

2

ESPAÑA

1994

una interpretación
de su realidad social

CECS

Fundación Encuentro

Distribución:

Grupo Mundi-Prensa

• **Mundi-Prensa, S. A.**

Castelló, 27 - 28001 Madrid
Tel. 431 33 99 - Fax 575 39 98

• **Aedos, S. A., Librería y Editorial**

Conseil de Cent, 391 - 08009 Barcelona
Tel. 488 34 92 - Fax 487 76 59

• **Mundi-Prensa México, S. A. de C. V.**

Río Pánuco, 141 - Col. Cuauhtémoc
06500 México, D. F.
Tel. 533 56 58 - Fax 514 67 99



Edita: Fundación Encuentro
Alvarez de Baena, 7, Bajo
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-01-0
ISSN: 1134-8178
Depósito Legal: M-17859-1995

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

Capítulo IX	
URBANISMO, SUELO Y VIVIENDA	571
I. Tesis interpretativas	573
1.—La ciudad refleja las contradicciones sociales	573
2.—Difícil equilibrio entre necesidades de gestión y poder político	575
3.—La vivienda: un problema social	576
4.—Ciudades para vivir o ciudades para hacer negocio	579
II. Red de los fenómenos	582
1.—El urbanismo: una necesidad	582
2.—Cambios en el acceso a la vivienda en España	593
3.—Hacia la concertación	615
III. Indicadores	622
1.—El planeamiento urbanístico en España	622
2.—Caracterización de la oferta de suelo para el desarrollo urbanístico	623
3.—Caracterización de la vivienda en España	624

Capítulo IX

URBANISMO, SUELO Y VIVIENDA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La ciudad refleja las contradicciones sociales

Estamos ante una sociedad urbana, en la que los principales problemas y contradicciones se resuelven en las ciudades. Ciudades que, por otra parte, han dejado de tener la consideración tradicional de municipios que presentaban a finales del siglo XIX. Como señalábamos en el capítulo anterior, en el ámbito europeo asistimos a la progresiva configuración de un sistema de ciudades estructurado a partir de grandes regiones funcionales urbanas (RFU).

Las áreas urbanas concentraron desde la Segunda Guerra Mundial el esfuerzo de industrialización y urbanización que caracterizó al tercer cuarto del siglo XX, y se convirtieron en símbolo y paradigma de progreso y desarrollo económico-social. La crisis de la década de los 70 aportó un cierto «declive urbano» que, unido a un freno en la concentración de la población y el empleo, originó la aparición de bolsas de paro, pobreza, marginación, inseguridad, deterioro físico y social... en amplias zonas de las áreas urbanas.

La revolución tecnológica iniciada en los años 70 ha generado un acelerado proceso de cambio en las relaciones técnicas de producción, que afecta igualmente a las formas de organización de la economía y al papel de los distintos agentes sociales. La Administración, las multinacionales, las grandes empresas públicas o privadas, las pequeñas y medianas empresas, los sindicatos y los ciudadanos en su conjunto han visto cómo se modificaba su posición en la dinámica social y, sobre todo, cómo este proceso afectaba a su entorno, residencia y ciudades, que se han convertido en el ámbito específico de su relación y convivencia.

La recuperación económica y las actuaciones llevadas a cabo en las ciudades a lo largo de la década de los 80 han conseguido su revitalización como espacios motores de las actividades económicas, sociales, culturales, territoriales y políticas de la sociedad internacional. En ellas se concentran los máximos potenciales para el desarrollo (infraestructuras, servicios, capacidades innovadoras en ciencia, tecnología, información, comunicación y relación con el resto del mundo), lo que ha facilitado que en la última década hayan atraído nuevas actividades con gran repercusión en el proceso de crecimiento y desa-

rollo económico, reavivando su condición de difusoras de ese desarrollo al resto del territorio. Esta revitalización, no obstante, no ha conseguido erradicar los traumas que introdujo el declive urbano (han quedado como lacras características de algunos barrios urbanos o metropolitanos), ni los crecientes problemas de congestión, contaminación y pérdida de calidad de vida que la concentración de la población y de la actividad productiva han generado.

También vimos en el capítulo anterior cómo la nueva dinámica de localización-deslocalización productiva definida a nivel mundial y las necesidades de las nuevas actividades económicas han incentivado la competencia entre ciudades para lograr la localización de esas nuevas actividades y de centros de decisión en su seno. La oferta de elevados niveles de calidad de vida con mejores infraestructuras, la posibilidad de desarrollo de grandes operaciones urbanísticas creadoras de nueva «centralidad», la mejora del hábitat y del medio ambiente urbano, operaciones de *city-marketing*, etc., son otras tantas necesidades de actuación para participar en esa competencia entre territorios.

Este proceso, iniciado y fomentado desde los gobiernos locales, ha tenido honda y amplia repercusión en todos los niveles. Los Estados y la Unión Europea han prestado especial atención al hecho urbano: en Italia se crea en 1989 el Ministerio de Asuntos Urbanos; en Francia aparecen diversos programas para el medio urbano, en particular los Contratos Programa y Contratos Plan del Estado con regiones y ciudades; la UE abrió una vía de aproximación al hecho urbano, relacionándolo con la renovación de la política regional comunitaria tras la creación del Mercado Único y con la política medioambiental (*Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*); etc.

Esta especial relevancia del sistema urbano en el nuevo orden mundial no debe hacernos olvidar que es también en las ciudades donde se reflejan con mayor virulencia las contradicciones de la sociedad actual:

— se reduce el tiempo de trabajo, pero también el de ocio, como consecuencia de la congestión del tráfico y del incremento del tiempo de acceso al trabajo (a este respecto puede ser muy gráfico comentar que en las autopistas de la ciudad de Los Angeles se prevén velocidades medias de circulación de unos 10 kilómetros por hora para la década de los 90);

— se concentran la actividad y los puestos de trabajo, aunque también el paro y la marginación social;

— se amplían las ciudades y sus servicios, y, en contrapartida, la inseguridad ciudadana crece;

— aumenta la esperanza de vida, pero se generan nuevos y progresivos riesgos de enfermedad por las condiciones ambientales, el ruido, los accidentes...

En definitiva, las diferencias entre ricos y pobres y la segregación espacial se han agravado en las ciudades. Esto no sólo significa una amenaza para la cohesión social y el eficiente funcionamiento de la ciudad, sino que la existencia de amplias bolsas de pobreza, con viviendas en malas condiciones y altos niveles de desempleo, genera una falta de confianza en el área que desanima la realización de posibles nuevas inversiones de la iniciativa privada.

En esta situación han influido también las posibilidades especulativas del negocio inmobiliario y un urbanismo basado en la compartimentación-especialización urbana. La «zonificación» (separación de las áreas residenciales, industriales, de servicios...) ha sido asumida por los planeamientos, basados en una normativa que, en el caso español, se ha ido elaborando a lo largo de la segunda mitad del siglo, desde la Ley del Suelo de 1956 hasta el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, vigente en la actualidad.

2. Difícil equilibrio entre necesidades de gestión y poder político

En la España de hoy existe una clara percepción social de pérdida de calidad de vida en las ciudades. Se hace necesario, por tanto, que las Administraciones Públicas promuevan la definición, diseño y gestión de operaciones urbanísticas singulares. Dichas operaciones han de permitir, mediante la realización de nuevas infraestructuras generadoras de potenciales territoriales más adecuados a las necesidades del siglo XXI, redefinir una ciudad de calidad, atractiva para el desarrollo socioeconómico de las próximas décadas.

Los ámbitos municipal y supramunicipal propios de algunos problemas urbanísticos de las RFU son claramente distintos. La disolución política de los entes metropolitanos (Madrid, Bilbao, los intentos de disolver el único existente en Valencia, etc.) y la desagregación municipal para mejorar la representación política de la población (caso de Torremolinos, en Málaga, por ejemplo) han complicado un proceso que, desde el punto de vista funcional, necesita una solución inte-

grada en alguna de sus problemáticas estructurales fundamentales. Las dificultades para encontrar este tipo de soluciones están en:

— la lucha por el poder político entre las Comunidades Autónomas, que tratan de ordenar estos espacios desde sus competencias en ordenación del territorio, ya que a ellas les corresponde la planificación y control de los planes correspondientes;

— las demandas de algunas Administraciones locales implicadas, generalmente los municipios centrales de las RFU;

— la existencia de estructuras supramunicipales con poder de decisión local sobre la planificación y gestión de estas áreas;

— la reticencia de algunos Ayuntamientos a integrarse en estructuras supramunicipales que diluyan su poder de decisión local.

Desde un punto de vista exclusivamente técnico, es evidente la conveniencia de que las RFU dispongan de un organismo unitario que aborde la planificación, gestión y disciplina del funcionamiento urbano y territorial de ese espacio. La necesidad de que sobre el área incidan inversiones y competencias de la Administración General del Estado, de la Administración autonómica y de la Administración local hace necesario que la planificación se desarrolle en un marco de cooperación y concertación interadministrativa. La cuestión es determinar quién y cómo toma la decisión cuando se presentan contradicciones entre intereses u objetivos políticos espacialmente diferenciados. Por otra parte, es muy difícil una buena gestión y disciplina sin el concurso y apoyo directo de la Administración local, lo que hace recomendable, al margen de quién realice el planeamiento, que la gestión corresponda a un organismo autónomo supramunicipal de gobierno local.

3. La vivienda: un problema social

A principios de la década de los 90, la dificultad de acceso a la vivienda constituía uno de los problemas más acuciantes de la sociedad española. Dos hechos están en el origen de esta situación:

— el progresivo encarecimiento, en términos relativos, de los productos inmobiliarios, que repercutía en las crecientes dificultades de la población para acceder a una vivienda en una situación de especulación desbordada;

— la inadecuada política de suelo y vivienda de promoción pública desarrollada por la Administración a finales de la década de los 80.

El resultado fue el incremento de la diferencia social entre poseedores y no poseedores de vivienda. A los primeros la especulación les había hecho millonarios, de forma generalizada, con valores patrimoniales de sus viviendas impensables unos años antes; los segundos veían aumentar sensiblemente el número de años de trabajo necesarios para acceder a una vivienda en propiedad o el porcentaje de su renta mensual que tenían que dedicar al alquiler. En definitiva, crecían las desigualdades dentro de la población urbana española.

La preocupante dinámica especulativa de los precios del suelo y de las edificaciones —en particular de la vivienda— en las RFU y en las principales áreas urbanas y metropolitanas queda reflejada en incrementos de precios que han llegado a superar el 400% en el período 1985-1991, caracterizado por una gran demanda de vivienda. Sin embargo, en la fase recesiva (1992-1994) han tenido una reducción prácticamente marginal.

De hecho, en los espacios señalados se han definido unos mercados oligopólicos, en los que la alta rentabilidad, la opacidad fiscal y la baja valoración catastral han dado lugar a un importante problema en la capacidad de acceso a una nueva vivienda por parte de la población de bajo nivel de renta, sobre todo de los jóvenes. A esta situación también ha contribuido la fuerte reducción de la oferta de viviendas de protección oficial en el período 1985-1991. El traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en este ámbito y las fricciones que suelen acompañar a estos procesos no son ajenos a este problema. La aspiración generalizada a una vivienda en propiedad, objetivo individual asumido por la tradición social creada a lo largo de los últimos sesenta años, y la relativa marginalidad del mercado de la vivienda en alquiler han tendido a agudizar estos problemas.

En 1994 la situación ha mejorado sensiblemente: la recesión económica ha impuesto un freno al alza especulativa de los precios y los importantes descensos de los tipos de interés han mejorado la capacidad de acceso a la vivienda, al reducir de forma notable los costes de su financiación. También han contribuido los resultados del Plan de Vivienda 1992-1995, que ha abordado de modo imaginativo, racional y con una estructuración integrada los problemas que afectan al sector. Al finalizar este plan se habrán puesto en el mercado 400.000 viviendas asequibles para amplios estratos de la población y se habrán sentado las bases de una transformación radical de la situación, con

modificaciones estructurales que han influido igualmente en sectores importantes de la economía.

La iniciativa del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) en el campo de la regulación del suelo, de la vivienda y de los arrendamientos urbanos le ha llevado a actuar en campos complementarios; se ha podido definir así un marco amplio de medidas, que inciden coordinadamente en el mejor funcionamiento del sector. Por primera vez se da una solución de forma estructurada y multisectorial. Algunos resultados de estas actuaciones son:

— el desarrollo, desde el Ministerio de Economía, de los Fondos de Inversión Inmobiliaria, instrumento básico para la consolidación, a medio plazo, de una demanda inmobiliaria estable y anticíclica y de un mercado de alquileres más adecuado a las necesidades de la sociedad actual;

— el desarrollo de los Fondos de Titulación Hipotecaria, cuyo efecto esperado es la reducción de los tipos de interés hipotecario en un punto, aproximadamente;

— las medidas para aminorar los gastos de revisión y renovación de hipotecas, con el objetivo de que los poseedores de un crédito hipotecario pudieran aprovechar las disminuciones en los tipos de interés hipotecario;

— las iniciativas para modificar las desgravaciones fiscales de la compra de vivienda a favor de la vivienda en alquiler;

— la propuesta de reestructuración de los impuestos sobre el valor añadido, transmisiones patrimoniales, valoraciones catastrales y de la ley de expropiaciones.

No obstante, todavía quedan estratos de población que no pueden adquirir las viviendas de protección oficial de precio más ventajoso (Régimen Especial). Estos colectivos sólo pueden encontrar satisfacción al derecho constitucional a una vivienda digna en el campo del alquiler de viviendas subvencionadas. Hoy, esto es posible únicamente en el marco de una intervención pública que, utilizando los mecanismos que le proporciona la legislación, desarrolle una política activa de suelo y vivienda que asegure:

- estabilizar los precios de las viviendas libres,
- disponer de patrimonio municipal de suelo suficiente para construir viviendas de promoción pública destinadas al alquiler a precios sociales.

Esta es la línea propugnada desde la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda en el Plan de Vivienda 1996-1999, que tiende a consolidar y completar los efectos previsibles de la Ley de Arrendamientos Urbanos. No obstante, la fuerte división en los enfoques y posibles soluciones a los problemas del suelo y de la vivienda suelen plantear conflictos competenciales tanto entre las distintas Administraciones como con la iniciativa privada.

La situación actual no puede considerarse satisfactoria, ya que las posibilidades de desarrollo sostenible del territorio español pasan por unas necesarias reformas estructurales, entre las que se incluye una adecuada regulación –no desregulación– de las competencias y de la ordenación urbanística, ambiental y territorial, en línea con lo que ha señalado al respecto la Comisión de Expertos de Urbanismo.

España tiene un doble reto de cara al futuro: unos precios del suelo y de edificación excesivamente elevados respecto a la media europea y unas ciudades cuya calidad tampoco se encuentra al nivel de los países de nuestro entorno. La atracción de nuevas actividades productivas a nuestras ciudades no es sólo problema de precio, sino también de calidad urbanística. El planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística tienen que intervenir en el mantenimiento de esta calidad, ya que falta de una cultura social generalizada de la producción urbana que guíe estos procesos por cauces de respeto hacia los intereses generales.

Por último, en un mercado que se mueve por expectativas, es muy importante hacer creíble el mensaje de que las actuaciones concertadas de las Administraciones permitirán una oferta de solares suficiente para asegurar precios reducidos en los mercados de suelo y vivienda. En paralelo, se ha de desarrollar una política que reafirme la esperanza en el establecimiento de un mercado profesionalizado de alquileres asequibles para la población con bajos niveles de renta.

4. Ciudades para vivir o ciudades para hacer negocio

La historia del urbanismo de nuestras ciudades está condicionada por la ausencia de una «cultura urbanística» en la sociedad española que «normalice» los procesos de planificación territorial como procesos de mejora de la calidad de vida de la población. Esta «cultura urbanística» no implica un enfoque único para el desarrollo de las ciudades, ya que cada una incorporará aspectos ideológicos y aspectos

específicos de cada cultura y de cada situación histórica y territorial concreta. En este sentido, lleva implícita una defensa y valoración de las formas tradicionales de ocupar el espacio y la exigencia del respeto a los ciudadanos en las nuevas formas de desarrollo urbano. Son precisamente estos aspectos los que han hecho que en otros países europeos existan planteamientos sobre la ciudad que aseguran una aceptable calidad de vida a sus habitantes.

En España, con legislaciones consideradas progresistas por todos los expertos en urbanismo, la falta de «cultura urbanística» ha conducido a situaciones de gran desprestigio de la administración urbana y a un clima de fuerte inseguridad jurídica, que tiene su origen en el escaso grado de aplicación real, en diversos territorios españoles, de las Leyes del Suelo y del planeamiento derivado de las mismas.

En el momento actual se constatan claras ineficiencias en el proceso de administración de la «producción del espacio urbano» y fuertes tensiones en la dinámica especulativa inmobiliaria. En este contexto, los agentes productivos más directamente implicados –promotores y agentes inmobiliarios–, aprovechando la tendencia a la liberalización de la economía, están promoviendo un proceso de «liberalización del suelo» que lleva aparejada su «desregulación».

Este proceso puede hacernos volver a los tiempos del «liberalismo práctico» de la década de los 60, cuyos perniciosos efectos sobre las ciudades o sobre el litoral español son perceptibles en la actualidad, a pesar de las imponentes inversiones y las actuaciones correctoras puestas en práctica por las Administraciones democráticas para paliar los desastres producidos por intereses a corto plazo (beneficios rápidos) de especuladores, promotores y constructores.

La solución a la situación actual es compleja pero factible si se cumplen las siguientes condiciones:

— que los procesos de planificación y gestión urbanística que se realicen tengan éxito (que la ciudad planificada se parezca a la ciudad producida), para lo cual deben concretarse en programas de actuación que sean viables física, temporal, social y económicamente;

— que la población afectada participe en la construcción de su ciudad y se encuentre debidamente informada de los objetivos buscados y de los medios que se van a emplear para conseguirlos;

— que se incremente de forma sensible la eficiencia administrativa en la gestión urbanística, desburocratizando procedimientos, in-

tensificando la transparencia y aumentando la eficacia del funcionario.

Por otra parte, es necesario que la ordenación urbanística conjugue los distintos intereses sociales presentes en el territorio, reflejados en la existencia de diversos ámbitos administrativos y diferentes agentes sociales que intervienen en el proceso de transformación espacial. Lo expuesto obliga a que la concertación sea un aspecto fundamental en el proceso. Dicha concertación debe buscar un equilibrio entre los distintos intereses presentes, sin renunciar a los objetivos finales que guían la regulación urbanística.

El planeamiento y la gestión urbanística de un municipio son factores políticos de primera magnitud, porque son los elementos más potentes de que dispone el Ayuntamiento para hacer llegar a la ciudadanía los objetivos de transformación que se pretenden en la ciudad. Cada intervención o plan urbanístico muestra los objetivos buscados y permite prever los efectos que producirán sobre la ciudad y sus habitantes. Esta dimensión debe incluir la preocupación por los precios del suelo y de la vivienda, pero no transformar dicha preocupación en la única razón de ser de la construcción de la ciudad.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. El urbanismo: una necesidad

Las ciudades son un producto histórico cuya formación incorpora decisiones y actuaciones que en muchos casos superan el milenio. Esto hace que en la estructura y morfología urbana actual se produzcan disfunciones con respecto a las necesidades sociales y que la calidad de vida resultante para los residentes no sea siempre la adecuada.

1.1 *El urbanismo como cultura social*

El lento proceso de transformación y adaptación de la ciudad histórica a las necesidades de la sociedad actual incluye procesos de expansión urbana, que ya en la exposición de motivos de la Ley del Suelo española de 1956 eran calificados de caóticos y desordenados. Se argüía este caos y desorden como una de las causas que justificaban el desarrollo y aplicación del planeamiento urbanístico.

Desde que la vivienda y el suelo urbano se convierten en mercancía, la especulación y el interés privado conducen a una ciudad con problemas crecientes para la población y para la actividad productiva; problemas que van incrementándose a medida que las mejoras tecnológicas permiten una mayor edificación en altura y los automóviles empiezan a inundar las calles.

En este marco histórico se sitúan las primeras medidas urbanísticas de intervención pública por motivos higienistas y sociales. Dicha intervención pública ha perdurado hasta nuestros días como medio, por un lado, para que las ciudades presenten unos umbrales mínimos de dotación en equipamientos y servicios públicos para sus ciudadanos y, por otro, para que la calidad de vida ligada a la urbanización no caiga por debajo de unos determinados niveles. El proceso histórico ha ido definiendo nuevas formas de comportamiento social, ligadas a nuevos modelos urbanos. Las mejoras conseguidas en la edificación y en el entorno son un logro social irrenunciable.

La regulación urbanística es simplemente una manera de garantizar los objetivos de calidad de vida que el urbanismo pretende aportar

al ciudadano, en un marco donde los intereses generales han de conjugarse con los intereses derivados de la propiedad privada del suelo.

Por otra parte, ni la interpretación de los problemas urbanos ni las propuestas de soluciones son nunca simples cuestiones técnicas o jurídicas. En el fondo, sobre ellas siempre va a existir una opción política, que se moverá entre dos posiciones extremas:

— quienes confían exclusivamente en el orden «espontáneo» resultante de una mayor libertad de los operadores económicos;

— quienes defienden que la planificación absoluta y la exclusión del propietario del suelo constituyen el marco más adecuado para el proceso de transformación urbana, caracterizado por actividades plagadas de efectos externos, importantes implicaciones a largo plazo, irreversibilidades en los usos del suelo, efectos sociales e impactos ambientales.

La existencia de todo un bagaje de conocimientos históricos ha permitido:

— valorar y conservar en muchas ocasiones lo máspreciado de nuestras ciudades;

— adecuar éstas a las transformaciones tecnológicas que se han ido produciendo;

— proponer, para el diseño urbano, distintas soluciones que respeten las prioridades definidas por las opciones tomadas en política urbana.

Al concebir el urbanismo como cultura social, se refuerza cada vez más el medio ambiente como elemento significativo en los procesos de ordenación urbana. La educación urbanística y ambiental es fundamental para conseguir un medio ambiente y unas ciudades de calidad, donde se minimicen las agresiones irrespetuosas con el medio o desconocedoras de sus consecuencias sobre la ciudad.

1.2 Se cuestiona la regulación urbanística

A lo largo de los dos últimos años se ha discutido, desde distintas perspectivas, el papel de la regulación urbanística en nuestras ciudades. La especulación del suelo y sus negativas consecuencias socioeconómicas (cuadro 1) actualizan un debate que es manifestación de una polémica más profunda y de mayor alcance. En esta discusión han tenido escasa participación los medios de comunicación y el público, lo que dificulta la promoción de la necesaria «cultura urbanísti-

Cuadro 1 - Principales motivos por los que la especulación del suelo preocupa a todas las Administraciones Públicas

ACCESO A LA VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> • Dificulta y, en algunos casos, imposibilita el acceso de la población a una vivienda digna
USO INEFICIENTE DE RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementa los recursos exigidos para la adquisición de la vivienda, con lo que se genera inflación y variación de los precios relativos • Inmoviliza una gran cantidad de capital que se puede emplear en otras actividades productivas
IMPLANTACION DEL SISTEMA PRODUCTIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Incentiva la desaparición de industrias, al ofrecer como alternativa la rentabilización de los activos inmobiliarios • Dificulta la implantación de empresas e incentiva las localizaciones ilegales o irregulares que no permiten un adecuado control medio ambiental
DISTRIBUCION DE RENTAS	<ul style="list-style-type: none"> • Supone un flujo de rentas socialmente inadmisibles desde las economías particulares hacia los retenedores de suelo
CALIDAD DE VIDA URBANA	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerza densidades inadmisibles • Dificulta la obtención de suelo para zonas verdes y equipamientos • Restringe el espacio público urbano
PERVIVENCIA DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCION	<ul style="list-style-type: none"> • En una situación de descenso de la demanda de viviendas, los precios del suelo muy altos y controlados dificultan, por un lado, la aceptación a la baja de los precios y, por otro, el mantenimiento de la oferta y demanda a unos niveles que aseguren la actividad del sector de la construcción

Fuente: Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, MOPTMA.

ca» en la sociedad española, que reclame y defienda «*ciudades para vivir*» por encima de «*ciudades para hacer negocios*».

El debate ha sido promovido principalmente desde dos organismos administrativos con posturas sensiblemente diferentes: la ya inexistente Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, del MOPTMA, y el Tribunal de Defensa de la Competencia, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda.

La posición defendida por el MOPTMA se centra fundamentalmente en promover las líneas de actuación que permitan alcanzar el objetivo de reducir la incidencia de los precios del suelo y la vivienda sobre la calidad de vida de la población de nuestras ciudades. Entre estas líneas de actuación destacan:

- facilitar el conocimiento y aplicación de la normativa y del planeamiento vigente (urbanístico, viviendas, infraestructuras, etc.);

- potenciar la creación de Patrimonios Municipales de Suelo y su uso para regular los mercados, aprovechando, en su caso, las subvenciones en los tipos de interés de préstamos asignables a esta finalidad;
- facilitar la intervención pública en el mercado del suelo de forma concertada entre las tres Administraciones y sus empresas públicas, para asegurar una oferta de suelo a precio tasado que actúe como elemento regulador del mercado;
- coordinar las políticas de infraestructuras, suelo y vivienda en el ámbito de las Administraciones Públicas, para que la concertación correspondiente permita aprovechar las sinergias derivadas del conjunto de actuaciones sobre nuestras ciudades.

Por el contrario, el Tribunal de Defensa de la Competencia¹ considera que la regulación urbanística española actual restringe totalmente las posibilidades de competir en el mercado del suelo y, por tanto, es la responsable del elevado precio del mismo. Las hipótesis y tesis mantenidas en él se podrían resumir en la siguiente afirmación: «El mercado del suelo es un mercado totalmente regulado desde la Administración local, en el que la posibilidad de que se implante un determinado uso en el territorio viene condicionada discrecionalmente por el Ayuntamiento, en base a la negociación que éste realiza con cada demandante». Para el Tribunal el resultado de esa negociación es que el Ayuntamiento realiza una «concesión monopólica» al demandante que impide la existencia de competencia.

Tras esta fundamentación, la propuesta del Tribunal es «la formación de una Comisión en la que, además de los expertos tradicionales del sector, participen economistas y hacendistas que procedan a la revisión de la normativa del suelo en España, para introducir más competencia en este sector, con arreglo a los siguientes criterios:

- evitar el actual trato discrecional y manifiestamente desigual de los distintos propietarios en el suelo urbano y que los poderes públicos gocen de privilegio en su actuación;
- que los particulares decidan sobre el uso del espacio y sean los que lleven la iniciativa sobre la urbanización;

¹ Tribunal de Defensa de la Competencia, *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, Madrid, 1994.

— que se delimite estrictamente el suelo que no debe ser urbanizable por motivos ambientales, histórico-artísticos, etc., y que el resto del suelo sea urbanizable, con lo que se aumentaría la oferta de suelo;

— que la construcción no sirva para financiar gastos corrientes de las Administraciones locales, en base a las concesiones monopólicas que realizan».

El Gobierno intenta que las dos posturas converjan con la creación de una Comisión de Expertos sobre Urbanismo, cuya finalidad es analizar la situación actual del urbanismo y proponer líneas de avance respecto del vigente marco normativo estatal y autonómico, con el objetivo de garantizar su máxima eficacia de acuerdo con el mandato constitucional. En los debates y en el documento final de recomendaciones se plantearon posturas diferentes acerca del papel de la Administración y de los propietarios en relación con los supuestos derechos innatos de la propiedad del suelo y su transformación. Estas divergencias reproducen la ya señalada dialéctica ideológica entre liberalismo y planificación. Con todo, existe acuerdo en la Comisión sobre:

— la necesidad de impedir la especulación (mandato para las Administraciones recogido, por otra parte, en la Constitución);

— los efectos que la falta de regulación absoluta podría tener sobre los objetivos públicos de calidad de vida, reequilibrio territorial y cohesión social;

— la necesaria desburocratización de los procesos urbanísticos y la consiguiente flexibilización de la gestión urbanística;

— la búsqueda de una normativa adecuada a las nuevas necesidades del siglo XXI.

La Comisión no llegó, sin embargo, a ningún acuerdo sobre el papel que deben jugar las Administraciones Públicas ni sobre la valoración del suelo por parte de la Administración.

1.3 *¿Hasta dónde hay que regular?*

La competencia puede significar mejoras para el usuario y para la sociedad en muchos casos, pero es evidente que debe existir una regulación que asegure el derecho de todos los ciudadanos al acceso a la vivienda –no necesariamente a la propiedad de la vivienda– y a unos servicios urbanos básicos imprescindibles para su desarrollo. El mercado no dota de servicios por igual a todos los territorios y a todos los

grupos sociales, ya que distribuye los recursos atendiendo exclusivamente a la capacidad de compra. El mercado, en consecuencia, incrementa las diferencias entre el mundo rural y el urbano, entre las regiones ricas y las pobres, entre los barrios con capacidad de compra y los barrios con residentes de escasos recursos, etc.

La ciudad es un ámbito cuya transformación se produce de una forma interdependiente; son tan grandes las relaciones entre las distintas actividades que se desarrollan en su seno, que cualquier modificación en alguna de ellas interfiere en mayor o menor medida en las demás y en la calidad de vida resultante para los ciudadanos. Actuaciones pensadas y ejecutadas sin tener en cuenta estas interrelaciones pueden generar importantes efectos externos negativos sobre la ciudad y sus habitantes: incremento de la congestión, de la contaminación, del hacinamiento, pérdida de patrimonio histórico, etc.

La iniciativa privada por sí misma no garantizará la existencia de las dotaciones y servicios públicos que toda ciudad necesita (zonas verdes, equipamiento escolar, sanitario, etc.). Por tanto, la intervención pública tiene que controlar el proceso de transformación y expansión urbana, de manera que satisfaga las necesidades ligadas al logro de una aceptable calidad de vida para sus habitantes.

Pero no es el único motivo para que el planeamiento urbanístico sea imprescindible. En una sociedad en profunda transformación como la actual es fundamental asegurar procesos de desarrollo social a través de la promoción de nuevas actividades productivas que permitan el mantenimiento o mejora de los niveles de empleo, actividad y renta urbana. En épocas de crisis, y dada la creciente internacionalización de las relaciones productivas, la competencia entre ciudades para atraer la localización de este tipo de actividades se hace cada vez mayor. Sólo se encontrarán en condiciones de competir las que sean capaces de ofrecer la calidad de vida que demanda la sociedad de finales del siglo XX.

El planeamiento urbanístico incluye el diseño y dotación de infraestructuras y equipamientos productivos. Se trata de ir compatibilizando las demandas de cada sector con la asignación de recursos que el escenario económico permite y adecuar así el nivel de servicio proporcionado por cada infraestructura al potencial de desarrollo de cada territorio. Con ello se evitan tanto los estrangulamientos como los sobredimensionamientos que tornen ineficaces las inversiones.

La normativa urbanística española rompe el monopolio que podría significar que cada propietario –y sólo él– pudiera hacer lo que

quisiera en «su» suelo y regula pública, transparente y articuladamente los usos que mejor pueden contribuir al bienestar de los ciudadanos. Se impide la discrecionalidad de la Administración mediante el control público de los procesos urbanísticos, que está absolutamente garantizado por la Ley, para asegurar la igualdad de trato a todos los propietarios. En España la concesión de licencia por el Ayuntamiento es un acto reglado que sólo es válido si es acorde con el planeamiento y la normativa urbanística; no cabe ninguna posibilidad legal de discrecionalidad.

A este respecto, el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia parece no tener un conocimiento exacto del funcionamiento urbanístico de nuestras ciudades y de sus mercados del suelo, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, cuando se cumple la normativa vigente. Los actos de tramitación y formalización del planeamiento urbanístico y los actos de concesión de licencia previos a la edificación o transformación física del territorio son públicos, reglados y perfectamente controlables –aunque no siempre lo están– por la población y las instituciones. Las prácticas no ajustadas a la normativa plantean un problema distinto: no es la regulación urbanística la responsable, sino una situación de incumplimiento de la normativa vigente que se ha extendido por todo el sur de Europa y por España en particular.

El derecho de los propietarios a edificar va parejo al deber de afrontar las cargas, cesiones, gastos de urbanización y de equidistribución de las plusvalías que el desarrollo urbano ha ido generando sobre sus terrenos. Estas cargas y cesiones tienen que ser utilizadas por la Administración local para el reequipamiento y mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, minimizando los efectos que los nuevos crecimientos urbanos implican.

Por otra parte, la legislación vigente trata de potenciar la función de la iniciativa privada en el desarrollo urbanístico de las zonas previstas por el planeamiento. A cambio exige que dicha iniciativa quede comprendida en unos determinados plazos, para evitar la retención de suelo y la consiguiente especulación. Únicamente están sometidos a restricciones especiales el suelo industrial, las grandes superficies y los usos generadores de fuertes impactos externos. Las grandes superficies comerciales, los estadios deportivos o, en general, aquellos usos que atraigan a grandes masas de población y un elevado volumen de tráfico privado son un ejemplo paradigmático de casos en que los efectos externos sobre la ciudad (posibles atascos, contaminación, ruido, desequilibrios en la dinámica comercial de los centros históri-

cos, etc.) obligan a que el planeamiento urbanístico analice y sopesé cuidadosamente las posibles localizaciones idóneas para estas actividades.

Los promotores de las grandes superficies comerciales o de las grandes empresas tienen centros de evaluación y planificación que les permiten adoptar aquellas soluciones que maximizan sus beneficios u optimizan la consecución de sus objetivos particulares. De igual manera, los planificadores sociales (urbanistas, ordenadores del territorio, medioambientalistas, etc.) disponen de técnicas similares que les permiten definir umbrales a partir de los cuales un determinado uso del suelo o localización no es aconsejable.

1.4 Razones de descrédito de la planificación y gestión urbanística

Desde la Ley del Suelo de 1956 hasta el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 todas las regulaciones urbanísticas que ha habido en España han ido señalando entre sus objetivos fundamentales distintos principios recogidos en la Constitución española: derecho al acceso a una vivienda digna, impedir la especulación del suelo, recuperar socialmente parte de las plusvalías producidas en el proceso urbanizador, conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico, artístico y cultural de nuestras ciudades, etc. Dos objetivos básicos de la normativa urbanística y de la actuación administrativa en nuestras ciudades han sido:

- la reducción del precio del suelo, para conseguir que disminuya el precio de la edificación;
- la mejora de la calidad de vida urbana, mediante intervenciones que aseguren que la construcción de la ciudad se realiza paralelamente a su urbanización y a la dotación de servicios que la población necesita.

Estos objetivos no siempre se cumplen, lo que redundará en el desprestigio de la planificación y gestión urbanística.

Dificultad y falta de aplicación de la regulación urbanística

El vigente Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana recoge un amplio conjunto de medidas para la intervención y regulación urbana, que permiten a la Administración local, y subsidiariamente en algunos aspectos a la Administración auto-

nómica, disponer de una importante batería de instrumentos con los que intervenir y regular el mercado del suelo y de la vivienda. Gran parte de estos instrumentos ya existían desde 1956, pero ni la Administración central –cuando era competente– ni posteriormente las Administraciones autonómica y local han desarrollado las potencialidades que su aplicación permitía.

Los problemas sociales, políticos y económicos de nuestras ciudades condicionan la utilización de estos mecanismos y, sobre todo, la voluntad de intervenir en la regulación del mercado inmobiliario. Esta falta de actuación de la Administración competente, unida a las expectativas especulativas sobre los solares, han tenido consecuencias complementarias en la elevación de los precios del suelo y han propiciado situaciones claramente contradictorias con el segundo objetivo básico que antes citamos y con la protección del patrimonio urbano de los cascos históricos. Las principales razones de esta ausencia de aplicación de las regulaciones son las siguientes:

— Las garantías jurídicas de los administrados, tal y como están articuladas, alargan los trámites más allá de los cuatro años, con lo cual no es atractivo para las Corporaciones municipales apostar por procesos cuyos resultados no pueden capitalizar.

— Exigen un gran esfuerzo de gestión y de organización que, dada la experiencia histórica, cabe predecir que no va a ser llevado a cabo por la generalidad de los Ayuntamientos. La compleja y burocratizada tramitación urbanística es lenta, más por falta de agilidad de la Administración que por los plazos legales. En muchos municipios pequeños e intermedios el planeamiento, gestión y disciplina urbanística desbordan las capacidades municipales. En algunos casos la delegación en órganos autonómicos o provinciales podría ser una solución racional, pero los municipios rechazan esta posibilidad por motivos políticos. El incremento de medios municipales puede ser una alternativa factible, aunque de financiación problemática.

— La disciplina urbanística obliga a una aplicación homogénea en todo el término municipal. Una aplicación no uniforme (discriminatoria) de los mecanismos de disciplina urbanística sobre los propietarios puede ser «políticamente escandalosa», llevar al descrédito de las medidas adoptadas (aparte de su posible anulación por los tribunales) y no cumplir los objetivos prefijados.

— El colapso y la consiguiente lentitud de los tribunales de justicia es un dato objetivo que dificulta seriamente la práctica de una parte importante de la normativa urbanística vigente.

Frecuentes modificaciones del planeamiento urbanístico

En 1994 estaban vigentes en España 760 planes generales y 2.555 normas subsidiarias. Según los datos de la tabla 1, entre octubre de 1992 y febrero de 1994, cada mes se aprobó una media de 48 modificaciones en los planes generales y 53 en las normas subsidiarias, un 6,3% y 2%, respectivamente, sobre el total. Esto refleja claramente la existencia de disfunciones en el planeamiento con respecto a las necesidades municipales: si un plan general se modifica cada dieciséis meses como media, con una tramitación compleja y larga, o el planeamiento está mal realizado o la normativa vigente exige procesos inadecuados a la realidad social actual, o ambas cosas. Por Comunidades Autónomas, el máximo de modificaciones lo encontramos en Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja, con una modificación de sus planes generales cada cinco meses; el mínimo corresponde a Canarias, Andalucía, Galicia y País Vasco, con una modificación cada tres años.

Regulación insuficiente e inadecuada

La regulación sigue presentando claras insuficiencias en la consideración funcional de la ciudad, aun cuando la nueva Ley del Suelo ha incorporado nuevas necesidades de programación, valoración y gestión urbanas. Es insuficiente el planeamiento urbanístico basado en la clasificación y calificación del suelo, en la delimitación de unidades de ejecución y en el establecimiento de unas ordenanzas edifi-

Tabla 1 - Número de modificaciones de planeamiento general definitivamente aprobadas. 1992-1994

Período	Figuras de planeamiento	
	Plan General de Ordenación Urbana	Normas Subsidiarias
Ultimo trimestre 1992	101	116
Primer trimestre 1993	161	189
Segundo trimestre 1993	124	154
Julio 1993-enero 1994	384	378
Febrero 1994	46	63
Total octubre 1992-febrero 1994	816	900
Media mensual octubre 1992-febrero 1994	48	53

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.

catorias específicas de cada ámbito topológico y morfológico de la ciudad. No existe un adecuado análisis de los efectos sobre el ambiente o sobre la población de los usos y funciones propuestos, ni un estudio riguroso de las consecuencias en el paisaje urbano de los diseños y las formas presentadas.

Los procesos de intervención en los mercados de suelo y vivienda, tan alejados de la competencia perfecta, necesitan un conocimiento lo más adecuado posible de la realidad sobre la que van a actuar y sobre los efectos y consecuencias que producirán. En este sentido, tras el desarrollo urbanístico correspondiente, no se comprende que el planeamiento urbano no incorpore el estudio de los precios y valores esperados del suelo y de la edificación. Este estudio debe tener un efecto informativo y regulador de las expectativas urbanísticas para que influya en los precios finales.

En dos ámbitos la normativa vigente presenta problemas de adecuación a la agilidad y flexibilidad que la sociedad moderna demanda: en los plazos que el procedimiento del planeamiento establece y en la propia organización y regulación de algunos procesos urbanísticos. Las nuevas inversiones inmobiliarias exigen plazos más reducidos que los habituales en la gestión urbana y unas posibilidades de aceleración o desaceleración de los proyectos de acuerdo con la coyuntura económica para no incidir tempestuosamente sobre los correspondientes mercados. Esto implica una adaptación del programa del plan a las circunstancias socioeconómicas del municipio, agilizando los procedimientos y aumentando la capacidad de reacción municipal, factores más decisivos aún en una situación en que los costes del capital inmovilizado son muy elevados y representan una parte muy importante de la inversión total. Esta situación hace que sea necesario establecer nuevas formas de planificación y gestión urbanísticas, especialmente en las áreas más dinámicas del territorio, las ciudades. En ellas deben tener más relevancia la concertación interadministrativa y la negociación con el sector privado, para poder responder en tiempo y forma a los cambios que se producen.

Planes urbanísticos y financiación municipal

Si bien son numerosos los casos en que el comportamiento de las Administraciones Públicas se ajusta a la normativa vigente, alcanzándose la utilidad y función social que el planeamiento urbanístico pretende, encontramos muchos ejemplos poco modélicos a este respecto.

Algunos Ayuntamientos han basado su equilibrio presupuestario en los ingresos derivados de la expansión urbana, sin darse cuenta que suponía un incremento de los gastos corrientes del Ayuntamiento muy superior a los ingresos corrientes que la nueva ciudad generaba. El resultado ha sido un endeudamiento y un déficit progresivos, que reiteradamente han llevado a situaciones de quiebra técnica municipal y a un crecimiento urbanístico inadecuado.

El informe de la Comisión de Expertos contempla la necesidad de reformar la estructura actual del sistema de financiación de las haciendas locales, para asegurar que los Ayuntamientos obtengan los ingresos que necesitan sin tener que ampliar las edificaciones en su ciudad.

2. Cambios en el acceso a la vivienda en España

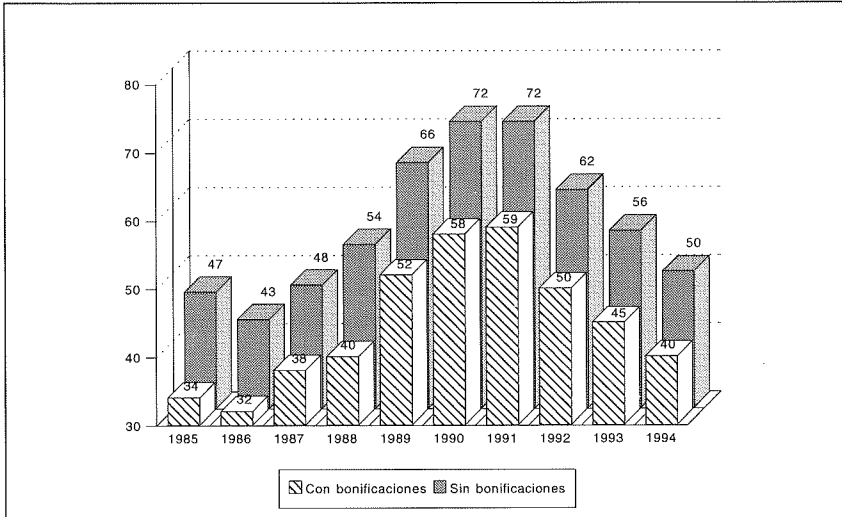
Los problemas de acceso a la vivienda podían considerarse muy graves en 1991. En el *Informe para una nueva política de vivienda*, elaborado por un comité de expertos por encargo de la Dirección General para la Vivienda y Arquitectura, se detallaba cuáles eran dichos problemas. Desde 1985 a 1991 se van incrementando gravemente las dificultades de acceso a la vivienda, en propiedad o en alquiler, para amplios sectores de la población y, en particular, para los de renta inferior a la media nacional. Esta circunstancia no ha mejorado todo lo necesario en el período 1991-1994, aunque se han puesto las bases para que la situación cambie.

El gráfico 1 recoge cómo las dificultades de acceso a la vivienda aumentan sensiblemente durante los años 1985-1991 a causa de la fuerte alza especulativa de los precios inmobiliarios respecto a la renta disponible, en particular en las principales áreas urbanas. En el período 1991-1994 los precios han frenado su crecimiento, pero no se han reducido, pese a la fuerte recesión que ha caracterizado al sector. No obstante, la bajada de los tipos de interés hipotecarios registrada hasta finales de 1994 (en que inician un nuevo proceso alcista) da lugar a una sensible mejora en la accesibilidad a la vivienda en términos de renta.

Un análisis detallado del proceso exige la consideración de distintas variables que condicionan el acceso de la población a la vivienda:

- nivel de renta de las familias;

Gráfico 1 - Evolución del porcentaje del salario medio que habría que destinar a la compra de una vivienda. 1985-1994



Nota: Los datos del año 1994 son provisionales.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Banco Hipotecario.

- posesión o no de suelo o de una vivienda en propiedad;
- características urbanísticas de las actuales demandas y ofertas de viviendas en propiedad y en alquiler, con sus precios asociados;
- repercusión final sobre el metro cuadrado de techo construido de los costes de suelo, construcción, financiación, promoción y fiscalidad;
- subvenciones o ayudas públicas existentes.

Cada una de estas variables tiene su dinámica propia, más o menos interrelacionada, cuya evolución se analiza a continuación.

2.1 Causas de la elevación de los precios

El incremento de los precios inmobiliarios en la segunda mitad de los 80 ha afectado a muchos países. Es un fenómeno ligado a la sobrevaloración que ha experimentado la economía financiera y especulativa sobre la economía productiva tradicional. En los países desa-

rollados se ha producido un fuerte incremento en los precios de los productos inmobiliarios, al margen del tipo de regulación urbanística vigente o de la política de vivienda desarrollada. No obstante, no todos los incrementos de precios han tenido la misma magnitud ni se han producido con la misma intensidad. Las tendencias inflacionistas han sido menores en países como Holanda y Dinamarca, donde la intervención pública sobre el suelo es mayor.

En España la importante elevación de los precios del suelo y de la vivienda en el período 1985-1991 fue consecuencia de la gran expansión de la demanda final de viviendas y espacios terciarios, provocada por los siguientes factores:

- recuperación y mejora de la situación y expectativas económicas españolas;
- contención de la demanda de viviendas durante la época de crisis económica en la primera mitad de los 80;
- ampliación de las facilidades de acceso al mercado hipotecario;
- demanda de productos inmobiliarios como refugio del dinero negro;
- incremento de la inversión extranjera en una situación de elevados diferenciales en el coste del dinero;
- grandes beneficios fiscales ligados a la inversión en vivienda, utilizados por el Gobierno como incentivos para la reactivación económica;
- expectativas de rentabilidad histórica de la inversión inmobiliaria y su bajo control y presión fiscal, que favorecen la retención especulativa de suelo y la inversión en viviendas desocupadas;
- nueva regulación de los alquileres (Real Decreto-Ley 2/85).

Esta pujante expansión de la demanda se produjo en el contexto de una oferta de solares reducida y controlada, favorecida por la incapacidad de reacción de las Administraciones para incrementarla. Este hecho impidió que la oferta de viviendas se adecuara al ritmo de la demanda. En estas circunstancias, la elevación de los precios de los solares –e, indirectamente, del suelo no urbanizado– tuvo su origen en aquellos sectores de la demanda que han pilotado el crecimiento urbanístico de los últimos años: el terciario (oficinas), el residencial de elevado poder adquisitivo y la inversión inmobiliaria especulativa.

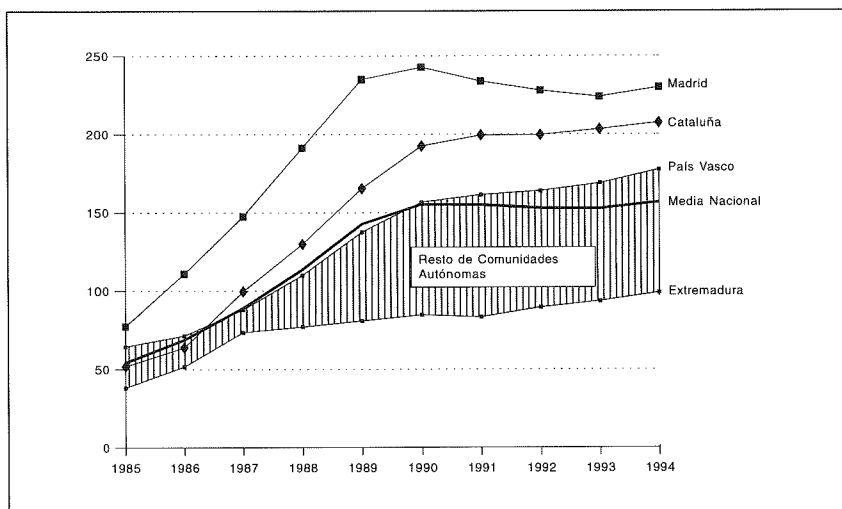
Estas demandas se han concentrado en las zonas más emblemáticas y céntricas de las principales RFU, que han aumentado de precio

y han arrastrado en su subida al resto de las zonas de las ciudades y de sus áreas de influencia, como apreciamos en los gráficos 2 y 3.

En este *boom* especulativo el precio del suelo es el que experimentó alzas más espectaculares: se multiplicó de 4 a 6 veces entre 1985 y 1992, según muestra el gráfico 4. Por el contrario, en los dos últimos años –caracterizados por la recesión– algunos estudios registran caídas en los precios del suelo de aproximadamente el 20%², aun con el margen de error o particularidad que siempre hay que considerar en estas cifras.

Es importante considerar los distintos componentes que repercuten en el precio final de las viviendas. Integrados los costes financieros y fiscales en sus correspondientes apartados, existen tres grandes componentes: el coste del suelo, el coste de construcción y el coste de promoción.

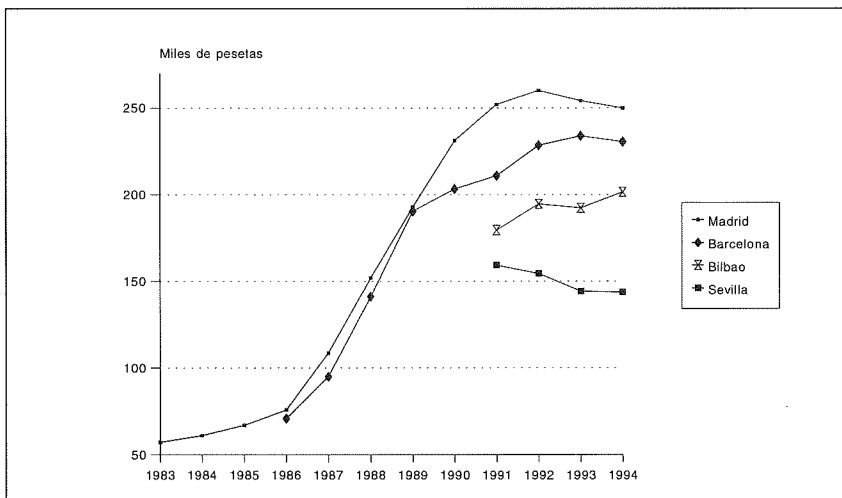
Gráfico 2 - Evolución de los precios medios de nueva vivienda en las capitales de provincia de las Comunidades Autónomas. En miles de pesetas por m² techo. 1985-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Sociedad de Tasación.

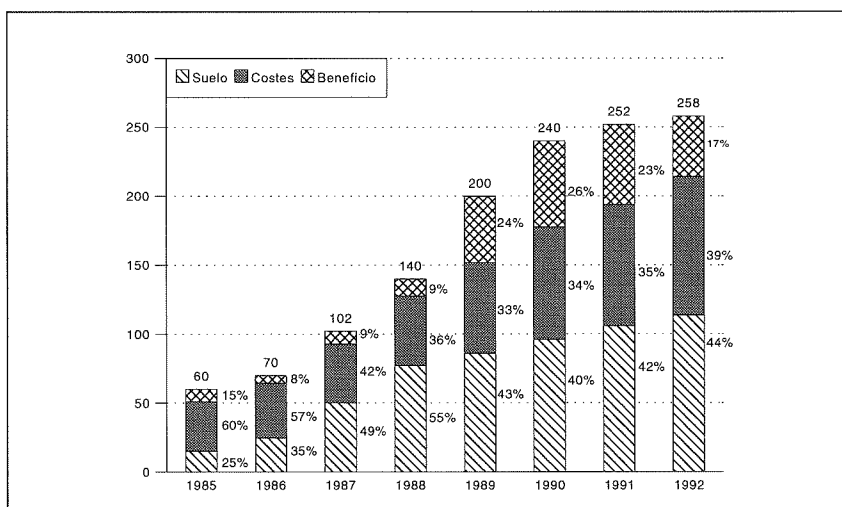
² A finales de 1993 INTEC Consultores señalaba que los solares destinados a edificación de viviendas ubicados en Madrid capital habían reducido sus precios a la mitad desde el año 1991, pasando de 160.000 pta/m² a 80.000 pta/m² (*Cinco Días*, 18/11/93, p. 4). No obstante, lo importante es saber cuál es la repercusión del suelo por cada m² de techo, por lo que esta cifra puede ser irrelevante.

Gráfico 3 - Evolución del precio del m² techo de la vivienda media en venta en ciudades. En miles de pesetas por m² techo. 1983-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Tecnigrama.

Gráfico 4 - Evolución de los componentes del precio de una vivienda media en Madrid. En miles de pesetas por m² techo. 1985-1992



Fuente: Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, nº 95-96 (1993).

La participación de cada componente en el precio final no es constante a lo largo del tiempo. Los costes de construcción registran las menores variaciones relativas en términos absolutos: pasan de 36.000 ptas./m² techo, en pesetas de 1985, a unas 100.000 ptas./m² techo en pesetas de 1992. En los mismos años los costes del suelo y de promoción pasan de 15.000 a 110.000 ptas./m² y de 9.000 a 50.000 ptas./m², respectivamente. Es decir, en el período 1985-1992 el coste del suelo aumenta un 633% en pesetas corrientes, frente a incrementos del 455% y del 178% en los costes de promoción y en los de construcción, respectivamente. De este modo, el coste del suelo pasa de representar el 25% del coste total de la vivienda en 1985 al 44% en 1992. La subida más notable del precio del suelo se registra en el período 1985-1988, en que pasa a representar el 55% del coste total de la vivienda, absorbiendo un 77,5% del aumento de dicho coste total.

Una parte del incremento del precio de la edificación se debe a la mejora de la calidad media de las edificaciones y de su seguridad (por la aplicación de la normativa de edificación e instalaciones) y al incremento de las dotaciones públicas (parques, zonas deportivas, etc.). Sin embargo, como acabamos de mostrar, es el suelo el que tiene mayor influencia en el precio final de la vivienda y, frecuentemente, es el primero que incorpora los aumentos de precios que se espera pueda resistir la demanda.

La escasez de solares y el juego del libre mercado han generado, en el período 1985-1992, fuertes alzas en los precios del suelo y de la vivienda, ante una demanda inmobiliaria empujada por un sector terciario boyante y una economía en expansión. Este proceso ha venido acompañado de la retención de solares por especuladores, con la intención de forzar el aumento de los precios, tanto por escasez de la oferta como por la revalorización que aporta el propio desarrollo urbanístico de la ciudad. La Ley del Suelo en vigor prevé medidas para evitar esa retención de solares, pero su aplicación ha sido prácticamente testimonial y en un reducidísimo número de municipios.

La relativa facilidad para modificar el planeamiento induce a la retención de suelo en la ciudad consolidada, ya que hace posible cambiar las edificabilidades asociadas a cada parcela, con la consiguiente generación de plusvalías privadas adicionales. La legislación actual permite evitar este proceso con el establecimiento de las «áreas de reparto», pero la poco rigurosa utilización de esta figura en la práctica hace que, frente a un planeamiento restrictivo, el propietario de suelo pueda esperar –o incentivar– una modificación del plan que le permita mayor aprovechamiento. Con el mismo fin se mantienen viviendas

cerradas en edificios viejos que pueden ser sustituidos por una mayor volumetría y cuya ruina es provocada por el propietario.

En 1994 se ha producido una clara reactivación del mercado de la vivienda, tanto desde la oferta –sobre todo por actuaciones ligadas al Plan de Vivienda– como desde la demanda, incentivada por la reducción de tipos de interés hipotecario, el estancamiento en términos reales de los precios y la vuelta al crecimiento económico. De septiembre de 1993 a septiembre de 1994 el número de fincas urbanas hipotecadas aumentó un 28,4%: de 30.180 a 37.686, por un total de 299.075 millones –62.441 millones más que en 1993–. Por otro lado, el valor medio de la hipoteca pasó de 7,8 a 7,9 millones de pesetas, con un incremento del 1,2%, que refleja lo que puede ser el alza media de precios en el sector durante ese período.

Es importante destacar que en el período 1992-1994 el precio de la edificación aumenta por debajo de la inflación; en algunos casos incluso disminuye. Por consiguiente, en términos reales el precio siempre se reduce, aunque en mayor medida para las viviendas de lujo y para las oficinas que para las viviendas medias y las de promoción pública.

2.2 *El Plan de Vivienda 1992-1995*

Para hacer frente a la difícil situación de 1991, se pone en marcha el Plan de Vivienda 1992-1995. El objetivo fundamental es resolver el problema del acceso a la vivienda de la población con menores niveles de renta. Este objetivo se concreta, inicialmente, en 400.000 viviendas (promoción, adquisición o rehabilitación) y 94.000 actuaciones en suelo (medidas en el número de viviendas a desarrollar). Además, se pretende ampliar los segmentos de población que puedan beneficiarse, mediante ayudas para adquirir viviendas «de precio tasado» y ayudas directas al comprador de viviendas o edificios para la rehabilitación.

Desde el punto de vista cualitativo, el nuevo enfoque trata de superar los aspectos más insatisfactorios del modelo vigente hasta 1991 y, en concreto, la incapacidad de fomentar la oferta de viviendas asequibles (en propiedad o en alquiler) en las grandes áreas urbanas. La política de vivienda se convierte, de esta manera, en una pieza complementaria de la política de grandes ciudades que intenta desarrollar el MOPTMA a partir del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007.

El Plan incluye un conjunto amplio de políticas e incentivos (cuadro 2) que deben considerarse en el marco de una serie de líneas de actuación complementarias y coincidentes en sus objetivos.³ Su contenido básico se centra en el establecimiento de «subvenciones personales», que se abonan a la Comunidad Autónoma para su traslado al beneficiario, y en «subsidijs del tipo de interés», que cubren la diferencia entre el tipo de interés concertado con las entidades financieras y el que abona el beneficiario.

El coste máximo estimado del Plan, entre subvenciones y subsidijs, asciende a unos 310.000 millones de pesetas de 1991. Esta cantidad equivale, aproximadamente, a movilizar unos cinco billones en pesetas constantes de 1991 en gastos de construcción y urbanización, y de unos quince billones de pesetas corrientes en gastos de suelo y vivienda –incluida la importante partida de intereses de financiación– para el período 1992-2016.

Actuaciones concertadas

El Plan fomenta el incremento de la oferta de viviendas allí donde existen necesidades prioritarias por cubrir⁴. Además, tiene que ser concertado necesariamente con las Comunidades Autónomas, pues son éstas, en virtud de sus competencias, las encargadas de «calificar» las operaciones que quieran acogerse a las ayudas estatales. De esta forma, el Plan de Vivienda 1992-1995 incorpora compromisos concretos por parte de las tres Administraciones respecto a los ámbitos espaciales de intervención, así como la concertación con la iniciativa privada en operaciones específicas.

En el desarrollo del Plan se establecen unos objetivos consensuados iniciales y un proceso de corrección de los mismos, según el grado de cumplimiento que vaya teniendo en cada Comunidad Autóno-

³ La normativa básica que define y regula los objetivos y medidas del Plan está contenida en los Reales Decretos 1668/91, 1932/91 y 726/93 (que modifica en parte el anterior, sobre todo en lo que se refiere a las ayudas a la rehabilitación).

⁴ La distribución territorial inicial de las actuaciones se realizó teniendo en cuenta las necesidades de vivienda estimadas en cada Comunidad –por la Comisión de Expertos y por la encuesta realizada para el MOPU por SOFEMASA en 1990–, la disponibilidad de suelo, la concentración en áreas urbanas, el porcentaje de población joven y la renta disponible *per cápita*.

ma. La tabla 2 recoge esos objetivos y su evolución hasta 1994, según el informe presentado a la Comisión Multilateral de Seguimiento en noviembre de 1994. Las actuaciones incluidas en el Plan reflejan las preferencias y necesidades manifestadas por las Comunidades Autónomas. Estas han establecido ayudas y programas complementarios de vivienda que suponen un volumen de gasto equivalente al de la Administración General del Estado en su conjunto.

De estos datos se deriva que el Plan presenta una eficacia elevada en el cumplimiento de sus objetivos, ya que en el 60% del tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del Plan se consiguen porcentajes de financiación que afectan al 70,8% de las actuaciones del Plan. No obstante, existen variaciones notables: la eficacia es menor

Tabla 2 - Relación entre viviendas financiadas acumuladas a 31 de octubre de 1994 y objetivos reajustados del plan. Período: 1992 a 31-10-1994

Comunidades Autónomas	Viviendas financiadas/Objetivos (%)							Objetivos iniciales Plan 92-95 Total	Objetivos reajustados Plan 92-95 Total	Relación Total Objetivos reajustados /Objetivos iniciales (%)
	Viviendas de Protección Oficial		Viviendas de Precio Tasado	Rehabi- litación	Total Viviendas	Suelo (m ²)	Total			
	Régimen General	Régimen Especial								
Andalucía	112,7	51,2	109,5	34,8	93,6	71,4	87,5	91.300	96.092	105,25
Aragón	85,9	34,4	102,1	50,3	83,4	13,6	81,4	16.888	14.640	86,69
Asturias	58,2	82,6	102,3	58,4	70,3	72,7	70,9	19.077	19.219	100,74
Baleares	54,6	40,3	51,8	56,0	51,8	46,4	50,3	9.909	10.790	108,89
Canarias	88,9	32,9	91,1	19,7	53,0	138,3	72,9	20.275	20.111	99,19
Cantabria	40,9	0,0	58,4	22,1	37,5	0,0	37,5	8.225	6.358	79,49
Castilla y León	58,0	15,1	74,3	28,4	57,9	58,7	58,1	24.672	31.787	128,84
Castilla-La Mancha	98,7	91,8	45,8	49,8	87,0	6,6	77,5	22.000	19.863	90,29
Cataluña	65,3	68,8	87,5	44,9	75,0	54,3	69,0	82.285	82.832	100,66
Extremadura	95,1	54,6	57,7	92,0	79,7	0,0	77,0	13.035	15.132	116,09
Galicia	60,7	80,6	74,7	31,1	64,6	40,5	62,8	28.230	25.820	91,46
Madrid	53,7	63,7	21,9	13,1	44,5	62,0	48,7	68.830	74.731	108,57
Murcia	79,5	85,9	57,4	38,1	73,2	59,2	71,5	22.696	20.569	90,63
C. Valenciana	68,6	340,4	103,0	31,6	89,0	71,2	85,8	58.362	59.081	101,23
La Rioja	82,6	49,8	73,2	32,4	61,0	36,5	58,9	8.325	6.494	78,01
Total	77,8	72,1	79,3	35,6	72,5	64,4	70,8	494.109	503.699	101,94

Nota: Los porcentajes están calculados a partir de los totales que figuran en la tabla 4 en Indicadores.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.

Cuadro 2 - Síntesis de las actuaciones protegibles (Plan de Vivienda 1992-1995)

	NUEVA CONSTRUCCION V.P.O.				Adquisición de viviendas a precio tasado	
	Régimen Especial		Régimen General			
INGRESOS MAXIMOS BENEFICIARIOS	2,5 veces S.M.I.	Condiciones normales 5,5 veces S.M.I.	Programa 1º acceso 3,5 veces S.M.I.	Condiciones normales 5,5 veces S.M.I.	Programa 1º acceso 3,5 veces S.M.I.	
TIPO DE INTERES SUBSIDIARIO DEL PRESTAMO	Alquiler 4%	Venta 5%	Venta 7,5 - 9,5 - 11%	Alquiler 7%	7,5-9,5-11% (11% si > 90 m ²)	6,5%
SUBVENCIONES EN % PRECIO VIVIENDA	15% (25% si < 70 m ²)	10% (15% si tiene Ahorro Vivienda)	—	10% (15% si < 70 m ²)	5% (10% si tiene Ahorro Vivienda)	5% (10% si tiene Ahorro Vivienda)
SUPERFICIE MAXIMA (M ² UTILES)	90 m ²	90 m ²	90 m ²	70 m ²	120 m ²	70 m ²
IMPORTE MAX/M ² PRESTAMO CUALIFICADO	80% Mp.	95% Mp.	95% Mp.	70% del valor de tasación	70% del valor de tasación	
IMPORTE MAXIMO DE VENTA POR M ²	1 Mp.	1,2 Mp.	1,2 Mp.	1,5 Mp. (1,7 Mp. en Madrid y Barcelona si superficie < 90 m ²)		
IMPORTE MAXIMO DE RENTA	5,5% del precio máximo de venta +costes servicios	7,5% del precio máximo de venta +costes servicios				
	REHABILITACION					
ACTUACIONES PROTEGIBLES	<ul style="list-style-type: none"> - rehabilitación de edificios y de viviendas - adecuación del equipamiento comunitario primario 					
PRESUPUESTO PROTEGIBLE	<ul style="list-style-type: none"> - coste real de las actuaciones 					
SUPERFICIE MAXIMA COMPUTABLE	<ul style="list-style-type: none"> - 120 m² útiles (con independencia de mayor superficie real) 					

Sigue Cuadro 2 - Síntesis de las actuaciones protegibles (Plan de Vivienda 1992-1995)

	REHABILITACION
OBJETO DE LA REHABILITACION. OBTENCION DE:	<ul style="list-style-type: none"> - adecuación estructural y/o funcional - remodelación del edificio - adecuación de habitabilidad de las viviendas - realización de obras complementarias - obras de mejora y ampliación del espacio habitable
CONDICIONES	<ul style="list-style-type: none"> - antigüedad superior a 10 años - que la obra no incluya demolición de fachadas ni vaciado total - posibilidad de alcanzar adecuadas condiciones de habitabilidad - que no existan obstáculos para la obtención de licencia o que impidan el uso
PRESUPUESTO PROTEGIBLE PARA LA CALIFICACION DE LA ACTUACION	<ul style="list-style-type: none"> - exceder de 500.000 pesetas por vivienda - no superar 1,0 Mp. x 120 m² (1,2 Mp. X 90 m² cuando incluya adquisición)
FINANCIACION	- hasta el 100% del presupuesto protegible
PRESTAMO MINIMO POR SOLICITANTE	- 1.000.000 pesetas
SUBSIDIACION DE PRESTAMOS	<ul style="list-style-type: none"> - a promotores en régimen especial - a promotores usuarios (ingresos inferiores a 3,5 veces S.M.I.) - a promotores de viviendas arrendadas (50% inquilinos con ingresos que no excedan 3,5 veces S.M.I.)
TIPOS SUBSIDIADOS	- del 4% al 9%, según supuestos
SUBVENCIONES	- existen subvenciones entre el 10% y el 15% del presupuesto protegible, que pueden incrementarse en 3 puntos cuando la vivienda o edificio tenga más de 30 años de antigüedad
SUBVENCION PARA ACTUACIONES CON PRESUPUESTO INFERIOR A 1.000.000 Ptas. POR SOLICITANTE	<ul style="list-style-type: none"> - en edificios: <ul style="list-style-type: none"> - 20% del presupuesto protegible (estructural y funcional) - 10% del presupuesto protegible (resto de actuaciones) - en vivienda: <ul style="list-style-type: none"> - 10% del presupuesto protegible (en todo caso)
CUANTIA MAXIMA DEL PRESTAMO EN EDIFICIOS Y VIVIENDAS	<ul style="list-style-type: none"> - 70% Mp. (estructural, funcional o remodelación). 60% Mp. (habitabilidad vivienda). 45% Mp. (resto actuaciones) - Si incluye adquisición: 95% Mp. Régimen General, 80% Mp. Régimen Especial

Nota: S.M.I.= Salario Mínimo Interprofesional anual. En 1990=700.140 pesetas.
Mp.= Módulo ponderado. Entre 66.491 y 84.167 pesetas por metro cuadrado útil según áreas.

Fuente: MOPT, 1992.

en actuaciones de rehabilitación y en las de apoyo a la obtención de suelo urbanizado (un 35,6% y un 64,4%, respectivamente), y máxima en viviendas a precio tasado y VPO de Régimen General (79,3% y 77,8%, respectivamente).

En cuanto a la medida en que el grado de cumplimiento del Plan afecta a la reformulación de los objetivos, las cifras parecen indicar que no ha existido una pauta homogénea. Mientras que Cantabria, con el menor grado de cumplimiento, era sensiblemente minorada en sus objetivos, también lo era en cifras semejantes La Rioja, con un grado de cumplimiento mucho mayor; o incluso Aragón, Castilla-La Mancha y Murcia, con grados de cumplimiento por encima de la media. En el otro extremo, se ampliaban los objetivos de Baleares, Castilla y León y Madrid, con grados de cumplimiento muy por debajo de la media.

En todo caso, la evolución de los tipos de interés del mercado ha hecho posible un nivel muy satisfactorio de cumplimiento de la cobertura financiera convenida con las instituciones de crédito, lo que ha facilitado la ejecución del Plan hasta este momento.

La mayor parte del gasto público directo en vivienda se aplica a subsidios para préstamos convenidos con las entidades de crédito a un tipo de interés inferior al del mercado. Mientras no se modifique este modelo, la colaboración de estas entidades es absolutamente imprescindible. Esta colaboración se produce a través de convenios, que actualmente son por completo voluntarios por parte de las entidades financieras tanto públicas como privadas. Estos convenios se han basado en la reducción del riesgo inherente a este tipo de préstamo mediante la modulación de las ayudas, limitando el esfuerzo de devolución de los préstamos al 30% de los ingresos familiares y ofreciendo una rentabilidad no excesivamente alejada de la del mercado (el tipo de convenio se ha situado entre el 12,25% en 1992, 12,5-11,75% en 1993 y 9,5% en 1994, en función de la evolución de los tipos del mercado).

El sector promotor-constructor, condicionado por un ciclo inmobiliario recesivo, ha encontrado en el Plan de Vivienda una ayuda anticíclica que le ha predispuesto positivamente hacia la vivienda protegida, como ya había sucedido en crisis inmobiliarias anteriores. En este sentido, la participación de la iniciativa privada ha sido bastante favorable al desarrollo del Plan, a pesar de las presiones realizadas para conseguir un incremento de los precios de venta de las viviendas protegidas bastante más elevado que el recogido por el Gobierno. El

hecho de que el Plan defina las ayudas de acuerdo con el nivel de ingresos del beneficiario final de la vivienda ha hecho desaparecer en estas actuaciones la distinción entre promotor público y promotor privado, lo que ha facilitado extraordinariamente su desarrollo.

Promoción de suelo urbanizado

El Plan ha incluido como actuación específica la promoción de suelo urbanizado a bajo coste. Incluye ayudas para la adquisición y urbanización de suelo cuyo destino preferente sea la vivienda de promoción pública. El desarrollo de una política de suelo preventiva a medio-largo plazo exige una actuación conjunta y coordinada desde todos los niveles de la Administración, que debe incluir entre sus objetivos la oferta a bajo coste de suelos destinados a la construcción de viviendas asequibles. Para ello habría que recurrir a medidas como las siguientes:

- utilización de los suelos disponibles de titularidad pública para este fin, sustituyendo por criterios de rentabilidad social los criterios de rentabilidad máxima que algunas instituciones utilizan en la amortización de estos suelos; este principio ha tenido escasa aplicación en la práctica;

- uso de los instrumentos previstos en la normativa urbanística vigente para la obtención de suelo para viviendas de promoción pública a bajo coste;

- diseño concertado de actuaciones singulares entre la iniciativa pública y la privada, agilizando los correspondientes trámites urbanísticos y reduciendo el coste del suelo urbanizado a cambio de compromisos concretos en cuanto a los productos inmobiliarios finales;

- potenciación de los operadores públicos (empresas de suelo de ámbito autonómico y Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo -SEPES-), incrementando significativamente sus actuaciones en el campo de la urbanización de suelo para viviendas de promoción pública.

Con la adecuada aplicación de estas medidas se conseguiría reducir la repercusión que en la actualidad tiene el precio del suelo sobre el metro cuadrado construido en las principales RFU a valores socialmente aceptables, que hagan posible la edificación de viviendas de promoción pública. Esto supone que, en 1994, la incidencia del precio del suelo no debe ser mayor de 2.200 pesetas por metro cuadrado construido para viviendas de precio tasado y de 1.500 para las viviendas de protección oficial (Régimen Especial).

Acceso realista a la vivienda en propiedad

El Plan ha pretendido una modulación realista de las ayudas a los compradores, de forma que, como ya dijimos, el esfuerzo financiero necesario para la devolución de los préstamos sea inferior al 30% de los ingresos familiares, porcentaje aceptable por parte de las entidades de crédito. Para la adquisición de viviendas nuevas o ya construidas, con determinados requisitos en cuanto a precio y tamaño, se prevén ayudas menos rígidas que las correspondientes a viviendas de protección oficial (ayudas para la adquisición de viviendas a precio tasado). El objetivo es poner en el mercado parte del parque de viviendas desocupadas y ampliar la demanda beneficiaria de ayudas para el acceso a la vivienda. De hecho, el límite de los ingresos ponderados de una familia para acceder a las ayudas pasa de 2,5 a 5,5 veces el salario mínimo interprofesional, lo que representa una renta familiar de 4,1 millones en 1991 y de 4,7 millones en 1994.

Paralelamente, se introducen beneficios para los titulares de cuentas-vivienda, con el fin de promover el ahorro previo, que facilite la dosificación del esfuerzo de financiación de la parte del coste de la vivienda no cubierta por el crédito hipotecario. No obstante, la prevista y conveniente ampliación del período de incentivación fiscal de estas cuentas-vivienda no se ha realizado. Se dificulta así un proceso agravado ya por la práctica de las entidades de crédito de retrasar varios meses la formalización de los préstamos privilegiados concedidos, en beneficio de préstamos-puente a tipos no subsidiados.

Las Comunidades Autónomas promueven viviendas públicas accesibles para las familias con ingresos inferiores a 1,5 veces el salario mínimo, ante la insuficiencia del esquema general de ayudas estatales.

Por último, el Plan limita a un período de cinco años la duración del derecho al subsidio, salvo que el titular demuestre que sigue reuniendo las condiciones establecidas para seguir teniendo derecho al mismo. Se pretende que las ayudas actúen sobre las verdaderas necesidades de la población.

Alquileres asequibles

El desarrollo de la política de fomento del alquiler incluye la revisión del marco normativo y la definición de incentivos fiscales y financieros a la oferta de viviendas en alquiler. El objetivo es orientar hacia el alquiler (a precios tasados) a los jóvenes y a los nuevos nú-

cleos familiares durante una primera etapa, en la cual debe promoverse simultáneamente el ahorro-vivienda. Se quiere evitar la actual tendencia al sobreendeudamiento, derivado, entre otras cosas, de la inexistencia de alternativas al acceso en propiedad. Para conseguirlo, el Plan de Vivienda otorga una clara prioridad a la promoción de viviendas protegidas en alquiler, con créditos subsidiados hasta del 4% para los préstamos concedidos y subvenciones hasta del 25% del coste total de la vivienda.

Los resultados están lejos de los pretendidos, en parte porque la revisión normativa de los arrendamientos urbanos (Ley de 1964) se produce en diciembre de 1994 y la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos se aplica a partir del 1 de enero de 1995.

Una mejor gestión de la política de viviendas

La Administración y los ciudadanos tienen una información insuficiente sobre las viviendas protegidas existentes, sobre sus derechos y deberes y sobre las inscripciones que se realizan en el Registro de la Propiedad, lo cual favorece la existencia de elevados niveles de fraude. A este respecto, una de las líneas de actuación del Plan ha sido buscar una mejora de la gestión de las ayudas públicas, acentuando el conocimiento y difusión de las mismas, así como la corresponsabilización de todos los agentes implicados, públicos y privados.

La mejora en la gestión requería, por un lado, la informatización del Registro de la Propiedad de Viviendas de Promoción Pública, para intentar reducir el nivel de fraude; y, por otro, que las Comunidades Autónomas, con el apoyo de la Administración General del Estado, realizaran un seguimiento continuado de los proyectos y de las ayudas concedidas.

Esta mejora ha obligado a revisar los requisitos de la normativa sobre viviendas de protección oficial (trámites, tipología de las viviendas, distintos criterios de fijación de los precios legales de venta y alquiler, etc.), que por su complejidad generalmente se incumplían. También se ha sustituido el sistema de ayudas basado en la aplicación de subsidios al tipo de interés durante toda la vida del préstamo por ayudas limitadas a períodos temporales, concentradas, en la medida de lo posible, en el momento inicial de la adquisición de la vivienda.

Con el fin de combatir los comportamientos fraudulentos, se ha incrementado la red de centros de información sobre viviendas de pro-

moción pública (oficinas de las propias Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, oficinas de información al consumidor, oficinas de los bancos colaboradores, etc.).

2.4 *Necesidad de cambios estructurales*

Las modificaciones producidas durante los años 1991-1994 no han sido suficientes para resolver de forma satisfactoria el problema de acceso a la vivienda. La mejora de la accesibilidad a la vivienda en dicho período se sustenta básicamente en la reducción de los tipos de interés y en el incremento de las subvenciones y subsidios públicos para una parte importante de la población⁵; sin olvidar las desgravaciones fiscales que la adquisición de una vivienda en propiedad comporta.

Los factores que hacen necesarios cambios sustanciales en la situación actual son:

- la fragilidad de la evolución de los tipos de interés,
- la existencia de un déficit público que puede cuestionar el mantenimiento de las ayudas en el sector,
- la falta de modificación sustancial de las condiciones estructurales que permitieron las fuertes alzas especulativas en suelo y vivienda durante el período 1985-1991.

La regulación histórica del mercado de alquileres y la política de viviendas de promoción pública llevan un gran retraso respecto al resto de Europa. Entre 1975 y 1985 la partida destinada a vivienda en los presupuestos de los Estados comunitarios sufre un fuerte descenso como consecuencia de la crisis económica provocada por la crisis energética. Al mismo tiempo, cambia el modelo de intervención: de la ayuda a la «vivienda construida» se pasa mayoritariamente a la «ayuda a la persona», al «destinatario de la vivienda». Por otro lado, durante el período 1975-1994 se reducen en los presupuestos de los países comunitarios los gastos sociales y, entre ellos, los dedicados a ayudas y subvenciones a las viviendas, lo que contribuye a agudizar esta fase descendente.

⁵ Atendiendo a la magnitud de los créditos hipotecarios concedidos, se puede decir que cerca del 33% de las viviendas adquiridas lo están siendo con subvención pública.

En España la disminución de fondos destinados a la vivienda sigue un proceso paralelo, pero la modificación de la estructura de las ayudas no se produce hasta la entrada en vigor del Plan de Vivienda 1992-1995, con más de doce años de retraso respecto a Europa. Como consecuencia, la vivienda pública y la vivienda en alquiler sufren un notable retroceso, mientras aumenta el parque de viviendas libres en propiedad⁶.

Algunos antiguos problemas se han planteado de nuevo al aplicar el Plan de Vivienda 1992-1995. Uno de ellos es la inevitable subordinación a los mecanismos de financiación, si se opta por la adquisición de una vivienda. Este proceso exige al beneficiario garantías previas a la aprobación de la financiación, lo que conlleva serias dificultades para la financiación de las operaciones sobre el suelo y de las viviendas de protección oficial (de Régimen Especial, sobre todo); este último caso afecta a personas con bajos ingresos y sin garantías suficientes para los promotores ni para el sistema financiero. En ambas situaciones la garantía hipotecaria no se considera suficiente, ya que la vivienda no tiene –en la mayor parte de las ocasiones– un valor de cambio en consonancia con el riesgo hipotecario. La solución podría ser el establecimiento de un Fondo de Garantía-Solidaridad similar al existente en otros países (Francia, Estados Unidos...), que cubriera el riesgo de impagos e insolvencias. No obstante, este tema continúa pendiente por el riesgo económico adicional que puede implicar para las partes afectadas.

Otro conjunto de problemas históricos son:

— la normativa y su repercusión en el sector inmobiliario (regulación de transmisiones inmobiliarias, fiscalidad de la renta y del patrimonio, registros y notarías, catastro, etc.), que favorecen un uso inadecuado del parque inmobiliario;

— el creciente deterioro de los centros históricos y de las barriadas periféricas construidas en el período desarrollista (1955-1970).

La baja fiscalidad de las viviendas de segunda residencia y el hecho de que no exista ningún tipo de gravamen ni de coste de oportunidad significativo sobre las viviendas vacías favorecen esta pésima situación desde la perspectiva de la función social de la propiedad inmobiliaria. Por otra parte, en las grandes áreas metropolitanas o en las RFU es factible transformar segundas residencias en residencias ha-

⁶ Las viviendas en alquiler en España representan, aproximadamente, un 15% del total; la media en los países comunitarios duplica esta cifra.

bituales mediante operaciones urbanísticas que potencien la desconcentración de actividades –aprovechando las ventajas del desarrollo telemático e informático– y de equipamientos en zonas periféricas de dichos espacios, destinadas en la actualidad a segundas residencias.

Son fundamentales las actuaciones sobre registros y notarías –según lo establecido en la Ley de Tasas y en la regulación hipotecaria y urbanística– para acabar con la fuente de generación de dinero negro y con los procesos especulativos no controlados fiscalmente. Estas actuaciones han de permitir una mayor transparencia y conocimiento por parte de las Administraciones de las transacciones y de los precios realmente pagados.

Potenciar la rehabilitación de viviendas

Una parte importante de los demandantes de vivienda son personas descontentas con su vivienda actual, porque no reúne unas mínimas características de calidad. Con frecuencia se trata de viviendas construidas en los núcleos históricos o en los barrios periféricos de la década de los 60 o 70. Parte de esta demanda se puede satisfacer con:

- una adecuada política de rehabilitación, que agilice la obtención de créditos y los trámites para la reforma de las viviendas;
- actuaciones urbanísticas que doten de servicios (zonas verdes, escuelas, guarderías, estacionamientos para residentes, equipamientos comerciales, etc.) a las áreas que carezcan de ellos (centros históricos, grandes complejos de vivienda social, etc.).

El presente Plan ha actuado en esta dirección, pero el resultado en el área de la rehabilitación no ha sido satisfactorio. Es revelador que el previsto Plan de Vivienda 1996-1999 incorpore la rehabilitación del parque de viviendas existentes como uno de los aspectos estratégicos de su desarrollo. Esta línea de actuación no debería olvidar, no obstante, que muchas de las viviendas actuales no responden a las necesidades de superficie y funcionalidad de los demandantes de hoy; consecuentemente, tendrían que realizarse, además, reformas estructurales en el parque disponible, sin que ello signifique modificar el patrimonio arquitectónico.

La importancia de una política pública de suelo

En una economía de mercado como la española, el precio del suelo viene determinado normalmente por los precios finales de la edifi-

cación, y no tanto por la oferta y demanda de suelo. Los promotores determinan el precio máximo a pagar por el suelo restando del precio máximo de venta potencial del edificio los costes de construcción, promoción y financiación, junto con sus correspondientes beneficios y costes generales. El precio máximo del suelo aparece, por tanto, como valor residual del precio de la edificación. Una vez adquirido por un intermediario y vendido al promotor, presenta una elasticidad prácticamente nula a la baja, ya que implicaría pérdidas para el adquirente, aunque la revalorización en todo el proceso haya sido muy elevada.

El precio del suelo influye en el de la edificación no sólo como componente del precio final de ésta, sino como referente necesario en el comportamiento de los promotores. Estos no pueden asumir bajas en el precio de sus edificios que les imposibiliten la adquisición de nuevo suelo para futuras promociones, por lo que el precio del nuevo suelo incide igualmente en la nula elasticidad del precio final del edificio ya construido.

Sin embargo, esto no significa que una mayor oferta de suelo no reduzca el precio medio del mismo, sobre todo en las zonas periurbanas o de nueva urbanización. Si se aplicase la regulación actual, se produciría una disminución sensible en el control monopolístico del suelo urbano, ya que la ley obliga a edificar los solares en un plazo restringido y con las condiciones de precio final de lo edificable previsibles para ese plazo.

Por otra parte, si la demanda de viviendas es elevada, la reducción del precio del suelo provoca un incremento de los beneficios de los promotores, pero no necesariamente una rebaja de los precios finales de éstas, ya que también las viviendas tienen una baja elasticidad demanda-precio. En consecuencia, la existencia de suelo barato es condición necesaria pero no suficiente para la disminución del precio de la vivienda.

En síntesis, los principales problemas del mercado del suelo son fundamentalmente:

- la retención no controlada de suelo;
- las dificultades del propio proceso urbanizador, atribuibles a los propietarios y a la Administración;
- el escaso desarrollo de empresas urbanizadoras (públicas, privadas o mixtas) que puedan intervenir en el proceso de transformación del suelo urbanizable en solar.

Aunque en la urbanización y promoción de suelo industrial se ha desarrollado una política relativamente coherente, no sucede lo mismo

en el sector del suelo para viviendas. En éste no existe una política de suelo del sector público a largo plazo, que incorpore como objetivos el mandato constitucional de impedir la especulación del suelo y la preparación de suelo a bajo coste destinado a la construcción de viviendas asequibles a los niveles de renta más bajos. La utilización en esta dirección de los Patrimonios Municipales de Suelo y del resto de medidas aportadas por la Ley del Suelo en vigor (cuadro 3) podría resolver en gran medida el problema de los incrementos de precio en el suelo.

A este respecto, el Plan de Vivienda 1996-1999 incorpora como otro aspecto estratégico la disponibilidad de suelo urbanizado en condiciones adecuadas a las necesidades de la política general de viviendas. En todo caso, las actuaciones dirigidas a estabilizar los precios en los mercados de suelo y vivienda no deben incidir negativamente ni en la calidad urbanística de las ciudades ni en su atractivo y competitividad territorial.

Cuadro 3 - Instrumentos para la intervención en el mercado contemplados en la Ley de Suelo de 1992

FOMENTO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en las cesiones de aprovechamiento y extensión al suelo urbano (Art. 27) - Incorporación de las cesiones al Patrimonio Municipal de Suelo (Art. 227) - Posibilidad general de empleo del sistema de expropiación (Art. 148.1) - Delimitación de áreas de reserva en Suelo No Urbanizable o Urbanizable No Programado (Art. 278) - Delimitación de ámbitos sometidos al derecho de tanteo y retracto (Art. 291 y ss.)
REUTILIZACION DE PATRIMONIOS PUBLICOS DE SUELO	<ul style="list-style-type: none"> - Anulación, en determinados supuestos, del derecho de reversión de los suelos expropiados (Art. 225.2)
LUCHA CONTRA LA RETENCION DE SUELO	<ul style="list-style-type: none"> - Sujeción a plazo del derecho a urbanizar (Art. 25) - Sujeción a plazo del derecho al aprovechamiento urbanístico (Art. 26) - Sujeción a plazo del derecho a edificar (Art. 35) - En caso de incumplimiento de los plazos, expropiación o inclusión en el registro de solares y terrenos sin urbanizar (Art. 230) y ulterior sometimiento a venta forzosa (Arts. 232 y ss.)
ADECUACION DE LA VALORACION DEL SUELO	<ul style="list-style-type: none"> - Valoración del suelo en función del grado de adquisición de los derechos urbanísticos (Art. 46 y ss.)

Fuente: Elaboración CECS.

Fomento del alquiler

La proporción de familias españolas que resuelven su acceso a la vivienda a través del alquiler es muy reducida en comparación con otros países europeos. Además, la oferta de viviendas en alquiler está excesivamente desprofesionalizada: un 86% de las viviendas en alquiler pertenece a particulares, un 7% a la Administración y sólo un 5% a sociedades inmobiliarias.

Ante esta situación, era necesaria una estrategia a medio-largo plazo que permitiera solucionar el problema de la vivienda en alquiler y acercar sus precios medios a las posibilidades de los ingresos medios familiares. Por otra parte, es claro que una política continuada de subvención pública es una solución coyuntural, y sólo puede ser estructural para aquellos estratos de población más desfavorecidos.

El Plan de Vivienda 1992-1995 otorgaba el máximo nivel de ayudas a la promoción de viviendas en alquiler, aunque éstas sólo representaban el 8% del conjunto de actuaciones contempladas en él. Pese a ello, este tipo de intervenciones ha tenido una incidencia muy inferior a la media en el desarrollo del Plan. Una de las razones de este fracaso relativo es que se apoya sólo la construcción de viviendas para alquiler, pero no los alquileres.

El apoyo a la vivienda en alquiler, sea público o privado, es una condición necesaria para la «normalización» de los mercados del suelo y la vivienda, así como para favorecer la creciente movilidad laboral que las nuevas relaciones de producción establecen. Esta necesidad es perentoria en los segmentos de población con bajos niveles de renta y escasas posibilidades de ahorro –jóvenes, parejas recién constituidas o población en situación precaria de empleo o renta–, donde el acceso a la propiedad es inviable.

La recién aprobada Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) introduce elementos que pueden favorecer la ampliación del mercado de viviendas en alquiler a medio plazo, pero debe venir acompañada de medidas coyunturales de ayuda a las viviendas de alquiler o al propio alquiler si se quieren obtener resultados apreciables antes del año 2000.

De una manera general, los efectos de la LAU sobre el sector inmobiliario se centran tanto en el establecimiento de un marco jurídico homogéneo y estable como en la mejora de garantías para actuaciones ligadas al alquiler de viviendas. Estos efectos se concretarán en:

— un incremento de las inversiones en viviendas para alquiler, con una previsible mayor presencia de empresas inmobiliarias extranjeras;

— la entrada en el mercado de alquiler de viviendas desocupadas de particulares;

— la modificación de las condiciones de arrendamiento de las viviendas situadas en los cascos históricos impedirá los procesos de ruina inducida y contribuirá a la rehabilitación de dichas zonas;

— el incremento de la oferta puede consolidar la reducción de los precios, consecuencia de la crisis del período 1992-1995 (un 20% sobre los alquileres de 1991);

— la mayor oferta de viviendas en alquiler, los menores precios de éstos y la adaptación del millón de viviendas con alquiler anterior a 1984 (Decreto Boyer) van a incrementar sensiblemente la movilidad en el mercado de alquileres;

— la nueva regulación, sin embargo, hará que aumenten también notablemente los conflictos jurídicos entre arrendador y arrendatario, sobre todo para el millón de viviendas reguladas en las disposiciones transitorias.

Tres modificaciones que establece la LAU pueden tener una gran incidencia en el cambio estructural necesario: la regulación de litigios y desahucios, la regulación de los contratos nuevos de alquiler en viviendas de promoción pública y, en particular, la posibilidad de venta de dichas viviendas una vez transcurrido el plazo para la amortización del préstamo aplicable para la promoción.

Esta última regulación ofrece una rentabilidad competitiva para la intervención de las sociedades inmobiliarias en este mercado de alquileres, al permitirles vender luego las viviendas como libres y así recuperar la inversión con un beneficio significativo. La importancia de esta medida sobre la oferta de alquiler de viviendas de protección oficial del Régimen General (el precio actual del alquiler se puede situar en unas 50.000 ptas./mes) puede ser muy grande, siempre y cuando el mercado de vivienda libre no sufra una reactivación de su dinámica especulativa que haga no competitiva la rentabilidad asociada.

La puesta en marcha de los Fondos de Inversión Inmobiliaria es otro de los cambios estructurales que puede tener una gran repercusión en el mercado de alquiler de viviendas y edificios en España. El objetivo de estos fondos es la gestión de inmuebles (excluidos solares)

para el alquiler; no pueden realizar promociones inmobiliarias, aunque sí rehabilitar inmuebles. Van a contribuir a estabilizar las condiciones de la oferta y a incrementarla sensiblemente. Crean una nueva estructura que complementará la LAU y favorecerá la extensión y consolidación de la demanda de alquileres de vivienda en España como forma de acceso significativa al derecho a la vivienda.

Dentro de las medidas coyunturales que pueden afectar a las viviendas en alquiler, hay que destacar la propuesta del MOPTMA para que las actuales desgravaciones en el IRPF a la adquisición de vivienda se reduzcan para los estratos de mayor nivel de renta. El ahorro fiscal resultante se utilizaría para un mayor apoyo a la desgravación de la fiscalidad de la vivienda en alquiler. Este proceso, si se plantea correctamente, puede incentivar la salida de viviendas desocupadas al mercado de alquiler.

Por último, señalar que el previsto Plan de Vivienda 1996-1999 también incorpora como uno de sus objetivos básicos la política de fomento de la vivienda en alquiler, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

3. Hacia la concertación

Tanto la calidad urbana como la cantidad de suelo y sus características están afectadas por la ordenación urbanística y las infraestructuras del territorio. Todas las infraestructuras, y particularmente las de transporte, tienen un importante alcance urbanizador y aportan al suelo situado en su entorno ventajas comparativas desde el punto de vista de su transformación en ciudad. Este hecho exige que, contrariamente a lo que ha venido sucediendo en muchos casos, las políticas con repercusiones territoriales y urbanas se realicen coordinadamente, para que sus efectos resulten complementarios en el logro de los objetivos deseados para cada ámbito territorial.

3.1 Articulación territorial de las actuaciones urbanísticas

Es necesario encontrar soluciones a los problemas actuales de nuestras ciudades que permitan mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Pero también es necesario plantearse dos cuestiones:

— si se puede conseguir un desarrollo eco-sostenible, que haga compatible crecimiento económico con calidad de vida, disminuyendo las agresiones al medio ambiente;

— si se pueden aportar soluciones al que va a ser el máximo problema de la sociedad en los próximos años: la pérdida y precarización del empleo.

En la actualidad existe una correlación evidente entre el tamaño de la RFU y los problemas del precio del suelo y de la vivienda. Nuevos desarrollos en estas áreas que consoliden incrementos de población importantes dificultarán la mejora de la calidad de vida y la estabilización o el descenso de los precios en sus mercados de suelo y de vivienda. La promoción de ciudades intermedias o de formas de estructuración territorial no congestivas serían líneas de política territorial convenientes, que desgraciadamente nuestras Administraciones no ponen en marcha.

El logro de unos niveles de calidad de vida adecuados y del objetivo del «desarrollo sostenible» está muy directamente ligado, por un lado, a una ordenación del territorio en el ámbito de las principales RFU y de sus áreas de influencia y, por otro, a un planeamiento urbano coordinado con dicha ordenación territorial.

Las líneas fundamentales en una ordenación del espacio de las RFU han de partir de la dimensión supramunicipal de la dinámica territorial. En esta dimensión supramunicipal se han de articular los diversos procesos de crecimiento municipal, de manera que se racionalice la distribución de usos y la localización de actividades en función de la minimización de los costes sociales. Esta regulación debe respetar la autonomía política de los municipios para la elección de su ordenación municipal, dentro de un esquema de coordinación lo más amplio posible. No obstante, deberían estar reglamentadas y limitadas las posibilidades de localización de equipamientos supramunicipales y de los grandes polígonos industriales o del terciario, así como la definición de terrenos que deben ser protegidos (inundables, de alto interés ecológico o de alta productividad).

El territorio no es ni mucho menos homogéneo. Su suelo, su clima, la existencia en determinados ámbitos de ecosistemas de gran interés y de tierras especialmente adecuadas para la producción agraria son el resultado de factores cuyos orígenes hay que situar en la historia geológica. Sin embargo, para la lógica del mercado, el potencial agrícola de un suelo tiene una importancia mínima frente al posible valor urbanístico. En un ecosistema natural de interés el máximo valor depende de que la acción humana no lo deteriore; lo que ha tardado mi-

lenios en formarse puede ser objeto de destrucción en pocos meses si no hay una actitud decidida de la Administración. Esta actitud debe estar enmarcada en un planeamiento urbanístico y territorial que asegure la pervivencia de aquellos elementos territoriales frágiles e irrecuperables ante la expansión de nuestras ciudades. La conservación del medio ambiente como mandato constitucional no es independiente de la forma de ordenar el territorio o de la regulación que se establezca en los usos del suelo.

3.2 *Nuevas centralidades y grandes operaciones urbanísticas*

Como hemos visto anteriormente, uno de los efectos negativos del alza de precios en suelos y edificios representativos de las áreas centrales de las ciudades es la extensión de las expectativas especulativas al resto de suelos y edificios de la ciudad.

Una forma de evitar este proceso es crear «áreas de nueva centralidad», competitivas en «calidad» con las centrales preexistentes. Estas «áreas de nueva centralidad» multiplicarían la oferta de espacios de prestigio en el seno de las RFU y harían disminuir las tensiones sobre sus precios. También reducirían la presión para la terciarización de las áreas centrales. Así se mantendría la deseable multiplicidad de usos residenciales, laborales, de equipamiento, etc., en el ámbito del barrio y descendería la movilidad obligada y la congestión del tráfico, en línea con lo que comentábamos en el epígrafe anterior.

Estas grandes actuaciones urbanas creadoras de «nueva centralidad» exigen normalmente importantes volúmenes de inversión y no pueden considerarse sólo como un problema local de tipo urbanístico –aunque tengan profundos efectos en las grandes ciudades–, sino como proyectos de recuperación productiva de la sociedad. Las grandes operaciones urbanísticas desarrolladas con motivo de la Expo, en Sevilla, o de los Juegos Olímpicos, en Barcelona, han tenido un nivel de integración e interrelación urbanística y territorial satisfactorio. Otras, en cambio, se han desarrollado pensando en objetivos sectoriales, no integrados en el marco de una política global de ordenación del espacio –las operaciones urbanísticas realizadas por parte de distintas instituciones u organismos dependientes de la Administración del Estado, como Renfe, FEVE, Ministerio de Defensa, Instituciones Penitenciarias, Patrimonio Nacional, etc.–.

Esta perspectiva sectorial ha venido impuesta por el hecho de que la amortización o utilización de los terrenos disponibles se ha ligado

a nuevas inversiones –traslado de cuarteles o cárceles, enterramiento de vías, etc.–, con la pretensión de maximizar el importe obtenido de la enajenación, actuando en el mercado como si de un propietario privado se tratara. Sin embargo, con frecuencia el coste de la operación ha superado los ingresos y el balance global, en consecuencia, ha sido negativo. Es evidente que en estos casos no sólo no se ha logrado el objetivo buscado, sino que la Administración ha tenido que aportar nuevos recursos, a veces en cantidades muy significativas.

Por otro lado, la inadecuada concepción, presentación y gestión de la operación ha contribuido a que los organismos correspondientes hayan sido tildados de especuladores (en algunas ocasiones con razón). De esta manera, se han malogrado las posibilidades que presentan estas grandes operaciones urbanísticas en el conjunto del sistema de ciudades para conseguir una mejora de la calidad de vida, una mayor competitividad territorial y una capacidad de financiación (recuperando para la sociedad plusvalías urbanísticas) de los equipamientos y dotaciones infraestructurales necesarios.

En 1991 se intenta modificar esta pauta de actuación desde el MOPTMA, con el desarrollo de una Política de Ciudades. Los resultados han sido parcos hasta el momento. Para esta Política de Ciudades, las operaciones urbanísticas necesariamente han de concertarse con los Ayuntamientos, organismos metropolitanos y Comunidades Autónomas. Esto conlleva mayores dificultades a la hora de conseguir los objetivos buscados –sobre todo el de obtener un superávit urbanístico para financiar actuaciones que no sean de interés común para todas las partes–, pero garantiza su viabilidad y asegura su adecuada integración territorial y urbana.

Por otra parte, esta Política de Ciudades debería haber permitido maximizar el conjunto de fondos obtenibles y optimizar su asignación a los diversos programas (vivienda social, financiación de infraestructuras en el conjunto del área afectada, etc.), debidamente integrados e interrelacionados en el planeamiento correspondiente. Hay que tener claro que los recursos conseguidos por las grandes actuaciones urbanas a que nos referimos normalmente no van a ser suficientes para cubrir sus costes y los de las infraestructuras y dotaciones que se les asocian. Es necesaria, por tanto, una planificación y programación detallada del proceso, que asigne los recursos según prioridades y capacidades de autofinanciación.

La insuficiencia presupuestaria y la defensa que cada institución ha realizado de sus objetivos de «amortización para nueva inversión»

(sobre todo en el caso de instituciones dependientes de ministerios distintos al MOPTMA: Gerencia de Infraestructuras de Defensa, Instituciones Penitenciarias...) ha impedido que la Política de Ciudades se extendiera más allá de los propios organismos dependientes de este Ministerio, centrándose en la coordinación de actuaciones de Renfe, FEVE, Puertos, Aeropuertos y Carreteras.

Si tenemos en cuenta que el volumen de suelo edificable que puede movilizar la promoción urbanística del Estado es muy elevado, la importancia de esta Política de Ciudades es evidente, ya que hace viable una racionalización y utilización coordinada del patrimonio público de suelo existente.

Desde el punto de vista cuantitativo, el MOPTMA realizó en septiembre de 1991 una primera evaluación de la magnitud de las operaciones urbanísticas derivadas de posibles cambios en los usos de estos suelos. En la tabla 3 se recogen las cifras correspondientes a los aspectos básicos de dicha estimación.

El origen y la magnitud del suelo potencialmente disponible obliga a que las actuaciones que se proyecten tengan una incidencia clara en la mejora de nuestras ciudades. Una actuación perjudicial sobre la ciudad y sobre los mercados inmobiliarios, si se desafectara todo el suelo de una manera desordenada, implicaría un gran riesgo para la capacidad de intervención futura, para las propias necesidades de dotación infraestructural que han de satisfacer déficit acumulados y para hacer más estructurado, atractivo y productivo el territorio de cada ciudad. Se hace, por tanto, imprescindible que las actuaciones ligadas a este suelo de dominio público se conciben y formalicen a través de instrumentos específicos de ordenación, con una visión global e interrelacionada de los efectos previsibles sobre la ciudad.

Tabla 3 - Estimación de la superficie potencialmente afectada por posibles cambios en el uso del suelo del patrimonio público

Ministerios u organismos	Superficie de suelo en millones de m ²	Aprovechamientos en millones de m ² techo	Valor económico en miles de millones de pesetas
Renfe	16,21	11,50	110
Defensa	59,00	40,60	406
Justicia	6,80	4,80	48
FEVE	0,60	0,40	42
Total	82,61	57,30	606

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

El control público integrado de las actuaciones es más necesario aún en suelos con usos obsoletos localizados en los centros de las respectivas áreas metropolitanas o RFU (cuarteles, cárceles, estaciones, edificios públicos...), en los que se mezclan múltiples aspectos: el valor patrimonial de las edificaciones, consideraciones urbanísticas, la conveniencia de mantener áreas de empleo centrales para disminuir la movilidad obligada, mantenimiento de la tipología y morfología históricas, etc. Estos suelos, con un fuerte potencial de revalorización si se modifica su calificación, exigen estudios específicos muy detallados en el planeamiento, para asegurar que las modificaciones de usos que se propongan estén socialmente justificadas. Son suelos, no obstante, que han de ser movilizados, tanto para integrarlos en la dinámica urbana –evitando la aparición de áreas degradadas y de marginación social– como para incrementar la oferta de suelo y satisfacer las demandas sociales.

La dimensión política de estas grandes actuaciones urbanas, en especial cuando afectan al patrimonio público, y su incidencia en la comunidad social requiere que la defensa de los intereses públicos sea el marco perceptible de las grandes operaciones urbanísticas y de las inversiones asociadas en infraestructura social y económica. Su puesta en marcha debería satisfacer déficit acumulados y hacer más estructurado, atractivo y productivo el territorio de cada ciudad o área metropolitana. Todo esto está lejos de las pautas de intervención que han imperado en algunas de las operaciones ya realizadas. Por tanto, es imprescindible insistir en la planificación-concertación de todas las actuaciones urbanísticas desarrolladas por la Administración central e instituciones dependientes en un único cuadro que permita:

- racionalizar las propuestas de usos de suelo, con unos objetivos coordinados;
- optimizar la financiación de los nuevos equipamientos, dotaciones, viviendas sociales e infraestructuras ligadas a cada operación.

En esta línea tendría sentido una Política de Ciudades en la que, en su espacio concreto (Bilbao –Ría 2000–, Madrid –Operación Barajas–, Barcelona –Area del Llobregat–, Valencia –Estación central–, Oviedo –Cinturón verde–, etc.), cada actuación fuera ejemplo de una política general promovida desde el Gobierno y coordinada con el resto de las Administraciones e instituciones. En la actualidad estas operaciones están gestionadas y desarrolladas por sociedades anónimas específicas de las que forman parte las tres Administraciones y los organismos y empresas públicas participantes. La conveniencia de este tipo de gestión es discutible y los resultados por ahora llegan sólo a los acuerdos sobre planificación y ordenación de los procesos, y a la cons-

titución de las correspondientes sociedades. Los efectos finales sólo podrán apreciarse a medio-largo plazo, pero operaciones ya muy avanzadas, como la denominada «Pasillo Verde» de Madrid, evidencian claras insuficiencias respecto a los fines inicialmente previstos –básicamente por motivos presupuestarios–, que al final inciden negativamente sobre la calidad de la ciudad.

En un contexto de actuación concertada entre las Administraciones es factible llegar a un porcentaje de intervención pública en nuestras grandes RFU, áreas metropolitanas y ciudades significativo en su conjunto, pero variable para cada Comunidad Autónoma. Aunque esta política no puede aspirar a cambiar radicalmente la situación actual, sí puede constituir una muestra de la voluntad política de intervenir. Puede significar un cambio cualitativo importante en los procesos de configuración de la ciudad, que mejore su calidad y aleje el riesgo de nuevos procesos especulativos de consecuencias sociales tan negativas. Para ello, la actuación administrativa ha de tener efectos ejemplares, que sirvan claramente de referencia para los comportamientos de los demás agentes que operan en la ciudad.

Por último, y en directa conexión con los aspectos anteriores, hay que señalar que es absolutamente necesario que se difunda en nuestra sociedad una conciencia urbanística acorde con la importancia de los problemas de nuestras ciudades. De ella se ha de derivar la voluntad de intervención política necesaria para controlar dichos problemas, evitar la especulación –tanto pública como privada– sobre suelo y vivienda, y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el marco de un «desarrollo sostenible».

III. INDICADORES

1. El planeamiento urbanístico en España

El estado del planeamiento urbanístico en España es un primer análisis necesario para el conocimiento de la calidad potencial del urbanismo de nuestras ciudades. Por supuesto, los datos cuantitativos sobre la aprobación del planeamiento urbanístico no aseguran ni la calidad del mismo ni la seriedad y eficacia en su gestión. No obstante, la existencia de un documento que permite el control social del comportamiento de las autoridades locales y la realización *-a posteriori-* de análisis valorativos de los resultados derivados para la ciudad es un indicador importante.

Se puede considerar la existencia de un planeamiento urbanístico actualizado en un municipio como condición necesaria (por imperativo legal), aunque no suficiente, para una gestión urbana transparente y clara en sus objetivos políticos; o para conseguir ciudades que permitan un desarrollo armónico y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. La ausencia de planeamiento general puede llevar a pensar en modelos de crecimiento en los que el interés público, representado por las instituciones que aprueban el planeamiento, queda relegado respecto a la acción de los diversos agentes urbanos. Incluso en municipios con escaso número de habitantes el planeamiento sigue siendo importante, ya que es el marco adecuado para dar solución a problemas como la preservación de los espacios y recursos naturales o el mantenimiento del patrimonio urbanístico y de las formas tradicionales de ocupar el espacio, cuyos valores toda sociedad ha de defender.

En la tabla 5 se recoge el estado del planeamiento municipal por Comunidades Autónomas. Podemos constatar importantes diferencias entre unas Comunidades y otras. No obstante, hay que hacer notar que en esta tabla no se tiene en cuenta la figura denominada «Delimitación de Suelo Urbano» como instrumento de planeamiento municipal. Esta figura es bastante común en los municipios más pequeños, lo que explica los bajos porcentajes de las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Aragón y Castilla-La Mancha. Los datos de la tabla 6 correspondientes a los municipios con menor población confirman esta apreciación.

En la tabla 6 encontramos, además, una comparación del planeamiento urbanístico vigente en 1977 y en 1994. Lo más destacable es, precisamente, el considerable aumento del porcentaje de municipios pequeños con planeamiento o delimitación de suelo urbano. El número de municipios con alguna de estas figuras representa un 66% del total. Sin embargo, los porcentajes de población y de viviendas afectadas superan ampliamente el 90%. La situación actual es, por tanto, sensiblemente más positiva, tanto en el aspecto cuantitativo como cualitativo. Con todo, quedan problemas remanentes, que afectan fundamentalmente a la gestión y disciplina urbanística en nuestras ciudades, y que nos muestran que queda todavía mucho por hacer al respecto por parte de las distintas Administraciones en el marco de sus respectivas competencias.

Los déficit estimables en el planeamiento urbanístico en España no son generalizados y se concretan en algunos rangos de tamaño municipal y en determinadas zonas. En estos momentos el esfuerzo de planeamiento se debería centrar en la adecuación al nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo, sobre todo para los municipios mayores de 25.000 habitantes. No obstante, y salvo algunas excepciones, se aprecia una consideración poco seria de esta obligación y un retraso frecuente en estos procesos de adaptación. Este retraso se debe a que, en aquellos municipios que han decidido acometer esta adecuación, la mayor parte de los procesos de revisión y adaptación se han iniciado a lo largo de 1992-1994, por lo que no puedan estar finalizados hasta 1994-1997.

2. Caracterización de la oferta de suelo para el desarrollo urbanístico

Algunos estudios (Dirección General de Urbanismo, en 1978; Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, en 1992) han demostrado que la existencia de suelo clasificado como urbano y urbanizable en el planeamiento urbanístico no es un factor limitante ni, por lo tanto, causa del elevado precio del mismo.

La cantidad de suelo clasificado como urbano o urbanizable supera sensiblemente la demanda que se pueda prever. En el Inventario de Suelo Calificado realizado en 1978 por la Dirección General de Urbanismo del MOPU, el suelo vacante calificado para la edificación representaba cerca del 60% del total y permitía un crecimiento del par-

que de viviendas capaz de albergar a más de un 40% de población adicional a la residente en los municipios inventariados.

A los mismos resultados llevan las estimaciones realizadas por la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo a través del análisis del planeamiento urbanístico municipal de 54 municipios de más de 20.000 habitantes, donde residen un total de 9,4 millones de personas, un 25% del total nacional (gráfico 5). En estos municipios el suelo clasificado permitiría incrementar en la presente década aproximadamente en un 33% el parque de viviendas y en un 40% la población residente, respecto a 1991.

3. Caracterización de la vivienda en España

3.1 Evolución del parque de viviendas

El número total de viviendas sigue creciendo en España. Según los censos de 1981 y de 1991 (tabla 7), en el período comprendido entre ambos se pasa de 14,7 a 17,2 millones de viviendas familiares, con un incremento del 17% y una media de 250.000 nuevas viviendas familiares por año.

Las Comunidades Autónomas con mayor crecimiento del parque han sido las insulares –destacando las Islas Canarias, sobre todo Santa Cruz de Tenerife–, seguidas de Andalucía, con los casos específicos de Málaga y Almería. Este dato muestra la importancia del turismo y de la segunda residencia en la evolución del parque de viviendas en España. La vivienda principal ocupada ha pasado de 10,4 a 11,8 millones, con un crecimiento del 13%, sensiblemente inferior al 17% del total del parque de viviendas.

Destaca también el elevado porcentaje de viviendas desocupadas. Los problemas ligados al alquiler, la utilización de los bienes inmuebles como bienes patrimoniales de alta rentabilidad por su revalorización temporal y el resto de factores señalados en los epígrafes anteriores permiten explicar esta situación, incluso en zonas con fuertes tensiones en los precios en épocas de expansión económica.

Los datos disponibles en el MOPTMA sobre viviendas terminadas cada año (gráfico 6) muestran la diferente evolución de las viviendas de protección oficial y las viviendas libres. Es especialmente significativa la divergencia de las cifras correspondientes al período 1987-

1991. El *boom* especulativo y el escaso apoyo institucional están en la base de la agudización del problema de acceso a la vivienda que en ese período se produce.

3.2 Superficie de la vivienda

La vivienda de uso principal en España tiene una superficie útil media de 89,7 m² (tabla 8); a cada uno de los 3,38 ocupantes que, también como media (tabla 9), la habitan le corresponden 26,4 m². En cada vivienda habita un promedio de 1,03 núcleos familiares, entendiéndose por núcleo familiar aquella unidad que tiene un cabeza de familia y economía propios, independientemente de que conviva con otro núcleo en la misma vivienda o de que existan relaciones de parentesco entre los distintos núcleos familiares.

En la actualidad existe una clara tendencia hacia viviendas de menor dimensión, lo cual es lógico, si se considera que vamos hacia una unidad familiar cada vez más reducida —de manera similar a lo que sucede en otros países europeos—, debido al menor número de hijos por familia que en la actualidad se registra en España y a la no incorporación de los padres jubilados a las residencias de los hijos.

En España el porcentaje de familias compuestas por una sola persona es aún bajo: entre 2 y 4 veces menor que en otros países europeos. El precio de la vivienda y de los alquileres no es ajeno a este proceso, ya que es éste uno de los factores principales del menor nivel de emancipación de los jóvenes. Una de las consecuencias de esta situación es la existencia de un elevado número de demandantes potenciales de vivienda que no pueden acceder a la misma a sus precios actuales. Para reducir los precios, los constructores han optado por viviendas más pequeñas. No obstante, esta reducción de nada servirá si no viene asociada a la existencia de un empleo y un salario suficiente para facilitar la emancipación de los jóvenes. En todo caso, las variables que discriminan las dimensiones de la vivienda están interrelacionadas y son:

— El número de ocupantes de la vivienda; en aquellas viviendas ocupadas por una o dos personas están los núcleos familiares que fueron anteriormente más numerosos, es decir, personas y matrimonios cuyos hijos se han trasladado para formar núcleos nuevos. La tendencia inevitable y vigente en los países europeos es que la ocupación media se aproxime a valores próximos a 2,6.

— El régimen de protección del edificio; es mayor la superficie media de la vivienda de mercado libre que la de protección oficial, aunque las diferencias tienden a disminuir.

— El tamaño municipal; las viviendas son más pequeñas a medida que nos referimos a municipios mayores (de 99,9 m² en municipios inferiores a 2.000 habitantes a 76,4 m² en los que sobrepasan el millón).

— El régimen de tenencia de la vivienda; las de alquiler son, como media, 15,3 m² más pequeñas que las viviendas en propiedad de sus ocupantes.

— El nivel de formación cultural del cabeza de familia (asociable al *status* socioeconómico); a mayor nivel, mayor tamaño.

Entre las tendencias significativas en la actualidad, hay que señalar el desplazamiento de una parte importante de la oferta de viviendas hacia tamaños comprendidos entre 50 y 70 m².

3.3 *Forma de adquisición de la vivienda*

Según la encuesta realizada por SOFEMASA para el MOPTMA en 1990, el 57% de las viviendas habitadas por sus ocupantes ha sido adquirido en el mercado libre, un 13% en régimen de cooperativa o autoconstrucción y cerca de un 6% ha sido comprado a entidades públicas. El 34% restante son viviendas heredadas o donadas. Es de destacar la importancia de este último porcentaje en el total.

En relación con el sistema de compra, un 52% ha podido pagar su vivienda sin acudir a entidades de financiación y un 42% se ha visto en la necesidad de pedir un crédito. El recurso más usual para financiar la vivienda a plazos son los préstamos de la Banca pública (55%), en especial de las Cajas de Ahorro (37%). Le siguen en importancia los préstamos que proporciona la Banca privada (11%); sólo un 4,5% ha tenido acceso a créditos procedentes de organismos oficiales, principalmente del Instituto Nacional de la Vivienda.

Es evidente que la situación a este respecto tiene poco que ver con las pautas actuales de acceso a la vivienda, con una proporción de viviendas necesitadas de financiación muy superior.

3.4 Régimen de tenencia

En 1990, según la citada encuesta de SOFEMASA, el 18% de las viviendas estaban ocupadas en régimen de alquiler y el 76% en propiedad. Un 5% eran cesiones gratuitas, bien de familiares o amigos bien por razones de trabajo (tabla 10).

El 50% de las viviendas construidas en el Reino Unido, Holanda y Francia en 1985 era de propiedad pública. En España dicho porcentaje era siete veces inferior. En términos cuantitativos, el porcentaje de viviendas en alquiler se sitúa alrededor del 15% en España, muy por debajo de la mayoría de los países de la UE (tabla 11).

Dejando al margen la disposición de una vivienda por cesión de terceros, donde los únicos casos dignos de mención son los que afectan a las ciudades de Ceuta y Melilla y a los cabeza de familia menores de 25 años, que son quienes más se desplazan por motivos de estudios o trabajo, la vivienda principal en régimen de propiedad es porcentualmente mayor en:

- poblaciones de menos de 10.000 habitantes;
- Navarra, Comunidad Valenciana, País Vasco y Aragón;
- viviendas ocupadas con anterioridad a 1970, a excepción del período 1941-1950;
- viviendas cuyo cabeza de familia tiene una edad comprendida entre 46 y 65 años;
- viviendas cuyo cabeza de familia tiene estudios primarios.

Por contra, el régimen de alquiler representa una cuota superior a la media muestral en:

- grandes ciudades;
- Ceuta, Melilla, Cataluña, Baleares y Madrid;
- ocupación posterior a 1985;
- viviendas cuyo cabeza de familia tiene menos de 35 años;
- viviendas cuyo cabeza de familia tiene un nivel de estudios universitarios (medio o superior).

La mayor participación de la vivienda de alquiler a partir de 1985 se explica por el encarecimiento del suelo durante los últimos años en las grandes ciudades, que dificulta a la población más joven el acceso a la propiedad. Puede parecer sorprendente que sean los universitarios quienes tienen una proporción mayor de viviendas en alquiler, pero esto es debido a que el porcentaje de cabezas de familia con es-

tudios superiores es más alto en los tramos de menor edad, que son quienes han tenido un acceso más difícil a la vivienda en propiedad.

La reducida dimensión del parque de viviendas en alquiler no es independiente del escaso peso de los operadores especializados (inmobiliarias) en su promoción y gestión, por las razones estructurales que hemos recogido en páginas anteriores y por la cultura establecida en España a favor de la vivienda en propiedad. Prácticamente el 75% de la población que demanda una nueva vivienda responde a la opción de compra; sólo un 12% prefiere la vivienda en alquiler.

3.5 *La marginación espacial de la vivienda de protección oficial*

La localización de la vivienda de promoción pública en la periferia urbana de baja calidad contribuye a crear guetos con altos niveles de marginación. Es posible una intervención equilibradora, ya desarrollada por algunas ciudades, con la integración compensada –en número y condiciones urbanísticas– de las viviendas de protección oficial en el casco urbano o en las nuevas áreas de crecimiento de calidad.

La teórica justificación de este problema se encuentra en la carencia de suelo urbanizado a costes asequibles para poder construir viviendas a precios reducidos en áreas urbanas o de calidad ambiental. El fuerte incremento experimentado por los precios de los suelos urbanos y urbanizables en el período 1985-1992 ha hecho inviable la construcción de viviendas de precios reducidos en la mayor parte de las áreas de desarrollo urbano. La escasa utilización por parte de los poderes públicos de las posibilidades que la legislación urbanística establece al respecto ha agravado aún más la situación.

3.6 *Precios de alquiler y de compra*

Con respecto al alquiler, según los datos de 1990 recogidos por SOFEMASA, podemos señalar que la mensualidad media que abonan los inquilinos en España es de 16.700 pesetas, con una desviación típica importante. Un 32,5% de los inquilinos paga menos de 5.000 pesetas al mes, debido, en gran parte, al mantenimiento de viviendas acogidas a renta antigua.

El precio medio de la vivienda de alquiler presenta diferencias muy importantes por Comunidades Autónomas: Madrid y el País Vasco tienen las medias más altas, en tanto que Extremadura y la Comunidad Valenciana tienen las más bajas. El hábitat es también un factor determinante en la cuantía del alquiler. Las ciudades de más de un millón de habitantes tienen una media mensual de 22.200 pesetas, mientras que en los municipios de menor tamaño la renta media es de 12.300.

Las cuotas medias de alquiler según la fecha de ocupación de la vivienda muestran las diferencias existentes entre los contratos más recientes y los más alejados en el tiempo. Las viviendas en alquiler ocupadas con anterioridad a 1950 tienen costes mensuales por debajo de las 5.000 pesetas. A partir de aquí, se observan en años sucesivos moderados incrementos hasta 1980; entre 1981 y 1985 el coste medio duplica al del tramo inmediatamente anterior (1970-1980), y entre 1986 y 1990 casi lo triplica. Es decir, de alquileres medios de 11.400 ptas./mes en la década de los años 70 pasamos a 31.000 ptas./mes entre 1986 y 1990.

Esta evolución de los precios es general en todas las Comunidades Autónomas, aunque en el último período los alquileres más altos los encontramos en Madrid (44.800 ptas.), País Vasco (38.800) y Cataluña (34.800); mientras que los más bajos están en Ceuta y Melilla (18.300), Extremadura (19.200) y Comunidad Valenciana (19.800). Sin embargo, el incremento desde 1980 es diferente de unas regiones a otras. Las Comunidades que han sufrido un aumento mayor son: Navarra, donde el precio medio se ha multiplicado por 4,7; Cantabria y Ceuta y Melilla, por 4,6; y Extremadura, por 4,5. En el otro extremo se sitúan Castilla y León, donde el precio medio se ha multiplicado por 2,0; Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, por 2,2; y Cataluña, Galicia y País Vasco, por 2,4.

La tabla 12 recoge la evolución de los precios medios de vivienda nueva en las capitales de provincia por Comunidades Autónomas.

Tabla 4 - Viviendas financiadas acumuladas a 31 de octubre de 1994. Objetivos totales del plan. Período 1992 a 31-10-1994

Comunidades Autónomas	Objetivos reajustados Plan 92-95 (*)													
	Viviendas Financiadas					Viviendas de Protección								
	Viviendas de Protección Oficial		Viviendas de Precio Tasado		Total	Viviendas de Protección Oficial		Viviendas de Precio Tasado		Total				
	Régimen General	Régimen Especial	Rehabilitación	Total Viviendas	Suelo (m ²)	Régimen General	Régimen Especial	Rehabilitación	Total Viviendas	Suelo (m ²)				
Andalucía	46.438	5.989	10.131	2.598	66.156	18.891	84.047	41.222	11.691	9.250	7.460	69.623	26.469	96.092
Aragón	6.052	278	4.581	949	11.860	57	11.917	7.042	808	4.487	1.885	14.222	418	14.640
Asturias	3.630	1.532	3.002	2.011	10.175	3.451	13.626	6.240	1.854	2.934	3.441	14.469	4.750	19.219
Baleares	2.244	457	1.127	239	4.067	1.364	5.431	4.113	1.135	2.177	427	7.852	2.938	10.790
Canarias	3.511	2.793	1.639	229	8.172	6.496	14.668	3.950	8.500	1.800	1.163	15.413	4.698	20.111
Cantabria	827	0	1.239	385	2.451	0	2.451	2.023	654	2.120	1.741	6.538	0	6.538
Castilla y León	4.540	524	8.435	382	13.881	4.578	18.459	7.828	3.459	11.356	1.346	23.989	7.798	31.787
Castilla-La Mancha	11.013	2.553	1.216	448	15.230	155	15.385	11.163	2.781	2.656	900	17.500	2.363	19.863
Cataluña	11.499	2.926	26.818	2.744	43.987	13.144	57.131	17.619	4.250	30.656	6.110	58.635	24.197	82.832
Extremadura	6.913	1.499	1.678	1.568	11.658	0	11.658	7.270	2.745	2.910	1.705	14.630	502	15.132
Galicia	7.160	1.982	5.640	635	15.417	793	16.210	11.802	2.460	7.554	2.045	23.861	1.959	25.820
Madrid	17.078	5.415	1.847	1.094	25.434	10.923	36.357	31.800	8.500	8.450	8.375	57.125	17.606	74.731
Murcia	9.744	1.305	1.604	578	13.231	1.470	14.701	12.254	1.519	2.793	1.519	18.085	2.484	20.569
C. Valenciana	21.259	11.829	7.915	1.897	42.900	7.763	50.663	31.009	3.475	7.685	6.010	48.179	10.902	59.081
La Rioja	1.551	550	1.009	513	3.623	201	3.824	1.878	1.105	1.379	1.582	5.944	550	6.494
Total	153.459	39.632	77.881	16.270	287.242	69.286	356.528	197.213	54.936	98.207	45.709	396.065	107.634	503.699

(*) Estas cifras son la suma de los objetivos reajustado de 1992-1993 y de los objetivos iniciales acordados (Murcia 1992) para 1994 y 1995, incluyendo modificaciones puntuales por parte de algunas Comunidades Autónomas.

Fuente: Elaboración CECES a partir de datos de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.

Tabla 5 - Estado del planeamiento municipal por Comunidades Autónomas. 1994

Comunidad Autónoma	Número municipios 31-3-91	Plan General	Normas Subsidiarias	Total Planeamiento General	% municipios
Andalucía	766	72	315	387	51
Aragón	729	31	131	162	22
Asturias	78	7	63	70	90
Baleares	67	20	36	56	84
Canarias	87	26	38	64	74
Cantabria	102	12	54	66	65
Castilla-La Mancha	915	15	291	306	33
Castilla y León	2.248	47	249	296	13
Cataluña	942	256	349	605	64
Comunidad Valenciana	539	109	301	410	76
Extremadura	380	11	118	129	34
Galicia	313	29	120	149	48
Madrid	178	32	136	168	94
Murcia	45	14	29	43	96
Navarra	265	12	111	123	46
País Vasco	247	56	170	226	91
La Rioja	174	9	44	53	30
Ceuta y Melilla	2	2	0	2	100
Totales	8.077	760	2.555	3.315	41

Nota: La fecha de los datos de planeamiento es marzo de 1994, para datos municipales es 1991.

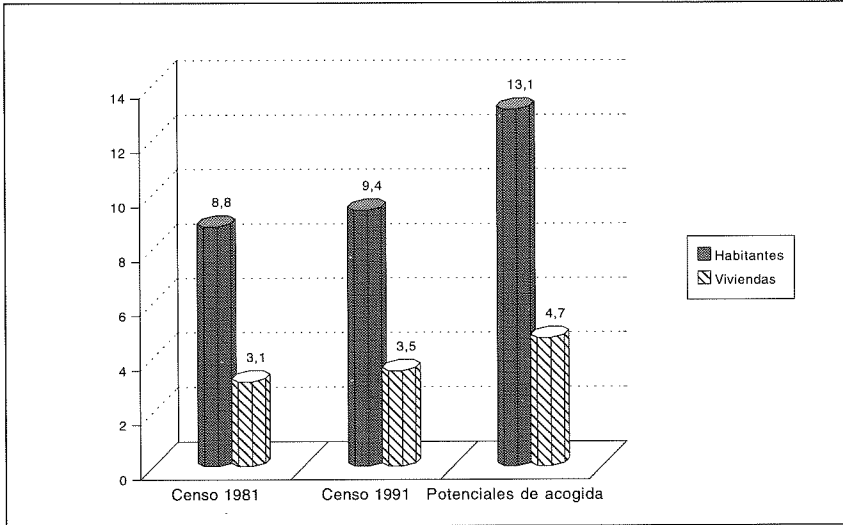
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.

Tabla 6 - Planeamiento urbanístico vigente según el tamaño del municipio. 1977-1994

	Municipios con planeamiento o delimitación de suelo urbano												
	Nº total municipios		Plan General				Normas Subsidiarias		Delimitación suelo urbano		Total municipios		%
	1977	1994	1977	1994	1977	1994	1977	1994	1977	1994	1977	1994	
< 1.000 hab.	5.387	4.963	155	82	118	948	462	1.555	735	2.585	14	52	
1.001- 5.000	2.282	2.039	349	174	121	1.117	241	422	711	1.713	32	84	
5.001- 10.000	510	492	154	128	46	302	66	35	266	465	52	95	
10.001-25.000	346	365	187	184	40	162	44	14	271	360	78	99	
25.001-50.000	85	105	64	86	13	19	8	0	85	105	100	100	
50.001-100.000	44	57	38	53	6	4	0	0	44	57	100	100	
100.001-250.000	35	38	31	36	3	2	1	0	35	38	100	100	
250.001-500.000	8	12	8	12	0	0	0	0	8	12	100	100	
500.001-1.000.000	3	4	3	3	0	1	0	0	3	4	100	100	
> 1.000.000 hab.	2	2	2	2	0	0	0	0	2	2	100	100	
TOTAL	8.702	8.077	991	760	347	2.555	822	2.026	2.160	5.341	66		

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.

Gráfico 5 - Capacidad de acogida del planeamiento urbanístico vigente. Muestra de 54 municipios que representan el 25% de la población española. En millones



Fuente: Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, MOPT, *Censo de viviendas 1991*.

Tabla 7 - Evolución del parque de viviendas en el período 1981-1991

Comunidad Autónoma	Provincia	Total		Ocupadas		Ocupadas secundarias		Desocupadas					
		1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991				
		Variación %		Variación %		Variación %		Variación %					
Andalucía	Almería	167.149	213.916	27,98	109.801	134.291	22,30	25.429	38.694	52,16	31.919	37.453	17,34
	Cádiz	321.516	390.517	21,46	241.686	285.580	18,16	35.461	61.772	74,20	44.369	34.209	-22,90
	Córdoba	241.358	280.877	16,37	185.570	213.655	15,13	16.928	26.154	54,50	38.860	35.822	-7,82
	Granada	282.703	345.864	22,34	196.688	234.594	19,28	32.713	57.647	76,22	53.322	48.185	-9,63
	Huelva	159.455	194.288	21,85	108.987	122.707	12,58	24.425	47.415	94,12	26.033	23.143	-11,10
	Jaeń	228.730	261.570	14,36	169.146	186.342	10,17	16.350	29.259	78,95	43.234	37.802	-12,56
	Jaén	423.066	572.776	35,39	268.010	339.732	26,76	80.822	113.403	40,31	74.234	77.953	5,01
	Sevilla	491.361	570.220	16,05	372.910	444.826	19,29	34.353	35.271	2,67	84.088	73.335	-12,80
	TOTAL	2.315.338	2.830.028	22,23	1.652.788	1.961.727	18,69	266.481	409.615	53,71	396.069	367.902	-7,11
	Aragón	Huesca	91.584	108.437	18,40	60.825	65.195	7,18	15.964	26.681	67,13	14.795	14.049
Teruel		84.082	91.904	9,33	48.217	48.634	0,86	21.050	27.121	28,84	14.795	13.875	-6,22
Zaragoza		321.401	373.670	16,26	248.993	283.006	13,66	28.796	37.283	29,47	43.612	48.731	11,74
TOTAL	497.047	574.011	15,48	358.035	396.835	10,84	65.810	91.085	38,41	73.202	76.655	4,72	
Asturias	Asturias	411.942	462.263	12,22	325.415	356.045	9,41	30.159	46.628	54,61	56.368	52.664	-6,57
	Baleares	327.778	414.035	26,32	199.879	294.074	17,11	74.237	82.093	10,98	53.662	53.747	0,16
Baleares	Baleares	222.779	276.380	24,96	165.334	195.669	18,30	21.733	31.717	45,94	35.712	38.936	9,03
	Sia. Cruz de Tenerife	229.611	302.657	31,81	161.734	201.579	24,64	21.873	37.758	72,62	46.004	39.359	-14,44
Canarias	Canarias	452.390	581.037	28,44	327.088	397.168	21,43	43.606	69.475	59,32	81.716	78.295	-4,19
	Canabria	191.130	225.769	18,13	137.710	155.228	12,72	24.363	40.789	67,42	29.057	26.398	-9,15
Castilla-La Mancha	Castilla-La Mancha	139.939	157.578	12,60	92.675	102.158	10,23	19.650	22.763	15,84	27.614	23.513	-14,85
	Madrid	177.728	201.990	13,65	130.686	142.768	9,25	22.750	32.658	43,55	24.292	23.464	-3,41
Castilla-La Mancha	Cuenca	105.242	118.661	12,75	64.640	67.227	4,00	26.584	34.412	29,45	14.018	13.760	-1,84
	Guadalajara	89.475	100.941	12,81	42.494	47.153	10,96	31.432	38.491	22,46	15.549	11.708	-24,70
Castilla-La Mancha	Madrid	203.814	240.257	17,88	134.023	150.304	12,15	37.267	56.213	50,84	32.524	30.973	-4,77
	Toledo	716.198	819.427	14,41	464.518	509.610	9,71	137.683	184.537	34,03	113.997	103.418	-9,28
Castilla y León	Castilla y León	105.728	119.897	13,40	54.682	56.913	4,08	35.918	47.475	32,18	15.128	13.871	-8,31
	Burgos	162.508	187.797	15,56	103.231	110.905	7,43	31.460	46.626	48,11	27.797	25.906	-6,80
Castilla y León	León	208.299	247.183	18,67	150.499	167.314	11,17	26.555	35.532	33,81	31.245	35.075	12,26
	Palencia	78.268	87.357	11,61	52.854	57.162	8,15	11.547	16.947	46,77	13.867	12.142	-12,44
Castilla y León	Salamanca	152.119	173.437	14,01	105.873	113.229	6,95	19.470	32.882	68,89	26.776	24.172	-9,73
	Segovia	74.109	85.314	15,12	43.930	46.892	6,74	19.103	25.299	32,43	11.076	11.818	6,70
Castilla y León	Soria	52.532	60.450	15,07	30.426	31.223	2,62	10.866	17.136	57,85	11.250	10.604	-5,74

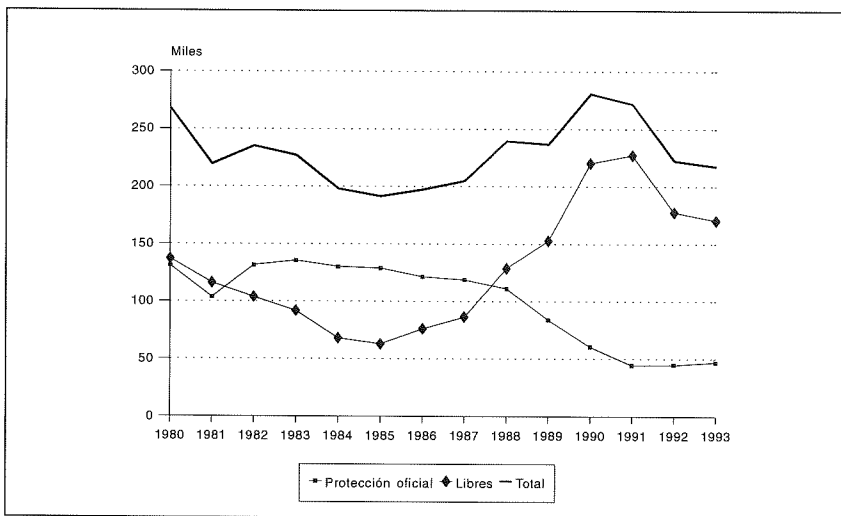
Viviendas familiares

Sigue Tabla 7 – Evolución del parque de viviendas en el período 1981-1991

Comunidad Autónoma	Provincia	Total		Ocupadas		Viviendas familiares		Desocupadas		Variación %			
		1981	1991	Variación %	1981	1991	Variación %	1981	1991				
											Ocupadas secundarias	Variación %	
TOTAL	Valladolid	169.384	195.680	15,52	130.847	146.558	12,01	15.360	22.361	45,58	23.177	23.008	-0,74
	Zamora	100.572	112.328	11,69	69.931	71.132	2,60	15.153	24.192	59,65	16.088	16.174	0,63
Cataluña	Barcelona	1.103.519	1.269.443	15,04	741.673	801.328	8,04	185.442	268.450	44,76	176.404	172.768	-2,06
	Gerona	1.761.978	1.900.989	7,86	1.373.903	1.506.613	9,67	142.494	166.891	17,12	245.681	191.171	-22,19
TOTAL	Lérida	264.783	336.666	27,15	134.739	161.673	19,99	83.882	102.210	21,85	46.182	41.064	-11,04
	Tarragona	279.196	347.562	24,49	100.017	110.488	10,47	20.742	25.498	22,93	26.053	25.100	-3,66
TOTAL	Ceuta	2.452.769	2.748.541	12,06	1.756.195	1.947.796	10,91	332.160	414.047	24,65	364.414	301.675	-17,22
	Almería	15.997	18.341	14,65	14.780	16.788	13,59	74	106	43,24	1.143	1.323	15,75
TOTAL	Alicante	569.089	786.780	33,56	321.930	395.258	22,78	172.679	229.068	32,66	94.480	130.486	38,11
	Castellón	228.884	268.982	17,52	129.400	143.504	10,90	52.308	76.612	50,29	47.176	38.353	-18,70
TOTAL	Valencia	914.176	1.029.361	12,60	594.487	673.669	13,32	152.612	189.124	23,92	167.077	156.167	-6,53
	Badajoz	1.732.149	2.085.123	20,38	1.045.817	1.212.431	15,93	377.959	496.804	31,57	308.793	325.006	5,27
TOTAL	Cáceres	231.579	264.208	14,09	168.939	188.611	11,64	24.579	35.052	42,61	38.061	35.766	-6,03
	Extremadura	177.798	205.847	15,78	119.234	128.829	8,05	31.156	45.185	45,06	27.408	28.163	2,75
TOTAL	Galicia	409.377	470.055	14,82	288.173	317.440	10,16	55.735	80.247	43,98	65.469	63.929	-2,35
	La Coruña	384.301	446.404	16,16	285.865	314.959	10,18	20.289	41.033	102,24	78.147	80.593	3,13
TOTAL	Lugo	146.576	167.506	14,28	110.534	116.379	5,29	4.986	15.518	211,23	31.056	32.298	4,00
	Orense	164.516	186.760	13,32	118.225	116.346	-1,59	9.720	30.548	214,28	36.571	36.965	1,08
TOTAL	Pontevedra	284.261	331.889	16,76	216.929	240.252	10,75	18.270	35.288	93,15	49.062	45.838	-6,57
	Madrid	979.654	1.132.559	15,61	731.553	787.936	7,71	53.265	122.387	129,77	194.836	195.694	0,44
TOTAL	Mejilla	1.770.371	1.928.940	12,78	1.336.767	1.543.797	15,49	131.785	144.720	9,82	241.819	200.093	-17,26
	Murcia	15.276	15.913	4,17	13.431	14.759	9,89	550	207	-62,36	1.295	699	-30,58
TOTAL	Navarra	384.537	478.870	24,59	251.420	297.827	18,46	58.259	98.933	69,82	74.678	76.264	2,12
	Pais Vasco	178.057	202.041	13,47	135.792	156.435	15,20	13.341	17.756	33,09	28.924	24.936	-13,79
TOTAL	Valencia	88.857	105.760	19,02	68.889	81.270	17,97	6.215	9.475	52,45	13.753	13.439	-2,28
	Vizcaya	228.648	244.811	7,07	181.348	202.102	11,44	8.649	9.427	9,00	38.051	27.601	-28,59
TOTAL	La Rioja	403.931	423.415	4,82	324.307	349.576	7,79	17.026	18.642	6,42	62.598	46.777	-25,27
	TOTAL NACIONAL	721.436	773.986	7,28	574.544	632.948	10,17	31.890	37.544	17,73	115.002	87.817	-23,64
TOTAL	La Rioja	109.250	128.346	17,48	74.800	84.679	13,21	15.636	23.394	49,62	18.814	17.171	-8,73
	TOTAL NACIONAL	14.724.135	17.160.677	16,55	10.430.358	11.824.851	13,37	1.898.075	2.628.817	38,50	2.395.702	2.226.563	-7,06

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, Censo de viviendas, 1981 y 1991.

Gráfico 6 - Evolución del número de viviendas terminadas (en miles). 1980-1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Tabla 8 - Superficie útil de las viviendas. 1990

Comunidad Autónoma	Superficie útil viv. pral.	Superficie útil según tipo de vivienda		Superficie útil según número de habitantes de las poblaciones	
		V.P.O.	Libre	100.000 a 250.000	250.000 a 500.000
Andalucía	93,8	80,5	98,5	90,8	102,4
Aragón	87,6	81,6	91,2		
Asturias	80,1	77,6	82,5	76,5	78,8
Cantabria	93,4	84,8	95,4	95,8	
Castilla-La Mancha	107,2	91,2	110,9	96,1	
Castilla y León	89,2	84,4	90,7	87,7	87,5
Cataluña	87,3	82,9	88	79,9	71,2
Comunidad Valenciana	95,7	87,6	99,1	98,7	82
Extremadura	110,1	114,1	109,7	98,9	
Galicia	87,1	94,2	86,4	79,7	89,4
Baleares	101,1	87,4	101,6		98,3
Madrid	74,6	71,9	75,6	71,3	
Murcia	99,2	92,4	102,2	92,0	94,1
Navarra	98,1	83,1	107,7	90,0	
País Vasco	86,7	81,7	89,6	81,1	81,1
La Rioja	90,2	88,1	91,5	92,9	
Canarias	96,5	77,1	100,6	89,8	92,9
Ceuta y Melilla	80,0	79,0	80,7		

Fuente: MOPT, Encuesta de vivienda, 1990.

Tabla 9 - Datos relacionales sobre población y vivienda. 1981-1991

Comunidad Autónoma	Provincia	Población total entre número total de viviendas		Población total entre número de viviendas principales ocupadas		Población total entre número de viviendas secundarias ocupadas		Población total entre número de viviendas desocupadas	
		1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Andalucía	Almería	2,42	2,13	3,69	3,39	15,94	11,77	12,70	12,16
	Cádiz	3,12	2,76	4,14	3,78	28,25	17,46	22,58	31,52
	Córdoba	2,97	2,69	3,86	3,53	42,37	28,85	18,46	21,06
	Granada	2,69	2,29	3,87	3,37	23,29	13,71	14,29	16,41
	Huelva	2,60	2,28	3,80	3,61	16,97	9,35	15,92	19,16
	Jaén	2,74	2,44	3,71	3,42	38,39	21,79	14,52	16,87
	Málaga	2,45	2,03	3,87	3,42	12,82	10,24	13,96	14,89
Aragón	Sevilla	3,01	2,84	3,96	3,64	43,01	45,92	17,57	22,09
	Huesca	2,40	1,92	3,61	3,19	13,77	7,79	14,86	14,79
	Teruel	1,80	1,56	3,13	2,95	7,17	5,30	10,20	10,36
Aragón	Zaragoza	2,62	2,24	3,38	2,96	29,25	22,46	19,32	17,18
	Asturias	2,74	2,37	3,46	3,07	37,37	23,46	19,99	20,77
	Baleares	2,09	1,71	3,43	3,03	9,23	8,64	12,77	13,19
Canarias	Baleares	2,09	1,71	3,43	3,03	9,23	8,64	12,77	13,19
	Palmas (Las)	3,40	2,76	4,57	3,93	34,80	20,36	21,18	19,72
Canarias	Sta. Cruz de Tenerife	3,00	2,40	4,26	3,60	31,47	19,22	14,96	18,44
	Cantabria	2,67	2,34	3,71	3,40	20,97	12,93	17,58	19,98
Castilla-La Mancha	Cantabria	2,67	2,34	3,71	3,40	20,97	12,93	17,58	19,98
	Albacete	2,39	2,17	3,61	3,35	17,02	15,05	12,11	14,57
	Ciudad Real	2,64	2,35	3,58	3,33	20,59	14,56	19,28	20,26
	Cuenca	2,00	1,73	3,25	3,05	7,91	5,96	15,00	14,91
	Guadalajara	1,60	1,44	3,37	3,09	4,55	3,78	9,20	12,44
Castilla y León	Toledo	2,31	2,04	3,52	3,26	12,66	8,71	14,51	15,81
	Avila	1,69	1,45	3,27	3,06	4,98	3,67	11,83	12,57
	Burgos	2,24	1,88	3,52	3,18	11,55	7,57	13,08	13,62
	León	2,49	2,13	3,44	3,14	19,51	14,80	16,58	14,99
	Palencia	2,38	2,12	3,53	3,24	16,15	10,94	13,45	15,28
	Salamanca	2,42	2,06	3,49	3,16	18,90	10,88	13,75	14,80
	Segovia	2,01	1,73	3,40	3,14	7,81	5,82	13,48	12,45
	Soria	1,88	1,56	3,25	3,03	9,10	5,52	8,78	8,92
	Valladolid	2,89	2,53	3,74	3,37	31,88	22,10	21,13	21,48
	Zamora	2,23	1,90	3,24	3,00	14,81	8,83	13,95	13,21
Cataluña	Barcelona	2,82	2,45	3,36	3,09	32,41	27,89	18,80	24,35
	Gerona	1,77	1,51	3,47	3,15	5,58	4,99	10,14	12,41
	Lérida	2,42	2,16	3,55	3,20	17,14	13,86	13,64	14,08
	Tarragona	1,85	1,56	3,50	3,21	6,07	4,54	11,09	12,22
Ceuta	Ceuta	4,43	3,69	4,81	4,03	957,62	637,88	62,00	51,11

Sigue Tabla 9 - Datos relacionales sobre población y vivienda. 1981-1991

Comunidad Autónoma	Provincia	Población total entre número total de viviendas		Población total entre número de viviendas principales ocupadas		Población total entre número de viviendas secundarias ocupadas		Población total entre número de viviendas desocupadas	
		1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Comunidad Valenciana	Alicante	1,95	1,64	3,57	3,27	6,65	5,64	12,16	9,91
	Castellón	1,89	1,66	3,34	3,11	8,25	5,68	9,15	11,65
	Valencia	2,26	2,06	3,48	3,14	13,54	11,20	12,37	13,56
Extremadura	Badajoz	2,74	2,46	3,76	3,45	25,85	18,55	16,69	18,18
	Cáceres	2,33	2,00	3,48	3,19	13,31	9,10	15,13	14,61
Galicia	La Coruña	2,82	2,46	3,79	3,48	53,40	26,73	13,86	13,61
	Lugo	2,72	2,29	3,61	3,30	80,06	24,77	12,85	11,90
	Orense	2,50	1,89	3,48	3,04	42,32	11,57	11,25	9,56
	Pontevedra	3,03	2,70	3,96	3,73	47,07	25,42	17,53	19,57
Madrid	Madrid	2,76	2,56	3,54	3,20	35,87	34,19	19,55	24,73
Melilla	Melilla	3,83	3,56	4,35	3,83	106,27	273,43	45,13	62,96
Murcia	Murcia	2,49	2,18	3,81	3,51	16,44	10,57	12,83	13,71
Navarra	Navarra	2,85	2,57	3,74	3,32	38,03	29,25	17,54	20,82
País Vasco	Alava	2,93	2,58	3,78	3,35	41,93	28,75	18,95	20,27
	Guipúzcoa	3,03	2,76	3,82	3,35	80,12	71,76	17,93	50,34
	Vizcaya	2,92	2,73	3,64	3,30	69,39	61,96	18,87	24,69
La Rioja	La Rioja	2,32	2,05	3,39	3,11	16,20	11,26	13,46	15,34

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, 1981 y 1991.

Tabla 10 - Régimen de tenencia de las viviendas en España

Fuente	Viviendas totales		Viviendas principales		Viviendas alquiler		% Alquiler sobre total	% Alquiler sobre viv. principales
	Número	Viv/1.000 hab.	Número	Viv/1.000 hab.	Número	Viv/1.000 hab.		
Censo 1970	10.659.523	313	8.504.326	250	2.555.116	75	24,0	30,0
Censo 1981	14.724.135	391	10.430.358	277	2.168.661	58	14,7	20,8
EPF 1985			10.531.444	277	1.734.978	46		16,5
Encuesta vivienda MOPT 1990			11.574.179	301	2.106.468	55		18,2
Censo 1991	17.160.677	435	11.824.851	307	1.769.507	46	10,3	14,9

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de viviendas*, 1981 y 1991; MOPT, *Encuesta de vivienda*, 1990.

Tabla 11 - Porcentaje de viviendas en alquiler por países

	Total	Privadas	Sociales	
Alemania	55,0	40,0	15,0	(1987)
Bélgica	36,0	31,0	5,0	(1989)
Dinamarca	43,0	22,0	21,0	(1989)
España	14,9	13,1	1,8	(1991)
Francia	39,0	24,0	15,0	(1990)
Grecia	26,0	26,0	-	(1990)
Irlanda	19,0	9,0	10,0	(1990)
Italia	30,0	24,0	6,0	(1988)
Luxemburgo	35,0	35,0	-	(1990)
Países Bajos	54,0	13,0	41,0	(1990)
Portugal	40,0	36,0	4,0	(1990)
Reino Unido	32,0	7,0	25,0	(1990)

Fuente: Alberdi, B., «El censo de viviendas: tipologías, formas de tenencia y condiciones de habitabilidad. 1960-1991», *Revista de Financiación de la Vivienda*, Banco Hipotecario-Argentinaria, nº 24-25 (1993).

Tabla 12 - Evolución de los precios medios de vivienda nueva en las capitales de provincia por Comunidades Autónomas. Precios a 31 de diciembre del año correspondiente. En miles de pesetas. 1985-1994

Comunidad Autónoma	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1º semestre 1994	Variación %
Andalucía	47,6	53,5	61,4	79,9	100,4	112,0	111,3	108,3	106,5	108,1	127,1
Aragón	47,7	57,8	63,1	68,1	109,7	119,4	118,5	115,3	117,6	122,3	156,4
Asturias	58,3	61,3	81,9	101,2	144,1	150,0	143,0	137,0	137,0	142,9	145,1
Baleares	38,5	46,2	67,1	90,2	95,0	112,0	110,0	108,0	108,0	108,0	180,5
Canarias	46,1	50,3	73,3	93,3	119,0	129,7	125,4	118,3	110,6	110,5	239,7
Cantabria	53,5	72,9	79,7	109,2	140,0	150,0	163,0	160,0	147,3	151,4	183,0
Castilla y León	41,3	51,2	64,3	83,3	108,8	120,9	124,9	127,1	128,5	131,8	219,1
Castilla-La Mancha	42,8	49,2	58,3	70,8	88,7	98,1	101,3	101,3	103,3	104,4	143,9
Cataluña	51,8	63,7	99,5	129,9	165,4	192,5	199,5	199,7	203,3	207,4	300,4
Madrid	77,2	110,7	147,4	191,3	235,0	242,0	234,0	228,0	224,0	230,0	197,9
Murcia	49,9	50,3	55,4	70,6	90,0	105,0	102,0	104,0	108,0	110,0	120,4
Comunidad Valenciana	41,1	53,6	64,1	82,8	108,6	112,9	111,6	109,7	109,6	112,5	173,7
Extremadura	38,0	51,5	73,3	76,9	80,6	84,6	83,2	89,4	93,3	98,8	160,0
Galicia	46,8	59,3	71,8	80,9	91,2	107,8	110,3	108,8	111,7	116,4	148,7
La Rioja	74,3	80,3	86,9	94,0	101,7	115,0	123,0	122,0	125,0	125,3	68,6
Navarra	45,7	74,4	91,9	105,7	121,6	135,0	142,0	146,0	145,0	142,3	211,4
País Vasco	64,3	71,2	88,0	109,8	137,6	156,6	161,4	163,9	168,8	177,5	176,1
Media nacional	54,2	68,7	89,0	113,5	142,7	155,3	155,0	152,9	152,6	156,7	189,1

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Sociedad de Tasación.