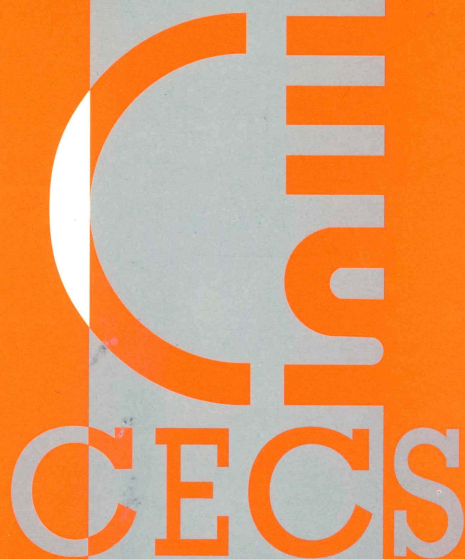


3

ESPAÑA 1995

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Alvarez de Baena, 7, bajo
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-03-7

ISSN: 1134-8178

Depósito Legal: M-15822-1996

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

INDICE

Capítulo IV	
LA VIVIENDA: ¿NEGOCIO O FACTOR DE BIENESTAR?	349
I. Tesis interpretativas	351
1.—El difícil equilibrio	351
2.—Sucesión de políticas incoherentes	352
3.—La solución está en el alquiler	354
II. Red de los fenómenos	356
1.—La larga historia de un problema mal resuelto	356
2.—Hacia el equilibrio	368
3.—Nuevos contextos agudizan los viejos problemas	384
III. Indicadores	400
1.—Los problemas de la ciudad	400
2.—Estructura territorial de los precios de la vivienda en España	400
3.—Ocupación y régimen de tenencia de las viviendas	401
4.—Estimaciones de necesidades de suelo urbanizado	402

Capítulo IV

LA VIVIENDA: ¿NEGOCIO O FACTOR DE BIENESTAR?

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. El difícil equilibrio

La situación de la vivienda en España presenta un desequilibrio manifiesto desde cualquier perspectiva desde la que se analice:

— Más del 80% de las viviendas españolas son viviendas en propiedad; en muchos países europeos representan alrededor del 65% y en algunos no llegan al 50%.

— En la propiedad, el desequilibrio se manifiesta entre una demanda mayoritaria de medio-bajo poder adquisitivo (el 73% de la demanda potencial de vivienda corresponde a jóvenes entre 20 a 30 años, con escasa o insuficiente capacidad económica) y unos precios prohibitivos.

— En el alquiler, al ya conocido desequilibrio entre rentas anteriores al «decreto Boyer» (especialmente las que se regían por la legislación anterior a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964) y las posteriores a dicho decreto, se añade la mínima presencia del alquiler público (un 1,8% del total de las viviendas en 1991). También aquí, como en la propiedad, existe un desequilibrio notorio entre rentas y tipos de viviendas y la demanda real.

Aunque por razones de análisis hayamos separado estos elementos, todos ellos se encuentran íntimamente relacionados y constituyen los factores básicos de una política de vivienda.

El problema de la vivienda siempre ha existido, pero es con el doble proceso de industrialización-urbanización, iniciado con mayor o menor intensidad según los países en el siglo XIX, cuando se agudiza y empieza a adquirir los perfiles con los que hoy lo conocemos. Había sido tradicionalmente un problema social en las ciudades, pero afectaba a un contingente pequeño de personas. El éxodo masivo a las zonas urbanas ha acabado convirtiéndolo en un problema político.

La vivienda siempre se ha considerado en el Derecho un bien patrimonial o de capital. Sus potencialidades económicas se disparan en un mercado caracterizado por una oferta escasa y una demanda en continuo crecimiento. Aumenta considerablemente la construcción de viviendas y los gobiernos descubren las posibilidades de desarrollo económico asociadas a dicha construcción.

Quedan así definidos los binomios a partir de los cuales podemos entender los desequilibrios que antes hemos señalado:

— *Bien de consumo/bien de capital*. La vivienda es un bien de consumo en tanto que se destina a proporcionar la satisfacción de una necesidad humana como es el alojamiento; pero es también, en una economía de mercado, un bien de capital que algunas personas o entidades adquieren para obtener un beneficio económico.

— *Política social de la vivienda/política «económica» de la vivienda*. El Estado, bien por imperativo constitucional bien por mantener satisfechos a los ciudadanos y mitigar en lo posible el alto potencial conflictivo social de la vivienda, se ve obligado a hacer una política social de la vivienda. Al mismo tiempo, han de aprovechar las posibilidades de desarrollo que supone el sector de la construcción, así como su influencia en determinadas magnitudes macroeconómicas, especialmente el paro y la inflación.

Es precisamente en este entreveramiento de factores sociales y económicos donde se encuentra la dificultad básica de toda política de vivienda. Mantener un mínimo equilibrio entre ambos tipos de factores es fundamental. Los acentos en una vertiente u otra nunca deben llegar a suponer el olvido o la marginación de una de ellas.

2. Sucesión de políticas incoherentes

Las medidas políticas referidas a la vivienda que se han aplicado en nuestro país desde 1842 hasta 1992 se han caracterizado por su continua oscilación. De la consideración de la vivienda como bien de capital y la libertad absoluta de alquileres entre 1842 y 1920 se pasó a un intervencionismo estatal que prácticamente congeló los alquileres entre 1920 y 1964 e impuso severas restricciones desde ese año hasta 1985.

El resultado no podía ser otro que la falta de la más mínima rentabilidad económica del alquiler y la rápida reducción de nueva oferta. Lo que parecía y se proclamaba como una política social desincentivó por completo el alquiler, por no tener en cuenta un aspecto económico básico de la vivienda. Acabó así con uno de los instrumentos fundamentales –quizá el más decisivo– de toda política social de vivienda.

En el período desarrollista del franquismo, la política de vivienda, orientada a la propiedad y a su conversión en un bien básica-

mente de consumo, se presentó como una política social. No se pueden negar los hechos y hay que reconocer la importancia cuantitativa de sus resultados. Pero tampoco se puede olvidar que la motivación primera era económica y que lo social era una consecuencia derivada, que interesaba desde el punto de vista estadístico. Así lo demuestran el hacinamiento, la escasa calidad de las construcciones y las aberraciones urbanísticas –con el desinterés total que muestran hacia la calidad de vida de los ciudadanos– que se cometieron en España durante esos años. Su inercia continuó hasta bien entrada la democracia.

El «decreto Boyer» y el *boom* especulativo inmobiliario de la segunda mitad de los ochenta llevaron la política de vivienda al extremo economicista. Se liberalizaron los alquileres y la construcción no sólo fue uno de los motores del crecimiento económico, sino que se permitió que se convirtiese en destino privilegiado de una próspera economía sumergida.

La protección excesiva acabó con el alquiler y a ella hay que achacar la responsabilidad de que una parte importante del parque de viviendas en alquiler siga presentando unas condiciones de habitabilidad malas. Una intervención desarrollista y orientada socialmente a la propiedad –en gran parte porque el Estado tampoco quería estar sometido a una legislación de los alquileres tan restrictiva– hizo que el problema social de la vivienda se trasladase del acceso a las condiciones de habitabilidad y de calidad de vida. El economicismo de los ochenta acabó agudizando hasta cotas desconocidas este problema social, basado nuevamente en el acceso. Todo este proceso dejó a principios de los noventa a un colectivo muy amplio de españoles sin alternativa para acceder a una vivienda en propiedad o en alquiler.

La comparación con el proceso de otros países europeos nos hace cuestionarnos si alguna vez en España hubo, hasta 1992, una política de vivienda cuya motivación principal fuera social. Hasta en el famoso «decreto Bugallal» de 1920 cabe preguntarse si la motivación primera era solucionar el problema social de una masa importante de personas que no podían pagar el alquiler o bien se quería contener una inflación galopante que se creía era causada fundamentalmente por el alza de los alquileres. Este cuestionamiento surge precisamente del hecho de que en la mayoría de los países europeos el alquiler –y especialmente el público– ha jugado y sigue jugando un papel fundamental desde un punto de vista social.

3. La solución está en el alquiler

El Plan de Vivienda 1992-1995, aun reconociendo sus virtudes equilibradoras entre los aspectos sociales y los económicos, estaba todavía preso de dos circunstancias que han condicionado su orientación básica hacia la vivienda en propiedad: la legislación sobre arrendamientos urbanos vigente hasta la entrada en vigor de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) en 1995 y el contexto económico-laboral de crecimiento en el que se aprobó dicho plan.

La legislación sobre arrendamientos urbanos vigente hasta 1995 provocó que las medidas de fomento del alquiler recogidas en el Plan resultaran inoperantes en la práctica. El número de viviendas desocupadas aumentó y se redujo el porcentaje de viviendas en alquiler. En cuanto al contexto económico-laboral, hay que decir que, aunque en 1984 se habían aprobado los nuevos contratos temporales, la coyuntura económica favorable había contribuido a que no se manifestase con fuerza la conciencia de precariedad e inseguridad. Esta conciencia sí que ha calado tras la profunda crisis de 1993 y la reforma laboral de 1994 y ha empezado a condicionar de manera importante la situación y los comportamientos de los españoles, también en relación con la vivienda.

Aunque los precios se han moderado, la vivienda en propiedad resulta un bien inaccesible para un colectivo muy amplio de españoles, sobre todo jóvenes. La escasa, cara y poco diversificada oferta de alquileres aparece así como la limitación fundamental para que muchas de estas personas puedan normalizar su vida y puedan ver satisfecho un derecho que nuestra Constitución les reconoce.

En el ámbito laboral, no sólo la temporalización del empleo hace necesaria una decidida política de apoyo al alquiler. La movilidad geográfica, cada vez más demandada por unas empresas sometidas a los imperativos de la competitividad y la flexibilidad, también actúa en esta dirección. Los alquileres actuales pueden suponer un porcentaje muy alto del salario de un trabajador. Muchas veces no se rechaza la movilidad geográfica por razones familiares o de otro tipo, sino porque es inviable desde un punto de vista económico.

A todo esto hay que añadir las escasas posibilidades que el predominio de la vivienda en propiedad ofrece para la adaptación de la oferta y una demanda determinada por procesos demográficos que configuran nuevos tipos de hogares con nuevas necesidades.

Así pues, una potenciación del alquiler resulta necesaria para:

- Facilitar el acceso a la vivienda a quienes no disponen de recursos económicos para pagar los precios de los arrendamientos actuales.
- Permitir la emancipación de los jóvenes que incluso disponiendo de trabajo no pueden costear los gastos de una vivienda.
- Evitar disfuncionalidades en la nueva organización económica y laboral.
- Conseguir una mejor adaptación a los nuevos contextos demográficos y sociales.

La entrada en vigor de la LAU es un buen punto de partida. El Plan de Vivienda 1996-1999 contiene numerosas medidas de apoyo al alquiler. No obstante, las inercias son muy grandes y va a ser difícil que sin una intervención directa de las Administraciones Públicas en la oferta de viviendas en alquiler bajen las rentas y puedan ver cubiertos sus derechos las personas con escasos ingresos.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

En nuestro anterior informe, *España 1994*, tratamos ya el problema de la vivienda y analizamos algunos de los elementos que nos han conducido a la situación actual, sobre todo el alto coste económico. Aunque hicimos referencia a las repercusiones sociales, nos centramos más en los aspectos técnicos y en los relacionados con políticas de suelo, financiación de la vivienda, ordenación urbanística, etc. En el presente informe abordamos el tema de la vivienda desde una perspectiva más social, deteniéndonos de manera especial en aquellos aspectos referidos al predominio de la propiedad. La razón es clara: toda verdadera política social de la vivienda –y más en los momentos actuales– pasa por conceder una importancia cada vez mayor al alquiler, especialmente para dar respuesta a los casos más difíciles. Se repetirán algunos de los argumentos ya utilizados en nuestro anterior informe, pero creemos que el desarrollo coherente del trabajo exige retomar algunos de esos datos.

1. La larga historia de un problema mal resuelto

Las razones explicativas de la situación actual de la vivienda en España hay que buscarlas en las políticas que se han aplicado a lo largo de todo el siglo XX. Puede parecer exagerado, pero consideramos que sólo desde la perspectiva histórica es comprensible la sucesiva acumulación de políticas, muchas veces incoherentes unas con otras, que han tenido como resultado el grave problema social que se ha generado alrededor de la vivienda. Vamos a distinguir en la exposición dos momentos claramente diferenciados:

- El franquismo, caracterizado por la conversión de la vivienda en un bien de consumo y por el fomento casi absoluto de la propiedad a costa de la asfixia del alquiler.

- 1975-1992, con dos períodos: 1975-1985, estancamiento económico y del sector de la vivienda; 1985-1992, *boom* especulativo y alza espectacular de los precios.

Antes de entrar en el análisis de estos tres períodos, conviene hacer una breve reseña de la situación anterior al franquismo. Con las co-

nocidas diferencias temporales en relación con procesos de industrialización, demográficos, etc., la situación de la vivienda en España antes de la Guerra Civil y la de los países europeos antes de la Segunda Guerra Mundial tenían bastantes puntos en común. Las políticas higienistas y una política social de acceso a la vivienda apoyada fundamentalmente en la protección del alquiler privado eran los elementos básicos. La diferencia más importante estriba en que en los países de Europa del Norte las asociaciones de inquilinos, sindicales y religioso-asistenciales adquirieron una gran importancia en las reivindicaciones y gestión de los problemas asociados a la vivienda. En España, con una organización ciudadana mucho más débil, fue el Estado el que se encargó casi en exclusiva de afrontar dicho problema.

En el siglo XIX y principios del XX, la industrialización atrajo a muchas personas a las ciudades. Normalmente, se trataba de gentes sin recursos, para quienes no había otra alternativa que el alquiler. En este contexto la vivienda se convirtió en un bien de capital, una inversión normal entre algunos colectivos (retirados, reinmigrantes ricos, etc.) que querían obtener a partir de un bien en continua revalorización una rentabilidad estable con un esfuerzo personal reducido. A esta situación contribuía notablemente la Ley de 9 de abril de 1842, que estableció, hasta 1920, la libertad absoluta en la fijación de las rentas de arrendamientos. Esto trajo como consecuencia la elevación de los alquileres y la activación de la construcción de viviendas en el período de su vigencia. Los trabajadores no podían plantearse la propiedad como una alternativa al alojamiento. Por eso las «políticas de vivienda» en el siglo pasado y a comienzos de éste eran medidas de socialización o protección del alquiler.

En este contexto se aprueba en nuestro país el denominado «decreto Bugallal» en 1920. El acelerado proceso inflacionista generado a consecuencia de la Primera Guerra Mundial había provocado un aumento notable de los alquileres, que había dejado en situación muy precaria a amplios sectores de la población trabajadora. Dicho decreto no sólo congeló los alquileres, sino que los retrotrajo al nivel de 1914. Esta medida, destinada a atacar un problema coyuntural, fue sucesiva y anualmente prorrogada y sustituida posteriormente por regulaciones muy restrictivas de la rentabilidad económica del alquiler.

1.1 Durante el franquismo

Tras la Guerra Civil, el problema de la vivienda se incrementa con la fuerte y rápida emigración del campo a la ciudad. En un primer momento se da solución a este problema social a través de la continuidad en la protección de los alquileres privados. La Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 consolidó la congelación de alquileres del «decreto Bugallal». En 1950 más de la mitad de la vivienda en España era en alquiler; en ciudades como Madrid y Barcelona el porcentaje era superior al 80%.

Un tímido intento de actualización de los alquileres se produjo con la LAU de 1956, pero el importe de las rentas, fijado por el Gobierno, hacía completamente imposible recuperar la inversión, dados los altos índices de inflación. Una inflación que el Gobierno, por otro lado, pretendía controlar mediante la contención de los precios de la vivienda y del alquiler.

Así pues, nos encontramos otra vez, como en el contexto del «decreto Bugallal», con la conjunción de dos factores: el problema social que para muchas personas suponía poder pagar la satisfacción de una necesidad básica y la estrecha relación que se establecía entre alquileres e inflación. La notable influencia macroeconómica del precio de los alquileres sobre la inflación se intentó controlar mediante una estricta regulación intervencionista y no a través del mercado. Por medio del juego de la oferta y la demanda, una importante oferta de viviendas públicas en alquiler podría haber actuado como elemento de control de los precios y, en consecuencia, como factor básico de respuesta al problema de la vivienda desde una perspectiva social, como estaba ocurriendo en otros países europeos. La escasez de recursos económicos del Estado, el temor a la contestación ciudadana y las servidumbres económicas que la rígida legislación sobre arrendamientos imponía tanto al parque público como privado de viviendas en alquiler acabaron convirtiendo el arrendamiento en una alternativa inviable económicamente.

Posteriormente, con el inicio del desarrollismo en España, el auge de la construcción de viviendas se presentó como una política social, cuando de hecho lo que interesaba era potenciar la construcción como motor de la reactivación económica y como salida fácil al problema del paro. En el II Plan de Desarrollo, entre los cuatro sectores seleccionados por su gran capacidad de impulso económico, el de la construcción –vivienda e infraestructuras– acumula nada menos que el 64% de los *inputs* totales.

La relación entre construcción de viviendas y desarrollo económico puede sistematizarse en los siguientes puntos:

- Permite reducir el paro, ya que precisa abundante mano de obra sin cualificación.
- Resulta fácil convertir trabajadores agrícolas en industriales, con el consiguiente aumento de la productividad.
- La inversión necesaria para crear puestos de trabajo es mínima.
- Se asegura un factor importante de crecimiento económico, pues la vivienda es un bien de gran demanda, del cual dependen, además, multitud de industrias y servicios¹.

Esta política económica se complementó con un apoyo decidido a la vivienda en propiedad como política social. Algunos autores han interpretado este apoyo en clave ideológica: el que todos tuvieran una casa era un factor protector de la familia, pilar básico de la educación conservadora. A este respecto, se recuerda que desde finales de los cincuenta el Movimiento se hizo cargo de los ministerios sociales, entre ellos el de vivienda². No obstante, no conviene olvidar otras razones más inmediatas: por ejemplo, los numerosos conflictos que a cau-

¹ Los beneficiosos efectos económicos no se acaban ahí. El texto citado a continuación es ilustrativo de algunos argumentos económicos y, sobre todo, sociales de entonces:

«Antes de concluir no podemos olvidar otras ventajas de la vivienda, también de tipo económico: el aumento del rendimiento laboral y la disminución de ciertos gastos sociales como los de sanidad y policía. Está comprobado que un personal convenientemente alojado en habitaciones dignas posee un espíritu más equilibrado y se halla mejor dispuesto a la colaboración social. En consecuencia, se produce una mejor asistencia al trabajo y menos fricciones, por lo cual todo tipo de reclamación suele llevarse a un terreno más amistoso y con mejores posibilidades de arreglo. Esto no significa que no habrá de presentarse, sino que el productor con su problema de vivienda resuelto posee un estímulo menor, al no padecer el efecto negativo de sus precios en constante elevación sobre los salarios, siendo simultáneamente su equilibrio e integración social mucho mayores. Por ello, sin dejar de defender sus derechos laborales, posee una capacidad más elevada de diálogo y una postura menos radical, aunque no por ello menos firme. Estas mismas razones originan un mejor nivel sanitario, tanto psíquico como físico, y menores índices de conducta desviada, lo cual se refleja en una reducción de los gastos de control y vigilancia que en algunos países representan cifras comparables a las que el propio problema de la vivienda requiere en su solución» (Gómez-Morán y Cima, M., *Sociedad sin vivienda*, Fundación Foessa, Euramérica, Madrid, 1972, p. 86).

² Véase Villasante, T. R., «Lo social y de calidad no es ni lo privado ni lo estatal», *Documentación Social*, n. 85, 1991, p. 47-48.

sa de las deficiencias en la construcción se produjeron en los barrios de promoción pública³.

En esta segunda fase, el Gobierno subvencionó a los promotores para que construyeran pisos a precios limitados que saldrían al mercado. Según Gómez-Morán y Cima, lo que se consiguió con esta medida fue un aumento de la especulación. El promotor privado admitía el precio limitado siempre que, unido a la subvención, le permitiera un mayor beneficio que el libre mercado. Si el beneficio hubiese sido igual o menor que en la vivienda libre, habría optado por esta última, mucho menos condicionada. Esta situación condujo a un inevitable aumento del precio del suelo, ya que con los mayores beneficios conseguidos los promotores estaban dispuestos a pagar un precio más elevado por el suelo urbano. De esta forma, los que se beneficiaron de los fondos (subvenciones) destinados a la solución del problema de la vivienda fueron los propietarios del suelo. La inversión rentable no era en vivienda, sino en suelo. Quienes se enriquecieron fueron los especuladores de suelo.

Respecto al alquiler, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 intentó corregir el desequilibrio manifiesto derivado de la excesiva protección del inquilino y paliar con ello la situación de absoluta falta de rentabilidad de las inversiones. La aplicación práctica de esta ley resultó, sin embargo, bastante alejada de sus propósitos. Diferenciaba, al igual que las leyes anteriores, entre viviendas con contrato de alquiler anterior a su entrada en vigor y los posteriores. Respecto a las primeras, para el alza de los alquileres se siguió exigiendo autorización mediante disposición administrativa previa; en las segundas, las partes podían fijar libremente la cuantía del alquiler y establecer cláusulas de estabilización según índices pactados. Sin embargo, incluso para estas últimas, «la actualización del alquiler tampoco ha funcionado con normalidad, pues a veces no se incluyó la cláusula, otras se orientó en un sentido exclusivamente alcista y no estabilizador, y, además, en los momentos más delicados de la pasada crisis económica, el Gobierno limitó con independencia de los índices pactados la cuantía de las revisiones, al 80% unas veces, otras al 90%, del índice de precios al consumo o del índice de precios al consumo del subgrupo de viviendas»⁴. A esto se añadía el hecho de que las viviendas de

³ Comité de expertos, *V90. Informe para una nueva política de vivienda*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 1992, p. 120.

⁴ Furones, L. y Barja, J., «La vivienda en alquiler», *Situación*, n. 2, 1988/2, p. 141-142.

protección oficial en alquiler sin cláusula de estabilización que al acabar la protección pasaban al mercado libre vieran congelados indefinidamente los alquileres.

Aunque la ley de 1964 abría posibilidades –limitadas como acabamos de señalar– a la rentabilidad económica del alquiler, se mantenían muchas inseguridades legales para los inversores. Se produjo, además, otro fenómeno que tendrá una influencia notable: el importante aumento de los salarios en España hizo posible que muchos ciudadanos pudieran acceder a una vivienda en propiedad. La escasa diferencia entre los alquileres a pagar y las cuotas para la compra de una vivienda determinaron este paso fundamental de la vivienda como bien de inversión a la vivienda como bien de consumo. La elevada protección del empleo (contratos fijos, altos costes de extinción del contrato) y la inflación jugaban a favor del «endeudamiento razonable» que conllevaba comprar un piso, sin olvidar el progreso en el *status* social que suponía la propiedad sobre el alquiler.

La otra cara de la moneda de esta situación aparentemente enviable desde el punto de vista social –y que matiza sus resultados– son fenómenos como:

- El hacinamiento, la total inadecuación entre la superficie de las viviendas y el tamaño familiar.
- La elevada densificación del espacio, con la consiguiente pérdida de calidad de vida para los ciudadanos.
- La baja calidad de la construcción, visible en no pocos edificios de las barriadas de nuestras ciudades.

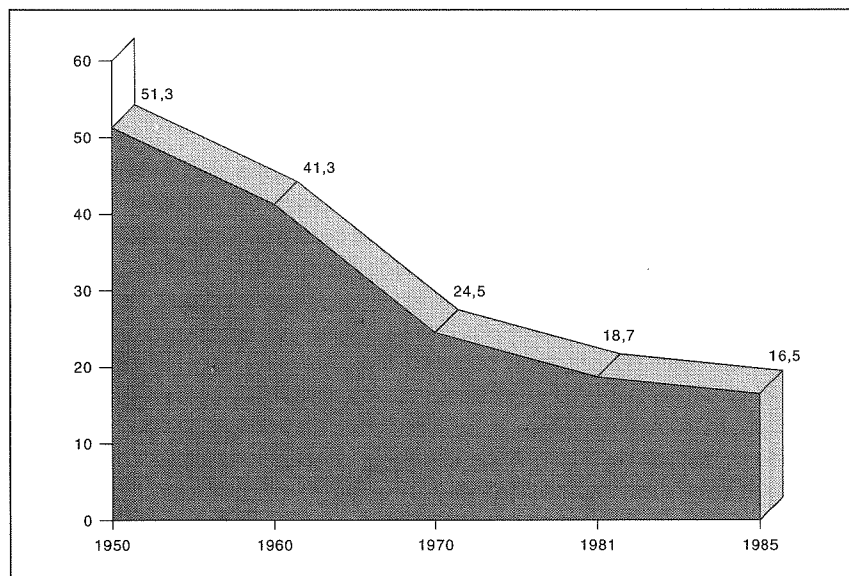
La obsesión cuantitativa desplazó cualquier tipo de planteamiento de racionalidad urbanística. «Después de la Guerra Civil, el urbanismo español entra en una época de caos [...] La construcción asistemática y especulativa, con su secuela de edificios horrendos, mal contruidos, peligrosos y poco duraderos, apiñados en ciertas zonas de rápido crecimiento (lo ocurrido en la costa mediterránea es un buen ejemplo de ello) ha sido uno de los más pesados legados del desarrollismo franquista. Esta situación lamentable se ve agravada por el hecho del rápido crecimiento cuantitativo de las ciudades en esos años, que ha tenido como consecuencia el que en estas condiciones se haya construido una alta proporción del patrimonio inmobiliario español»⁵.

⁵ Tortella, G., *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza, Madrid, 1994, p. 223.

El resultado de todo este proceso fue que en 1981 sólo el 18,7% de las viviendas estaban ocupadas en régimen de alquiler (gráfico 1). La escasa rentabilidad económica del alquiler y la inseguridad jurídica determinaron una oferta escasa. Al mismo tiempo, el importante aumento del precio de la vivienda y su carácter de inversión segura motivaron que numerosos inversores conservadores compraran viviendas y las mantuvieran desocupadas. Por estas razones se produjo la concentración del recurso al alquiler en dos colectivos muy definidos: los que alquilan con carácter provisional hasta que encuentran un piso en propiedad y quienes disponen de unos recursos económicos tan exiguos que apenas logran reunir –y no siempre– lo justo para pagar el alquiler y sobrevivir. Se puede añadir un tercer grupo muy minoritario: aquellas personas con un elevado poder adquisitivo que por razones de trabajo acuden al alquiler.

En el resto de los países europeos, sobre todo en los del norte, se produjo también un auge muy notable en la construcción de viviendas en estos años posbélicos. Pero la tipología y la gestión son completamente distintas a las españolas. La participación del alquiler continúa siendo alta (tabla 1), apoyada fundamentalmente en la construcción,

Gráfico 1 – Evolución del parque de viviendas en alquiler en España. En porcentaje. 1950-1985



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de viviendas*, varios años y *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares 1985, 1988*.

Tabla 1 – Porcentaje de viviendas en alquiler en los países de la Unión Europea

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*, n. 24-25, 1993.

propiedad y gestión de las viviendas por parte de organismos públicos –Estados y municipios fundamentalmente– o de organizaciones sociales –sindicatos, asociaciones de inquilinos, etc.– muy subvencionadas. Esta disparidad en las políticas de vivienda quizá no sea ajena a la diferencia que existe entre un sistema político basado en el Estado Social de Derecho, en el que la política de vivienda es uno de los instrumentos fundamentales del Estado de Bienestar, y un sistema político autoritario para el cual las razones de toda política de vivienda eran tanto o más económicas e ideológicas que sociales.

1.2 Crisis económica y «boom» especulativo

El aumento de los precios del petróleo y la consiguiente crisis económica supusieron un parón notable en la construcción de viviendas y el inicio de lo que J. Leal llama «el modelo de austeridad»⁶, que se caracteriza por una contención de la edificación a causa de la atonía de la demanda. Esta atonía lleva en ciertos lugares a la formación de *stocks* invendidos y, como consecuencia, a un descenso del precio real o a incrementos moderados. Se produce también una importante intervención del sector público en la construcción directa de viviendas.

⁶ Leal, J., «Hacia un nuevo modelo habitacional: rentas, precios y espacio urbano», *La vivienda en España. Bases para una nueva política social*, Alfoz, Madrid, 1990, p. 167.

En toda Europa se sigue un modelo de desregularización, también en la vivienda, para conseguir una reducción de la excesiva presencia del Estado, que frena la recuperación. Las medidas que toman los países europeos son similares: «retirada de los fondos de apoyo, ayudas de tipo asistencial centradas en la persona, subvenciones fiscales no distributivas, apoyo a la actividad constructora y financiación por la banca privada. Los resultados: endeudamiento de las clases medias, vivienda social muy escasa, con un fenómeno asociado de competencia entre clases necesitadas que deja fuera a jóvenes, solteros inmigrantes, estudiantes o personas mayores con 'méritos' insuficientes para la política asistencial del Estado»⁷. En resumen, se produce un abandono de la política social, mucho más necesaria en un momento de crisis económica y de aumento constante del desempleo.

En esta situación nos encontrábamos cuando coincidieron prácticamente en el tiempo dos acontecimientos que habrían de conjugarse para agudizar aún más el problema social de la vivienda: el «decreto Boyer» y el *boom* especulativo inmobiliario.

Otra reforma insuficiente

El Real Decreto 2/1985 («decreto Boyer») intentó romper la inercia de los alquileres que se había generado en la época de Franco. La idea liberalizadora que latía en el citado decreto se concretaba en una serie de medidas que iban a tener una incidencia significativa en el mercado de la vivienda:

- Desaparición de la prórroga automática de los contratos.
- Posibilidad de adaptar la vivienda total o parcialmente a actividades económicas.
- Ampliación de las desgravaciones fiscales para la segunda vivienda.

El sustrato filosófico de dicha medida legislativa era eminentemente liberal. Mantenía que la debilidad del mercado de alquileres se debía a que el inquilino estaba sobreprotegido por las consecuencias disfuncionales generadas por la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, totalmente alejada de la realidad del mercado de la vivienda y de los precios económicos de la década de los ochenta. No se puede

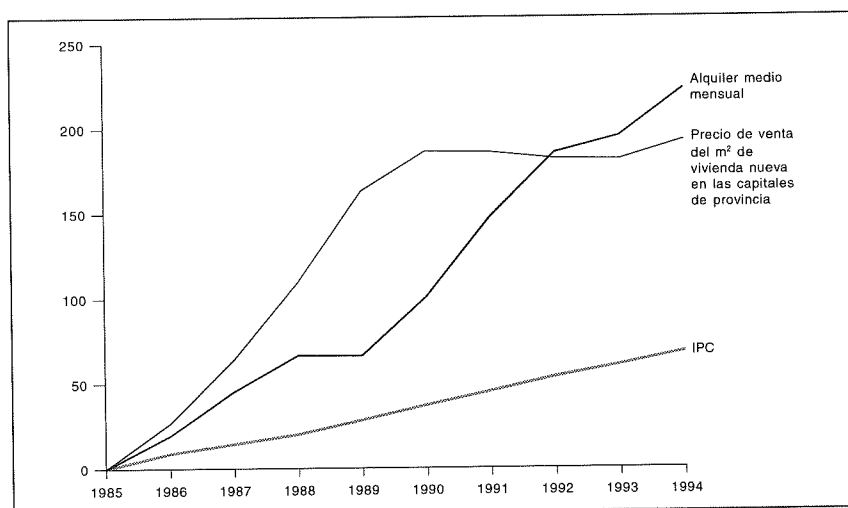
⁷ Justo, A. y Velázquez, I., «Anotaciones sobre la política de vivienda en Europa y en España», *Documentación Social*, n. 85, 1991, p. 26.

negar que fue un factor importante en la reactivación del sector de la construcción en el segundo quinquenio de los ochenta, pero también en el aumento espectacular de los precios y en la especulación asociados a dicha reactivación. El resultado fue que amplios sectores de la población no pudieran pagar los altísimos precios de venta de la vivienda libre e incluso de la protegida.

La finalidad del decreto era que entrara en el mercado de arrendamientos una oferta suficiente de viviendas desocupadas que equilibrara el mercado. Dicha lógica se cumple en una economía de competencia perfecta, pero éste no es el caso del mercado inmobiliario de vivienda. La liberalización de los arrendamientos no produjo el beneficioso efecto de una abundante oferta de viviendas desocupadas, que a su vez contribuyera a moderar los precios, sino una especialización creciente de la oferta de viviendas desocupadas en el sector terciario y un alza ininterrumpida de las rentas inmobiliarias.

En el gráfico 2 podemos apreciar que el período 1985-1994 las rentas de los alquileres se han incrementado en más de un 200% y han superado el aumento del precio de venta de la vivienda nueva. En el mismo período, el IPC registró una variación positiva del 68%. El desacompañamiento se explica por el gran volumen de viviendas en al-

Gráfico 2 – Evolución del IPC, del alquiler medio mensual y del precio de venta del metro cuadrado de vivienda nueva. En números índice. Base 1985=0. 1985-1994



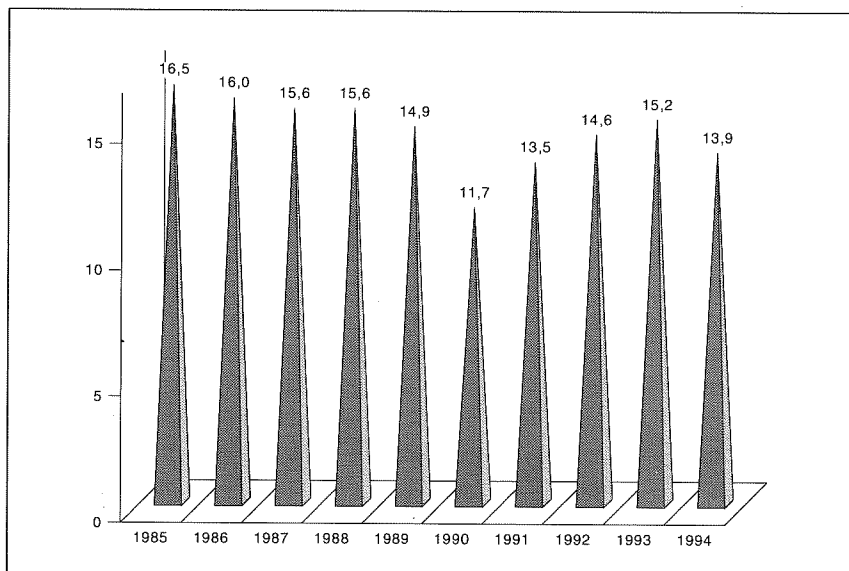
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*, varios años; INE, *Anuario Estadístico de España 1994* y datos de la Sociedad de Tasación, S.A.

quiler de renta antigua: la progresiva desaparición de este tipo de alquileres y el número cada vez mayor de contratos posteriores a 1985 determinan la rápida evolución ascendente a partir de 1989. Gran parte –al menos un 60%– de los contratos de alquiler vigentes en 1994 se regían por la legislación anterior a 1985, lo que suponía en muchos casos una práctica congelación de las rentas. No sería aventurado inferir, por tanto, que los alquileres de los contratos firmados a partir del citado decreto hayan experimentado un aumento medio superior al reflejado en el gráfico que estamos comentando.

A pesar de ello, el parque de viviendas en alquiler no sólo no se incrementó, sino que continuó su tendencia decreciente hasta alcanzar un exiguo 11,7% en 1990 (gráfico 3).

La aplicación de esta medida legislativa no ayudó –como se esperaba– a una solución progresiva del problema del alquiler en España. El resultado fue un mercado de alquiler muy dualizado, sometido a una superposición de legislaciones antagónicas y contradictorias que impedían una mínima normalización de multitud de situaciones social y económicamente ineficientes, que afectaban tanto a arrendadores como a arrendatarios.

Gráfico 3 – Evolución del parque de viviendas en alquiler en España desde la entrada en vigor del «decreto Boyer». En porcentaje. 1985-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de la vivienda y Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*, varios años.

El boom especulativo inmobiliario

El auge económico de la segunda mitad de los ochenta se unió a otros fenómenos directamente relacionados con la vivienda. La normalización y consolidación del sistema económico y financiero español coincidió con la entrada de España en la CEE. Afluyeron masivamente los capitales extranjeros, que invirtieron de forma decidida en el sector turístico y en el sector inmobiliario de las grandes ciudades, atraídos por los bajos precios relativos de nuestro país en este ámbito –en 1984 los precios de la vivienda en Roma, París o Londres eran tres veces superiores a los de Madrid– y por las expectativas de una fuerte expansión del sector de oficinas. A ello contribuyó la posibilidad que el «decreto Boyer» estableció de adaptar la vivienda a actividades económicas. Muchos antiguos alquileres de vivienda se reconvirtieron en oficinas.

Otra medida del «decreto Boyer» que iba a tener una influencia muy notable en el *boom* inmobiliario de estos años fue la desgravación de la segunda vivienda. La compra de vivienda entró de lleno en la dinámica de la pura inversión económica. El beneficio económico derivado de la desgravación se vio potenciado por la continua elevación de los precios, resultado de una gran demanda en un mercado con una oferta insuficiente en la segunda mitad de los ochenta.

El escaso control fiscal contribuyó a que gran parte del dinero procedente de la economía sumergida se canalizase hacia la compra de vivienda. La elevada y constante apreciación –muy por encima de la inflación– de las viviendas, un bien seguro, hacía atractiva la inversión aun cuando se mantuvieran desocupadas por no querer someterse a las inseguridades legales del alquiler.

La reforma del mercado hipotecario llevada a cabo en los primeros años de la década aumentó las posibilidades de endeudamiento. El resultado no se hizo esperar: entre 1982 y 1990 el crédito hipotecario creció un 20% anual (un 25% entre 1987 y 1990).

Es importante destacar una característica muy significativa del mercado de la vivienda: su tendencia a realizar los ajustes más por la vía de regular las cantidades de oferta de viviendas en alquiler o en venta que por la vía de modificar los precios. Los análisis efectuados demuestran que, para un precio dado, existen viviendas que entran y otras que se retiran del mercado, quedando en expectativa de mejores condiciones; pero sólo en casos puntuales el ajuste se realiza mediante la reducción de precios.

Si a todo esto añadimos el aumento de la demanda potencial por la llegada a la edad de emancipación de las cohortes del *baby-boom*, las rigideces en el mercado de suelo y la euforia económico-social que invadió nuestro país en esos años, tenemos prácticamente todos los elementos que nos permiten entender por qué se produjo un alza tan espectacular de los precios de la vivienda, muy por encima del crecimiento económico de nuestro país, de la inflación y de los salarios. Un solo dato es suficiente: entre 1985 y 1988 el precio del metro cuadrado se duplicó.

2. Hacia el equilibrio

El proceso que acabamos de describir condujo a una situación difícil desde el punto de vista social. En 1991 el porcentaje de los ingresos salariales medios que una familia tendría que destinar a la compra de una vivienda llegó a un 59%, con bonificaciones, y a un 72%, sin bonificaciones. La vivienda se había convertido en un bien inaccesible para una gran mayoría de los españoles. Los alquileres tampoco ayudaban: se incrementaron en paralelo a la subida de los precios de compra. Es entonces cuando el Gobierno se decide a intervenir para paliar en la medida de lo posible los problemas sociales provocados. Por otra parte, el agotamiento del ciclo expansivo ponía en peligro también muchos puestos de trabajo del sector de la construcción. El Plan de Vivienda 1992-1995, la Ley del Suelo y la LAU son los instrumentos de esta intervención estatal que pretende equilibrar una política de vivienda que –como ya hemos dicho– durante todo este siglo se ha convertido en una acumulación de medidas contradictorias.

Antes de pasar a analizar algunas de esas medidas, hay que destacar que el problema de la vivienda en España admite una clara diferenciación espacial según se hable de:

— Comunidades autónomas. Dado que las competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda están transferidas a las comunidades autónomas, la situación puede variar muy significativamente de una comunidad a otra en lo que se refiere a ayudas, subvenciones, etc. Tampoco la renta familiar disponible es igual en todas las comunidades autónomas; por tanto, las facilidades de acceso a la vivienda no son las mismas.

— Municipios de residencia. Condicionan el problema en su dimensión cualitativa y cuantitativa. Los problemas son muy distintos en la región funcional urbana de Madrid, en la de Barcelona, en otras

regiones funcionales urbanas, en las áreas metropolitanas españolas, en las áreas urbanas, en el medio rural con incidencia turística o en el resto del medio rural. Y ello tanto por las características estructurales específicas de cada ámbito, como por las diferencias en el planeamiento, gestión y disciplina urbanística de cada municipio, que condiciona de manera muy importante la oferta del suelo urbanizado, la de viviendas y su precio.

En la práctica, podemos decir que no existe un mercado de la vivienda, sino que existen tantos mercados como municipios y –dentro de ellos– como ámbitos urbanísticos y tipologías de vivienda podamos definir. La diferencia de precios entre estos mercados es todavía mayor que la de niveles de renta entre sus habitantes.

2.1 *Plan de Vivienda 1992-1995*

A 1 de diciembre de 1995 se habían financiado 583.121 actuaciones de vivienda y suelo dentro del Plan de Vivienda 1992-1995, frente a unos objetivos de 507.427. Con estos datos, el grado de cumplimiento global esta información ha sido del 115% (para ampliar esta información en lo referente a las distintas comunidades autónomas puede consultarse la tabla 15 en la sección de Indicadores). A 31 de octubre de 1995, cierre oficial del Plan de Vivienda 1992-1995, se habían recibido unas cien mil solicitudes no previstas, lo que supone que la demanda ha superado la oferta que realizó la Administración, que ya de por sí era ambiciosa. Por estas razones y a tenor de sus resultados, podemos calificar de socialmente justo el Plan de Vivienda 1992-1995. Estas nuevas actuaciones, que han demandado los ciudadanos y que no contaban con financiación, movieron al Gobierno a aprobar un crédito extraordinario de 260.000 millones para no frustrar las aspiraciones de éstos.

El cierre del Plan de Vivienda 1992-1995 no ha estado exento de problemas, en parte ligados al propio éxito del mismo y en parte a motivos políticos, como la celebración de elecciones autonómicas y municipales. Los detractores del plan hablan de fracaso, porque –argumentan– la demanda ha superado los objetivos propuestos. En cambio, sus defensores manifiestan que la superación de la demanda prevista demuestra que ha sido muy bien acogido, tanto por los promotores y constructores como por los ciudadanos.

Los más satisfechos han sido los promotores, las inmobiliarias y los constructores, ya que de las viviendas de protección oficial (VPO) que se han construido dentro del Plan de Vivienda 1992-1995 más del

70% las ha realizado el sector privado (tabla 2). Durante el *boom* inmobiliario (1985-1990), las empresas del sector relegaron la construcción de VPO, porque era más rentable vender en el mercado de vivienda libre. El estancamiento –y hasta regresión en algunos ámbitos– del mercado de vivienda libre ha hecho que las inmobiliarias y los constructores hayan vuelto a la construcción de las VPO y de las viviendas de precio tasado (VPT). Es un sector que les asegura la continuación de su actividad, dada la fuerte demanda existente y el elevado número de compradores potenciales que esperan acceder algún día a la larga lista de las Administraciones.

Es interesante constatar que se han construido muchas viviendas unifamiliares –adossadas o aisladas– (tabla 3), lo que es un elemento más que muestra que los verdaderos beneficiados por el Plan de Vivienda 1992-1995 han sido los estratos medios de la población española.

Las significativas y amplias modificaciones que se han realizado gracias al Plan de Vivienda 1992-1995 no son suficientes para resolver el problema del acceso a la vivienda de una manera satisfactoria. En 1994 se consiguió una mejora en las condiciones de compra, sustentada básicamente en la reducción de los tipos de interés y a la que también han contribuido el incremento en las subvenciones y subsidios públicos y las desgravaciones fiscales por la adquisición de vivienda. Sin embargo, en 1995 esa mejora se ha quebrado (gráfico 4).

En 1995, el precio medio por metro cuadrado en la vivienda se ha estabilizado frente al año anterior, máxime si comparamos esta variación con la registrada en el quinquenio 1985-1990 (tabla 4). Es un

Tabla 2 – Viviendas afectadas por actuaciones protegibles. 1989-1995

Años	Viviendas terminadas							
	Viviendas de Protección Oficial		VPO privada		VPO pública		Régimen especial	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1989	84.857	100	71.334	84,06	13.523	15,94	–	–
1990	60.863	100	50.837	83,53	9.630	15,82	396	0,65
1991	46.146	100	36.566	79,24	7.894	17,11	1.686	3,65
1992	44.892	100	32.654	72,74	9.344	20,81	2.894	6,45
1993	52.594	100	38.193	72,62	8.917	16,95	5.484	10,43
1994	54.731	100	38.238	69,87	12.842	23,46	3.651	6,67
1995 (*)	41.542	100	31.759	76,45	653	1,57	9.130	21,98

(*) Datos de enero a septiembre.

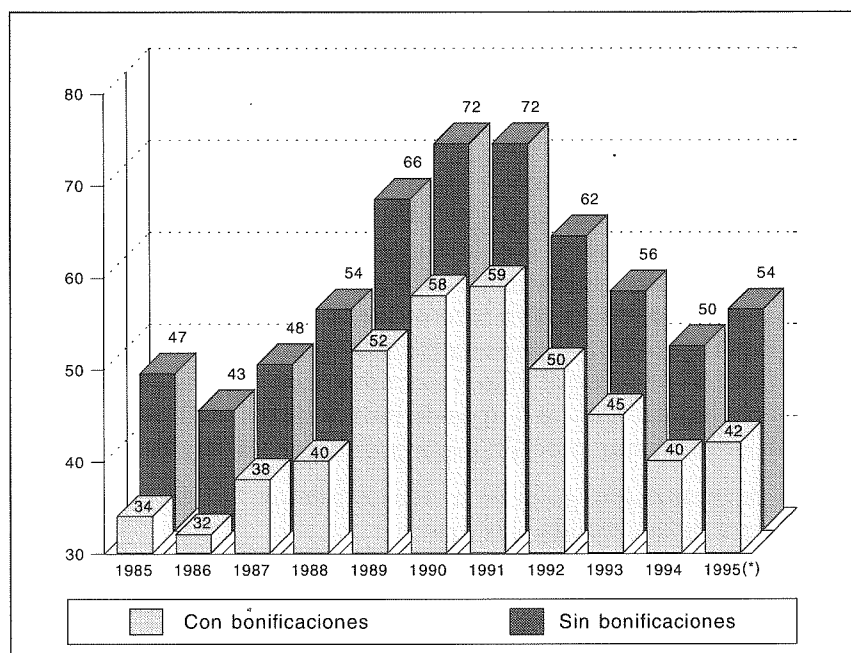
Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Boletín Estadístico*, n. 5, 1996.

Tabla 3 – Distribución de los edificios de nueva planta destinados a vivienda según el número de viviendas por inmueble. Total nacional (1). 1990-1995

	Valores absolutos				En porcentajes			
	1 vivienda	2 viviendas	3 o más viviendas	Total	1 vivienda	2 viviendas	3 o más viviendas	Total
1990	63.548	4.701	12.513	80.762	78,68	5,82	15,49	100
1991	50.497	4.303	11.359	66.159	76,32	6,50	17,17	100
1992	57.018	4.256	11.474	72.748	78,37	5,85	15,77	100
1993	57.032	3.612	9.956	70.600	80,78	5,11	14,10	100
1994	63.446	3.530	10.492	77.468	81,90	4,56	13,54	100
1995 (2)	46.545	2.544	8.252	57.341	81,17	4,44	14,39	100

(1) No incluye información del País Vasco.

(2) Datos de enero a agosto.

Fuente: Elaboración CECS a partir del MOPTMA, *Boletín Estadístico*, n. 5, 1996.**Gráfico 4 – Estimación del porcentaje de la renta familiar disponible media que habría que destinar a la compra de una vivienda de precio medio en España. En porcentaje. 1985-1995**

(*) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Banco Hipotecario, INE, Banco de España, Sociedad de Tasación y MOPTMA.

Tabla 4 – Evolución de los precios medios de la vivienda en las capitales de provincia. En miles de pesetas por metro cuadrado. 1985-1995

Años	Miles de pesetas por metro cuadrado	% variación 1985=100	IPC 1985=100	Variación interanual del precio de la vivienda	Variación interanual del IPC
1985	54,2	100	100	—	—
1986	68,7	126,7	108,9	26,7	8,9
1987	89,0	164,2	114,5	29,5	5,2
1988	113,5	209,4	120,0	27,5	4,8
1989	142,7	263,2	128,3	25,7	6,9
1990	155,3	286,5	136,9	8,8	6,7
1991	155,0	285,9	145,0	-0,2	5,9
1992	152,9	282,1	153,5	-1,3	5,9
1993	152,6	281,5	160,6	-0,2	4,6
1994	158,7	292,8	168,2	3,9	4,8
1995	164,5	303,5	175,4	3,6	4,3

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico de España 1994*, 1995, y datos de la Sociedad de Tasación, S.A.

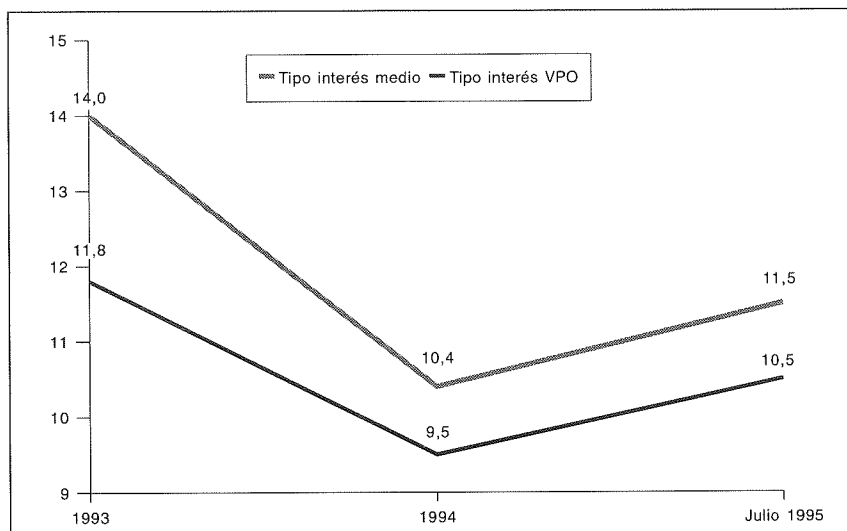
dato más que apunta a que los precios se están ajustando a la realidad de la demanda. No obstante, aún queda mucho camino por recorrer hasta alcanzar los parámetros europeos, en los que alrededor de un 30% de la renta familiar disponible se dedica a la adquisición de la vivienda.

El precio del dinero –uno de los factores básicos para medir la accesibilidad a la vivienda en propiedad– ha tenido un comportamiento dispar a lo largo del año. Tras la importante bajada que sufrieron en 1994, hasta alcanzar tipos inferiores al 9% en los préstamos contratados en dicho año, los tipos de interés medio de los préstamos hipotecarios experimentaron un aumento hasta situarse entre el 10,5% y el 11,5% (gráfico 5). Sin embargo, en octubre, con el inicio de la llamada «guerra hipotecaria», los tipos de interés de los créditos hipotecarios volvieron a bajar, pero sin llegar a alcanzar los niveles de 1994.

Son de gran importancia las ayudas fiscales en el IRPF destinadas a la compra de la vivienda habitual:

- Deducción del 15% de la cantidad invertida, con el límite del 30% de la base liquidable.
- Deducción de los intereses de los créditos invertidos en la compra, con un límite máximo de 800.000 pesetas anuales en declaración individual y un millón de pesetas en declaración conjunta, que se restan de los rendimientos del capital inmobiliario.

Gráfico 5 – Índices de referencia de los préstamos hipotecarios. 1993-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Banco de España y del MOPTMA.

Este instrumento es el que tiene mayor alcance dentro de la política de vivienda por sus efectos incentivadores en la compra de vivienda.

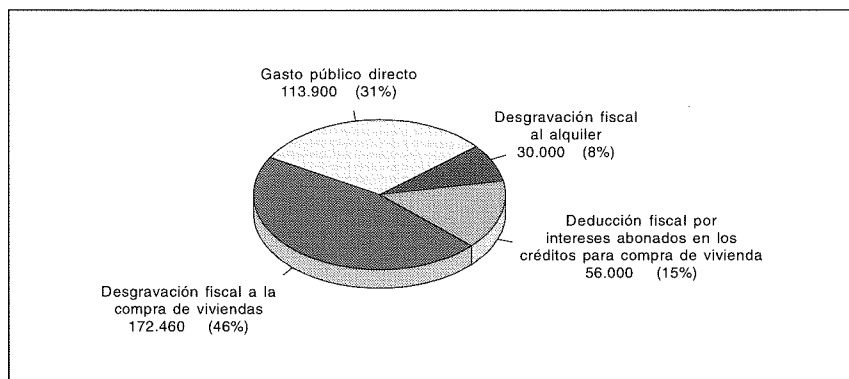
A pesar de la importancia de lo que acabamos de destacar, es un tema al que siempre acompaña la polémica. Poco se ha avanzado con respecto a las distintas propuestas analizadas sobre desgravación fiscal a la compra o alquiler de la vivienda y sobre las referentes a la reestructuración de tasas e impuestos que inciden sobre la misma.

Las ayudas públicas de la Administración General del Estado recogidas en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 pueden verse en el gráfico 6.

Aunque estas ayudas no incluyen las correspondientes a la Administración autonómica y local, sí se aprecia claramente un mayor apoyo a la adquisición que al alquiler de vivienda. A este respecto, el MOPTMA viene defendiendo desde hace varios años la modificación de esta situación, que permite que se beneficien de estas ayudas personas de elevados niveles de renta, que van adquiriendo viviendas de lujo cada vez de mayor valor.

La propuesta del MOPTMA conlleva limitar los volúmenes de inversión en adquisición de vivienda que pueden ser objeto de desgravación, de manera similar al límite que ya existe para los intereses

Gráfico 6 – Ayudas públicas a la vivienda recogidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995. En millones



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *El presupuesto para 1995*.

–800.000 pta./año–, y dedicar los ahorros así obtenidos a ampliar las ayudas al alquiler, para equilibrar la distribución de recursos entre ambos regímenes de tenencia. Esta propuesta ha encontrado la oposición del Ministerio de Economía y Hacienda, que entiende que dichas desgravaciones corrigen parcialmente la excesiva progresividad del IRPF y sirven de acicate al sector de la construcción. Tampoco la propuesta del MOPTMA encontró un eco adecuado en los medios de comunicación, que presentaron sesgadamente la medida como un intento de hacer recaer sobre las clases medias los procesos de reducción del déficit público.

En el Ministerio de Economía y Hacienda se defiende la tesis –en el marco del objetivo de convergencia y de disminución del déficit público– de que deberían desaparecer las ayudas a la política de vivienda. Dichas ayudas representan alrededor de un 1% del PIB español, lo que da una idea de su repercusión en el déficit público. La tesis del ministerio es que la supresión de dichas ayudas, al reducir el déficit, favorecería la rebaja de los tipos de interés hipotecarios, lo que podría ser más beneficioso para el demandante y para la demanda de viviendas.

Este planteamiento, que puede considerarse correcto en términos macroeconómicos, olvida aspectos fundamentales de una política de vivienda:

— Favorecer el acceso a la misma de los estratos con menores niveles de renta.

— Evitar actuaciones especulativas por parte de oligopolios en un mercado muy segmentado.

Ambos aspectos obligan a que las medidas que se adopten tengan en cuenta las diferencias espaciales y sociales. Una visión sólo macro-económica no lo puede hacer, ya que deja en manos del mercado la resolución del problema del acceso a la vivienda. El mercado, al tender a agravar los desequilibrios económicos, espaciales y sociales, imposibilitaría el acceso a la vivienda, en compra o en alquiler, a amplios estratos de población, con los consiguientes efectos de marginalidad que lleva asociados frecuentemente tal situación.

Para finalizar este análisis del Plan de Vivienda 1992-1995, hemos de señalar el incumplimiento de sus previsiones en lo referente al alquiler. La utilización de las medidas proyectadas ha sido escasa. Dicho plan ha continuado la política de apoyo a la vivienda en propiedad iniciada en el régimen anterior. Este apoyo no es ajeno al hecho de que haya resultado eficaz para un colectivo importante de clase media. Queda, no obstante, sin resolver el problema de los colectivos con ingresos bajos o el de aquellos que, teniendo unos ingresos medios, por falta de acumulación de capital suficiente no pueden acometer la compra de una vivienda.

2.2 La Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU)

Con vistas a fomentar el alquiler, se aprobó la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos a finales de 1994 (Ley 29/1994, 24 de noviembre). Esta ley supone una reforma completa de la legislación anterior y afecta tanto a los alquileres futuros como a los actuales. Pretende alcanzar un equilibrio entre las partes y, al mismo tiempo, mitigar las consecuencias disfuncionales de los contratos anteriores a su entrada en vigor. Para conseguirlo busca compatibilizar rentas no abusivas para los inquilinos y obtención de una rentabilidad adecuada para los propietarios. No obstante, el proceso de actualización de rentas de los antiguos contratos que contempla presenta muchos problemas debido a su complejidad.

La LAU pretende establecer un marco legal equilibrado que puede ayudar a recuperar la confianza y la estabilidad y contribuir a un aumento del parque de viviendas en alquiler. Muy sucintamente, los alquileres futuros se van a desarrollar en el siguiente marco jurídico:

— Los contratos serán de cinco años, aunque se podrán pactar por un plazo inferior con prórrogas anuales obligatorias para el arrendador.

— El arrendatario podrá poner término al alquiler comunicándolo al arrendador con un mes de antelación a la terminación del plazo o de la prórroga.

— Tras la finalización del plazo inicial del contrato sin manifestación de las partes de su no renovación, el arrendador prorroga obligatoriamente el contrato por plazos anuales, hasta un máximo de tres años.

— Existe libertad para pactar la renta inicial entre el arrendador y el arrendatario.

— La renta se actualizará en función del IPC.

— Será obligatorio depositar una mensualidad de fianza donde determine la comunidad autónoma correspondiente.

— El arrendatario tendrá derecho preferente a la adquisición de la vivienda en condiciones de mercado en caso de enajenación de la vivienda durante la vigencia del contrato.

— Si el arrendador hiciera obras de mejora en la vivienda, tras los cinco años del contrato inicial podrá elevar la renta anual en función del coste de la obra, pero nunca en cuantía superior al 20% de la renta vigente en aquel momento. Si son obras de reparación y conservación de la vivienda en condiciones de habitabilidad, es obligación del arrendador y no tiene derecho a elevar la renta por ello.

Esta ley pretende establecer un marco favorable para que se desarrolle un mercado suficiente de alquileres. Así sería posible aumentar las posibilidades de acceso a una vivienda asequible para aquellos ciudadanos que no pueden –o no quieren– afrontar la compra de una vivienda. Los resultados esperados son una ampliación del parque de alquileres y un mayor equilibrio en los precios. En todo ello, la estabilidad legal que la LAU ofrece, tanto para los arrendadores como para los arrendatarios, es un factor fundamental.

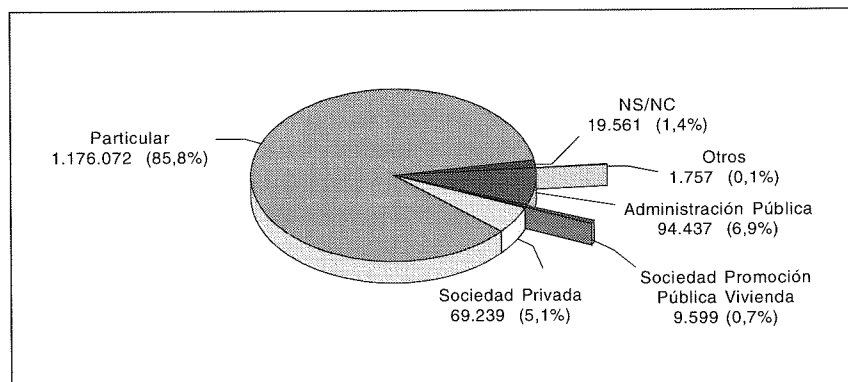
La entrada en vigor de la LAU en 1995 no ha tenido por ahora el efecto deseado. Las modificaciones introducidas para favorecer la ampliación del mercado de viviendas en alquiler sólo tendrán efectos significativos a medio plazo si vienen acompañadas de medidas de apoyo financiero o fiscal a las viviendas en alquiler o al propio alquiler. Únicamente así se conseguirá vencer las fuertes resistencias culturales de la población española hacia el arrendamiento por la única vía convincente: la demostración de sus ventajas económicas sobre la compra. Hoy por hoy, las ventajas están fuertemente sesgadas hacia

la propiedad, de manera que las viviendas en alquiler son casi en su totalidad demandadas por los que no tienen ninguna posibilidad de adquirirlas en propiedad.

El hecho de que no exista ningún tipo de gravamen ni de coste de oportunidad significativo sobre las viviendas vacías, así como la baja fiscalidad de las viviendas de segunda residencia, favorecen esta situación manifiestamente ineficiente desde la perspectiva de la función social de la propiedad inmobiliaria.

Además, la oferta de viviendas en alquiler en España está muy desprofesionalizada: un 86% proviene de particulares, un 7% de la Administración y sólo el 5% de sociedades inmobiliarias (gráfico 7). Es de esperar que los fondos de inversión inmobiliaria y las modificaciones introducidas por la LAU, junto con los incentivos del Plan de Vivienda 1996-1999, ayuden a que este porcentaje se incremente, con viviendas de menor tamaño (40-60 metros cuadrados) accesibles a amplias capas de la población. No obstante, quedarían estratos de población que no se encuentran en condiciones de acceder a la adquisición de las VPO de precio más ventajoso (Régimen especial) ni al alquiler de estas viviendas en el mercado. En esta situación se hallan los colectivos con niveles de renta inferiores a 1,5 veces el salario mínimo o con escasas posibilidades de ahorro: jóvenes, parejas recién constituidas y población en situación precaria de empleo o renta. Estas personas sólo pueden ejercer su derecho constitucional a una vivienda digna en el campo del alquiler de viviendas subvencionadas, de las cuales, a su vez, sólo se puede disponer hoy en el marco de la intervención

Gráfico 7 – Tipología de los propietarios de viviendas alquiladas



Fuente: Elaboración CECS a partir de encuesta del MOPU (1989) sobre vivienda en alquiler, *Revista española de financiación a la vivienda*, n. 12, 1990.

pública. Precisamente ésta es la línea propugnada desde la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda para el desarrollo del Plan de Vivienda 1996-1999, que tiende a consolidar y a completar los efectos previsibles de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Por otra parte, una estrategia a medio y largo plazo para solucionar el problema del acceso a la vivienda por medio del alquiler, acercando los precios medios a las posibilidades de los ingresos medios familiares, no puede olvidar que una política continuada de subvención pública no puede considerarse más que como una solución coyuntural. Sólo puede ser estructural para los estratos de población más desfavorecidos.

2.3 *Reformas legislativas para atajar el problema de la escasez de suelo*

Como comentamos en nuestro anterior informe, *España 1994*, en el *boom* especulativo inmobiliario de la segunda mitad de los ochenta, el precio del suelo experimentó un incremento espectacular: se multiplicó por más de cuatro en dicho período, sin que posteriormente, en los años 1992-1995, de estancamiento de precios en términos reales, se hayan producido reducciones significativas. Se convirtió en el factor determinante del elevado coste de la vivienda, lo que queda reflejado en el hecho de que en 1985 supusiera, como media, un 25% del precio final de la vivienda y en 1992 dicho porcentaje subiera hasta el 44%.

Como se señala, entre otros documentos, en las conclusiones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, esta situación sólo se puede modificar si las Administraciones participan en la urbanización del suelo. La rentabilidad de algunas actuaciones urbanizadoras con frecuencia no alcanza los umbrales que hacen posible la intervención de la iniciativa privada. Esto sucede normalmente en las operaciones destinadas a viviendas protegidas (y en particular, dentro de ellas, a las que se pueden dedicar al alquiler a precios reducidos) y a actividades productivas.

El resultado de la ausencia de acciones públicas de fomento de la urbanización de suelo es la escasez de solares, de la que se derivan algunos efectos inmediatos:

- Aumento del precio de la vivienda y de los alquileres.
- Imposibilidad de construir vivienda protegida.

- Presiones para densificar las zonas ya urbanizadas, con el consiguiente deterioro de su calidad ambiental.
- Inestabilidad en el sector inmobiliario.

Tales efectos son patentes en las áreas urbanas, especialmente en las grandes ciudades, donde una política de suelo eficaz es condición imprescindible para asegurar el acceso a una vivienda digna a todos los ciudadanos. Conviene recordar, no obstante, que los ayuntamientos son responsables destacados de la citada escasez. Retienen suelo porque son los principales interesados en que su precio no baje, dado que los impuestos y las plusvalías ligados al suelo y a la vivienda constituyen su más importante fuente de financiación⁸.

El Consejo de Ministros del día 13 de enero de 1995 aprobó el documento *Reformas legislativas para atajar el problema de la escasez de suelo*, basado en la propuesta que había elaborado el MOPTMA. Esta propuesta se realizó a la vista de las recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, cuyas conclusiones fueron presentadas oficialmente en ese mismo mes de 1995. En nuestro anterior informe, *España 1994*, ya hicimos referencia a alguna de las medidas que contenía, sobre todo las relacionadas con la agilización de la acción urbanizadora pública y privada, con la modificación de la Ley del Suelo y con la reforma de la fiscalidad que afecta al suelo y al proceso de urbanización.

Quisiéramos, sin embargo, destacar dos medidas legislativas de gran importancia en este ámbito:

- Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999. En él se potencia la línea de financiación específica para la urbanización pública y privada de suelo que se recogía ya en el plan anterior. Esta línea ha permitido crear más de siete millones de metros cuadrados de suelo urbanizado a precios adecuados para poder construir viviendas de protección pública. También se contemplan ayudas para la regeneración-rehabilitación urbana de los edificios y zonas degradadas, de forma que se puedan recuperar ciertos suelos y se incremente el número de viviendas en los segmentos del mercado en los que actualmente se centra la demanda. Se aprovecharían así los esperados efectos positivos de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

⁸ Véase Orgaz García, L., «Escasez de suelo y financiación municipal», en Consejo Económico y Social (Comunidad de Madrid), *Suelo y precio de la vivienda*, Ed. Civitas/Comunidad de Madrid, Madrid, 1995, p. 201-216.

Tabla 5 – Hectáreas de suelo urbanizado previstas en el Programa Estratégico de Suelo 1996-2011

	1ª fase 1996-1999	2ª fase 1999-2011	Total
Programa Estratégico de Suelo	2.500	3.500	6.000
Actuaciones integradas de suelo e infraestructuras	1.000	3.000	4.000
Total	3.500	6.500	10.000

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

— Programa Estratégico de Suelo 1996-2011. A través de actuaciones integradas de suelo e infraestructura, y de la acción concertada de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES), los ayuntamientos y las comunidades autónomas, se pretende generar suelo urbanizado suficiente para la demanda previsible. El Programa Estratégico de Suelo y las actuaciones integradas de suelo e infraestructuras se proponen cubrir un tercio –10.000 hectáreas (tabla 5)– de las necesidades totales de suelo urbanizado hasta el año 2011, estimadas en un mínimo de 33.140 hectáreas. La primera fase del Programa (1996-1999) supondría 2.500 hectáreas de suelo urbanizado –suficiente para más de 150.000 viviendas (70% VPO)–, con una inversión global de unos 300.000 millones de pesetas: 50.000 millones a cargo de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda y el resto financiado por las demás Administraciones y por el sector privado.

2.4 El Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999

El Plan de Vivienda 1992-1995 fue aprobado en el marco de una situación política significativamente diferente a la que vivimos durante la última legislatura. La coyuntura y la incertidumbre políticas contribuyeron a que el Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999 recorriera un camino nada fácil hasta su aprobación.

No se debe olvidar que la política de vivienda bien puede ser clasificada de «política de Estado» por las repercusiones sociales que tiene. Afecta a procesos de larga duración, y ahí reside su efectividad. Además, este sector es muy sensible a los cambios y a las crisis económicas. Las transformaciones radicales en la regulación y en la legislación en cortos períodos de tiempo pueden provocar efectos claramente negativos, de tal manera que un cambio de Gobierno que hiciera «tabla rasa» de los planes anteriores en política de vivienda

provocaría una falta de acción continuada con los consiguientes costes políticos, sociales y económicos.

A finales de noviembre, el MOPTMA y las comunidades autónomas llegaron a un acuerdo sobre política de vivienda. Se acordó prorrogar el Plan de Vivienda 1992-1995, con la inclusión de aspectos contenidos en el proyecto del Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999. Finalmente, el 22 de diciembre, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999. En él se estima que las necesidades en dicho período alcanzarán 1,1 millones de viviendas, teniendo en cuenta que entre 1996 y 1999 alrededor de 2,6 millones de personas cumplirán la edad media actual de emancipación, que es de 29 años. Para hacer frente a esta demanda, el nuevo plan propone ayudas para la construcción de 500.000 viviendas durante los próximos cuatro años. Se prevé que el Estado aporte 376.663 millones y que se movilicen 2,6 billones de pesetas en préstamos.

El nuevo plan cuatrienal de la vivienda, que sigue las líneas básicas del anterior, pretende que exista una mayor conexión entre las ayudas a la vivienda y el precio de ésta, por un lado, y entre el sitio en que está ubicada y la renta de la población, por otro. También se propone simplificar la tramitación y la tipología de las VPO.

En cuanto a la adquisición de la vivienda, el MOPTMA propone continuar con la política de subvenciones de los tipos de interés para las VPO. Se planea concentrar estas ayudas en las rentas menos favorecidas. Así, las que tienen ingresos inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI) pagarán un 5% de interés por la compra de la primera vivienda. Ello beneficia especialmente a los jóvenes. Éstos, además, pueden aprovechar las ayudas directas que se contemplan para los casos en que se acceda por vez primera a una vivienda. Si se tiene una «cuenta vivienda» –cuya duración se ha ampliado de 4 a 5 años– se puede acceder a ayudas de hasta el 10% del precio de la vivienda, así como al abono de los intereses del primer año de amortización del préstamo.

Para poder acceder a las ayudas, el límite máximo de ingresos familiares se mantiene en 5,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI), porque ese tope incluye aproximadamente al 90% de la población. La subsidiación de intereses variará en función de los ingresos: desde el citado 5% que pagarán las familias que no lleguen a 2,5 veces el SMI, hasta el 11% de las que están entre 4,5 y 5,5 veces el SMI y quieran comprar una vivienda de entre 90 y 120 metros cuadrados.

Cuadro 1 – Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999

Actuaciones protegibles	VPO de régimen especial		VPO de régimen general		Precio tasado	
	2,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI)		5,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI)		3,5 SMI Primer acceso	5,5 veces el salario mínimo interprofesional
Ingresos máximos	Alquiler 4% Venta 5%		Alquiler 7% Venta (%) < 3,5 SMI > 3,5 y < 5,5 SMI > 4,5 y < 5,5 SMI		6,5%	< 3,5 SMI 7,5% > 3,5 y < 4,5 SMI 9,5% < 4,5 y < 5,5 SMI 11,0% (> 90 m ² 11,0%)
Tipos de interés subsidiado del préstamo	15% 25% si < 70 m ² (50% si no hay préstamos)		10% con cuenta vivienda, 10% más los intereses del primer año		5% con cuenta vivienda 5% más los intereses	
Subvenciones en porcentaje del precio de la vivienda						
Superficie útil máxima	90 m ²				70 m ²	120 m ²
Importe máximo del préstamo cualificado	80% del precio máximo de venta				80% del precio máximo de venta en vivienda libre 80% del precio legal de venta en VPO	
Precio máximo de venta por m ² superficie útil	1,22 Mp (1) 1,04 Mp (2) 1,00 Mp (3)		1,46 Mp (1) 1,25 Mp (2) 1,20 Mp (3)			1,85 Mp (1) (4) 1,70 Mp (2) (4) 1,50 Mp (3) (5)
Importe máximo renta inicial/año	5,5% del precio máximo de venta más costes de servicios		7,5% del precio máximo de venta más costes de servicios			

Sigue Cuadro 1 – Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999

Tratamiento a los promotores de viviendas para alquiler	
– Régimen especial: tipo subsidiado del 4% más subvención del 15% al 25% del precio de la vivienda. Y excepcionalmente, subvención del 50% en lugar de subvención. – Régimen general: tipo subsidiado del 7% más subvención del 10% al 15% del precio de la vivienda. – Régimen especial: el plazo de amortización de los préstamos al promotor será de 25 años más 3 de carencia. – En VPO de promoción pública, con financiación estatal máxima del 25% o del 40% del coste de la vivienda, cuando se destine a venta o alquiler, para familias con ingresos iguales o superiores a 2,5 veces el SMI.	
Fomento de la disponibilidad de suelo urbanizado a bajo precio	
– Préstamos a promotores, a 6 años máximo (incluso período máximo de carencia de 3 años). Se amplían los préstamos a 12 años en caso de adquisición onerosa de suelo para la formación de patrimonios públicos (R.D. Legislativo 1/1992). Tipo subsidiado: 6 puntos inferior al tipo de convenio (pero no menor al 4%). – Excepcionalmente, si se renuncia al préstamo cualificado, subsidiación actualizada: 15% del coste previsto de las actuaciones.	
Fomento de las áreas de rehabilitación	
– Subvención al promotor del 40% del coste total de actuación. – Se incluye, además de obras de demolición, la posibilidad de nuevas edificaciones con superficie no superior al 10% de la de los edificios a rehabilitar.	

Notas: SMI: Salario Mínimo Interprofesional; Mp: Módulo ponderado.

1. Madrid y Barcelona.
2. Municipios del área de influencia de Madrid y Barcelona.
3. Áreas geográficas primera a cuarta.
4. Si no excede de 90 m² útiles.
5. En Madrid, Barcelona y sus áreas de influencia si excede de 90 m² útiles.

Fuente: *El País*, 28 de enero de 1996.

El nuevo plan, a diferencia del anterior, quiere dar prioridad al acceso a la vivienda en alquiler. Para el fomento del alquiler, el MOPTMA propone como nueva medida financiar hasta el 26% del coste de las VPO que se destinen fundamentalmente al alquiler, en colaboración con las comunidades autónomas y para familias con ingresos que no excedan 2,5 veces el salario mínimo interprofesional. Los promotores de VPO en alquiler podrán acceder, además, a créditos especialmente subsidiados (7% para las viviendas del régimen general y 4% para las del régimen especial). También se subsidiarán las actuaciones en rehabilitación destinadas al alquiler. Uno de los objetivos es sacar al mercado las viviendas desocupadas, ya que se cree que del millón seiscientas mil viviendas vacías que existen, medio millón pueden movilizarse fundamentalmente a través del estímulo del alquiler.

3. Nuevos contextos agudizan los viejos problemas

3.1 *Paro, movilidad y vivienda*

La introducción de los contratos de trabajo temporales en 1984, la brutal caída del empleo registrada en 1993, la reforma laboral de 1994 y el nuevo marco de una economía mundializada que exige de las empresas cada vez mayor flexibilidad y competitividad definen un nuevo contexto económico-laboral que va a tener una repercusión muy directa en las condiciones de acceso a la vivienda:

- El paro hace que aumente el número de los que de ninguna manera pueden pagar una vivienda, en propiedad o en alquiler.
- La precarización del empleo, la inseguridad laboral y la incertidumbre acerca del futuro suponen un factor de riesgo muy importante a la hora de comprar una vivienda.
- La movilidad geográfica que las empresas demandan cada vez en mayor medida se halla muy mediatizada por el factor vivienda, especialmente por una oferta de alquiler cara e insuficientemente diversificada.

De esta manera, encontramos fuertemente interrelacionados los dos problemas fundamentales que afectan hoy a la sociedad española: el paro y la vivienda. Tras los ligeros efectos correctores en los precios que se han producido en los últimos años y las ayudas a la vivienda, parece cada vez más claro que el problema de la vivienda es

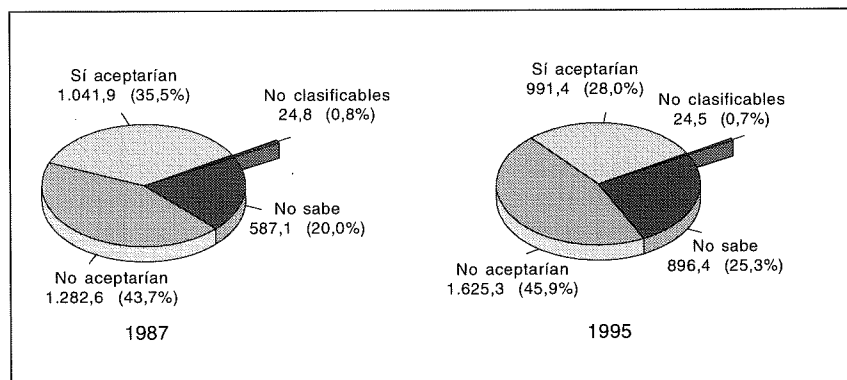
en gran medida una derivación del problema del paro, actual o posible.

La potenciación del alquiler está en sintonía con el proceso de apertura y de flexibilización en el que está embarcada nuestra economía y con la Unión Europea, que ha apostado por la movilidad geográfica y laboral. La movilidad geográfica se reconoce en el Programa de Convergencia como una de las principales medidas estructurales destinadas a conseguir una reducción de la rigidez del mercado de trabajo en Europa. El objetivo es lograr una disminución del paro y un aumento de la riqueza.

Este planteamiento choca radicalmente con la actitud de los españoles que no tienen trabajo: en 1995, sólo el 28% manifestaba que estaba dispuesto a cambiar de residencia si se le ofertaba un empleo (gráfico 8). Pero lo más preocupante es que este porcentaje ha ido disminuyendo con el paso de los años, ya que el 35% de los encuestados estaban dispuestos a cambiar de residencia a cambio de encontrar trabajo en 1987. Obviamente, las razones por las cuales los trabajadores rechazan la movilidad geográfica y residencial pueden ser muchas y muy variadas, pero uno de los factores que intervienen es el precio –de compra o alquiler– de la vivienda.

Es interesante examinar la trayectoria del régimen de tenencia según la categoría socioeconómica del sustentador principal del hogar en el régimen de vivienda en alquiler (tabla 6). Por una parte, son los parados los que en mayor medida cuentan con una vivienda en alqui-

Gráfico 8 – Parados clasificados según si aceptarían o no un trabajo teniendo que cambiar de residencia. En miles y en porcentaje. 1987-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Tabla 6 – Hogares con viviendas en alquiler según situación y categoría socioeconómica del sustentador principal. Porcentajes respecto al total de viviendas. 1989-1994

Categoría socioeconómica	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Empresarios con asalariados y profesiones liberales	15,1	12,3	11,8	7,0	8,0	8,2
Directivos de cuadros superiores y medios	23,0	15,7	11,0	11,5	15,0	15,6
Empresarios agrarios sin asalariados y miembros cooperativas	5,7	5,0	3,8	3,7	1,2	2,0
Empresarios no agrarios y trabajadores independientes	15,7	19,7	18,3	18,0	14,6	13,5
Obreros agrarios	9,0	4,8	10,2	7,1	7,3	9,7
Obreros especializados	14,6	14,3	13,7	15,1	15,5	15,1
Obreros no agrarios no especializados	16,6	14,6	18,9	16,3	15,7	17,0
Parados	18,7	16,6	16,8	23,7	19,6	17,1
Inactivos	14,1	14,1	12,2	13,6	15,4	14,5

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Boletín Estadístico*, n. 5, 1996.

ler, seguidos por los obreros no especializados y por los obreros especializados. El elevado porcentaje correspondiente a los directivos (cuadros superiores y medios) se explica por la notable movilidad funcional y geográfica de este colectivo. Por el contrario, los empresarios con asalariados, las profesiones liberales, los empresarios agrarios sin asalariados y los obreros de este mismo sector muestran porcentajes menores y, además, decrecientes.

3.2 Los jóvenes: hipotecados por la vivienda

Los factores socioeconómicos que acabamos de considerar se concentran en un colectivo muy definido: los jóvenes. La tasa de paro entre los jóvenes (más del 40%) duplica prácticamente la media de nuestro país. A ellos es a quienes afecta en mayor medida la contratación temporal y a tiempo parcial y sobre quien recae con mayor probabilidad la exigencia de movilidad geográfica.

Más de seis millones de españoles tienen entre 20 y 30 años. En este colectivo se concentra el 73% de la demanda total de vivienda. Al mismo tiempo, para el 85% de estos demandantes, con una renta mensual de unas 150.000 pesetas, las ayudas estatales para acceder a un piso en propiedad resultan insuficientes.

En la demanda juvenil de vivienda hay que diferenciar dos grupos: los jóvenes que demandan una vivienda permanente y los que demandan una vivienda de carácter estacional (los estudiantes).

Una radiografía –de las escasas que existen– que explica las relaciones entre los jóvenes y la vivienda la podemos encontrar en el *Informe Juventud en España 1992*⁹. En él se muestra que el alquiler es el régimen más habitual para la emancipación de los jóvenes, especialmente para los que viven solos (el 55%) y los que viven con otras personas ajenas a la familia (70%). Un tercio de las parejas, casadas o no, también habitan en residencias de alquiler. Y los que alquilan una vivienda lo hacen con ingresos propios en mayor medida que los que tienen una vivienda en propiedad, que contaron con la ayuda familiar en el 88% de los casos. De estas cifras se desprende el gran apoyo –muchas veces imprescindible– que presta la familia en la emancipación de los jóvenes.

No obstante, el factor clave de acceso a la emancipación y a la propiedad de una vivienda es la independencia económica del joven, lo cual no siempre va ligado a un puesto de trabajo, puesto que los salarios al inicio de la vida profesional normalmente no resultan suficientes. Así, las personas que sólo disponen de ingresos propios alquilan más frecuentemente su vivienda que los que cuentan con ayuda, ya que ésta les permite acceder a una vivienda en propiedad. La encuesta señala que casi la mitad de los jóvenes que residen con sus padres cambiaría de residencia, pero sus posibilidades económicas se lo impiden a dos tercios de ellos.

Para intentar paliar esta situación en la medida de lo posible, el Plan de Vivienda 1992-1995, respecto a los jóvenes, tenía la intención de dar prioridad al alquiler, sobre todo pensando en los estudiantes y en los jóvenes que acceden a su primer empleo. Para ello, diseñaba una tipología de viviendas (pequeños apartamentos entre 30 y 60 metros cuadrados) y diferentes modalidades de acceso en función de las necesidades y de la demanda juvenil. Así, para los jóvenes que tras su incorporación al mercado de trabajo de forma estable pretendían acceder a una vivienda en propiedad, se incluían ayudas especiales para aquellos que tuvieran menos de 30 años y una renta inferior a 2,5 veces el SMI. Para facilitar que aquellos que hubieran conseguido su primer empleo pudieran acceder a una vivienda que les permitiera la emancipación del hogar paterno sin un excesivo coste, estaban previstas ayudas para la promoción de viviendas en alquiler dirigidas a ellos.

⁹ Navarro López, M. y Mateo Rivas, M. J., *Informe Juventud en España 1992*, Instituto de la Juventud (Ministerio de Asuntos Sociales), Madrid, 1993.

El sistema de la vivienda compartida se ha empezado a difundir entre los jóvenes que tienen trabajo como solución a corto plazo o como paso intermedio antes de acceder a una vivienda propia en solitario o en pareja. En este contexto, la insuficiente y costosa oferta de plazas en colegios mayores y residencias ha dado lugar a una modalidad de alquiler compartido entre varios estudiantes en condiciones no siempre aceptables desde el punto de vista de la estabilidad o del confort. Esto no es raro en ciudades con gran peso de población universitaria como Salamanca, Valladolid, Zaragoza, etc. En estas ciudades se detecta un fuerte desfase entre demanda y oferta, lo que explica la existencia de abusos en los alquileres.

En parte para corregir esta situación, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda y la Fundación Universitaria de España firmaron a finales de diciembre de 1995 un convenio para la promoción de 50.000 viviendas en alquiler para universitarios en un período de cinco años. A esta operación se destina una financiación crediticia de 700.000 millones, mediante una rebaja de los tipos de interés de los préstamos solicitados por aquellas personas que habiliten casas para acogerse a este plan. Se pretende que los alquileres no superen las 25.000 pesetas mensuales y van dirigidos a estudiantes con ingresos medios o bajos. Se quiere promocionar un tipo de vivienda que está a caballo entre la vivienda individual y la residencia colectiva. La superficie media será de unos 50 metros cuadrados. Esta modalidad de vivienda está bastante extendida en los países europeos. Además de contribuir a saldar el déficit cuantitativo en el alojamiento universitario, supondrá un evidente acercamiento a las mentalidades y a los estilos de vida de los actuales universitarios.

Las diferentes Administraciones han comprometido también ayudas tanto para residencias universitarias como para la promoción de viviendas en los propios *campus* (tabla 7).

En algunas comunidades autónomas se está haciendo un importante esfuerzo para poner en marcha nuevas alternativas para facilitar el acceso de los jóvenes a una vivienda. Estas alternativas se hallan siempre circunscritas al alquiler y se refieren no sólo a la financiación, sino también a la estructura y al tamaño. El Injuve, por ejemplo, ha puesto en funcionamiento en Madrid una bolsa de viviendas en alquiler a precios muy bajos. Eran viviendas desocupadas que se ha conseguido sacar al mercado gracias a la garantía de continuidad de pago que el Injuve ha asumido con los propietarios y a la contratación de un seguro multirriesgos. Respecto a la estructura, se proponen nuevos tipos de viviendas con servicios comunes, que podrían estar gestiona-

Tabla 7 – Convenios del Programa de Viviendas para Estudiantes Desplazados del Ministerio de Asuntos Sociales

Convenio	Fecha firma	Organismos suscriptores	Número de apartamentos	Número de plazas
Granada	1990	Instituto de la Juventud. Junta de Andalucía. Ayuntamiento	203 (*)	406 (*)
Málaga	1990	Instituto de la Juventud. Junta de Andalucía. Ayuntamiento	90	356 (*)
Valencia	1990	Instituto de la Juventud. Generalitat Valenciana. Ayuntamiento	193	381
Valladolid	1990	Instituto de la Juventud. Junta de Castilla y León. Ayuntamiento. Universidad	201	402 (*)
Getafe	1991	Instituto de la Juventud. Comunidad de Madrid. Ayuntamiento. Universidad	202	380
Cáceres	1991	Instituto de la Juventud. Junta de Extremadura. Ayuntamiento. Universidad	100 (*)	200 (*)
Badajoz	1991	Instituto de la Juventud. Junta de Extremadura. Ayuntamiento. Universidad	102	104
Murcia	1991	Instituto de la Juventud. Comunidad Autónoma Región de Murcia. Ayuntamiento	200 (*)	400 (*)
Salamanca	1992	Instituto de la Juventud. Junta de Castilla y León. Ayuntamiento. Universidad	223	360
Barcelona (UAB)	1993	Instituto de la Juventud. Generalitat de Catalunya. Ayuntamiento de Cerdanyola Vallés. Universidad	200	400

(*) Valores aproximados.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Juventud.

das por universidades, fundaciones, etc. También existen ya algunos casos en los que ancianos y jóvenes comparten el piso de los primeros y los gastos asociados a la vivienda.

3.3 Desconfianza justificada, pero excesiva

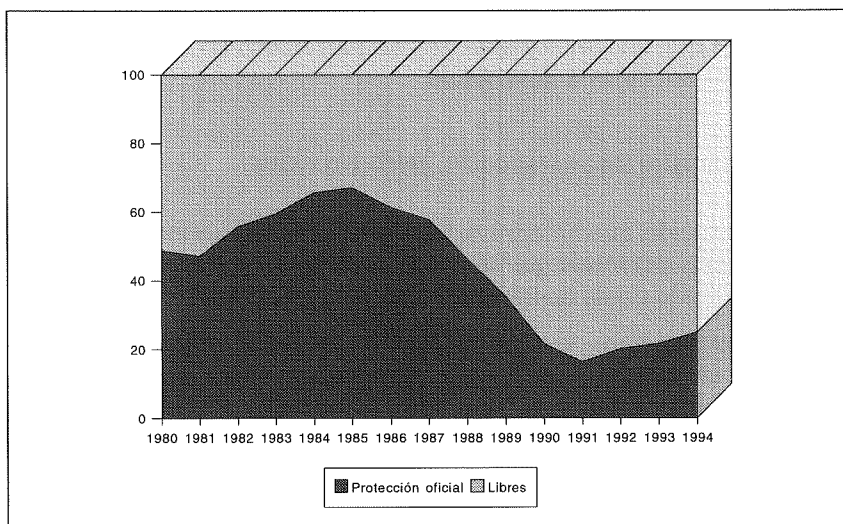
Otra situación que ha agravado el problema del acceso a la vivienda de muchas personas que no poseen importantes recursos económicos ha sido la crisis de las cooperativas de vivienda.

El encarecimiento de la vivienda a finales de los ochenta imposibilitaba formar nuevos hogares a los grupos sociales más vulnerables. Los estratos de rentas más bajas eran expulsados del mercado de vivienda. Frente a ello, hubiera cabido esperar una mayor oferta de viviendas de promoción pública. Por el contrario, este tipo de vivienda ha sufrido un retroceso paulatino, que toca fondo en 1991 (tabla 8 y gráfico 9). La respuesta a este retroceso se pretendía canalizar a través del cooperativismo.

Tabla 8 – Evolución del número de viviendas terminadas. 1980-1994

Años	Protección Oficial	Libres	Total
1980	130.922	136.838	267.760
1981	103.468	115.942	219.410
1982	131.293	103.726	235.019
1983	135.340	91.711	227.051
1984	130.011	67.951	197.962
1985	128.594	62.838	191.432
1986	121.231	75.971	197.202
1987	118.587	86.354	204.941
1988	110.975	128.518	239.493
1989	83.778	152.802	236.580
1990	60.467	220.256	280.723
1991	44.460	227.173	271.633
1992	44.800	177.600	222.400
1993	47.100	170.400	217.500
1994	54.731	164.780	219.511

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

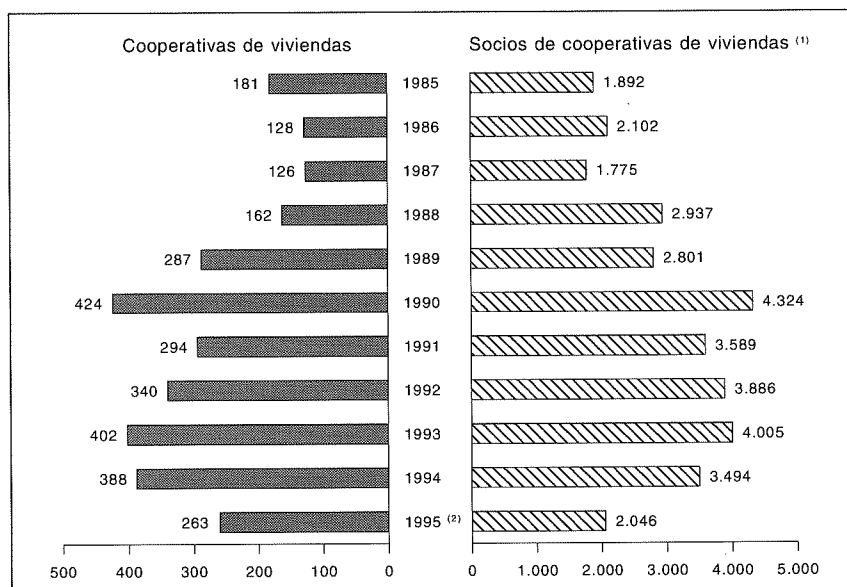
Gráfico 9 – Evolución de las viviendas terminadas de protección oficial y libres. En porcentaje. 1980-1994

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

El cooperativismo en España tiene antecedentes ilustres y ejemplares. Buena prueba de ello es que ante el *boom* inmobiliario (1985-1990), en el cual los precios de la vivienda sólo eran asequibles para una minoría de la población española, las cooperativas de vivienda volvieron a verse como una alternativa válida, con condiciones más ventajosas que las fijadas por el mercado libre (gráfico 10).

Actualmente existe una cierta desconfianza, no carente de cierta justificación, hacia el cooperativismo de vivienda. Una gestión poco transparente, retrasos injustificados, sospechosas actualizaciones al alza de los precios y, sobre todo, algunos escándalos –no muchos, pero ampliamente difundidos por los medios de comunicación, como el de PSV– han provocado que en los últimos años el cooperativismo haya entrado en un cierto descrédito y se hayan puesto en entredicho, quizás injustamente, las esperanzas en él cifradas. A pesar de todo, tiene futuro si vuelve a su genuina condición de agrupar a personas físicas, sin ánimo de lucro, que ponen en común sus ahorros con el fin de edificar conjuntamente su propia vivienda.

Gráfico 10 – Evolución del número de cooperativas de vivienda constituidas y del número de socios. 1985-1995



(1) De 1985 a 1988 no incluyen datos del País Vasco. Desde marzo de 1995 no se incluye Andalucía.

(2) Datos de enero a octubre.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, varios números.

Tabla 9 – Número de viviendas según sus características. 1992-1995

Clase de promotor	1992	1993	1994	1995 (*)
Personas físicas y comunidad de propietarios	84.880	78.002	90.473	76.675
Sociedades mercantiles	130.132	129.916	173.319	172.907
Cooperativas	15.642	18.721	17.610	25.505
Administraciones públicas	6.532	8.075	11.796	11.717
Otros promotores	5.151	2.923	3.006	3.186
Total	242.337	237.637	296.204	289.990

(*) Datos de enero a octubre.

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Boletín Estadístico*, n. 5, 1996.

De todas formas, habría que explicitar que, aun admitiendo un cierto descrédito, éste no adquiere la intensidad que algunos medios de información han querido reseñar. En 1992 el porcentaje de viviendas construidas en régimen cooperativo era del 6,45%. Dos años más tarde, en 1994, suponían el 5,95% del parque de viviendas construidas en ese año, con un descenso de apenas medio punto. Además, en 1995, de enero a octubre, dicho porcentaje subía notablemente hasta casi el 9% (tabla 9). Estos datos parecen confirmar el arraigo social que tiene el movimiento cooperativo de vivienda en España.

Por otro lado, el cooperativismo de vivienda no tiene por qué estar asociado al concepto de la vivienda en propiedad. En España son escasos los antecedentes del cooperativismo en alquiler, al contrario de lo que ocurre en los países escandinavos. Con esta fórmula se adecua la oferta de viviendas a la situación del trabajo y a las necesidades familiares de sus socios. También se asegura que estas viviendas estén cumpliendo su función social. A pesar de tan evidentes ventajas, el cooperativismo en régimen de alquiler no acaba de despegar en nuestro país.

3.4 Vivienda y evolución familiar

Los procesos socio-demográficos constituyen el principal factor configurador de las necesidades de vivienda. La situación española a este respecto se encuentra marcada por dos situaciones en las cuales se manifiestan las contradicciones entre las necesidades y demandas de vivienda y la oferta y sus condiciones.

En primer lugar, hay que destacar que la estructura poblacional española presenta unas cohortes generacionales muy numerosas en

las edades propias de la emancipación. Esto implica una fuerte demanda potencial de viviendas, como ya comentamos en el epígrafe dedicado a los jóvenes.

En este contexto, la situación estructural del mercado residencial incrementa las dificultades de acceso a la primera vivienda. Este hecho incide sobre los procesos de emancipación, contribuyendo a retrasarlos y a producir lo que se denomina «déficit residencial». Es un factor a tener en cuenta al analizar el aumento del 12% en el número de solteros en España durante los últimos ocho años (tabla 10) y el retraso de la edad de entrada al matrimonio –28/29 años en el caso de los varones y 26/27 años en el caso de las mujeres–.

En segundo lugar, hay que señalar que desde los inicios de la década de los ochenta estamos asistiendo a un incremento del número de hogares, no tanto por efecto de las elevadas tasas de natalidad del período 1961-1974, sino por la aparición de nuevos comportamientos sociales que propician un aumento considerable del número de hogares unipersonales. Como ya vimos en nuestro informe *España 1993*, según el *Censo de Viviendas 1981*, el 9,93% de los hogares españoles eran unipersonales; en 1991 el porcentaje había subido hasta el 12,91%. El incremento en números absolutos se acercó al 50% (tabla 11). Es igualmente importante el aumento de los hogares habitados por dos personas: un 24%.

En la actualidad el tamaño medio familiar se sitúa alrededor de 3,4 personas por familia, mientras que en la mayor parte de los países

Tabla 10 – Evolución de los solteros de 16 a 34 años. En miles. 1988-1995

Años	Total		Hombres		Mujeres	
	Absoluto	Índice de variación 1988=100	Absoluto	Índice de variación 1988=100	Absoluto	Índice de variación 1988=100
1988	7.328,1	100	4.103,7	100	3.224,4	100
1989	7.416,4	101,20	4.156,6	101,29	3.259,8	101,10
1990	7.488,1	102,18	4.134,9	100,76	3.353,2	104,00
1991	7.673,9	104,72	4.238,2	103,28	3.435,7	106,55
1992	7.776,7	106,12	4.308,3	104,98	3.468,4	107,57
1993	7.950,3	108,49	4.397,7	107,16	3.552,7	110,18
1994	8.079,8	110,26	4.436,9	108,12	3.642,9	112,98
1995 (*)	8.292,6	112,16	4.540,3	110,64	3.757,3	116,37

(*) Datos hasta el tercer trimestre.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Tabla 11 – Evolución del número de viviendas familiares por el número de personas que la habitan. 1981-1991

Número de habitantes por hogar	1981		1991		Variación intercensal 1981-1991
	Absoluto	%	Absoluto	%	
Total	10.275.928	100	11.824.848	100	15,07
1	1.020.127	9,93	1.527.111	12,91	49,70
2	2.155.269	20,97	2.681.663	22,68	24,42
3	2.007.614	19,54	2.424.689	20,51	20,77
4	2.285.423	22,24	2.734.534	23,13	19,65
5	1.439.390	14,01	1.420.000	12,01	-1,35
6 y más	1.368.105	13,31	1.036.851	8,77	-24,21

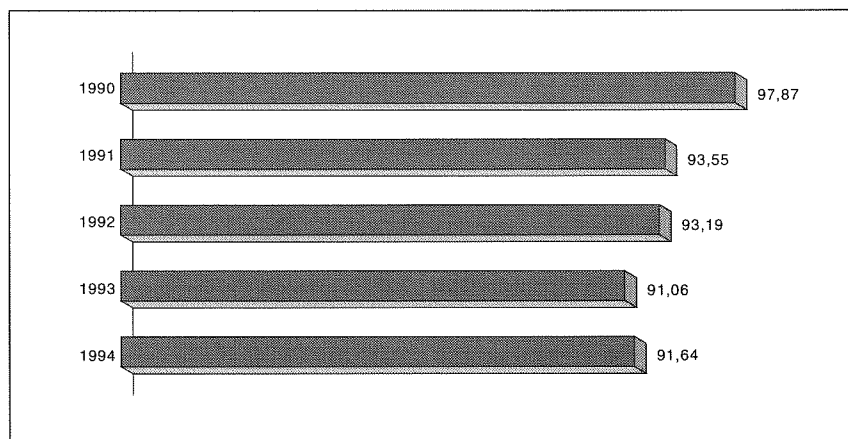
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Viviendas 1981. Tomo I. Resultados nacionales*, 1987 e INE, *Censos de Población y Viviendas 1991. Muestra avance. Principales resultados*, 1992.

Europeos está entre 2,6 y 2,7 personas por familia. Si se tiene en cuenta que España es uno de los países europeos con una tasa de natalidad más baja, tendremos que concluir que, tras un período de transición en el que se emanciparán las cohortes de edad más numerosas –las nacidas en los años sesenta–, los hogares adquirirán tamaños medios similares a los de los países vecinos.

La superficie media de la vivienda en Europa es menor que en España. La vivienda tipo que se está construyendo mayoritariamente en nuestros países vecinos es de hasta 60 metros cuadrados, sobre todo apartamentos. Éste es un dato coherente con el menor tamaño familiar y el importante porcentaje de hogares unipersonales. En España aún no se ha producido ese ajuste de la tipología de la vivienda a las nuevas condiciones socio-demográficas. Ha disminuido el tamaño medio (gráfico 11) y la vivienda que se ha impuesto en los últimos años es la que tiene una superficie entre 61 y 90 metros cuadrados (tabla 12). No obstante, en la misma tabla podemos observar que en el período 1981-1994 han aumentado las viviendas de más de 120 metros cuadrados y que, por el contrario, han sufrido un recorte considerable las de menos de 60 metros cuadrados.

Dada la progresiva y rápida reducción del tamaño de los hogares españoles y el paulatino aumento de los unipersonales, está empezando a producirse ya, y se incrementará en un futuro cercano, una manifiesta inadecuación entre la oferta inmobiliaria y las demandas sociales. Los elevados precios que determina un mayor tamaño son un factor que dificulta la satisfacción de las necesidades habitacionales de importantes colectivos: solteros/as, parejas jóvenes, viudos/as y personas mayores.

Gráfico 11 – Evolución de la superficie media útil por vivienda. En metros cuadrados. 1990-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Boletín Estadístico*, n. 4, 1995.

La demanda de vivienda

La futura demanda de viviendas es difícil de predecir debido a la multitud de variables que influyen en ella. En líneas generales, su cuantificación depende de dos factores:

- Las necesidades que se derivan del incremento del número de familias. Para ello se tiene en cuenta el saldo anual familiar, la diferencia entre las familias que se forman y las que desaparecen en un año.
- Las necesidades que se derivan de la reposición de viviendas, es decir, aquellas viviendas susceptibles de ser destruidas por no haber tomado la opción de rehabilitarlas. La Dirección General de la Vivienda ha establecido que la tasa anual de reposición en España es del 0,8% sobre el total de viviendas.

Tabla 12 – Viviendas clasificadas por su tamaño. En porcentaje. 1981-1994

Superficie útil en m ²	1981	1990	1991	1992	1993	1994
Menos de 60 m ²	22,70	16,34	16,42	15,30	15,31	15,17
61-90 m ²	45,60	40,90	45,09	47,87	53,32	53,48
91-120 m ²	21,00	23,98	23,38	22,12	18,48	17,67
Más de 120 m ²	10,70	18,72	15,11	14,71	12,90	13,68

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Viviendas 1981*, y de MOPTMA, *Boletín Estadístico*, n. 4, 1995.

Para el período 1991-1996, se ha estimado que son necesarias alrededor de 236.000 viviendas anuales (tabla 13). Hay que tener en cuenta que en 1996 se alcanza el punto más alto de la curva del incremento potencial del número de familias (gráfico 12). A partir de entonces se registrará un notable descenso, cuando empiece a ser manifiesta la influencia de la reducción de la natalidad después de 1975.

3.5 *Calidad de la vivienda y calidad de vida*

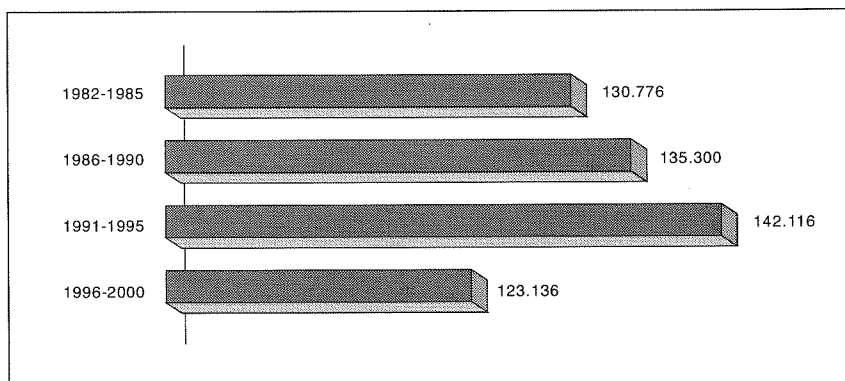
Indudablemente, la satisfacción con la propia vivienda es un indicador de la calidad de vida del ciudadano. Esta satisfacción está asociada a la percepción subjetiva que cada uno tenga de la cobertura de sus necesidades. A pesar de la subjetividad que encierra, tenemos indicadores materiales que nos pueden señalar el grado de satisfacción del ciudadano con su residencia: la superficie por persona, la calidad constructiva, la distancia al trabajo, los servicios residenciales, personas por habitación, etc.

Tabla 13 – Estimación de las necesidades anuales de vivienda en España. 1991-1996

Comunidades autónomas	Saldo anual familiar	Objetivo reposición (0,8%)	Necesidades anuales
Andalucía	23.341	15.644	38.982
Aragón	4.394	3.174	7.568
Asturias	4.350	2.842	7.192
Baleares	2.471	1.862	4.333
Canarias	4.956	3.161	8.117
Cantabria	1.954	1.242	3.196
Castilla-La Mancha	6.203	4.070	10.273
Castilla y León	10.039	6.407	16.446
Cataluña	22.959	15.513	38.472
Comunidad Valenciana	13.543	9.689	23.232
Extremadura	3.935	2.536	6.471
Galicia	10.673	6.296	16.969
Madrid	18.003	12.317	30.320
Murcia	3.454	2.376	5.830
Navarra	1.948	1.251	3.199
País Vasco	8.301	5.063	13.364
La Rioja	979	677	1.656
Ceuta y Melilla	429	252	681
Total	141.932	94.372	236.304

Fuente: Informe para una nueva política de vivienda. V90. MOPT, Madrid, 1992.

Gráfico 12 – Saldo familiar. 1982-2000



Fuente: Informe para una nueva política de vivienda. V90. MOPT, Madrid, 1992.

En las encuestas relacionadas con la calidad de la vivienda que a continuación mencionaremos se detecta una doble insatisfacción: los que quieren mejorar su vivienda para solucionar carencias o adaptarla a las nuevas necesidades, y los que, teniendo una valoración negativa de su vivienda, manifiestan su voluntad de trasladarse a otra más confortable, más amplia o de mejor localización (tabla 14).

Las cualidades más apreciadas por los ciudadanos según la encuesta *Habitatia 88*, realizada por el Consejo Superior de Arquitectura, son la buena calidad constructiva, la luminosidad y la amplitud. En cuanto a la calidad constructiva, según datos del MOPTMA, el 91,5% del parque de viviendas en propiedad está en un estado «aceptable» o «bueno», frente al 79% de la vivienda en alquiler (gráfico 13). Esta diferencia porcentual parece estar relacionada con la ocupación de la vivienda, pues las de propiedad se ocupan en mayor proporción que las de alquiler.

La encuesta *Habitatia 88* está en sintonía con la *Encuesta sobre Vivienda y Calidad*, publicada por el Instituto Nacional de Consumo en 1994. En dicha encuesta las reclamaciones por falta de calidad en el sector de la edificación ocupan el primer lugar entre todos los sectores productivos. El 48,2% de las viviendas con menos de diez años han presentado algún defecto. El 51,9% corresponde a defectos de acabados, el 23,3% tiene que ver con la estancidad y las humedades y el 17,7% con la carpintería, por citar los más significativos.

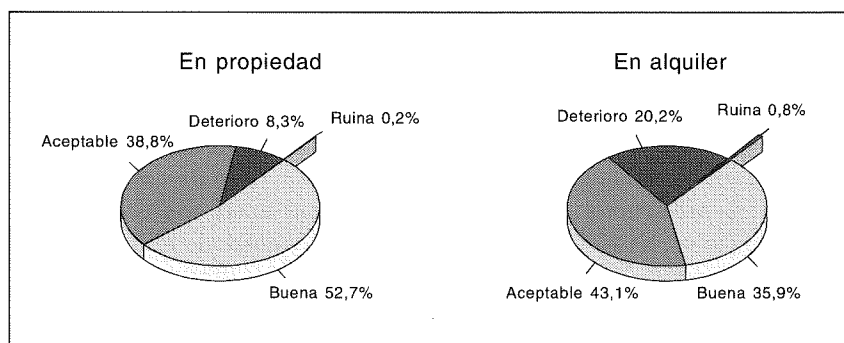
Tabla 14 – Motivos del último cambio de vivienda en España. 1991

Motivos	Absoluto	%
Cambio de vivienda asociado a un cambio de población de residencia	3.142.511	31,2
Cambio de vivienda no asociado a un cambio de población de residencia	6.926.248	68,8
Motivos ajenos al sujeto/cónyuge	530.042	5,3
Motivos personales del sujeto/cónyuge	6.173.184	61,3
(a) Circunstancias personales	2.168.592	21,5
(b) Pérdida de vivienda anterior	265.146	2,6
(c) Adquisición/acceso a otra vivienda	1.590.836	15,8
(d) Motivado por otras razones	2.298.500	22,8
– Deseo de una vivienda más grande	514.266	5,1
– Deseo de una vivienda más pequeña	24.226	0,2
– Deseo de una vivienda mejor	1.448.507	14,4
– Deseo de cambiar de barrio	97.007	1,0
– Necesidad de una más económica	85.983	0,9
– Aproximación al trabajo/estudio	203.554	2,0
– Otros motivos	10.032	0,1
No constan	223.022	2,2
Total	10.068.760	100

Fuente: INE, *Encuesta Sociodemográfica 1991. Tomo II. Resultados nacionales. Volumen 2. Movimientos migratorios y vivienda*, 1993.

Otro indicador es la *Memoria Anual del Defensor del Pueblo*, que aunque no tiene un valor estadístico, sí puede ser indicativa de las quejas de los ciudadanos con relación a la vivienda. Éstas se concretan, coincidiendo con las encuestas mencionadas, en quejas por deficiencia constructiva, problemas de salubridad y problemas de higiene.

Gráfico 13 – Estado del parque inmobiliario. En porcentaje. 1990



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Los costes económicos derivados de la falta de calidad se evalúan en, aproximadamente, un 10% de la facturación anual del sector, lo que supuso en 1992, que es cuando se hizo la *Encuesta sobre Vivienda y Calidad*, pérdidas cifradas en 600.000 millones de pesetas. Esto obliga a considerar que cada 10 años el sector pierde por falta de calidad el equivalente a la producción de un año¹⁰.

Estas cifras, además de la comentada insatisfacción de los usuarios, indican la necesidad de una nueva política de calidad. Con ella, se debería conseguir mejorar todo el proceso constructivo, evitar defectos y deficiencias y aumentar la confianza de los usuarios en unos nuevos productos inmobiliarios, reduciendo o eliminando las dudas, hoy más que razonables, con las que nos han habituado innecesariamente a convivir.

Parece necesario, por tanto, poner en marcha un plan de calidad de la vivienda que trate de dar respuesta adecuada a los usuarios de la edificación y, concretamente, a los consumidores de vivienda, que demandan cada vez en mayor medida la atención de los poderes públicos para solucionar la eventual falta de calidad de las edificaciones. Para muchos ciudadanos la vivienda es el único patrimonio al que pueden acceder, y ello a base de hipotecar, durante un período de entre 15 y 20 años, todo el ahorro que su trabajo les permite. Resulta por ello socialmente inaceptable comprobar las dificultades de todo orden que padecen para conseguir que el bien adquirido les sea entregado y, en su caso, repuesto en óptimas condiciones de uso.

¹⁰ Carreras, B., «Líneas básicas de la actual política estatal de vivienda», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 99, 1994.

III. INDICADORES

1. Los problemas de la ciudad

Los principales problemas y contradicciones de la sociedad se concentran en las ciudades. En ellas se manifiestan los principales traumas que la agrupación de la población y de la actividad productiva han generado: congestión, contaminación y pérdida de calidad de vida urbana. Como se señalaba en el informe *España 1994*, se concentra la actividad y los puestos de trabajo y, a la vez, se reduce el tiempo de ocio como consecuencia de la congestión del tráfico y del incremento del tiempo invertido en desplazamientos. Aumenta la esperanza de vida, pero se generan nuevos y progresivos riesgos de enfermedad por las condiciones ambientales, el ruido, el riesgo de accidentes... Se produce riqueza, pero también surgen amplias bolsas de pobreza, con viviendas en malas condiciones y altos niveles de desempleo.

Sucesivas encuestas realizadas en las principales ciudades europeas por la UNESCO y por Demoscopia sobre el grado de satisfacción que le produce al ciudadano vivir en su ciudad y sobre los principales problemas que encuentra en la misma, indican la importancia relativa de la cuestión «vivienda» respecto a otras en cada ciudad. Aun con las limitaciones características de estas encuestas y con los distintos condicionantes que inciden en las respuestas a las mismas en cada país, el problema del precio de la vivienda queda situado, como media, en sexto lugar. Sólo en París, Madrid, Copenhague, Berlín y Lisboa esta cuestión ocupa un lugar destacado, como apreciamos en la tabla 16.

2. Estructura territorial de los precios de la vivienda en España

El precio medio de la vivienda nueva en las capitales de provincia españolas ha pasado de 158.700 pta./m² que tenía al final de 1994, hasta las 164.500 pta./m² construido que alcanzó a finales de 1995, con un aumento del 3,7% (tabla 17). Continúa la tendencia de subidas moderadas apreciada a lo largo de todo el año 1994, especialmente en el segundo semestre.

Por comunidades autónomas, destacan los aumentos en el País Vasco (8,3%) y Asturias (7,3%). Sólo en Cantabria se produce un descenso en el precio de la vivienda. En el gráfico 14 pueden apreciarse las diferencias por provincias en el precio por metro cuadrado en la capital a finales de 1995. Se puede trazar una clara línea divisoria entre lo que queda al sur de Madrid y el resto del país. Dentro de este último grupo resultan llamativos –dada su situación socioeconómica– los elevados precios que se registran en Asturias, Cantabria, Burgos y Salamanca. Aunque en este último caso el importante peso relativo de la población universitaria y el consiguiente atractivo económico del alquiler es un factor relevante, hay que tomar en consideración otros factores explicativos.

En la última década se perfilan claramente dos períodos en lo que a los precios de la vivienda se refiere. En la tabla 18 se puede apreciar perfectamente la separación neta entre los años anteriores y posteriores a 1991. De 1985 a 1991 se produce un aumento muy importante de los precios en todas las comunidades autónomas. No obstante, la diferencia entre el índice 385 de Cataluña y el 165 de La Rioja es muy llamativo y revelador de las grandes diferencias que se dan entre distintos territorios de nuestro país. En el período 1991-1995 asistimos a un claro estancamiento –y hasta reducción en algunos casos– de los precios. Sería interesante analizar las causas de que las mayores subidas en este período se registren en Extremadura y País Vasco.

3. Ocupación y régimen de tenencia de las viviendas

En las tablas 19 y 20 completamos la información que ya dimos el año pasado referente al tipo de ocupación y al régimen de tenencia de las viviendas. Respecto al tipo de ocupación (tabla 19), es interesante constatar la importancia que en este aspecto tiene el turismo. Las proporciones más altas de viviendas familiares las encontramos en Baleares (588 viviendas familiares por cada 1.000 habitantes) y en la Comunidad Valenciana (544). Sin embargo, si observamos la columna correspondiente a las viviendas principales, vemos que las diferencias entre comunidades autónomas son mucho menores. La explicación está en la columna correspondiente a las viviendas secundarias, precisamente aquellas destinadas a las vacaciones. La importancia de este grupo en las comunidades autónomas de Castilla y León y Castilla-La Mancha se explica por el gran número de habitantes que emi-

graron a las grandes ciudades y que siguen conservando viviendas en sus lugares de origen.

La tabla 20 ilustra el descenso que se sigue produciendo en el número de viviendas en alquiler. Se observa una leve caída de la propiedad en los municipios con más de 50.000 habitantes y en las capitales (del 73,47% al 73,10%). Sin embargo, esta disminución no se compensa con un aumento del alquiler en esos mismos municipios, ya que desciende también en ellos. Destaca, igualmente, el importante descenso del alquiler en los municipios de 10.000 a 50.000 habitantes: de un 15% a un 11%.

4. Estimaciones de necesidades de suelo urbanizado

Las estimaciones de las necesidades de suelo urbanizado, que se recogen en la tabla 21, pueden evaluarse en un mínimo de 33.140 hectáreas, para el año 2011, en el conjunto de los 590 municipios que, o bien tienen una población superior a los 20.000 habitantes, o bien están ubicados en un área metropolitana. El cálculo de tales necesidades se basa en la evolución demográfica, en el incremento del número de hogares (por disminución del número medio de habitantes por vivienda ocupada), en las estimaciones de las posibilidades de reutilización y rehabilitación del parque de viviendas existente y en la estimación de la demanda de suelo para actividades productivas. La distribución de las necesidades de suelo entre las diversas comunidades autónomas se incluye en la tabla 22.

Tabla 15 – Viviendas financiadas acumuladas a 1-12-95 y cumplimiento de los objetivos del Plan de Vivienda 1992-1995

Comunidades autónomas	Viviendas financiadas					Viviendas financiadas/Objetivos (%)								
	Viviendas de Protección Oficial		Viviendas de Precio Tasado	Rehabilitación (1)	Total viviendas	Suelo (m²) (2)	Total	Viviendas de Protección Oficial		Viviendas de Precio Tasado	Rehabilitación	Total viviendas	Suelo (m²)	Total
	Régimen general	Régimen especial						Régimen general	Régimen especial					
Andalucía	62.444	10.482	17.608	5.191	95.725	28.515	124.240	151,48	89,66	190,36	69,58	137,49	107,73	129,29
Aragón	9.327	404	5.117	1.173	16.021	57	16.078	132,45	50,00	114,04	62,23	112,65	13,64	109,82
Asturias	5.344	2.123	5.501	3.476	16.444	3.451	19.895	85,64	114,51	187,49	101,02	113,65	72,85	103,52
Baleares	4.317	880	1.714	379	7.290	2.167	9.457	104,96	77,53	78,73	88,76	92,84	73,76	87,65
Canarias	4.804	10.595	2.246	482	18.127	10.820	28.947	121,62	124,65	124,78	41,44	117,61	230,31	143,94
Cantabria	1.375	113	2.530	1.041	5.059	0	5.059	67,97	17,28	119,34	59,79	77,38	-	77,38
Castilla-La Mancha	15.423	4.397	2.815	575	23.210	225	23.435	138,16	158,11	105,99	63,89	132,63	9,52	117,98
Castilla y León	8.138	921	14.310	1.720	25.089	8.422	33.511	103,96	26,63	126,01	127,79	104,59	108,00	105,42
Cataluña	18.480	4.688	43.848	7.085	74.081	21.421	95.502	104,89	109,84	143,03	115,96	126,34	88,53	115,30
Comunidad Valenciana	29.498	21.729	13.365	6.878	71.470	10.282	81.752	95,13	625,29	173,91	114,44	148,34	94,31	138,37
Extremadura	9.498	3.213	2.680	2.064	17.455	0	17.455	130,65	117,05	92,10	121,06	119,31	0,00	115,35
Galicia	10.092	3.355	9.319	1.238	24.004	793	24.797	85,51	136,38	123,37	60,54	100,60	40,48	96,04
Madrid	32.598	9.212	3.611	9.107	54.528	15.050	69.578	102,51	108,38	42,73	108,74	95,45	85,48	93,10
Murcia	13.060	4.944	2.823	664	21.491	1.649	23.140	97,30	319,17	103,14	37,54	110,34	66,38	105,37
La Rioja	2.635	1.151	1.541	1.866	7.193	2.570	9.763	140,31	104,16	111,75	117,95	121,01	467,27	150,34
Ceuta	28	0	87	13	128	0	128	9,49	0,00	66,92	5,53	18,82	-	18,82
Melilla	215	0	105	64	384	0	384	27,15	-	23,28	15,50	23,19	-	23,19
Total	227.276	78.187	129.220	43.016	477.699	105.422	583.121	113,94	142,19	130,88	92,30	119,49	97,94	114,92

(1) En las actuaciones de rehabilitación se computan 11.669 viviendas con sólo subvención (en Castilla-La Mancha se está procediendo a su contabilización) y 13.435 procedentes de las áreas de rehabilitación.

(2) En las actuaciones de suelo se computan 17.220 viviendas con sólo subvención.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Tabla 16 – Orden de los principales problemas sentidos por los ciudadanos en algunas ciudades europeas

MEDIA 14 CIUDADES (las señaladas más Luxemburgo, Dublín y Milán)	Atenas	París	Barcelona	Bruxelas	Madrid	Copenhague	Berlín	Londres	Roma	Amsterdam	Lisboa
1º Medio ambiente	1º	1º	1º	1º	2º	1º	1º	1º	2º	2º	2º
2º Inseguridad	6º	5º	2º	2º	1º	3º	2º	3º	5º	1º	3º
3º Circulación	2º	4º	4º	3º	4º	6º	3º	4º	1º	3º	5º
4º Transporte	3º	6º	5º	6º	5º	8º	6º	2º	3º	5º	5º
5º Coste de la vida	4º	6º	5º	6º	5º	8º	6º	2º	3º	5º	1º
6º Precio vivienda	8º	3º	8º	8º	3º	4º	4º	6º	6º	8º	4º
7º Oferta de trabajo	7º	8º	6º	7º	7º	7º	7º	10º	7º	7º	6º
8º Equipamiento social	5º	9º	7º	10º	8º	2º	9º	7º	4º	9º	8º
9º Inmigrantes	9º	7º	9º	5º	9º	9º	8º	8º	8º	4º	10º
10º Conservación patrimonio	10º	10º	10º	9º	10º	10º	10º	9º	10º	10º	9º

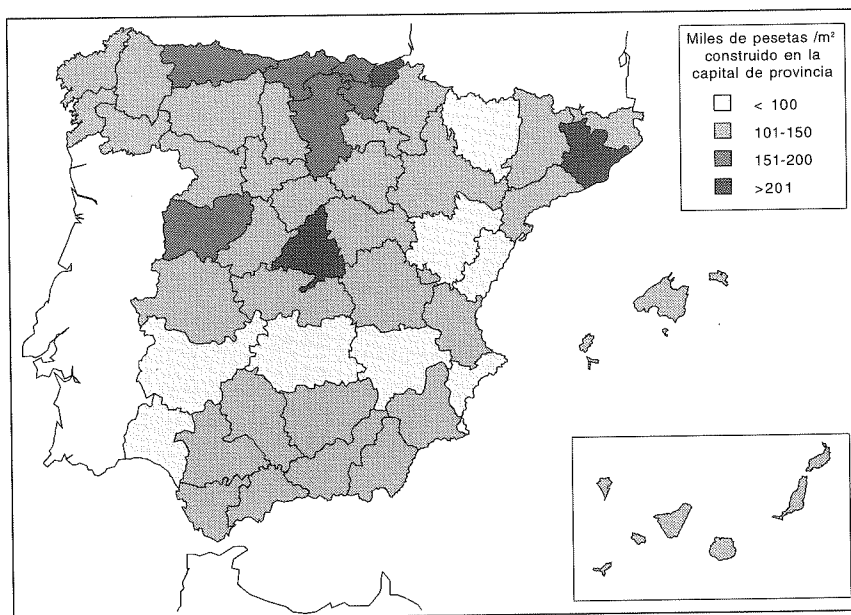
Fuente: UNESCO, *Calidad de vida en las ciudades europeas. Síntesis y conclusiones*, París, 1994, mimeo.

Tabla 17 – Evolución de los precios medios de la vivienda nueva en capitales de provincia por comunidades autónomas. Miles de pta./m² construido. 1985-1995

Comunidades autónomas	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	47,6	53,5	61,4	79,7	100,4	112,0	111,3	108,3	106,5	109,7	112,6
Aragón	47,7	57,8	63,1	68,1	109,7	119,4	118,5	115,3	117,6	122,4	127,9
Asturias	58,3	61,3	81,9	101,2	144,1	150,0	143,0	137,0	137,0	145,2	155,8
Baleares	38,5	46,2	67,1	90,2	95,0	112,0	110,0	108,0	108,0	112,7	115,5
Canarias	46,1	50,3	73,3	93,3	119,0	129,7	125,4	118,3	110,6	112,4	118,4
Cantabria	35,5	72,9	79,7	109,2	140,0	150,0	163,0	160,0	147,3	155,5	154,7
Castilla-La Mancha	42,8	49,2	58,3	70,8	88,7	98,1	101,3	101,3	103,3	105,6	108,1
Castilla y León	41,3	51,2	64,3	83,3	108,8	120,9	124,9	127,1	128,5	133,8	138,8
Cataluña	51,8	63,7	99,5	129,9	165,4	192,5	199,5	199,7	203,3	210,1	222,6
Com. Valenciana	41,1	53,6	64,1	82,8	108,6	112,9	111,6	109,7	109,6	108,7	110,4
Extremadura	38,0	51,5	73,3	76,9	80,6	84,6	83,2	89,4	93,3	100,1	103,7
Galicia	46,8	59,3	81,8	80,9	91,2	107,8	110,3	108,8	111,7	118,8	125,4
Madrid	77,2	110,7	147,4	191,3	235,0	242,0	234,0	228,0	224,0	234,6	241,0
Murcia	49,9	50,3	55,4	70,6	99,0	105,0	102,0	104,0	108,0	108,6	109,0
Navarra	45,7	74,4	91,9	105,7	121,6	135,0	142,0	146,0	145,0	141,0	142,6
País Vasco	64,3	71,2	88,0	109,8	137,2	156,6	161,4	163,9	168,8	182,7	198,0
La Rioja	74,3	80,3	86,9	94,0	101,7	115,0	123,0	122,0	125,0	122,3	122,7
Media nacional	54,2	68,7	89,0	113,5	142,7	155,3	155,0	152,9	152,6	158,7	164,5

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

Gráfico 14 – Precio medio de viviendas nuevas en las capitales de provincia. Diciembre 1995



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

Tabla 18 – Evolución del índice de variación de los precios medios de las viviendas nuevas en las capitales de provincia por comunidades autónomas. 1985-1995

Comunidades autónomas	Precios 1985-1991 Base 1985=100	Precios 1985-1995 Base 1985=100	Precios 1991-1995 Base 1991=100
Andalucía	233,82	236,95	101,17
Aragón	248,42	268,13	107,93
Asturias	245,28	267,24	103,95
Baleares	285,71	300,00	105,00
Canarias	272,01	256,83	94,42
Cantabria	304,67	435,77	94,91
Castilla-La Mancha	236,68	252,50	106,71
Castilla y León	302,42	336,08	111,13
Cataluña	385,13	429,73	111,58
Comunidad Valenciana	271,53	268,61	98,92
Extremadura	218,94	272,89	124,64
Galicia	235,68	267,95	113,69
Madrid	303,10	312,18	102,99
Murcia	204,40	218,44	106,86
Navarra	310,72	312,04	100,42
País Vasco	251,01	307,93	122,68
La Rioja	165,54	165,14	99,76
Media nacional	285,97	303,50	106,13

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

Tabla 19 – Tipos de ocupación de viviendas por 1.000 habitantes en 1991

Comunidades autónomas	Viviendas familiares	Viviendas principales	Viviendas secundarias	Viviendas desocupadas	Viviendas en alquiler
Andalucía	415,29	285,07	59,90	67,32	28
Aragón	487,01	336,62	77,32	73,07	39
Asturias	423,48	325,58	42,76	55,13	48
Baleares	588,64	331,12	117,00	140,53	66
Canarias	398,29	271,31	47,62	79,35	39
Cantabria	431,25	296,48	77,92	56,85	27
Castilla-La Mancha	496,40	308,34	111,99	76,07	22
Castilla y León	499,82	315,63	105,46	78,73	35
Cataluña	460,78	325,35	70,00	65,42	59
Comunidad Valenciana	544,71	316,12	129,80	98,79	32
Extremadura	447,27	301,80	76,37	69,11	20
Galicia	417,83	290,42	45,25	82,16	30
Madrid	497,74	317,72	29,98	50,03	29
Murcia	467,08	287,75	99,48	79,85	30
Navarra	391,32	302,89	34,38	54,04	25
País Vasco	369,66	302,31	17,92	49,43	22
La Rioja	490,52	323,66	89,39	77,47	26
Ceuta y Melilla	287,64	265,58	2,63	19,49	96
Total nacional	446,43	307,00	68,64	70,78	35

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censos de Población y Viviendas 1991. Muestra avance. Principales resultados*, 1992.

Tabla 20 – Distribución de los hogares según el régimen de tenencia de su vivienda principal por tamaño del municipio. 1985-1993

Años/Tamaño municipios	Total		Propiedad o acceso		Alquiler		Otros	
	Valores absolutos	%	Valores absolutos	%	Valores absolutos	%	Valores absolutos	%
Total 1985	10.531.444	76,94	8.103.350	76,94	1.734.978	16,47	693.116	6,58
Municipios menores de 10.000 hab.	2.879.096	82,56	2.377.053	82,56	275.154	9,56	226.889	7,88
De 10.000 a 50.000, excepto capitales	2.166.891	78,26	1.695.812	78,26	326.578	15,07	144.501	6,67
Mayores de 50.000 y capitales	5.485.457	73,47	4.030.485	73,47	1.133.246	20,66	321.726	5,86
Total 1993	11.930.942	77,75	9.275.752	77,75	1.814.859	15,21	840.331	7,04
Municipios menores de 10.000 hab.	3.236.479	83,55	2.704.233	83,55	285.961	8,84	246.285	7,61
De 10.000 a 50.000, excepto capitales	2.519.752	81,65	2.057.427	81,65	279.290	11,08	183.035	7,26
Mayores de 50.000 y capitales	6.174.711	73,10	4.514.092	73,10	1.249.608	20,23	411.011	6,66

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE. *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*, varios años.

Tabla 21 – Necesidades de suelo urbanizado hasta el año 2011 en los municipios urbanos

	Áreas urbanas mayores de 50.000 hab.	Municipios entre 20.000 y 50.000 hab.	Total municipios urbanos
Número de municipios	487	103	590
Población 1991	24.680.607	2.885.529	27.506.136
Población estimada 2011	27.540.301	3.454.846	30.995.147
Necesidades estimadas de viviendas hasta el 2011(*)	1.897.412	332.524	2.229.936
Viviendas recuperables por rehabilitación	280.057	47.062	327.119
Necesidades de nuevas viviendas hasta el año 2011	1.371.452	244.138	1.615.590
Necesidades de suelo para otros usos (en ha)	9.846	1.753	11.599
Necesidades totales de suelo urbanizado (en ha)	28.132	5.008	33.140

(*) De acuerdo con las estimaciones demográficas y con las hipótesis de un descenso de dos décimas en el número actual de personas por vivienda.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Tabla 22 – Necesidades de suelo urbanizado. Áreas urbanas superiores a 50.000 habitantes y municipios superiores a 20.000 habitantes e inferiores a 50.000. Totales agregados por comunidades autónomas

Comunidades autónomas	Total hectáreas a urbanizar
Andalucía	10.539
Aragón	365
Asturias	93
Baleares	767
Canarias	2.536
Cantabria	662
Castilla-La Mancha	1.230
Castilla y León	3.853
Cataluña	2.723
Comunidad Valenciana	5.087
Extremadura	531
Galicia	2.093
Madrid	1.793
Murcia	663
Navarra	931
País Vasco	1.193
La Rioja	448
Ceuta	39
Melilla	6
TOTAL	35.542

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.