenesí inmobiliario, es necesario referir también los aspectos negativos ocasionados en las economías urbanas. El urbanismo extensivo resulta gravoso para todos. Para las distintas administraciones implica la dotación de nuevos sistemas de comunicaciones colectivos, o en su defecto, mantener los sistemas de locomoción basados en el uso del automóvil privado. Tanto en un caso como en el otro supone un incremento notable en consumo de suelo, además de las afecciones medioambientales que ya han sido reiteradamente señaladas. Pero también es necesario prestar determinados servicios a los ciudadanos (luz, agua, basuras) que en la modalidad de urbanizaciones, resultan especialmente gravosas para los ayuntamientos.

De igual modo, este sistema basado en urbanismo extensivo resulta también costoso para las economías familiares. La distancia, como atributo geográfico, implica la obligación de desplazarse necesariamente, con lo que se incrementan no solo los costos de desplazamientos, sino también y sobretodo los costos de oportunidad. En definitiva, si a corto plazo, las distintas administraciones ven incrementar

sus ingresos con la producción de nuevo suelo urbano y su correspondiente edificación, a largo plazo, las formas reticulares difundidas por el territorio resultan más costosas. Todo depende, como es natural, del nivel de mantenimiento de las estructuras urbanas.

Desde el punto de vista socio-demográfico estas nuevas periferias originan igualmente transformaciones notables, que se reflejan en una nueva organización social. Entre estos hechos destacan, de un lado y como no podía ser de otra manera, la segmentación social; de otra, un acentuado individualismo que acaba por diluir cualquier tipo de asociacionismo espontáneo.

Por lo que se refiere al primer hecho señalado, esto es, el incremento de la segmentación social, es una realidad que siempre acompaña a la morfológica. Es cierto que en la ciudad actual las diferencias se incrementan y resultan más evidentes. La degradación de ciertos sectores urbanos da lugar a barrios claramente marginales, que a veces adquieren ciertas connotaciones étnicas, al convertirse en barrios de inmigrantes. Pero esta segmentación social no solo lo es por razones de renta; lo es también por razón de género y edad, de tal modo que se intensifica el uso del espacio según caracteres demográficos y de grupo. Esta comprobación resulta tremendamente interesante. La ciudad por partes no es de todos, es de uso exclusivo según grupos sociales y demográficos, y a cada grupo le empieza a corresponder "una parte". Se muestra evidente en el caso del turismo (distritos turísticos), pero empieza ya a evidenciarse claramente para otros grupos.

Respecto del segundo comportamiento señalado, esto es, el individualismo, se refleja en la modificación del concepto de "hogar" que de ser refugio para la vida familiar, se convierte en microcentro o universo espacial dependiente cada vez más del vehículo privado para la realización de cada uno de sus miembros. "Las urbanizaciones" pasan a convertirse en recintos de exclusión y aislamiento; a veces actúan también como baluartes defensivos; y la televisión y las nuevas tecnologías se convierten en las únicas fuentes de información y en el único medio para generar opiniones. De ahí que la bibliografía francesa propusiera ciertas denominaciones (*telépolis*) para designar a estas nuevas ciudades. El individualismo, pues, se manifiesta como un hecho diferencial definitorio de las sociedades urbanas de comienzos del S. XXI.

Por último, en una reflexión sobre las transformaciones urbanas recientes realizada desde la geografía, no pueden faltar las referencias a la pérdida de valores territoriales. Es evidente que la producción del suelo urbano se realiza siempre a costa del rural o natural. Pero quizás sea más interesante denunciar las pérdidas de los signos de identidad de una sociedad concreta, tanto en lo rural como en lo urbano. Se basa en la tendencia a la uniformidad de paisajes, especialmente en el mundo urbano. Para ilustrar el razonamiento sería conveniente recordar aquella célebre pregunta de qué pasaría si, por efecto del crecimiento de la población humana y de la evolución de la técnica, se hubiera llegado a la urbanización total del globo terráqueo, de tal manera que toda la superficie terrestre fuera una ciudad si fin. *Una ciudad tal sería de una monotonía infinita, que acabaría por aturdirnos. Sería una cosa monstruosamente abstracta, sin relación con la naturaleza* (Lynch, 1965).

El reto que afrontan las ciudades postindustriales no tiene que ver tan solo con los aspectos tecnológicos, sino esencialmente con el estilo de vida y los valores sociales. Así, la ciudad nos ofrece el acceso a la diversidad, de tal modo que la vida urbana implica la coexistencia de grupos diferentes, con distintos estilos de vida. La fascinación de las ciudades deriva de la heterogeneidad y la diversidad que ofrecen.

Por ello urge crear una conciencia colectiva a favor de la diversidad en el paisaje y medio urbano. Las ciudades, todas ellas, dan lugar a un paisaje que transmite un modo de vida de sus moradores. Es la síntesis de su historia, de su cultura, de su forma de ser y vivir, también de su economía. Y ello se diluye a la hora de construir "nueva ciudad". Es necesario trabajar para conseguir esta diversidad para nuestras ciudades, para conseguir esa cohesión e identidad de tal modo que cada una de las ciudades tuviera un carácter distinto y perfectamente identificable del resto, capaz de crear percepción de pertenencia. Como afirmaba Lynch, *la ambigüedad, la promiscuidad, la confusión, y la discontinuidad son los rasgos distintivos de nuestras ciudades... su historia y sus marcos naturales nos aparecen velados y borrosos.* (Lynch, 1965).

4. Conclusiones

La evolución del sector inmobiliario en España en los últimos quince años así como las políticas de viviendas formuladas por los distintos gobiernos, ha dado lugar a un sector residencial sobredimensionado y a cambios morfológicos y sociales en las ciudades y áreas metropolitanas que afectan no solo a los distritos periféricos de las mismas, sino que incide en una transformación de carácter global que afecta a toda la ciudad y a los territorios metropolitanos.

En definitiva, se comprueba una tendencia a la polarización que implica una cierta desintegración espacial y social. Resulta evidente que la "ciudad funcional", heredera de los principios de la Carta de Atenas y que define al modelo urbano representativo del S. XX al menos en España, se encuentra en fase de reformulación.

Es necesario trabajar para conseguir mayores niveles de cohesión interna de los tejidos urbanos, para lo que las tareas de reurbanización y rehabilitación resultarán imprescindibles y más ahora que sobran viviendas. Frente a la ciudad de polígonos de bloques abiertos que representa la ciudad del S.XX en muchos casos muy degradados, es necesario modificar el modelo. Para ello, las medidas propuestas son diferentes: de una parte la demolición de bloques, política llevada a cabo en Francia y que en cierto modo se muestra como despilfarradora e insostenible; de otra, la rehabilitación, aprovechando el abundante espacio público y mejorando la calidad de los espacios y paisajes urbanos.

En definitiva, en el camino emprendido a la búsqueda de un nuevo modelo urbano, no solo deben tenerse en cuenta "las soluciones tecnológicas", sino que es necesario tener presente los valores inherentes a la ciudad clásica, a "la civitas", en la que los ciudadanos puedan *trabajar, pasear, circular, cultivar el cuerpo y el espíritu*. Vivir en armonía con la sociedad y el territorio que lo sustenta.

5. Bibliografía

ALMOGUERA SALLEN, P (2008): *La ciudad cambia de escala: Sevilla Metropolitana*. Sevilla. Secretariado de Publicaciones, Vicerrectorado de Investigación.

ALMOGUERA SALLEN, P (2006). "Rehacer la ciudad: valores, morfología y paisaje para un nuevo modelo urbano" en *Homenaje al prof. Casas Torres*. Madrid, Publicaciones de la Universidad Complutense.

- BELTRAN DE FELIPE, M. (2009): "Las legislaciones de vivienda social". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XLI, nº 161-162.
- DÍAZ, F; LOURÉS, L; (2008): "La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XL, nº 155.
- FERNANDEZ CARBAJAL, A. (2004): "Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-201). Una visión panorámica.". *ICE*, nº 816.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (2001): "Explicación detallada del contenido censal" en *Proyecto censal 2001*. Disponible en <http://www.ine.es/censo2001/8d.pdf>.
- LINCH, K. (1965): "La ciudad como medio ambiente" en *Scientific American. La ciudad*. Madrid, Alianza editorial.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA: "Estimación de las viviendas en España" en *Series estadísticas*. Disponible en www.mviv.es.
- NAREDO, J.M. (2006): "Boom inmobiliario y deterioro ambiental". *Ambienta*, nº 56.
- PALACIOS GARCÍA, J.A. (2008): "Fuentes Estadísticas sobre la vivienda en España: un obstáculo para el diseño de la política de vivienda". *Scripta Nova*, vol. XII, nº 270 (38). Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-38.htm>.
- RODRIGUEZ LOPEZ, J. (2009): "Balance del Plan Nacional de la Vivienda 2005-2008 y novedades del Plan 2009-20012". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XLI, nº 161-162, 473-488.
- VALENZUELA, M; SALOM, J. (2008): "Los procesos de urbanización en España. Nuevos factores, nuevas tendencias" en *España y el Mediterráneo. Aportación española al XXXI Congreso de la UGI*, Túnez, agosto 2008, Madrid, Comité Español de la UGI.
- VINUESA, J; DE LA RIVA, J.M.; PALACIOS, J.A. (2009): "Política de vivienda y urbanismo". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XLI, nº161-162, 505-520.
- VINUESA ANGULO, J (2008): "La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible". *Scripta Nova*, vol. XII, nº 270(39). Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-39.htm>.