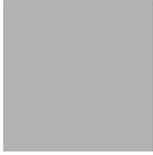


De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista

RAMÓN BETRÁN ABADÍA

ARQUITECTO

De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista



Ramón Betrán Abadía

La política de vivienda entre 1939 y 1975

Superada su etapa autárquica, el régimen franquista acometió una ambiciosa política de desarrollo basada en el principio del fomento de aquellas localizaciones y actividades más rentables para el gran capital, con sacrificio de otras alternativas. La construcción, junto con el turismo y la industria del automóvil, representó un papel puntero que en el período del desarrollismo.

La experiencia norteamericana de la posguerra inspiró el impulso de una profunda transformación del escenario territorial basado en la creación de autopistas y redes arteriales (complejo coche-autopista) y el fomento de la vivienda en propiedad, todo ello encaminado a la potenciación del sector de la construcción y a la reconstrucción del escenario social bajo el prisma del conformismo político.

Estos planeamientos situaron las ayudas públicas a la vivienda en una posición singular, ya que sus destinatarios no fueron quienes necesitaban una vivienda para vivir, sino quienes, gracias a ellas podrían comprarla y, por tanto, canalizar su ahorro personal hacia la inversión inmobiliaria. En pocas palabras, las ayudas a la vivienda no se destinaron, salvo porciones marginales, a quienes sin ellas no podían disponer de ella, sino, indirectamente, a la industria de la construcción, a la banca y a los propietarios de suelo.

La instauración de una política de la vivienda de esta naturaleza se acompañó con una política urbanística, articulada sobre la ley del suelo de 1956 y sus sucesivas reformas, una norma volcada en la producción de suelo urbanizado coherente con la

evolución del derecho urbanístico-residencial español desde mediados del siglo XIX. Los ordenamientos urbanísticos de los países europeos más industrializados fueron extensiones de su legislación decimonónica sobre la vivienda obrera, consecuentes con la constatación de que la solución de este problema requería actuar con una escala urbana y disciplinar las tendencias espontáneas del mercado del suelo para compensar sus efectos más nocivos. La *Woningwet* holandesa de 1901 y la ley urbanística inglesa de 1909 pusieron la vivienda popular en el centro de la cuestión de la transformación y el crecimiento de la ciudad.

La legislación urbanística española, por el contrario, nació a mediados del siglo XIX –cuando ni siquiera se atisbaba una normativa específica sobre la vivienda obrera– para optimizar el rendimiento privado del mercado del suelo; no sólo no prestó la menor atención a la cuestión de la vivienda para las clases insolventes (ni de la vivienda en general), sino que motivó la atrofia de una legislación paralela sobre la vivienda barata, cuestión que, en la práctica, apenas ha llegado a plantearse en España. En 1956, 1975, 1990 y 1998, se ha reproducido y perfeccionado ese modelo de ordenación urbanística que da la espalda a la vivienda y a la ciudad, entendida como realidad material, para centrarse en la ordenación jurídica y económica del mercado especulativo del suelo.

Bases para la creación de un mercado del suelo

Durante la guerra civil y el período autárquico del franquismo, las ciudades industriales españolas habían acumulado un déficit de viviendas notable, que entre 1939 y 1955 se expresó en una paralización pronunciada de la construcción residencial, por causa de la falta de capacidad adquisitiva de la población urbana que hubiera podido constituir su clientela natural. Desalentado el sector privado, el estado no mostró mayor interés en la construcción de viviendas baratas: según cifras oficiales, entre 1943 y 1945, sólo construyó 26.000 viviendas, y 70.000 en 1948, cifras que ni por asomo podían cubrir las necesidades de las muchas familias carentes de un techo (RICHARDS 1998: 304n).

No obstante las tremendas carencias, el franquismo manifestó una peculiar insensibilidad hacia el problema, de la misma manera que había mantenido una política férrea de salarios miserables y una política de abastos que, a través de los racionamientos y los bajos precios oficiales, estimulaba el mercado

negro de alimentos, o se había mostrado inflexible en el aplastamiento de cualquier divergencia ideológica o conflicto social. Cuando, tras el final de la autarquía, el régimen aborde una política de vivienda, su prioridad fundamental no será proporcionar alojamientos dignos a quienes se veían obligados a vivir en una penuria extrema, sino fortalecer los emergentes sectores financiero y de la construcción, y favorecer, de paso, la especulación urbanística.

La política de la vivienda del período desarrollista debe ser entendida como la puesta en marcha de un largo y complicado proceso que, a partir de una situación de carencia extrema, acaba por llevar a la creación de un genuino mercado de la vivienda inscrito en los mecanismos propios de los mercados de consumo. Para llegar a ello, fue necesario pasar por una serie de etapas bien diferenciadas:

- a) La destrucción de la alternativa de la vivienda en alquiler por las leyes de arrendamientos urbanos de 1946, 1955 y 1964, y la creación de un marco legal suficiente para la vivienda en régimen de propiedad horizontal que impulsara la adquisición masiva de viviendas.
- b) La dotación de vivienda en propiedad a la mayor parte posible de la población urbana española (a toda aquella que podía pagarla), a través del estímulo a la promoción privada para que promoviera viviendas baratas con el correspondiente beneficio industrial.
- c) Concentración de los incentivos públicos, directos e indirectos, en la ayuda a la compra de vivienda de nueva obra (más tarde, en urbanizaciones de nueva creación), en detrimento del mantenimiento y de la rehabilitación¹.
- d) Creación de un mercado expansivo liberalizado de viviendas en propiedad, apoyado por la liberalización de los créditos hipotecarios y por políticas urbanísticas fuertemente expansivas.

¹ Con lo que no se ayuda a la resolución del problema del disfrute de una vivienda ni las ayudas se dirigen a los usuarios, anteponiéndose los intereses del capital vinculado a la construcción. El preámbulo del real decreto 1186/1998 reconocerá abiertamente el objetivo, equiparado al del suministro de viviendas a los usuarios, de «*contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector vivienda*». Es decir, que se mete en un *totum revolutum* al ciudadano que necesita disfrutar de una vivienda y al empresario, el propietario de suelo y el financiero que esperan obtener unos beneficios económicos de la fabricación y venta de edificios residenciales.

Como consecuencia de esta política, la construcción está considerada actualmente por las estadísticas oficiales españolas como uno de los cuatro sectores productivos básicos, con mayor peso económico que la agricultura: en 1996, el sector de la construcción acaparó en España el 7'80% del producto interior bruto, mientras que el sector de agricultura, silvicultura y pesca sólo participó en el 3'50%; además, la construcción tiene un peso muy importante en la formación bruta de capital fijo (68'80% en 1996). En 1999, el sector de la construcción fue el más dinámico de los cuatro sectores básicos, en términos de actividad y de creación de empleo: representó el 7'30% del producto interior bruto, el 63'70% de la formación bruta de capital fijo total y el 10'10% de la población laboral española, factor este último que ha motivado tradicionalmente el estímulo del sector como un modo de limitar el paro obrero².

La destrucción del mercado de alquiler

A comienzos de los 60, se define el marco jurídico que definirá la nueva política de vivienda del régimen, basada en la destrucción de la alternativa del alquiler, la consagración de la propiedad horizontal y el recurso a ambiciosas políticas de ayuda al acceso a la vivienda en propiedad.

A raíz de la guerra civil, las ciudades españolas se vieron aquejadas por una grave insuficiencia de viviendas, por lo que el Estado se vio en la necesidad de dictar normas coactivas que atajaran el problema, a partir de dos principios fundamentales: la instauración del sistema de prórroga forzosa para todos los contratos de arrendamientos urbanos y la congelación de las rentas. La primera ley de bases de arrendamientos urbanos se promulgó en 1946, siguiéndose de un texto articulado de 1947; en 1955 se promulgó una nueva ley de bases, con texto articulado de 1956, que no alteró los principios cardinales de su predecesora.

Aun en 1964, la ley de reforma de arrendamientos urbanos de 1964 (con texto refundido de 1965) mantuvo los mismos presupuestos directores que las leyes de 1946 y 1955, expresando una voluntad de atemperar el movimiento liberalizador de la propiedad y atender a las exigencias de justicia, garantizando la estabilidad en los arrendamientos y en sus precios, a partir del pre-

² En Alemania y en Portugal, la construcción supone el 6'10% del PIB, en Italia y Holanda el 5%, en Gran Bretaña y en Bélgica el 4'80%, en Francia el 4'3% y en Grecia e Irlanda el 4'1%.

supuesto de que la ley debía defender decididamente a la parte presuntamente más débil y que, como consecuencia del contrato, obtenía un bien de mayor necesidad, como era la vivienda. A tal fin, esta ley mantuvo como norma general en los arrendamientos urbanos el contrato indefinido, renovado automáticamente cada año de modo obligado para el arrendador y potestativo para el inquilino, salvo determinadas excepciones; la generalización del contrato indefinido, y las rentas congeladas que generaba (sólo actualizables, desde 1964, en función del aumento del IPC), provocó en muchos casos grandes desfases entre las rentas y la realidad del mercado, retrayendo la oferta de alquileres. Además, y abundando en el mismo efecto, esta ley instituyó un régimen de subrogaciones –lo que hacía ampliamente heredables los contratos de arrendamiento, con sus rentas y condiciones antiguas– muy favorable a los inquilinos.

La regulación contenida en la ley de arrendamientos urbanos de 1964 implicaba que el propietario de la vivienda ya no podía volver a disponer de ella –salvo casos excepcionales– y que tampoco podía disfrutar de la revalorización de su propiedad cuando ésta incrementaba su valor por encima de la evolución general de los precios de consumo. La vivienda podía ser vendida, pero el inquilino gozaba de un derecho de tanteo a partir del precio resultante de la capitalización de la renta pagada, al 4'5% anual, lo que hacía que el precio resultante fuera muy inferior al del mercado libre. Además, si la vivienda era adquirida por un tercero, éste no podía desalojar al inquilino ni modificar su renta. La rigidez de la normativa anterior a 1985 provocó una fuerte retracción de la oferta de viviendas en alquiler, ya que era más ventajoso mantener las viviendas vacantes, compensando con creces su revalorización las rentas no percibidas.

Todo llevó a una escasa rentabilidad para los caseros, que perdieron interés por sus casas, intentaron por todos los medios venderlas a los inquilinos y, en último caso, desatendieron las obligaciones de conservación, siendo el estado de ruina el deseado final (puesto que implicaba la extinción automática de arrendamientos) de tan graciosos contratos. Tampoco la construcción de casas de pisos para alquilar constituyó tras la Guerra Civil una alternativa para el capital, que desvió sus excedentes hacia otros sectores, aun dentro de la construcción.

El Estado fue consciente de que las medidas con que pretendidamente pretendía solucionar la cuestión de la vivienda provocaban, en realidad, su agudización. Para compensar este

efecto, contempló vías alternativas, destinadas a estimular la construcción de viviendas *bonificables* y *protegidas* mediante ayudas directas e indirectas, canalizadas a través del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), creado por ley de 19 de abril de 1939, a las que nos referiremos más adelante. Pero, como solución definitiva, se propuso la definitiva postergación de los inquilinatos como medio general de acceso a la vivienda, alentando, en su lugar, el acceso a la propiedad de la vivienda.

La irrupción de la propiedad horizontal

Aun cuando en España la propiedad horizontal veía contemplada desde tiempo atrás por el artículo 396 del Código Civil, la institución no conoció una aplicación generalizada hasta la promulgación de la ley de propiedad horizontal de 21 de julio de 1960. La relación estrecha de la propiedad horizontal con el problema de la vivienda explica su gran importancia práctica; este sistema de propiedad facilitó y agilizó la posibilidad de acceder a la propiedad de la vivienda por una amplia capa de población urbana, desplazando al sistema de alquileres imperante en otros tiempos e implicando un fuerte crecimiento en altura y magnitud de la edificación residencial urbana, con el consiguiente cambio de aspecto de las ciudades españolas; asimismo, la puesta a disposición de estratos poco pudientes de la vivienda en propiedad estuvo en la base del enorme crecimiento de las ciudades desde mediados de siglo XX y de la creación y el mantenimiento de un fuerte sector de la construcción³.

³ Como efecto marginal, la ley logró la emancipación de hecho entre el valor teórico del suelo, atribuido por el planeamiento, y las obras materiales que sobre él se ejecuten, permitiendo (y al mismo tiempo *forzando*) que éstas alcanzaran sistemáticamente los máximos permitidos por los planes y haciendo del todo verosímil su carácter atributivo; el propietario que construye para alquilar y, por tanto, va a amortizar lentamente el valor de su inversión, no sólo condiciona la magnitud de su obra al contenido del plan, sino también a sus posibilidades momentáneas de inversión (de ahí lo habitual de construir edificios que se iban creciendo en altura a lo largo del tiempo); el promotor de viviendas para la venta capitaliza inmediatamente la inversión, por lo que gana más cuanto más construya, pudiendo obtener fácilmente una financiación contra el suelo que le permita disponer momentáneamente de los recursos necesarios. Efecto derivado de esta sustancial alteración en los modos de producción es la ilimitada tendencia de los propietarios a requerir más aprovechamiento por el plan, con la consiguiente densificación de las ciudades.

La exposición de motivos de la ley de 1960 reconocía como objetivo primordial, no ya generalizar el valor de uso del bien vivienda —lo que no exige la propiedad—, sino inducir a amplias capas de población a la inversión de capital a través del único medio susceptible de conseguirlo⁴.

Se plantea abiertamente, acto seguido, la disyuntiva entre el fomento de la propiedad y el del alquiler, así como las razones que llevan al legislador a apoyar la primera en detrimento del segundo: *«el régimen de propiedad horizontal no sólo precisa ser reconocido, sino que además requiere que se le aliente y en -cauce, dotándole de una ordenación completa y eficaz, más aún si se observa que, por otra parte, mientras las disposiciones le -gislativas vigentes en materia de arrendamientos urbanos no pasan de ser remedios ocasionales, que resuelven el conflicto de intereses de un modo imperfecto, puesto que el fortalecimiento de la institución arrendaticia se consigue imponiendo a la propie -dad una carga que difícilmente puede sobrellevar; en cambio, conjugando las medidas dirigidas al incremento de la construc -ción con un bien organizado régimen de la propiedad horizontal, se afronta el problema de la vivienda y los conexos a él en un plano más adecuado, que permite soluciones estables, y ello a la larga repercutirá en ventaja del propio régimen arrendaticio, que podrá, sin la presión de unas exigencias acuciantes, liberalizarse y cumplir normalmente su función económico-social.»*

El perfeccionamiento del régimen de propiedad horizontal permitió una creciente independencia de las empresas constructoras —ahora constructoras-promotoras— con respecto a los propietarios y a sus posibilidades individuales de promoción, forzosamente limitadas. La empresa característica en el sector de la construcción residencial se emancipa del tipo del contratista que ejecuta la obra que le encarga el propietario-promotor, para uso propio o para alquiler, para asumir también la promoción, dirigida a la venta fragmentada del producto, de tanto volumen como permita el planeamiento, a clientes buscados en un proceso de comercialización que puede ser simultáneo o posterior a la construcción. La vivienda se convierte en una mercancía cuya característica más relevante es su valor de cambio.

⁴ *«La esencial razón de ser del régimen de la propiedad descansa en la fi - nalidad de lograr el acceso a la propiedad urbana mediante una inversión de ca - pital que, al poder quedar circunscrita al espacio y elementos indispensables para atender a las propias necesidades, es menos cuantiosa y, por lo mismo, más asequible a todos y la única y posible para grandes sectores de personas.»*

La generalización de la vivienda en propiedad

La construcción pública de viviendas

Durante el período inicial del desarrollismo, el Estado favoreció con medios nada desdeñables el acceso a la vivienda en propiedad de las extensas capas de población urbana alojadas en chabolas o en viviendas inadecuadas como consecuencia del proceso de urbanización e industrialización, y de aquellas familias –la mayoría– que carecían de la solvencia necesaria para acceder al mercado libre. Con ello se pretendía solventar con medios públicos el desajuste entre las exigencias del capital industrial, que requiere abundante mano de obra con salarios muy bajos, y el sector de la promoción inmobiliaria, que impone unos precios mínimos de la vivienda que hagan rentable su producción; de ese desajuste provenía un acentuado déficit residencial, creciente desde el siglo XIX⁵, que, después de 1950, comenzó a ser visto por los sectores económicos vinculados al estado español como una inmejorable ocasión de negocio, siempre y cuando los fondos de la administración compensaran el obstáculo de la insolencia de la demanda potencial.

En los 50 y 60, los poblados de absorción, las promociones de la Obra Sindical del Hogar⁶ o los polígonos del Ministerio de la Vivienda promovieron el masivo acceso a la propiedad a bajo

⁵ Capel (1975:115) y Tamames (1994:269) estimaron este déficit en más de un millón de viviendas hacia 1950. Al mismo tiempo, había una saturación del mercado de la vivienda cara destinada a los reducidos estratos solventes, que se traducía en una alta proporción de viviendas vacías u ocupadas sólo temporalmente: 349.987 y 314.131, respectivamente, según el censo de 1960; en 1970, el número de viviendas vacantes en España era ya de 1.132.742. Aunque en estas cifras se incluían también las casas de los pueblos que dejaban de habitar los emigrantes a las ciudades, que una parte importante se encontraban en áreas urbanas: en 1960, en las capitales de provincia había 108.674 viviendas vacías y otras 43.190 desocupadas temporalmente; en 1970, había ya 70.000 viviendas vacantes en Madrid, 39.509 en Barcelona o 26.537 en Valencia (Capel 1975:115). La segmentación social y la rigidez del régimen de propiedad provocaban, en consecuencia, la coexistencia de un superávit residencial con unas necesidades de vivienda de los estratos no suficientemente solventes que el mercado no cubría: de ahí el interés que para los promotores privados tenía que el Estado completara las rentas de estos sectores hasta permitirles comprar su vivienda (no se les ayudaba, en cambio, a acceder a viviendas en alquiler o a mantener en buen uso otras que pudieran poseer, lo que hubiera sido más acorde con sus intereses y más barato para el estado).

⁶ Creada en 1942. Hasta 1953, construyó 21.739 viviendas sociales, que se elevaron a 56.000 viviendas en el período 1955-1957, tras la aprobación del Plan Sindical de la Vivienda.

coste. En una primera época prevaleció la fórmula de la construcción directa por el estado de conjuntos de viviendas que se entregaban en régimen de alquiler con opción final de compra.

Desde el final de la guerra y, sobre todo, después de 1954, en las grandes ciudades españolas el Instituto Nacional de la Vivienda, la Obra Sindical del Hogar y el Ministerio de Trabajo promovieron precarios polígonos de vivienda pública destinados a absorber las necesidades residenciales masivas provocadas por la inmigración a las nuevas metrópolis industriales y erradicar el chabolismo. A este primer período pertenecieron los *núcleos satélites*⁷ y los *poblados de absorción*, núcleos de muy baja calidad destinados a acoger familias residentes en chabolas, que más adelante se transformaron en los *poblados dirigidos*.

En los 60, los *poblados* públicos para chabolistas dejaron lugar a las *unidades vecinales de absorción* (UVA), de cuya creación se hizo cargo desde 1963 la Obra Sindical del Hogar. Las UVA fueron implantaciones de pésima calidad constructiva, normalmente sobre suelos rústicos y al margen de la normativa urbanística, que Rafael Moneo consideró «*barrios más cercanos a un campo de concentración que a cualquier otra cosa*» y Horacio Capel muestras de «*un barraquismo planificado en el que para que la expresión resulte a veces más apropiada existe a veces precariedad en el título de posesión*» (CAPEL 1975: 60).

Durante la segunda mitad de los 50, etapa crucial en la evolución de las ciudades españolas, la política de vivienda se vio agitada por fuertes tensiones políticas en el seno del franquismo, que cambiaron el rumbo del régimen y la condenaron a rigurosas carencias presupuestarias. Más tarde, ya bajo la especie liberalizadora de los tecnócratas, el franquismo perdería interés por las medidas populistas que hubiera podido alentar Falange y dedicaría sus esfuerzos urbanísticos a procurar las máximas tasas posibles de acumulación de capital, con las consiguientes consecuencias para la casi nonata política de vivienda barata.

En 1957 se creó el Ministerio de la Vivienda, cuya Gerencia de Urbanización (más tarde denominada Instituto Nacional de Urbanización) se encargó desde 1960 de la promoción de polígonos públicos de vivienda e industriales. En origen, el Ministerio de la Vivienda fue un reducto del gobierno donde Franco confinó

⁷ Cuyas características eran tan precarias que en los primeros años 80 Madrid se vio abocada a emprender la operación de rehabilitación y mejora de barrios más extensa de Europa en la segunda mitad del siglo XX.

a José Luis Arrese, camisa vieja de Falange y Secretario General del Movimiento en el gabinete anterior, una vez los tecnócratas del *Opus Dei* conquistaron el protagonismo político. Desde este Ministerio, Arrese podría haber intentado realizar, en una esfera forzosamente sectorial, lo que el sector falangista había intentado hacer desde el urbanismo a través de la fallida ley del suelo de 1956. Definió su paso de la Secretaría General del Movimiento al Ministerio de la Vivienda como un paso de la *política de las ideas* a la *política de las realidades*, lo que, como escribió Santos Juliá, interpretarse como un empeño, ya contra corriente, de demostrar la vigencia de la *revolución pendiente* y poner de paso *algunas chinias en el zapato de la estabilización*.

Realmente, Arrese no fue tanto aspirante a sembrador de chinias, como víctima él mismo de las chinias que los tecnócratas le pusieron en el zapato: como contó él mismo, al tomar posesión del Ministerio de la Vivienda se encontró con que el opusdeísta Navarro Rubio, desde el Ministerio de Hacienda, le había privado de presupuesto (ARRESE 1982: 284-285). Tres años después, y cumplido el expediente formal que obligaba a Franco a no apejar repentinamente a Falange del aparato de gobierno, Arrese fue cesado, dejando escrito un testimonio de su paso por Ministerio de la Vivienda que resume bien la visión que los tecnócratas tenían del problema:

«Había en España una difícil economía y el problema social topó con la creencia de que lo importante era sanear la Hacienda aun a costa de dejar a los hombres viviendo unos años todavía en sus chabolas o debajo de los puentes. La lucha se estableció en torno al grifo del dinero, y como el grifo no estaba en mis manos, mi proyecto para llegar al millón de viviendas acompañado del discurso que ponía las cartas boca arriba, puso a mi etapa boca abajo»⁸.

Los *planes de urgencia social* promulgados por el Gobierno a finales de los 50 para Madrid (1957), Barcelona (1958) y Vizcaya (1959), arbitraron diversos mecanismos para fomentar la construcción de viviendas baratas. Aparte de la creación de suelo urbanizado y la subvención a la iniciativa privada, sobre la que volveremos, previeron la construcción de polígonos públicos y *ciudades satélites*.

La promoción pública directa venía a compensar un estado agudo de descompensación entre las posibilidades del sector

⁸ *El Noticiero Universal*, 15 de diciembre de 1972; cfr. de Miguel 1975:199.

privado de la construcción y las necesidades residenciales de la población⁹. Conforme estas últimas se hicieron menos perentorias, el sector de la construcción más potente y, sobre todo, la capacidad de gasto de los adquirentes potenciales aumentó, la promoción pública directa pudo ceder ante una política de subvenciones a la promoción privada¹⁰ que compensara el margen de beneficio expectante *perdido* en la construcción de viviendas de precio reducido. La etapa protagonizada por la promoción pública de viviendas concluyó con el subdesarrollo, demostrándose una vez más el papel subsidiario del estado en la producción de la ciudad capitalista.

La subvención del acceso a la propiedad

El mismo objetivo de fomento de la construcción persiguió la política de protección del acceso a la vivienda mediante ayudas a los promotores privados o a los compradores –esto es, de transformación de demanda insolvente en solvente–, que en España se presenta desde el principio como una subsidia-ción específicamente diseñada para fomentar la construcción de viviendas –esto es, para engrosar el sector de la construc-ción, que alcanzó así un peso inusual en el contexto europeo– que para resolver las necesidades reales de los destinatarios.

De las características originarias –y determinantes de toda su evolución posterior– de esta política de subvención del sector de la construcción da idea la insólita figura de las *viviendas bonificables* o *viviendas de clase media*, promovidas al amparo del decreto-ley de 25 de noviembre de 1944, norma promulgada con el pretexto declarado de reducir el paro obrero, que subvencionaba indirectamente la construcción de viviendas

⁹ El gran déficit de viviendas de las ciudades españolas y las insuficiencias de la legislación de alquileres se enfrentaron por primera vez mediante el Plan Nacional de la Vivienda aprobado por decreto de 1º de julio de 1955, que previó la construcción de 550.000 viviendas en los cinco años siguientes, a razón de 110.000 anuales; este plan se realizó, aproximadamente, en un 77% de sus objetivos. El Plan Nacional de la Vivienda 1960-1976 supuso una potente expansión cuantitativa, pero con apreciables problemas de calidad (Tamames 1994:269)

¹⁰ En forma de dinero, financiación, suelo, exenciones fiscales, etc. En realidad, la promoción pública y la subvención a la promoción privada han convivido siempre, si bien ha evolucionado en el sentido que se indica la proporción entre ambas y, a su vez, entre estas fórmulas y la vivienda libre (que tampoco carece de ayudas, como se verá).

que el promotor no estaba obligado a alquilar¹¹, y que podía poner libremente a la venta¹², con la consiguiente ventaja económica. Durante el período de vigencia de la ley (1944-1955), se promovieron 112.105 viviendas bonificables (CAPEL 1975: 121), de modo que el estado financió, no sólo la pura y llana actividad promotora de viviendas que podían ser vendidas sin condiciones, sino la ejecución de viviendas no precisamente destinadas a los sectores más necesitados de la sociedad española de la posguerra, como las de la primera categoría, que la orden del Ministerio de Trabajo de 30 de marzo de 1948 que contenía el reglamento de aplicación de la ley definía como aquellas dotadas, entre otras comodidades, de escalera y zaguán con pavimento de mármol, carpintería de primera calidad, vidrios semidobles, baño completo y retrete, calefacción central o individual, y superficie útil comprendida entre 110 y 150 metros cuadrados¹³.

El decreto ley de 1944 está en el origen de la característica pro-pensión del sistema de protección español hacia la financiación pública de la promoción privada de viviendas para su venta, al revés de lo que ocurría en el resto de los países europeos, donde la política de vivienda social se basó, después de la II Guerra Mundial, en la promoción pública de viviendas para ser alquiladas.

Por otro lado, en el período autárquico se promovían *viviendas sociales* al amparo de la ley de 1939. En 1954, toda la normativa anterior fue sustituida por la ley de viviendas de renta li-

¹¹ Téngase en cuenta que en ese momento los alquileres estaban sujetos a congelación y a un limitativo sistema de prórrogas indefinidas. La misma ley de viviendas bonificables, en su artículo 4º, imponía unas limitaciones a las rentas de las viviendas si se sacaban al mercado en alquiler, limitaciones inexistentes para la venta.

¹² De ahí que se haya dicho que la fineza del negocio de la ley era conseguir ser reconocido como *promotor*, lo que permitía beneficiarse de créditos a bajo interés y largo plazo de amortización (según el artículo 8º, el Instituto Nacional de Crédito para la Reconstrucción Nacional podía conceder a los promotores préstamos hipotecarios hasta el 60% del valor del solar y de las certificaciones de las obras de construcción, con un interés anual del 4% y plazo de amortización hasta cincuenta años), así como de diversas exenciones tributarias (artículo 7ºb), exención de la obligación de construir refugios (artículo 7ºa) y asignación de cupos de suministro preferente de materiales de construcción (aparte de unos premios a las *construcciones ejemplares y rápidas* –artículo 7ºc-), permitiéndose por otro lado la venta inmediata de las viviendas.

¹³ Se admitían también chalés u hoteles familiares, con jardín y garaje exento de cómputo en la superficie útil, que en este caso podía llegar a 160 metros cuadrados.

mitada, de 15 de julio, que arbitró una serie de ayudas a la promoción¹⁴ para fomentar la construcción de viviendas destinadas a la venta o al alquiler. La ley de viviendas subvencionadas de 1957 completó estas medidas y reforzó la política de financiación directa e indirecta de una rentabilidad mínima por parte del capital privado dedicado a la construcción residencial.

Todas las medidas descritas en este capítulo tienen por objeto disminuir el coste de reproducción de la mano de obra industrial y fomentar al mismo tiempo la construcción. De ahí que, por sistema, el Estado confíe las actuaciones a la promoción privada, convenientemente estimulada con fondos públicos para acometer objetivos sociales sin pérdidas en sus beneficios. Los fondos públicos no sólo se dedican al incremento del beneficio del capital industrial, disminuyendo el precio de la fuerza de trabajo, sino también al del beneficio del sector de la construcción.

Los *planes de urgencia social* promulgados entre 1957 y 1959 para Madrid, Barcelona y Vizcaya, contemplaron nuevas facilidades al capital privado para que *colaborara* en la solución del *problema de la vivienda*. No sólo capitales españoles, sino también extranjeros –la Banca Roschild o la Condotte, por ejemplo– respondieron entusiasmados a esta y a otras llamadas similares, hasta el punto de que, durante la década de los 60, el 90% de las viviendas de protección oficial fueron construidas por la iniciativa privada, con la participación porcentual de ayudas públicas más elevada de Europa, a pesar de encontrarse el país entre los más atrasados del continente (CAPEL 1975: 121-122).

El 24 de julio de 1963, se promulgó la ley primera de viviendas de protección oficial¹⁵, manteniendo la línea de estímulo a la construcción de viviendas de nueva planta que se inició en la primera posguerra. Casi inmediatamente después de la promulgación de esta regulación comenzaron las presiones de los promotores privados alegando que la normativa implicaba un encarecimiento de los costes de construcción y, por consiguiente, una reducción de sus beneficios¹⁶.

¹⁴ Materiales, exenciones fiscales, facilidades para la expropiación del suelo, créditos a largo plazo por el importe equivalente al 35 o al 50% del coste de la vivienda, según fuera del grupo I o el II.

¹⁵ Modificada el 3 de diciembre de 1964, y con reglamento de 7 de septiembre de 1968.

¹⁶ Las regulaciones de los años 90 reducirán drásticamente las exigencias de calidad de la vivienda; véase la actual legislación aragonesa sobre viviendas protegidas, cuyas condiciones son mínimas, o el caso de las viviendas de precio tasado de nueva planta, donde esas exigencias simplemente no existían.

El 17 de febrero y el 24 de marzo de 1972 se promulgaron sendos decretos que modificaban las normas anteriores en sentido favorable a los intereses del capital privado; según argumentó el Ministerio de la Vivienda, la evolución de las condiciones del mercado desalentaba a los inversores privados de producir viviendas de precio limitado, salvo que éste se elevara. Era ya manifiesta la contradicción entre una política pública de vivienda social y su fundamentación en el beneficio privado, que, obviamente, excluía de los eventuales beneficiarios a quienes no alcanzaran determinados mínimos de solvencia. Cuanto mayor era el desarrollo económico de la sociedad española, mayor debía ser el beneficio derivado de la producción de viviendas protegidas (es decir, más debían aproximarse éstas a las viviendas no protegidas) para que a la iniciativa privada le interesara participar en su promoción.

La creación pública de suelo urbanizado

Conforme la sociedad española emergía del subdesarrollo y se daban las condiciones objetivas para propiciar un mercado inmobiliario maduro, iba dibujándose la cuestión del suelo como el elemento determinante en la producción de viviendas. Si la construcción de viviendas constituye un sector industrial convencional, el mercado de suelo entra de lleno en la esfera de funcionamiento del capital financiero o, lo que es igual, especulativo: es un mercado de futuros capaz de proporcionar en un momento dado beneficios muy elevados. Como en el precio de la vivienda intervienen el suelo y la obra, el primero se va definiendo cada vez más como el elemento fundamental, absorbiendo todo el sobrebeneficio que la demanda es capaz de satisfacer y alentando al capital privado, al mismo tiempo, a ampliar la inversión en construcción con actividades de promoción que implican manejo de una reserva de suelos.

El incremento de los precios que los diversos estamentos de una sociedad española cada vez más compleja, estable y solvente, eran capaces de sufragar por sus viviendas fomentó una tendencia acelerada al aumento del precio del suelo, de manera que cada vez fue siendo menos probable que con las repercusiones consolidadas en las grandes ciudades el capital privado promoviera viviendas de protección oficial.

En un comienzo, la limitación por la normativa de protección oficial de la repercusión del coste del precio del suelo urbanizado a un 15% del precio de la vivienda dificultó estas opera-

ciones y motivó variadas formas de camuflaje de repercusiones superiores. Pero, a partir de cierto momento, el precio del suelo comprado en el mercado libre era ya simplemente imposible de absorber por el precio de venta de las viviendas protegidas.

Cada vez fue más acuciante la exigencia por el sector inmobiliario, no sólo de ayudas que permitieran a la demanda menos solvente acceder a la compra de las viviendas que producía, sino también de suelo barato habilitado por el estado que les permitiera producir esas viviendas. Más tarde, la promoción privada dejaría de solicitar suelo barato para construir viviendas protegidas, abandonando este subsector y cambiando su mantra por el de la necesidad de ampliar indefinidamente el suelo urbanizable y «liberalizar» el mercado para propiciar incrementos masivos de la oferta que habrían de causar, por arte de birlibir-loque, el descenso de los precios de la vivienda libre¹⁷.

En el período terminal del desarrollismo, el estado dirigió una parte importante de su actividad en materia de vivienda a la expropiación y urbanización de suelos para ponerlos finalmente a disposición de promotores privados, a fin de que pudieran realizar su empresa con gastos inferiores a los que derivarían del mercado libre.

La Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda acometió desde 1960 la tarea de expropiar y urbanizar suelo para ponerlo a disposición de los promotores a precios moderados, con el fin de que las viviendas que fabricaran pudieran ponerse en el mercado a precios asequibles con mantenimiento de tasas apreciables de beneficio. El Plan Nacional de la Vivienda de 1961 contempló la creación de suelo urbanizado por parte de

¹⁷ La teoría se fundamenta en el falso supuesto de que la oferta superabundante agudizaría la competencia entre propietarios de suelo, el precio de éste bajaría y los promotores podrían ofrecer así las viviendas terminadas a mejor precio. La falacia del argumento es desvelada por las propias alegaciones que los promotores acostumbra interponer en los procesos de revisión de los planes generales, reclamando sistemáticamente que esa sobreclasificación recaiga sobre suelos que ya son de su propiedad o sobre los que tienen opciones de compra, en general adquiridos por precios bajos cuando no era previsible una expectativa de reclasificación. No pretenden, por tanto, poder comprar suelo más barato a unos propietarios indefinidos, sino obtener el oligopolio del mercado y, con él, la posibilidad de controlarlo a su antojo en los años siguientes, con el lógico objeto de obtener la máxima ganancia (es decir, vender las viviendas lo más caras posible). De hecho, las teorías de la sobreclasificación aparcieron cuando la concentración del sector promotor, la fusión entre promoción y propiedad del suelo, y la penetración por el capital financiero alcanzaron tales niveles que la pretendida competencia era ya imposible.

la Gerencia de Urbanización, en colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda.

La expresión máxima de estas políticas fueron las ACTUR, operaciones de gran envergadura con las que se pretendió culminar de forma acelerada la utopía franquista de dotar masivamente a la población urbana española de viviendas en propiedad. Las ACTUR representaron el punto de inflexión del urbanismo de la posguerra hacia una nueva forma de concebir la política urbanística y residencial bajo el presupuesto de la aceleración de la producción y de los beneficios.

El decreto ley 7/70, de 27 de junio de 1970, sobre actuaciones urbanísticas urgentes, fue promovido desde el Ministerio de la Vivienda con el pretexto de crear un procedimiento excepcional ágil para la creación de suelo residencial, al margen de los establecidos por la ley del suelo, e incurriendo en una duplicación de las competencias urbanísticas. La nueva norma, cuyo proceso de elaboración fue muy divulgado en prensa, respondía a un empeño personal de Vicente Mortes Alfonso, ministro de la Vivienda, y de José Manuel Romay, Director General de Urbanismo, convencidos defensores, de la teoría de que un aumento significativo de la oferta de suelo urbanizado puesto en el mercado a un *precio razonable* haría disminuir el precio de la vivienda. El tiempo se encargó de demostrar lo erróneo de esta suposición.

Su preámbulo comenzaba, como las reformas de la ley del suelo que se sucederían desde 1975, con una llamada a la inaplazable cruzada antiespeculativa:

«Para hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas, y de manera especial en Madrid y Barcelona, se plantea, con carácter previo, la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable. La satisfacción de esta incuestionable exigencia social determina la conveniencia de arbitrar, sin demora alguna, las medidas legales y administrativas necesarias para alcanzar aquella finalidad, lo que ha de permitir, a su vez, crear una oferta ordenada de suelo, como medio para luchar contra la especulación, en las zonas donde se actúe.

«La propia naturaleza coyuntural y urgente de estas medidas aconseja reducirlas al indispensable reajuste de las disposiciones vigentes, sin prejuzgar, por tanto, ninguna modificación sustancial de las mismas, lo que habrá de traducirse en su momento en los oportunos proyectos de ley.»

La voluntad del decreto ley no era otra que posibilitar unas cuantas operaciones puntuales al margen del planeamiento y de

la legislación urbanística, capaces de inyectar nuevo aliento al sector de la construcción en unas pocas grandes ciudades. Por este motivo, tenía una vigencia limitada¹⁸ y contemplaba medidas singulares específicamente a favorecer la obtención del suelo, y no algo parecido a un sistema íntegro de planeamiento y gestión:

- a) Unos mínimos retoques a la regulación urbanística del sistema de expropiación y a la legislación hipotecaria, dirigidas a acelerar los procesos.
- b) La definición de un procedimiento que permitiera actuar directamente al Ministerio de la Vivienda al margen del planeamiento municipal¹⁹.
- c) El establecimiento de un sistema de concurrencia que diera entrada al capital privado en la construcción y la promoción de los inmuebles.

El llamado *urbanismo concertado* permitió pactar la producción masiva de viviendas entre la Administración, las promotoras y, en su caso, los grandes propietarios de suelo. El decreto ley permitió una gigantesca desviación de fondos públicos en favor de determinadas grandes promotoras, que encontraban en él un mecanismo idóneo para la maximización de beneficios y la monopolización del mercado de la vivienda.

Con las ACTUR se actuó al margen de la legislación urbanística, para crear extensos barrios de alta densidad, en los que

¹⁸ Su disposición final primera limitaba su aplicación a aquellas actuaciones cuyo proyecto de delimitación fuera aprobado por el Consejo de Ministros antes del 31 de diciembre de 1971, lo que suponía una vigencia de año y medio. A su amparo se delimitaron ocho actuaciones en Barcelona (3), Madrid, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Cádiz.

¹⁹ El apartado primero del artículo 1º del decreto ley atribuía al Gobierno la potestad de formular proyectos de delimitación de actuaciones urgentes al margen del planeamiento municipal; la aprobación de la delimitación implicaba la declaración de utilidad pública e interés social de la actuación, y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa. Las áreas de actuación se ordenarían mediante planes parciales o especiales; tanto éstos como los proyectos de urbanización que los desarrollaran —que podían ser simultáneos— se tramitarían también por procedimiento de urgencia, con reducción de plazos a la mitad; la aprobación inicial correspondería a los órganos competentes conforme a la legislación vigente, y la definitiva al Ministro de la Vivienda, salvo que el informe municipal hubiera sido desfavorable, en cuyo caso aprobaba el Consejo de Ministros. Los planes parciales o especiales de ordenación y los proyectos de urbanización podían aprobarse sin la previa existencia de planes generales y, en su caso, podrán también modificar los planes existentes.

los fondos públicos se destinaban a la expropiación del suelo y a la ejecución de infraestructuras y accesos, entregando solares baratos a las grandes promotoras que sólo tuvieron que construir los edificios y vender los pisos, apropiándose de toda la ganancia con el menor gasto²⁰.

Jurídicamente, estas operaciones se traducían en una asunción de competencias urbanísticas, en las áreas delimitadas, por el Instituto Nacional de Urbanización, que gozaba de amplias facultades para crear o modificar el planeamiento general, desarrollarlo en planes parciales y urbanizarlo, previa expropiación, para ofrecer los solares, a bajo precio, a las promotoras (aunque luego, en la práctica, las viviendas siguieran costando lo mismo, con lo que el dinero público se invirtió en aumentar el beneficio casi exclusivo de éstas).

Desde el punto de vista de la ordenación global del territorio, las ACTUR supusieron la definitiva opción de la política urbanística española por el apoyo a las tendencias espontáneas de crecimiento en las grandes aglomeraciones, mediante la creación de nuevos polígonos urbanizados no autosuficientes en la periferia rústica inmediata a las ciudades.

²⁰ En Zaragoza se creó el ACTUR-Puente de Santiago, con una capacidad residencial de unos 100.000 habitantes, zonas industriales, grandes volúmenes comerciales y zonas de servicios. Hasta muy avanzada su consolidación, se desarrolló prácticamente al margen de la iniciativa municipal, a pesar de constituir el más importante sector de desarrollo urbanístico de los 70. El desarrollo de este polígono fue, además, poco satisfactorio en relación con sus teóricas pretensiones; en primer lugar, por la lentitud con que se produjo, no respondiendo a la urgencia que pretendidamente lo alentaba; en segundo, porque en buena parte del suelo residencial, la ejecución no se llevó a cabo por expropiación, sino por compensación, quedando los terrenos en propiedad de sus propietarios anteriores y provocando la privatización de las plusvalías y el que muchos terrenos destinados a equipamiento quedaran en poder de las Juntas de Compensación, que no los cedieron gratuitamente a la Administración, sino que obligaron a ésta a comprarlos para poder crear las dotaciones previstas. Por si fuera poco, el terreno elegido contradecía las tendencias seculares y lógicas del crecimiento urbano, machacando una buenísima huerta a cambio de un mal suelo urbano, de cara construcción y malas condiciones climáticas y de comunicación; la elección de este sector se debió a las expectativas generadas por los grandes nudos viarios de la zona.

Finalmente, los polígonos ACTUR, sobre los que veinticinco años después de su creación aún se seguía construyendo en las mismas condiciones, han quedado prácticamente sin equipamientos locales: es significativo que, en el caso zaragozano, hayan sido sustituidos frecuentemente por otros de ámbito general e incluso metropolitano (Televisión Aragonesa –luego Antena Aragón-, Pryca, Universidad...), cuando no por promociones de viviendas.

A imagen de las ambiciosas operaciones de descongestión urbana mediante la creación de nuevas ciudades en Francia o en Inglaterra, en España se habían producido en la década de los 60 tímidas iniciativas (fallidas) que el decreto de 1970 abandonaba definitivamente, para reducir la actuación pública al apoyo incondicional de las tendencias *naturales* del capital privado.

La política de vivienda después de 1975

La producción privada masiva de nuevo suelo urbanizado

Cumplida una primera etapa con el logro de una población urbana mayoritariamente propietaria, se inició una segunda etapa, más fructífera para el capital, de creación de un mercado periférico de viviendas en propiedad sustitutivas de las anteriores, ya con presencia marginal de las ayudas públicas, reducidas a facilitar el acceso a la primera propiedad de aquellos nuevos elementos que no contaran con un patrimonio que capitalizar para pagar la nueva vivienda, fruto de la etapa anterior. El suelo masivamente urbanizado a partir de este momento fue ya promovido por la iniciativa privada, limitándose la administración a la preparación jurídica del suelo y la regulación del mercado a través de la normativa urbanística.

El inicio de esta etapa puede situarse en 1975, fecha de la primera reforma de la ley del suelo. Esta ley, articulada con los planes de desarrollo, pretendía expresamente habilitar medios para que, de forma ágil y con la mayor intervención posible de la iniciativa privada, se urbanizara masivamente suelo en el entorno de las grandes poblaciones, que debían acoger en los próximos años grandes contingentes de población procedentes del territorio rural español. El último párrafo del extenso preámbulo de la ley afirmaba que comenzaba «*una época durante la que, en sólo treinta años, habrá que “urbanizar” más que en toda la Historia.*» Y así fue, aunque, contra los argumentos del preámbulo, ese crecimiento desmesurado del suelo urbanizado (entre 1985 y el 2000, se urbanizó más suelo que en toda la historia anterior de España) no se vio acompañado de un crecimiento demográfico que le diera una justificación social.

El 25 de julio de 1990, se promulgó la ley 8/1990, segunda reforma de la del suelo. Aparte de contener la adaptación de la

legislación urbanística al no tan nuevo orden constitucional, nació con el objetivo casi único de intervenir en el mercado del suelo, como denotaba el mismo comienzo de su preámbulo, al señalar como preocupación determinante del legislador «*el fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas*». Para ello, la ley 8/1990 volvía a proponer el aumento significativo de la oferta, incluso con la urbanización *urgente* de suelos clasificados como no urbanizables para acoger vivienda barata. Más tarde, la 6/1998 y real decreto 4/2000, continuaron en esta línea constante que desde 1864 caracterizaba la legislación urbanística española.

De acuerdo con el carácter ostentoso (en el sentido vebleniano) de la vivienda que domina el mercado en esta época —ya no se trata de obtener un techo, sino un estatus—, en este período se ha producido una fuerte elevación de los precios de la vivienda, por la creación de un mapa urbano fuertemente expansivo y por la generación *espontánea* de una marcada segregación social.

La adquisición de nuevas viviendas por una parte significativa de la población urbana implicaba que las que poseían con anterioridad pasaban a ser ocupadas por adquirentes de menor capacidad adquisitiva (con el consiguiente filtrado social en zonas de suelo urbano consolidado), que, a su vez, dejaban libres otras que podían comprar estratos con menor poder adquisitivo, y así hasta un nivel inferior en el que las viviendas quedaban vacantes o eran alquiladas a población marginal: el crecimiento urbano, en consecuencia, de este período, se produjo a costa de generación de un parque apreciable de viviendas abandonadas, de una devaluación social del espacio urbano consolidado²¹ y de una acentuación de la división social del espacio urbano.

Para que esta fase fuera posible, se hizo necesaria, como décadas antes había ocurrido en Estados Unidos, una liberalización de los créditos hipotecarios, con entrada de los grandes bancos en el negocio de los préstamos para la adquisición de vivienda popular, hasta entonces en manos solamente de las cajas y entidades vinculadas al estado. La liberalización del sistema financiero en los 80 y la introducción de medidas cautela-

²¹ Y también una efectiva devaluación económica, puesto que, aunque una vivienda existente aumente su valor de cambio con el paso del tiempo por efecto del crecimiento mucho mayor de los precios de la vivienda que del IPC y los salarios, sustituirla por otra equivalente implicaría la anulación de esa ventaja.

res de disminución de riesgos en el negocio bancario, hizo que los bancos entraran a fondo en el mercado de los créditos hipotecarios para la compra de vivienda, hasta entonces en manos de las cajas de ahorros e instituciones de crédito estatales.

Como el parque residencial heredado del período del desarrollismo (venta de viejos pisos alquilados por los caseros, viviendas subvencionadas por el Ministerio de Trabajo...) era de una calidad francamente deficiente, y el medio urbano que se había conformado en España en el largo período de la industrialización (centros degradados, parcelaciones suburbanas no planificadas, poblados de absorción, polígonos, barrios sin dotaciones y con altísima densidad...) era igualmente pésimo, el aumento generalizado del nivel de vida y el fácil acceso al crédito hipotecario, unido a la disposición general de viviendas en propiedad ya amortizadas, facilitó en estos años 80 y primeros 90 un primer movimiento extenso de reubicación espacial, unido a una fuerte expansión urbana y al gran crecimiento de los precios que se conoció como el primer *boom* de la vivienda de 1987-1991.

Fernando Roch (2000) ha explicado las causas de este fenómeno, basado en la incorporación al precio de las viviendas compradas por los *readquirentes* del precio obtenido por la venta de la vivienda anterior, de acuerdo con el mecanismo de *ventas en cadena* que describíamos más arriba: para pagar una vivienda, cada familia no sólo hipotecaba su propia capacidad de ahorro, sino también la de la familia situada en el nivel social inmediatamente inferior que le compraba la que dejaba vacante, abonándole al contado un montante para cuya satisfacción también tenía que hipotecarse. De este modo, el precio de cada vivienda, equiparado al máximo que el adquirente estaba dispuesto a pagar, ya no era una función directa del nivel salarial (afectado por los tipos y plazos de interés), sino que añadía el sumando del precio de venta de la vivienda anterior, aumentando la diferencia de poder adquisitivo necesario para vivir en los diferentes sectores socio-residenciales en que virtualmente se dividía la ciudad, y, por tanto, la diferenciación social del espacio urbano.

La inversión en vivienda en los años del desarrollo había funcionado, en definitiva, como una acumulación de capital (en un sentido amplio de la palabra) a escala familiar.

Las ayudas a la vivienda

En la actualidad, España, donde el 88% de las ayudas públicas directas a la vivienda se destina a subsidiar la compra, sigue

siendo un caso excepcional en la Unión Europea, donde las ayudas a la compra oscilan entre el 10 y el 25%, y sólo Suecia supera el 50% en este concepto, quedando, aun con todo, 26 puntos por debajo de España. Estos datos evidencian que el objetivo real del Estado no ha sido subsanar necesidades de vivienda, sino promover la industria de la construcción y el sector financiero hipotecario.

Paradójicamente, el apoyo a la compra elimina de las ayudas públicas a quienes realmente las necesitan, al requerir de los agraciados (hasta tal punto lo son, que pasan por un trámite de sorteo) una expectativa de ingresos mínimos. Durante los años 90, los de la hiperespeculación financiera y urbanística, y el hundimiento de la producción de viviendas protegidas, se desarrolló un paradójico debate que, dando la vuelta a la cuestión, atribuía este fenómeno a su falta de rentabilidad. Consecuentemente, el Estado y las Comunidades Autónomas, lejos de emprender una política de vivienda pública no rentable, emprendieron una constante, y siempre insuficiente, elevación de los precios de venta de la vivienda protegida, que la alejó definitivamente, si es que antes había estado cerca, de la coartada de su función social para evidenciar su función como subsidiación del sector bancario y de la construcción especialmente adecuada en momentos de ciclo descendente.

El plan de vivienda y suelo 2002-2005, precedido en el 2001²² por una elevación de los precios básicos de venta contemplados por el plan 1998-2001, ha olvidado definitivamente toda coartada social para asumir las pretensiones de los promotores, eliminando la vivienda de régimen especial –para adquirentes de ingresos inferiores a dos millones y medio de pesetas, en el plan anterior²³– y dejando, por lo que a la administración central se refiere, un único tipo destinado a adquirentes con ingresos ponderados máximos de cinco veces y media el salario mínimo interprofesional (equivalentes a los cinco millones y medio de la vivienda protegida de precio máximo en el plan 1998-2001), los destinatarios de la mayor parte de las viviendas protegidas cons-

²² Real decreto 115/2001.

²³ Eliminación de las ayudas específicas estatales, aunque sigue siendo posible que las Comunidades Autónomas destinen fondos propios a este tipo de viviendas para usuarios con menos capacidad adquisitiva; para este caso, la norma estatal prevé, en la disposición adicional cuarta, que la calificación como vivienda de régimen especial de viviendas destinadas a usuarios con renta familiar menor a 2'5 veces el salario mínimo se beneficiará con la aplicación del tipo de IVA superreducido del 4%.

truidas en las últimas décadas. No cabe mejor demostración de que la inversión pública en materia de vivienda no se destina a satisfacer las necesidades de quienes tienen reales carencias económicas para acceder al disfrute de una, sino a posibilitar que compren viviendas nuevas familias cuyos ingresos les permitirían perfectamente acceder al mercado de la vivienda *de segunda mano*, al del alquiler o, simplemente, seguir viviendo donde lo habían hecho hasta el momento.

Los teóricos objetivos primitivos de la financiación pública de la vivienda (permitir disponer de vivienda a la demanda insolvente) se ocultan muy tenuemente por un poco camuflado fomento del acceso a la primera vivienda en propiedad de personas que carecen de capital inicial (no *pobres*, sino *jóvenes*), de modo que luego puedan continuar desempeñando su función de consumidores en el mercado residencial normal.

Esta concepción de la política de vivienda como tómbola tiene una larga historia en España, estrechamente vinculada al tipo de régimen político que le sirvió de caldo de cultivo. Desde un principio, se trató de financiar el acceso del mayor número de personas a la condición de propietarios (*hacer de cada operario un propietario* era un objetivo explícito de la política social del franquismo), con fines evidentes de disminución de la tensión social²⁴ y extensión de la población dependiente del Estado, de hecho o expectante (y tanto la financiación del ladrillo como la del propietario se han asociado a la obra nueva).

Así se ha llegado a una situación en la que los aspirantes a beneficiarios de las ayudas estatales (salvo el supuesto aparte de los indigentes) aspiran abiertamente a un subsidio de partes significativas del coste de una vivienda en propiedad, al tiempo que la mayor parte del gasto público en vivienda es patrimonializado privadamente para escapar a su supuesta finalidad social nada más consumarse. Sólo en este contexto ideológico, que los

²⁴ No sólo porque el endeudamiento a largo plazo del adquirente le obliga a una actitud laboral sumisa y a la realización de horas extraordinarias, sino porque la propiedad inmueble, aun en régimen horizontal, le anima a contarse entre *los que tienen algo que perder*. Con una argumentación que sigue la línea iniciada por las sociedades *filantrópicas* de la segunda mitad del XIX, en el XXI Congreso de la Unión Internacional de la Propiedad Industrial y Urbana celebrado en 1960 se dijo que «*el Congreso constata el desenvolvimiento de la co - propiedad en numerosos países, considerándolo como una medida de defensa del Cuerpo Social contra la colectivización del alojamiento, estando convencido de que los dueños de apartamentos se encontrarían al lado de los propietarios en las luchas que se avecinan en defensa de la libertad económica*» (cfr. Capel 1975:134).

españoles hemos mamado, puede explicarse que se acepte sin sonrojo la equiparación del tan citado derecho a la vivienda a un derecho al acceso a la propiedad previo al matrimonio.

Estos objetivos ocultos explican la tendencia a la desaparición del régimen especial de protección²⁵ y la aparición de un tipo específico de protección destinado a viviendas percederas menores de 70 m² para adquirentes que accedan por primera vez al mercado de la vivienda en propiedad: el decreto aragonés 189/1998, de 17 de noviembre, se refiere expresamente a ellos, añadiendo la condición de que estos primeros adquirentes no hayan superado los 30 años de edad. Al sector promotor le interesa que los jóvenes sean ayudados por el Estado para que compren un producto percedero –la vivienda mínima–, aun cuando resulta discutible que sean estos jóvenes los más necesitados de vivienda, e incluso que les interese limitar su capacidad de búsqueda de empleo por una vivienda en propiedad. Es el mercado el que necesita a los jóvenes.

La penalización del alquiler

En los años 80, la legislación de alquileres desechó el anterior principio (puramente teórico) de beneficio al más débil y optó por proteger desproporcionadamente a los propietarios de viviendas en alquiler, sin apenas consideración de los intereses de los inquilinos. El real decreto-ley 2/1985, sobre medidas de política económica, más conocido como *decreto de liberalización de alquileres* o *decreto Boyer*, dejó libertad a arrendador e inquilino para pactar la duración del contrato y eliminó el carácter obligatorio de la prórroga forzosa en contratos de arrendamientos urbanos. Los resultados de este decreto no fueron tampoco los esperados, especialmente porque en España, a diferencia de otros países europeos, no existía un sector representativo de alquileres públicos; se provocó una gran inestabilidad para los inquilinos, debido a que, como era de esperar, la libertad de plazos se tradujo inmediatamente en la generaliza-

²⁵ Aunque es innegable que unos ingresos familiares ponderados de 2'5 veces el salario mínimo interprofesional (o dos millones y medio de pesetas, en el plan 1998-2001), tope de los destinatarios del régimen especial, no son suficientes para acceder a una vivienda nueva equivalente en el mercado libre, hay que preguntarse por la protección que merecen quienes perciben ingresos significativamente inferiores (los pobres propiamente dichos), a quienes la normativa estatal en materia de vivienda ni siquiera contempla.

ción de los contratos por plazo de un año no prorrogable, lo que permitía a los arrendatarios disponer de la vivienda cada doce meses y volver a pactar su renta, con independencia de los solos índices de aumento del coste de la vida; esto, a su vez, incitó una gran inflación del mercado del alquiler, que agravó sus consecuencias por coincidir la segunda mitad de los 80 con un período de gran elevación de precios en el mercado inmobiliario; el *decreto Boyer* contribuyó no poco a esta elevación, al hacer huir del alquiler a cuantos inquilinos se lo podían permitir para optar por una vivienda en propiedad, cuyo precio, en combinación con los cauces financieros, podía subir en consonancia con los alquileres.

El efecto sumado de sucesivas regulaciones en todo caso desalentadoras llevó en España a una presencia del arrendamiento en el sector de la vivienda que es mínima en comparación con la propiedad y con la situación en otros países de la Europa occidental: en 1989, en España se destinaba al alquiler el 11'80% del parque de viviendas permanentes, frente al 37% de Gran Bretaña, el 38% de Francia o el 58% de Alemania. Es un tópico atribuir este desfase a unos atavismos rurales que producen apegos irracionales por la propiedad inmueble; pero tal justificación se viene abajo si se piensa que, en 1981, se dedicaba al alquiler el 20'80% del total de las viviendas habituales, y que, en 1970, la cifra llegaba al 30%.

Después de 1985, el mercado de alquileres quedó polarizado en dos grupos: por un lado, unos viejos alquileres muy bajos e inamovibles, y, por otro, unos nuevos alquileres (del orden de un 20% del total en 1994) excesivamente altos, inestables y carentes de control. En cualquier caso, el mercado del alquiler en España es un sector marginal con vocación precaria, cuyo fracaso atestigua el hecho de que no existan en nuestro país empresas dedicadas a la construcción y explotación de viviendas arrendadas. La reglamentación de 1985 y la gran revalorización de los inmuebles urbanos de estos últimos años, a un ritmo muy superior al de los salarios, ha provocado tal aumento de los alquileres que puede decirse que el alojamiento permanente en régimen de inquilinato ha desaparecido como opción para la gran mayoría de las familias; sólo los altos precios de compra ha obligado a algunas de ellas a instalarse provisionalmente en viviendas alquiladas en condiciones difíciles, bien de precio, bien de calidad. Por si fuera poco, la reforma de la legislación de alquileres anunciada desde 1990 por el Ministerio de Obras Públicas, con las vacilaciones y la confusión que prevalecieron

desde ese año a finales de 1994, todavía retrajo más el mercado, por la incertidumbre de propietarios e inquilinos.

A la mínima representación del mercado residencial en alquiler contribuyó no poco el agravio fiscal de la vivienda arrendada en relación con la comprada; si el régimen fiscal español de la vivienda es, en términos generales, muy regresivo, favoreciendo a quienes cuentan con mayores ingresos, en el sector de la vivienda de alquiler, el sistema tributario no contempla prácticamente trato favorable alguno, a diferencia de lo que sucede en otros países de la Unión Europea. El hecho de que, en un contexto de elevados precios de la vivienda, el alquiler resulte la forma más accesible de disfrute de una vivienda para los nuevos hogares con ingresos familiares por debajo de la media, pone de manifiesto una regresividad evidente en el trato de las familias que alquilan frente a las que adquieren, lo que contribuye a explicar la escasa presencia en nuestro país de la tenencia en alquiler más que cualquier pretendida razón sociológica.

Ocurre también que las ayudas públicas se concentran en la ayuda directa a la vivienda en propiedad. Las ayudas fiscales al acceso a la vivienda en propiedad hacen ilógica económicamente la decisión de alquilar frente a la de invertir, a igualdad de coste: queda reducido así el alquiler a tipos de usuarios singulares (situaciones transitorias, población marginal sin posibilidad de sufragar una entrada, alquileres viejos), no pudiendo considerarse una opción generalizable. La tendencia favorable a la vivienda en propiedad es una constante en los países occidentales, pero difícilmente con la intensidad con que se manifiesta en España.

La penalización de la rehabilitación

La Constitución otorga la competencia exclusiva en materia de vivienda a las comunidades autónomas, que la asumieron en todos los casos a través de sus respectivos estatutos de autonomía. La sentencia 152/1988 del Tribunal Supremo estableció que el estado carece de competencias en materia de vivienda, pero tiene la capacidad de intervención en el sector a través de su política económica; las comunidades autónomas tienen la competencia para la ejecución de la política estatal, adaptándola a sus necesidades específicas, así como para establecer políticas de vivienda propias financiadas con sus propios recursos. Consecuentemente, desde 1992 el estado

aprueba planes cuatrienales de vivienda que las comunidades complementan con otros específicos, en los que, previo convenio de cada una con el ministerio del ramo (en la actualidad, el de Fomento), se concreta la ejecución de la planificación estatal en materia de vivienda y se añade aquella que la propia comunidad financia con fondos propios.

Las diversas normas autonómicas sobre ayudas a la rehabilitación no presentan diferencias significativas: unas dan unos pocos puntos más a las ayudas estructurales, otras –las de las regiones más pobres– contemplan la autoconstrucción, otras aún conceden relevancia a la vivienda rural o a la mejora de la infravivienda. Pero todas ellas concentran las ayudas a la rehabilitación en algunos de los siguientes capítulos²⁶:

- a) Viviendas en áreas rurales o de montaña.
- b) Actuaciones en áreas urbanas degradadas y de interés histórico.
- c) Edificios y conjuntos catalogados.
- d) Polígonos residenciales de promoción pública.
- e) Edificios con daños estructurales, con especial atención (Cataluña, Aragón) a los edificios dañados por aluminosis.
- f) Mejora de la infravivienda.
- g) Adecuación de viviendas a usuarios minusválidos.
- h) Viviendas arrendadas destinadas al alquiler.
- i) Mejoras de viviendas de titulares ancianos.
- j) Mejora del rendimiento energético o las instalaciones.

En general, los programas de ayudas a la vivienda promulgados por las comunidades autónomas denotan una pronunciada marginalidad de las ayudas a la rehabilitación en relación con la obra nueva, de acuerdo con la tendencia general de la política española de ayudas a la vivienda desde sus orígenes.

El grueso de las ayudas se dirige a situaciones excepcionales, imposibles de equiparar a la «vivienda normal» en la medida en que lo son los supuestos de las ayudas al acceso a la propiedad de la vivienda, especialmente si se considera el gasto indirecto del Estado a través del IRPF. En segundo lugar, las ayu-

²⁶ Todo este capítulo aparece tratado con mayor detenimiento en Betrán 2001.

das que se arbitran –y aquí la comparación con el apoyo a la adquisición es sangrante– son extremadamente reducidas, superando muy raras veces (exceptúese la vivienda rural) el millón o incluso el medio millón de pesetas por vivienda. Frecuentemente, se traducen en subvenciones a fondo perdido que se hacen efectivas –con habituales retrasos– tras la finalización de las obras, lo que dificulta su disfrute por personas con dificultades de liquidez.

Por otro lado, los planes cuatrienales de vivienda de las comunidades autónomas no completan las carencias de los estatales, sino que siguen sus mismas líneas y las refuerzan. Al igual que los planes estatales, todos los planes autonómicos apoyan la vivienda de obra nueva, la construcción para la venta y la promoción privada profesional. Nunca hay, ni de lejos, una carga del peso de los programas de vivienda pública sobre la rehabilitación, a la manera, por ejemplo, de Dinamarca o de Italia.

Sólo Andalucía ha desarrollado una normativa y una práctica de apoyo a la rehabilitación más ambiciosas, haciendo un pilar importante de su política de vivienda la recuperación de edificios en áreas urbanas centrales para poner las viviendas a disposición de la población más necesitada en régimen de alquiler, normalmente mediante actuaciones de iniciativa pública. El sociólogo Luis GONZÁLEZ TAMARIT (1996), Jefe del Servicio de Viviendas de la Junta de Andalucía, ha descrito esta política pública de vivienda como un instrumento de recuperación de la ciudad histórica y de intervención social, mediante:

- la reutilización de una parte significativa del patrimonio arquitectónico para el uso de vivienda social;
- la definición de una política demográfica y social que asegure, a través de la residencia, un contrapunto equilibrado a las tendencias del mercado, que suelen manifestarse a través de la despoblación, la sustitución social y funcional, la expulsión a la periferia de los habitantes tradicionales y el empobrecimiento social y funcional de la ciudad histórica; y
- la contribución a la consolidación o reconstrucción de un tejido social caracterizado por la diversidad social y funcional, en el que, a través de la emergencia y resolución de las necesidades de la población residente se pueden plantear proyectos más equilibrados de intervención en la ciudad histórica (en términos urbanísticos, de infraestructura, espacio público, equipamientos y actividades económicas).

Panorama de la ayuda a la rehabilitación en España: el gasto público en vivienda

De acuerdo con un informe del Parlamento Europeo de diciembre de 1996 sobre política de vivienda de los estados miembros de la UE, España, con un gasto público en vivienda oscilante durante los 90 en torno a 0'95-1'00 puntos del PIB, es uno de los países con menor atención por parte del estado a esta materia. El informe clasificaba en cuatro grupos el tipo de vivienda de los 15 estados:

Holanda, Suecia y el Reino Unido se caracterizan por una intensa intervención pública; cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la UE, y sus gobiernos dedican entre el 3'20 y el 4'10% del PIB a ayudas a la vivienda.

Austria, Dinamarca, Francia y Alemania mantienen extensos sectores de viviendas de alquiler junto a los parques de vivienda pública en arrendamiento. Sus estados gastan en vivienda entre el 1% y el 2% del PIB.

Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo forman un grupo dispar; todos tienen amplios sectores de viviendas en propiedad y sectores relativamente reducidos de vivienda pública en alquiler. Los respectivos gobiernos mantienen gastos públicos en vivienda que rondan el 1% del PIB.

España, Portugal y Grecia tienen sectores muy grandes de viviendas en propiedad, sectores mínimos de viviendas sociales en alquiler y, al menos hasta fecha reciente, sectores privados de vivienda en alquiler de baja calidad y en declive. Estos estados gastan en vivienda menos del 1% del PIB.

A esta reducida inversión pública, se añade una serie de elementos que hacen de la política española de vivienda un ejemplo caracterizado por su falta de sentido social.

Hay que advertir sobre la muy diferente composición del gasto público español. Los presupuestos generales del estado del 2001 prevén un gasto directo (esto es, ayudas directas, canalizadas a través de los planes de suelo y vivienda del estado y de las comunidades autónomas) de sólo el 18'09%, mientras que el 81'91% es gasto indirecto, realizado a través de desgravaciones y deducciones fiscales. En otros países de la UE, la relación entre ayudas directas e indirectas se invierte, con dominio amplio de las primeras.

El hecho de que la ayuda a la vivienda más importante en España sea la fiscal, a través, sobre todo, del IRPF, tiene consecuencias que hay que analizar. Una de ellas, algo matizada desde hace dos años, es su regresividad, ya que no sólo no

ayuda más a quienes más lo necesitan, sino que es mayor cuanto más cara es la vivienda. Actualmente, la ayuda se concreta en una deducción de la cuota por inversión en la vivienda habitual, ya en forma de adquisición de la propiedad, ya de rehabilitación, equivalente a un porcentaje de la inversión en el ejercicio, con un tope de inversión de 1.500.000 pesetas; esto favorece la inversión con financiación ajena, caso en el que puede repetirse la deducción cuantos años dure la amortización del préstamo, con topes para la adquisición de 300.000 pesetas cada uno de los dos primeros años (el doble, en el caso de matrimonios con declaración separada), y 262.500 los restantes. A diferencia de la reducida compensación fiscal por arrendamiento de la vivienda habitual, para esta deducción no existen límites de ingresos del contribuyente.

Otra consecuencia de la descompensación a favor del gasto indirecto es que la ayuda fiscal privilegia esencialmente la adquisición y no discrimina la vivienda libre de la protegida: más aún, se destina esencialmente a ayudar a la compra de vivienda libre. Con base en sucesivos análisis de los presupuestos generales del Estado realizados a mediados de los años 90 (cuando la proporción entre gasto directo e indirecto era de 30 a 70), el arquitecto José León Paniagua, calculó que sólo el 26% del gasto público español en materia de vivienda se dirige a la vivienda protegida, mientras que un 74% es ayuda a la adquisición de vivienda libre; hoy el balance es más favorable a esta última.

Este tipo de ayudas acaba contribuyendo de una manera indirecta, pero infalible, al aumento del precio de la vivienda, ya que no suponen otra cosa que el aumento de la capacidad de gasto del adquirente, automáticamente trasvasado al promotor y, finalmente, al propietario del suelo. No se trata, en definitiva, más que de una subvención indirecta a los fabricantes de viviendas.

Una última consecuencia es que la política de vivienda es, en lo fundamental, una política estatal que se realiza al margen de los planes de vivienda. La parte del gasto público que realmente se transfiere a las comunidades autónomas es muy pequeña (en 1994, sólo el 13% del gasto público total) y la capacidad de éstas para ejercer su teórica competencia resulta, por consiguiente, extremadamente limitada.

La rehabilitación, y no se diga el mantenimiento, tienen ayudas insignificantes: en 1996, sólo el 5% del gasto público en vivienda se dirigía a ayudas a la rehabilitación. Para formarse una idea del orden de magnitudes, baste pensar que en Italia, con

carácter general, la ley estatal 179/1992 establece un mínimo para la rehabilitación del 30% del gasto público total en vivienda, que varias regiones han elevado hasta valores del 40-50%. Y las ayudas a la rehabilitación y al mantenimiento son las que pueden beneficiar a titulares actuales de viviendas (es decir, directamente a sus usuarios), mientras que las ayudas a la obra nueva se dirigen mayoritariamente a promotores profesionales que las fabrican para su venta.

A esta política pública corresponde una situación del sector que, en sus términos generales, no es más halagüeña. En el momento actual, la media en la UE de obras de rehabilitación en relación con el conjunto de las obras de edificación emprendidas es del 45%; en España, con un parque residencial muy reciente —el mayor número de viviendas construidas después de 1981 tras Holanda y Grecia—, solamente corresponde a la rehabilitación un 16-18% de las obras de edificación (SAN MARTÍN 2000: 193).

Consecuentemente, el parque residencial español presenta unas características peculiares que demuestran la íntima vinculación del excesivo peso de la especulación inmobiliaria y el consiguiente sobredimensionamiento del sector de la construcción con el deterioro de la edificación histórica: en Alemania, un 33% de las viviendas existentes en 1991 estaban construidas antes de 1945, porcentaje que subía al 43% en Francia, al 45% en Portugal y al 50% en Bélgica y Gran Bretaña. En España, ese índice era del 20%; en las ciudades mayores de 500.000 habitantes, sólo el 7% de los edificios residenciales son anteriores al siglo XX, causa de su característico aroma desarrollista y vulgar: en 1950, en España había casi 3'5 millones de edificios residenciales anteriores a 1900, que han ido desapareciendo, de forma más o menos constante en el tiempo, hasta no ser en 1991 más que 913.992, a pesar del acentuado crecimiento simultáneo del parque de viviendas. En el otro extremo, el 44% de las viviendas españolas eran en esa fecha posteriores a 1971, mientras que esa presencia era sólo del 26% en Francia, del 22% en Italia, el 18% en Alemania o el 15% en Gran Bretaña.

Sumario cotejo de las ayudas directas a la rehabilitación y a la obra nueva

Si, olvidado el gasto fiscal, se estudian las ayudas directas, se revela el raquitismo estructural de las ayudas a la rehabilitación en España, en relación con las otorgadas a la compra de viviendas protegidas de nueva construcción. Mientras las primeras se reducen a unos cientos de miles de pesetas percibibles a obra terminada, las segundas se producen por adelantado y suponen

la reducción de precio con respecto al mercado libre en varios millones, con añadidura de modos ventajosos de financiación.

Nos centraremos para nuestro breve análisis en Aragón, una comunidad que no es excepcional en este sentido. En esta región, una vivienda de régimen especial tiene un precio de venta de 104.018 pesetas/m², una de precio básico, de 115.575 pesetas/m², y una de precio máximo, de 144.469 pesetas/m², con el añadido de las ventajas financieras reguladas por el decreto autonómico, en las que ahora no viene al caso entrar.

El precio medio de la vivienda nueva en Zaragoza, según el informe de coyuntura inmobiliaria elaborado por Tecnigrama en abril del 2001, oscila entre las 219.492 pesetas/m² en Torrero-La Paz y 442.947 pesetas/m² en el centro (con mínimo absoluto de 201.085 pesetas/m² en los barrios rurales del sur). En ACTUR, el precio medio por metro cuadrado es de 244.802 pesetas, aproximadamente el doble del precio de una vivienda protegida de nueva planta, lo que demuestra:

- La gran ventaja teórica que la normativa otorga a la compra en relación con la rehabilitación: una vivienda de precio básico de 90 m² costaría 12 millones menos que una libre equivalente.
- La causa de la reducción real acelerada del número de viviendas protegidas promovidas. Por lo que hoy se sabe, el plan estatal de suelo y vivienda 1998-2001, el 31 de julio del 2000 sólo se había cumplido en un 7'50% de sus previsiones –5.774 viviendas de las 77.073 previstas (un 11% en Aragón: 335 de 3.050).
- La lógica de la frecuencia de fraudes en su comercialización, favorecidos por el reconocimiento al promotor particular de la capacidad de seleccionar a los beneficiarios de las ayudas públicas, lo que explica que a veces se exijan importantes entregas de dinero negro (en abril del 2001, se hizo público que en un número indeterminado de promociones de Parque Goya se habían exigido cantidades que casi duplicaban el precio teórico).

Hay que advertir que, actualmente y al menos en las ciudades, no es exagerado considerar que esta reducción millonaria de precio, en una proporción muy significativa, se debe a inversiones públicas y no a una reducción del beneficio del promotor, ya que las promociones de vivienda protegida tienden a situarse en suelos procedentes del patrimonio público, admitida la impo-

sibilidad de absorción por el producto de las repercusiones de suelo consiguientes al «mercado libre». Vendiendo las viviendas construidas sobre ese patrimonio público de suelo a un precio igual a la mitad del precio del mercado, se está regalando a los agraciados la otra mitad.

Si reducida es la ayuda a la rehabilitación en relación con la obra nueva, considerada caso a caso, no menos reveladoras son las cifras globales extendidas a la Comunidad Autónoma o al país.

El plan de vivienda de Aragón 1998-2001 se diseñó sobre la hipótesis de 21.129 actuaciones en total (unos 123.400 millones de pesetas), de las que se preveía que fueran de rehabilitación 3.900 (frente a 10.170 de viviendas protegidas en venta, por ejemplo, o 2.400 actuaciones de suelo). (Hay que contar, aparte, unas 4.000 actuaciones de reparación de lesiones estructurales, con un gasto de unos 4.580 millones, considerando las aportaciones del ISVA y del Ministerio de Fomento).

La mayor parte de este gasto público de 128.000 millones se dirige a la vivienda de obra nueva y, más específicamente, a la financiación de créditos, que acapara 102.000 millones otorgados por el Ministerio, a los que aún se suman otros 15.000 millones, también estatales, para subsidiación de cuotas mensuales de los préstamos. Quedan sólo unos 11.000 millones para subvenciones a fondo perdido (todas las ayudas a la rehabilitación lo son), de los que 4.580 corresponden a ayudas a la rehabilitación de edificios con lesiones estructurales, y 6.400 al resto de subvenciones, ya en beneficio de la rehabilitación, ya de determinadas formas de obra nueva para venta o alquiler.

Los datos estadísticos que a escala estatal reflejan la composición de gasto público en vivienda, que resumíamos más arriba, ratifican la impresión obtenida en una visión próxima sobre la descompensación entre las ayudas a la construcción de nuevas viviendas y las ayudas a la rehabilitación del parque existente, y, por otro lado, entre las ayudas al acceso a la propiedad y las ayudas al alquiler.

Y hay que observar, por añadidura, que la gran diferencia de gasto público en ayuda a la nueva obra con respecto a la rehabilitación se acompaña con el gasto exigido por la construcción y el mantenimiento de nuevas infraestructuras y nuevos equipamientos.

Lo dicho lleva a concluir que el plan estatal de suelo y vivienda 1998-2001, y con él sus homónimos autonómicos, prescinden llanamente de la relación entre vivienda y ciudad, asociando en lo esencial el disfrute de la vivienda a la propiedad en detrimento del alquiler, a la adquisición en detrimento de la con-

servación y la mejora de la vivienda propia, y a la obra nueva en detrimento de la rehabilitación y el mantenimiento.

Las propias políticas urbanísticas y de «ayuda» a la vivienda que han desarrollado las administraciones públicas españolas durante el último medio siglo están en el origen del estado de deterioro que supuestamente pretenden solucionar. Con una implacable lógica económica, políticas inadecuadas incrementan el problema que dicen combatir, hasta el punto de que si nunca lo hubieran hecho es posible que tampoco fueran necesarias. La paradoja, que no es privativa de España, ha sido observada en los últimos veinticinco años con frecuencia, promoviéndose algunas políticas novedosas empeñadas en frenar el giro del círculo vicioso e invertir su sentido.

Conclusión

Como resultado de la política de vivienda que se ha expuesto hasta aquí, España es hoy el país europeo con un parque de viviendas más abundante (148 por cada 100 hogares) y uno en los que más viviendas se siguen construyendo cada año (casi un 13% en el decenio 1981-1991), a pesar de tener la segunda menor tasa de natalidad del mundo²⁷. Según el *Anuario estadístico* del Ministerio de Fomento, España es también el país de la Unión Europea con mayor número de viviendas vacías²⁸.

²⁷ El número de viviendas por cada cien hogares es significativamente inferior en los países que siguen al nuestro en el registro, de nuevo alineados en orden más o menos inverso a su riqueza: Grecia tiene 142; Portugal, 136; Italia, 122; Francia, 120; Luxemburgo, 106; Irlanda, 104; Reino Unido y Dinamarca, 102; Alemania, 97; Holanda, 96, etc. El turismo no es la única causa del exceso residencial español, ya que, eliminadas las segundas residencias, España mantiene el primer puesto con una considerable diferencia: 126 viviendas por cada cien hogares, frente a 115 en Portugal, 109 en Francia, 96 en Holanda o 92 en Gran Bretaña.

²⁸ Si en la última década del siglo XX España tenía ya el número de viviendas abandonadas mayor de Europa y la actividad rehabilitadora menor, en estos últimos años de auge inmobiliario la situación tiende a agravarse: en el primer semestre del 2000, según datos de TINSA, las tasaciones de viviendas nuevas aumentaron en un 15% y las de terrenos en un 16'70%, mientras que las de viviendas usadas descendieron un 5'20%. Los datos sobre hipotecas registradas también demuestran una preponderancia muy marcada de los solares y de las viviendas en construcción sobre las ya construidas.

Todo revela una aceleración de la obsolescencia del parque residencial, cuya permanencia en uso y en el mercado tiende a disminuir, al igual que ocurre con otras mercancías en la sociedad de consumo.

La hiperactividad inmobiliaria española se manifiesta, una vez más, en la gran cantidad anual de transmisiones de propiedad de viviendas, de nuevo sin parangón en la Unión Europea: si en Italia cambió de propiedad en 1991 el 2'1% de las viviendas, en Dinamarca el 2'2%, en Francia, Holanda o Bélgica el 2'7%, en Irlanda el 3'6%, en Portugal el 4'1% y en Gran Bretaña el 5'5%, en España lo hizo nada menos que el 7% del parque de viviendas (NAREDO y MARCOS 2000:476). Esto da idea de la magnitud de los mecanismos movilizados en relación con la continua y desproporcionada expansión del suelo urbanizado en un país demográficamente estancado y sin una renta familiar singularmente elevada, pero con altísima presencia de la propiedad, donde la progresión de los precios de la vivienda se fundamenta en la incorporación a la capacidad adquisitiva de los compradores del producto de la venta de una vivienda anterior²⁹ (ROCH 2000: 439-441).

En los últimos quince años del siglo XX, las tendencias a la *sobreurbanización* del territorio a impulsos de la iniciativa privada se tradujeron en toda Europa en una sustitución de la ordenación de la actividad urbanística como actividad pública encaminada a la redistribución de rentas y a la reducción del coste de reproducción de la mano de obra, tal y como había quedado establecido tras el pacto urbano que acompañó al nacimiento de la economía regulada a principios del siglo XX³⁰, por una ordenación cortada por el mismo patrón que la de cualquier otro mercado. Durante la última década del siglo XX, la regresión legislativa fue común en países como Gran Bretaña, Francia y, sobre todo, Italia y España.

El papel de la vivienda como bien de inversión forma parte estructural de su consumo en las sociedades desarrolladas contemporáneas, con especial intensidad en aquellas en las que las familias están expuestas a una menor desprotección por el Estado y vienen obligadas a garantizarse un porvenir estable por sus propios medios. El fenómeno se explica por la estrecha y necesaria vinculación del modelo de crecimiento acelerado a la generalización de la vivienda en propiedad. Después de la II Guerra Mundial, la propiedad de la vivienda urbana comenzó a crecer aceleradamente en toda Europa, hasta llegar a imponerse en un cuarto de siglo al al-

²⁹ De ahí que Estados como el español fomenten el sector subvencionando la primera compra de viviendas por jóvenes que luego podrán venderlas para acceder al mercado libre.

³⁰ Y especialmente tras la entronización del fordismo por el keynesianismo después de la II Guerra Mundial.

quiler en casi todos los países. En la década de los 90, caracterizada por la reducción del gasto social y la precarización del empleo en toda Europa, la propiedad de la vivienda se estimuló en todo el continente³¹, fomentada por un período de bajos tipos de interés que aumentó la capacidad financiera de los adquirentes.

El auge de la propiedad fue especialmente pronunciado en los países europeos menos ricos y en los que tenían sistemas económicos más privatistas, siendo menos apreciable ahí donde el estado del bienestar estaba más desarrollado y la gente confiaba en un mercado controlado de alquileres. Correlativamente, en los países y períodos en que se producían altas tasas de inflación o se debilitaban los mecanismos de protección social, la propiedad tendía a crecer.

De ahí que los mayores índices de vivienda en propiedad se den en países con escaso gasto público en servicios sociales y bienestar (Islandia –propiedad del 83% de las viviendas en 1990, Irlanda –81%–, Grecia –77%–, España –76%–, Reino Unido –68%– o Italia –67%–), en países con alta tasa de desempleo (España, Finlandia –67%–, Islandia, Italia, Bélgica –63%–). En cambio, en países con un bienestar consolidado y una percepción relativamente alta de seguridad por la población, la propiedad de la vivienda se ha impuesto mucho menos; así ocurre en Suiza –30% de vivienda en propiedad en 1990–, Alemania occidental –38%–, Suecia –42%–, Holanda –44%–, Dinamarca –51%–, Francia –54%– y Austria –55%– (DOLING 2000: 251-265)³².

³¹ En otros países, con liquidación desde los años ochenta del parque de viviendas públicas en alquiler, dentro de un contexto de privatizaciones generalizadas con pretexto de sanear el déficit de la administración. En ocasiones, se han demolido barrios enteros de viviendas públicas de alquiler construidos entre 1945 y 1970, al amparo de endebles argumentos pseudosociológicos que atribuían al medio arquitectónico –la arquitectura corbuseriana característica del período keynesiano– una tendencia a la delincuencia por parte de los beneficiarios de viviendas públicas.

³² No influyen poco en estas cifras las diferentes regulaciones sectoriales del acceso a la propiedad y del alquiler, que en Alemania, por ejemplo, es por sistema indefinido.

Pero no hay que hacerse ilusiones: aun con diferente intensidad, la propiedad tiende a monopolizar el objeto del deseo, reduciéndose el alquiler a quienes carecen de otra opción. En situaciones tan favorables a este modo de tenencia como la vienesa, con un gran parque de viviendas públicas de buena calidad para el arrendamiento, en agosto del 2001 se anunciaba en las estaciones del metro una promoción de diecinueve apartamentos de 50 a 70 metros cuadrados con el reclamo «Klein aber mein», «pequeño, pero mío».

En países como España (donde la propiedad ha crecido desde el 45'90 por ciento en 1950 al 78'40 por ciento en 1991) la adquisición de la vivienda ha sido una respuesta a la falta de alternativas públicas fiables, y se ha percibido como una inversión del excedente de ingresos (posible a partir de cierto grado de desarrollo económico) para garantizar del modo más seguro que se conoce el ahorro frente a la inflación, y para asegurar el futuro en contextos de inseguridad³³.

Pero la asimilación de la vivienda a un bien de inversión, con la consiguiente tendencia alcista de los precios, y de la cuestión de la vivienda a un mercado financiero, implica la profunda marginación de quienes no tienen la suficiente capacidad económica para comprar, carentes de interés para el sistema. En el mejor de los casos, serán receptores de precarias ayudas sociales, entendidas como beneficencia, como caridad, pero no merecerán la atención de las políticas de vivienda³⁴.

Al terminar el siglo, en diversos países, sobre todo de la Europa del norte, comenzaron a manifestarse los problemas asociados a esta tendencia: sobreendeudamiento de las familias, con reducción de su capacidad de consumo en otros productos; aumento de la tensión (*strees*), por las dificultades para satisfacer la deuda durante largos períodos, especialmente en coyunturas de aumento de los tipos de interés; frecuentes pérdidas de la propiedad por impago de hipotecas; desorden del crecimiento urbano, etc.

³³ Ahí queda el problema de la incompatibilidad última de la persistencia de la seguridad de las inversiones inmobiliarias con situaciones de constante expansión urbana sin crecimiento demográfico, basada en el mecanismo de obsolescencia y devaluación precipitadas. La cuestión es de amplio alcance en la economía tardocapitalista, que exige la confianza inversionista de la gente para seguir funcionando: los consumidores y los inversores deben creer que las acciones, los fondos o el suelo continuarán revalorizándose eternamente. Para mantener la construcción social de las expectativas que permiten al capital ficticio convertirse en real, el estado y los medios deben inyectar un permanente optimismo (Harvey 2000:125-126); por eso, el pesimismo, el catastrofismo o el tremendismo —que de todas estas maneras se llama a no comulgar con ruedas de molino— son las nuevas bestias negras.

³⁴ La vivienda va dejando de considerarse en Europa, desde un punto de vista cuantitativo, como un problema de interés público, ante la solvencia mayoritaria de la población para acceder al mercado libre y la evidencia de un stock residencial no sólo suficiente sino sobredimensionado. En los últimos años, en muchos países de la UE se va imponiendo el criterio de abandonar el subsidio del acceso a la vivienda a cambio de políticas de apoyo a la demanda más necesitada (insolventes, inmigrantes, ancianos, minusválidos, mujeres solas...), concebidas como una especialidad de las políticas de bienestar social (Priemus 2000: 270).

Durante el período en que se generalizó la propiedad de la vivienda y se disparó su producción, se verificó un notabilísimo incremento de su precio medio, con la subsiguiente tendencia a los cambios relativamente frecuentes de residencia. En el período 1985-1996, en España se alcanzó en la tasa de incremento de precios más alta de la Unión Europea: un 213% (DOLING 2000: 263), todavía incrementado con mayor aceleración desde 1996 al 2000: según *Sociedad de Tasación*, mientras el aumento del IPC entre 1985 y el 2000 había rondado el 200%, el aumento del coste medio de la vivienda nueva en el mismo período había sido del 400% (*El País*, 30 de diciembre del 2000)³⁵. También se duplicó, sobre poco más o menos, el precio medio de la vivienda en esa década en Italia, Irlanda, Holanda y Bélgica, países donde el incremento de la propiedad y del parque de viviendas había sido igualmente notable. A mediados de los 90, España era ya el tercer país del mundo, tras Japón y Holanda, en carestía de la vivienda, considerada en proporción a los salarios; su precio medio en 1995 era 6'5 veces el salario medio, cuando, según datos de 1991, ese cociente era de 3'8 en el Reino Unido, 3'4 en Francia, 2'4 en Suecia o 2'8 en los Estados Unidos.

El gran encarecimiento de la vivienda en los 90 se relaciona con los movimientos del sistema financiero y con los esfuerzos de las familias por procurarse distinción social en un sistema económico inseguro: el desmantelamiento del Estado del bienestar no sólo exige a cada individuo colocar su dinero en las inversiones financieramente más rentables y seguras (vivienda en propiedad), sino también en las más rentables socialmente, comprando la vivienda más cara en la urbanización más selecta que le sea posible, lo que impulsa la demanda hacia arriba, con paralelos incrementos de los precios y de la segregación urbana (y el consiguiente perjuicio para el centro consolidado). Si la sociedad estamental no necesitaba la división social del espacio, la capitalista la exige y la postfordista la radicaliza.

Desde 1985, el precio de la vivienda creció más en aquellos países en los que se produjo más vivienda de obra nueva y se rehabilitó menos: Irlanda, Italia y España.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, existe una correlación positiva entre actividad inmobiliaria, propiedad y precarie-

³⁵ Al valorar estos datos, hay que considerar que se refieren a la media de precios en transacciones inmobiliarias, sin considerar el precio que tendría el parque inmovilizado ni reflejar la complejidad de un mercado esencialmente caracterizado por su segmentación.

dad de la ciudad consolidada: el crecimiento de la primera por efecto del crecimiento de la segunda provoca necesariamente el deterioro de la ciudad vendida en fases anteriores.

Y este deterioro progresivo obliga a quienes poseen ya una vivienda a trasladar periódicamente su residencia, amenazado con atrapar en la cadena de la devaluación patrimonial y social a quienes no sean capaces de multiplicar su inversión. La obsolescencia precipitada del suelo ya urbanizado produce un incremento del riesgo en familias que creían resuelto su problema.

Para superar este círculo vicioso, es necesario un replanteamiento a fondo de la relación entre urbanismo y vivienda, entre creación de nuevo suelo urbano y mantenimiento del existente, y entre ayudas a la compra y ayudas al alquiler y al mantenimiento de las viviendas ocupadas o la recuperación de las desocupadas. Es necesario incardinar una política global de vivienda en una política de la ciudad, llevando las intervenciones públicas al centro y a los barrios, limitando el crecimiento urbano, realizando una adecuada gestión de los equipamientos, haciendo de la vivienda, y no de las grandes infraestructuras y obras-espectáculo, el eje de las políticas urbanísticas. Parafraseando a Vittorio Magnago Lampugnani, es necesario un *urbanismo de lo normal*, en lugar de un urbanismo entendido como organización del mercado del suelo o del espectáculo político.

Se acabó el tiempo de las concentraciones demográficas en las ciudades que obligaban a respuestas cuantitativistas casi improvisadas, con el único objeto de conseguir en el menor plazo posible y al menor costo el mayor número de viviendas. Las consecuencias de esos enfoques están hoy a la vista en las metrópolis españolas, con sus grandes bolsas de deterioro social y constructivo, efecto de actuaciones urbanísticas contraproducentes.

Hoy es exigible una política *cualitativista*, que analice los efectos de las actuaciones sobre el tejido urbano y social existente, y las dirija a conseguir el máximo beneficio en términos globales, resolviendo con la inversión pública al mismo tiempo asuntos indisociables que no admiten tratamiento separado, salvo que se quiera vestir un santo desnudando a otro. Las necesidades de vivienda, la integración social, los barrios vulnerables, la obsolescencia urbana o la conservación del patrimonio histórico son diversas formas de mostrarse el mismo problema.

La política de vivienda, que ha de ser al mismo tiempo una política de ayudas sociales, de centros históricos y de barrios, ha de definirse desde la realidad cotidiana, con unos criterios

rectores que deben ser muy distantes de los que inspiran al sector privado:

- a. guiados por el beneficio social y no por el lucro económico;
- b. en forma de pequeñas intervenciones insertas en tejidos sociales vulnerables, tendentes a la mayor integración arquitectónica y social, y no de grandes conjuntos suburbanos uniformes (Julio Alguacil escribía recientemente que, en el momento actual, suena a despilfarro social acometer programas de vivienda sin plantearse al mismo tiempo la adquisición de viviendas vacías);
- c. integrados en el entorno urbano, con rechazo de la implantación autista;
- d. aprovechando las dotaciones existentes, y no generando en otro lugar nuevas necesidades locales globalmente innecesarias;
- e. reforzando las relaciones sociales, y no debilitándolas;
- f. impulsando la rotación del parque edificado y no contribuyendo a la aceleración de su obsolescencia.

Bibliografía

- BETRÁN ABADÍA, R. (2001): «La financiación de la rehabilitación residencial y el problema de la ciudad consolidada»; *La rehabilitación de viviendas. Desarrollo de las III Jornadas sobre Movimiento Vecinal de Izquierda Unida de Aragón*, pp. 17-63. Fundación de Iniciativas Locales; Zaragoza.
- BETRAN ABADÍA, R.y FRANCO HERNÁNDEZ, Y. (2000): «La vivienda en el barrio de Las Fuentes»; *La vivienda como integración social*, pp. 35-70 Ayuntamiento de Zaragoza; Zaragoza.
- CAPEL SÁEZ, H. (1975): *Capitalismo y morfología urbana en España*. Los Libros De La Frontera; Barcelona.
- CASTELLS, M. (1981): *Crisis urbana y cambio social*. Siglo XXI; Madrid.
- DE ARRESE, J. L. (1982): *Una etapa constituyente*. Planeta; Barcelona.

- DE TERÁN, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Alianza; Madrid, 1982.
- DOLING, J. (2000): «Tendencias en la propiedad de vivienda en Europa»; *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, pp. 249-268. Tirant lo Blanch; Valencia.
- HARVEY, D. (2000): «Reinventar la geografía»; *New Left Review* 5, pp. 107-126. Akal; Madrid.
- GONZÁLEZ TAMARIT, L. (1996): «Políticas alternativas de vivienda en Andalucía»; *Primer catálogo español de buenas prácticas*, vol.2, pp. 113-119. Ministerio de Fomento; Madrid.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1993): *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. Universidad de Valencia; Valencia.
- DE MIGUEL, A. (1975): *Sociología del franquismo*. Ediciones Éxito; Barcelona, 1978.
- NAREDO PÉREZ, J.M. y MARCOS GARCÍA, C. (2000): «Composición y valor del stock en viviendas»; *Vivienda y familia*, pp. 457-489. Visor-Fundación Argenteria; Madrid.
- PRIEMIUS, H. (2000): «Hacia una política de vivienda europea»; *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, pp. 269-278. Tirant lo Blanch; Valencia.
- RICHARDS, M. (1998): *Un tiempo de silencio. La guerra civil y la cultura de la represión en la España de Franco, 1936-1945*. Crítica; Barcelona, 1999.
- ROCA CLADERA, J. (1995): *Rehabilitación urbana. Análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal)*. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; Madrid.
- ROCH PEÑA, F. (2000): «Algunas notas sobre el funcionamiento del mercado de la vivienda»; *Vivienda y familia*, pp. 417-442. Visor-Fundación Argenteria; Madrid.
- SAN MARTIN VARÓ, I. (2000): «Accesibilidad de la vivienda en los países del área euro»; *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea*, pp. 179-204. Tirant lo Blanch; Valencia.
- TAMAMES, R. (1994): *Introducción a la economía española*. Alianza Editorial-Ediciones del Prado; Madrid.
- VILLAGRASA IBARZ, J. (Ed.). (1997): *Vivienda y promoción inmobiliaria en España*. Universitat de Lleida/Col. legi d'Arquitectes de Catalunya; Lérida.