

Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias¹

RAQUEL RODRÍGUEZ ALONSO
Madrid (España), 20 de julio de 2004.

Introducción	131
Objetivos y metodología	133
Objetivos	133
Metodología	133
Definición de vivienda no principal	134
Análisis de los censos de población y vivienda	135
Evolución del parque de viviendas	135
Antigüedad de las viviendas no principales	138
Localización de las viviendas no principales	143
Estado de conservación de las viviendas no principales	146
Conclusiones	151
Viviendas vacías	154
Viviendas secundarias	156
Análisis de la política de vivienda (1960–1990)	157
Introducción	157
Contexto económico, político y social (1960–1990)	158
La etapa desarrollista	158
La etapa democrática	162
Los Planes de vivienda	164
Plan de vivienda 1961–1976	164
<i>Plan trienal de vivienda 1981–1983</i>	166
<i>Plan cuatrienal de vivienda 1984–1987</i>	168
Otras políticas transversales	170
<i>Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional</i> de 1963	170
Legislación sobre arrendamientos urbanos	172
El <i>decreto Boyer</i>	173
Conclusiones	174
Bibliografía y fuentes	176

Introducción

La falta de análisis de las necesidades reales de la población, la indiscriminada construcción de los últimos años, la creación de infraestructuras y el crecimiento desmedido de las ciudades han llevado a consumir mucho más suelo del necesario y a aumentar el patrimonio por encima de las propias necesidades, poniendo en riesgo los límites de protección y mantenimiento de dicho patrimonio y aumentando el peligro que se cierne sobre el patrimonio natural sometido cada vez a una mayor presión. En este proceso de desmedida expansión sobre el territorio tiene especial importancia la política de vivienda aplicada en España desde las últimas décadas de la época franquista, que ha ido marcando una serie de carencias que no encontramos en el resto de países del norte de la UE-15², situación que se ha visto especialmente agravada durante la última década.

España tiene uno de los mayores parques de viviendas de entre todos los países citados anteriormente. En 1999 existían 486 viviendas por cada 1000 habitantes, resultando ser el país con mayor *stock* (ver cuadro 1). En 2001 esta cifra ha aumentado hasta las 510 viviendas por cada mil habitantes, lo que

¹Trabajo realizado en el marco del curso de doctorado *Protección del Patrimonio urbano y natural* impartido por el profesor JOSÉ FARIÑA TOJO en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM).

²En especial, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Reino Unido y Suecia. Esta situación fue analizada en el documento *Análisis comparado de las políticas del suelo y la vivienda aplicadas en países europeos con fines sociales y ambientales*, realizado en convenio de cooperación de educación entre la *Agencia Local de Ecología Urbana de Barcelona* y el *Instituto Juan de Herrera* de la ETSAM durante el año 2002.

significa que en este momento existe más de una vivienda por cada dos españoles, cuando el tamaño medio del hogar está próximo a las tres personas. Sólo el 70% de estas viviendas está destinado a residencia habitual (ver cuadro 2), quedando un tercio del parque inutilizado, cifra muy superior a las registradas en el resto de países europeos. Por si fuera poco, en los últimos 8 años se han alcanzado niveles de construcción de viviendas superiores a los de la época del desarrollismo (años 60 y 70), periodo caracterizado por el gran déficit existente. Sólo en 2003 se han construido unas 700.000 viviendas, cifra muy superior a lo construido en Francia, cuyo número de habitantes dobla al español, y cuyo saldo demográfico es positivo. La población española, sin embargo, permanece estancada desde la década de los ochenta y el leve incremento experimentado en los últimos años es debido a la llegada de inmigrantes.

CUADRO 1: Parque de viviendas en Europa

	1981	1991	2001
Comunidad de Madrid			
Stock de viviendas	1.713.719	1.925.719	2.478.145
Habitantes	-	4.947.555	5.372.433
viv/1000 hab.	-	389	461
España			
Stock de viviendas	14.726.000	17.160.677	20.823.369
Habitantes	37.636.201	38.919.875	40.847.371
viv/1000 hab.	391	441	510

	1980	1990	1999
Francia viv. total	24.576.000	26.237.000	28.696.000
viv/1000 hab.	447	458	490
Finlandia viv. total	1.838.000	2.210.000	2.499.860
viv/1000 hab.	385	444	484
Dinamarca viv. total	2.109.000	2.353.000	2.475.600
viv/1000 hab.	412	458	465
Alemania viv. total	30.773.865	-	37.984.300
viv/1000 hab.	393	-	462
Reino Unido viv. total	21.426.000	23.497.000	24.580.000
viv/1000 hab.	379	410	422
Holanda viv. total	4.833.218	5.808.104	6.590.000
viv/1000 hab.	343	390	418
Irlanda viv. total	909.692	1.008.356	1.251.000
viv/1000 hab.	265	286	331

El régimen de tenencia mayoritario en nuestro país es la propiedad: el 81% de las viviendas principales están ocupadas por sus propietarios, y el parque social en alquiler es casi inexistente. Salvo en el caso de algunas experiencias municipales aisladas, las viviendas sociales en España están destinadas a la compra. Además, la construcción de viviendas protegidas ha caído de manera estrepitosa durante la última década. A este fenómeno hay que añadirle la espectacular subida de los precios, dejando a los más desfavorecidos fuera del mercado y sin alternativas. Países como Francia, Holanda o Alemania conservan un *stock* de viviendas de titularidad pública en alquiler que les permite mantener parte del parque con precios estables y asegurar el acceso a la vivienda a la población con menos recursos.

No podemos acabar esta breve descripción sin hacer referencia a la falta de procesos de recogida de información y análisis que acompañen la puesta en marcha de los planes de vivienda. Las últimas estimaciones hechas públicas sobre necesidades reales de la población en cuanto al número de viviendas son del año 1984, fecha en la que se elabora el *Plan de vivienda 1984-1987*. La información disponible sobre el parque de viviendas es escasa: la única herramienta es el *Censo de Población y Viviendas* realizado por el *Instituto Nacional de Estadística* cada diez años, periodicidad muy superior a la registrada en Francia (4 años).

La suma de todas estas situaciones indica que, en España, sería necesaria una gestión mucho más efectiva que garantizara el uso y disfrute racional por parte de todos tanto del medio construido como del natural. El presente trabajo ahondará en una de las múltiples deficiencias detectadas: la infrautilización del parque de viviendas.

CUADRO 2: Uso del parque de viviendas en Europa

	Principales	Vacías	Secundarias
Alemania(1998)	84,2 %	3,6 %	12,2 %
Dinamarca(1999)	86,8 %	4,4 %	8,8 %
Francia(1999)	83,0 %	6,9 %	10,1 %
Holanda(1999)	97,5 %	2,3 %	0,2 %
España(2001)	70 %	14 %	16 %
Irlanda(2000)	-	10,0 %	-
Reino Unido(1999)	-	3,4 %	-
Suecia(1998)	82,8 %	3,3 %	13,9 %

Objetivos y metodología

Objetivos

Dentro de este contexto la intención de este trabajo es indagar sobre el origen y las posibles causas de uno de los problemas más importantes del parque de viviendas en España: las residencias vacías y secundarias que representan un tercio del parque que o no se usa o se utiliza de manera muy esporádica. Una política centrada simplemente en el uso racional y la conservación del parque existente aliviaría de manera radical la situación.

Los objetivos del trabajo se centran en buscar cuál es el origen temporal de este fenómeno y las posibles causas que dieron lugar a esta situación.

La tesis principal a demostrar se podría enunciar de la siguiente manera: el crecimiento desmedido del parque de viviendas vacías y secundarias se produce en la época del desarrollismo (décadas 60 y 70) y la principal causa está en la especulación a pequeña escala, es decir, en la inversión personal en productos inmobiliarios.

Metodología

Partiremos de la definición de vivienda no principal utilizando diversas fuentes: la empleada por los censos de población y viviendas que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE), las recogidas en las estadísticas europeas de la vivienda, que son desarrolladas cada dos años por el gobierno que preside la UE en ese momento, a partir de los datos facilitados por cada uno de los países y por último la definición empleada en Francia, país que impuso medidas fiscales sobre algunas de las viviendas vacías que se encontraban a lo largo del territorio francés. En este sentido se puede ver el escaso interés demostrado en este fenómeno por parte de todos los gobiernos españoles, independientemente de su color y las diferencias de análisis y concepto con el país vecino.

Para demostrar la hipótesis de partida, he dividido el trabajo en dos partes. En la primera se analizarán los censos de población y viviendas, única fuente oficial para estudiar comparativamente los datos sobre el parque de viviendas. En la segunda parte se analizarán las causas políticas, sociales y económicas que pudieron dar lugar a la aparición de este fenómeno. Para el análisis de esta segunda parte se han empleado diversos textos que vienen recogidos en la bibliografía.

El paso inicial es analizar la evolución del *stock* de viviendas según su uso, para delimitar temporalmente el origen del fenómeno. Una vez localizado se estudiarán algunas variables con la intención de demostrar que el grado de infrautilización del parque no es el lógico resultado de una serie de circunstancias que determinaron el destino del país durante la época del desarrollismo. A saber, las tres variables analizadas serán: la antigüedad de las viviendas, el estado de conservación de dichas viviendas y su localización. Si las viviendas no principales se encontrasen mayoritariamente entre las más antiguas se podría suponer que la población ha ido cambiado de residencia en busca de viviendas más modernas y mejor equipadas. Otra de las razones que justificaría la existencia de la infrautilización de este parque podría encontrarse en el estado de las viviendas: tanto las viviendas vacías como las secundarias no están ocupadas habitualmente porque están en mal estado de conservación o tienen serias deficiencias. La última hipótesis a verificar es si el desmedido crecimiento de viviendas vacías y secundarias se debe a la emigración de la población desde el campo hacia la ciudad, fenómeno que se dio masivamente durante la época del desarrollismo. En este caso la mayoría de las viviendas se acumularía en municipios con pérdida de población, es decir, en zonas rurales. Una vez analizadas estas tres hipótesis se realizan una serie de cruces entre las tres variables para delimitar la cantidad real de viviendas que cumplen dos o más

requisitos, o lo que es lo mismo, se trataría de verificar que existe un porcentaje significativo de viviendas que están localizadas en municipios con pérdida de población, que han sido abandonadas y están en mal estado, o que las viviendas en mal estado son las más antiguas, o que las viviendas localizadas en municipios con pérdida masiva de población y vacías o secundarias son las más antiguas.

La segunda parte del trabajo intentará buscar otras posibles causas de este fenómeno a tres niveles diferentes: la influencia del contexto socioeconómico y político sobre la industria de la construcción y la producción de viviendas, los diferentes planes de vivienda diseñados por el Gobierno español prestando especial atención a sus objetivos y grados de cumplimiento y efectividad desde el punto de vista de la accesibilidad de la vivienda por parte de todas las capas de población, así como algunas de las políticas transversales que podrían haber influido en la situación actual, como la legislación sobre arrendamientos urbanos, o los diversos decretos redactados durante los años ochenta.

Por último he de señalar que tras la exposición pública de este trabajo he intentado incluir algunas de las sugerencias que realizaron mis compañeros en la presente investigación y que no habían sido tomadas en cuenta anteriormente.

Definición de vivienda no principal

Uno de los problemas que nos encontramos a la hora de analizar este fenómeno es la ausencia de una definición estricta sobre el concepto de vivienda no principal. Según el último censo de viviendas realizado en 2001 por el INE, la vivienda principal es aquella que «constituye la residencia habitual de al menos una persona» (INE, 2001; <http://www.ine.es>). Todas aquellas viviendas que no cumplan estas características serán denominadas como residencias no principales. Dentro de esta segunda categoría encontramos dos clasificaciones: las viviendas secundarias que serían aquellas que son «usadas sólo en vacaciones, fines de semana, trabajos temporales» y las viviendas desocupadas que son aquellas que están «disponibles para venta o alquiler o, simplemente, abandonadas». La encuesta de 2001 deja otras dos posibilidades para aquellos casos en los que sea difícil clasificar las viviendas en alguna de las tres categorías arriba anunciadas. Las viviendas de «Otro tipo» son las que «por ejemplo, están destinadas a alquileres sucesivos de corta duración», es decir, «las viviendas que son usadas de manera continuada y no estacional (por lo que no deben considerarse secundarias) pero que tampoco constituyen la residencia habitual de alguna persona», quedando un último grupo «Vivienda no principal, sin poder determinar». Con esta última categoría el *Instituto Nacional de Estadística* «pretende no obligar a los agentes a tomar decisiones poco fundadas sobre el tipo de vivienda no principal cuando lo único que sepan es que la vivienda en esos momentos se encuentra vacía y que no hay personas empadronadas en ella (es decir, no pueden conseguir suficiente información para determinar si es secundaria o desocupada)». La representación de estos dos últimos grupos es muy poco significativa, no llegando al 2%. Estas definiciones son comprensibles pero es necesaria una mayor puntualización sobre cuáles serían los requisitos necesarios para poder determinar si una vivienda está vacía o es utilizada como segunda residencia, información que no aparece determinada en la metodología empleada por el INE. Algunos de los gobiernos autonómicos (Canarias³) y algunos ayuntamientos (Barcelona, Madrid, Sevilla o Palma de Mallorca) han intentado poner límite al problema del uso del parque a través de la subida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) tomando ejemplo del país vecino⁴. Pero la falta de una definición clara sobre el término ha impedido su implantación⁵. Las estadísticas europeas sobre vivienda son otras de las fuentes en las que podemos encontrar aproximaciones sobre estos conceptos (HAFNER ET AL, 2000). A continuación, se ofrece la traducción de las acepciones sobre viviendas vacías recogidas en el anexo de la publicación del año 2000. La falta de precisión y la ambigüedad de la definición española se repite en la mayoría de los países.

³Sin duda la Comunidad Autónoma de Canarias se adelantó al resto: *La Opinión de Tenerife*, 6 de febrero de 2002. Las reacciones del resto de los ejemplos son posteriores a la publicación de los datos del censo de 2001: Barcelona, *La Vanguardia*, Jueves 2 de octubre de 2003, Madrid: *El Mundo*, martes 11 de noviembre de 2003.

⁴Dentro del conjunto de medidas planteadas dentro de la *Ley contra la Exclusión Social* de 1998, el gobierno francés creó el impuesto sobre viviendas vacías. Dicha tasa se aplica en aquellas viviendas que permanezcan cerradas durante más de dos meses en todas las poblaciones mayores de 200.000 habitantes en las que se determine la existencia de una demanda real de vivienda. Existen dos excepciones: que la vivienda esté habitada durante al menos 30 días al año o que esté en ruina, próxima a demolición o necesite obras de rehabilitación complejas y caras a cargo del propietario. El primer filtro para saber si las viviendas permanecen vacías es saber si se paga la tasa de habitación, impuesto que paga todo aquel que resida en el municipio (además del IBI que es pagado sólo por los propietarios), aunque también cuentan con la colaboración de las empresas suministradoras de servicios urbanísticos. Los fondos recaudados con este impuesto van a parar a los fondos del ANAH, agencia nacional para la mejora del hábitat, cuya función principal es el apoyo a la rehabilitación integral de barrios y la rehabilitación de viviendas. Dicha ley permitía también la ocupación por parte del Prefecto de edificios vacíos durante más de 18 meses si el dueño no había hecho nada para devolverlos al mercado.

⁵*El País*, lunes 5 de enero de 2004.

Dinamarca

Una vivienda vacía es una vivienda en la que nadie está censado. Incluye las viviendas vacías habitualmente.

Alemania

Una vivienda es considerada como no ocupada si no está ni alquilada ni ocupada por sus propietarios y si no es una vivienda secundaria o de ocio en la fecha de la encuesta. Por lo tanto las viviendas que están temporalmente vacías están incluidas en esta categoría.

Grecia

No existe definición oficial. Sin embargo una estructura independiente constituida al menos por una habitación destinada a albergar a un hogar privado que se encuentre vacía el día de la encuesta es considerada como vivienda vacía.

España

Según la encuesta, una vivienda se considera vacante cuando no es utilizada como vivienda principal ni como vivienda secundaria y que no está en estado de ruina⁶. Para establecer una comparación entre 1981 y 1991 la encuesta de 1981 había añadido el número de viviendas vacantes la de la categoría incluida en «otro tipo de viviendas». Esta última clasificación incluye las viviendas que no pueden ser consideradas como residencias principales, secundarias o desocupadas ya que sus características no corresponden con este tipo de viviendas.

Francia

Una vivienda vacía es una vivienda que está destinada a la compra o al alquiler o bien nueva que acaba de terminarse y que no ha sido ocupada en el momento de la encuesta. Incluye las viviendas que están desocupadas habitualmente.

Italia

Una vivienda vacía es una vivienda que no está ocupada habitualmente.

Holanda

Una vivienda vacía es una vivienda que está destinada a la compra o al alquiler o bien nueva que acaba de terminarse y que no ha sido ocupada en el momento de la encuesta.

Austria

Según las encuestas una vivienda vacía es una vivienda que no es residencia habitual. Una vivienda de este tipo es normalmente utilizada como vivienda secundaria por el propietario o como una vivienda de temporada para ser alquilada.

Finlandia

Una vivienda vacía es una vivienda que no está ocupada de forma permanente, lo que significa que nadie vive allí legalmente. Esta categoría incluye las viviendas ocupadas temporalmente.

Suecia

Las viviendas vacías comprenden las viviendas destinadas a su venta o alquiler, o bien las viviendas nuevas que acaban de ser terminadas y no están todavía ocupadas.

Reino Unido

Una vivienda vacía se define como una unidad de vivienda que no está ocupada en un momento determinado. Esto incluye las viviendas que están vacías durante el periodo de mudanza de sus habitantes, que se están rehabilitando, que están a punto de ser demolidas o que están recientemente acabadas pero no han sido ocupadas aún.

Análisis de los censos de población y vivienda

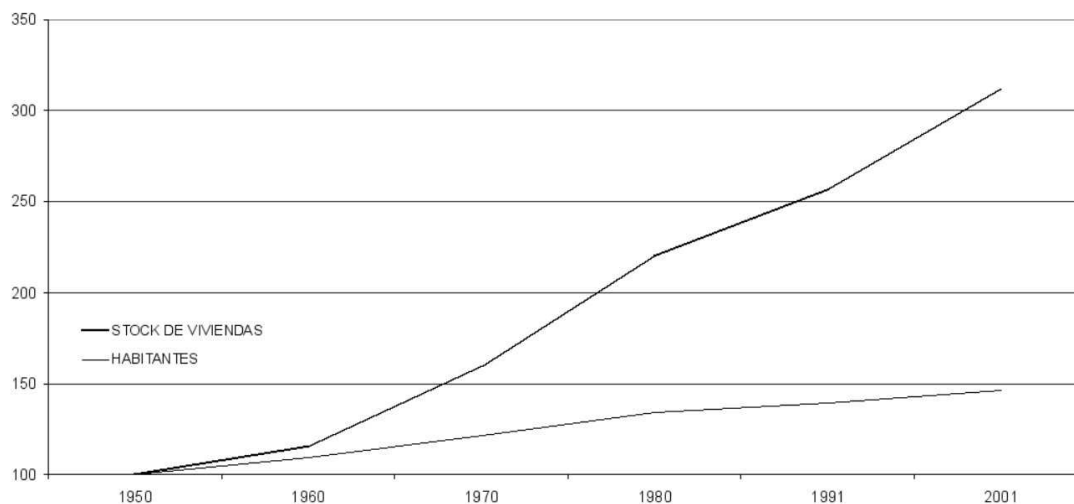
Evolución del parque de viviendas

El primer problema a enfrentar en esta investigación es determinar en qué momento la proporción del parque de viviendas utilizadas como residencia principal se reduce hasta representar los dos tercios del parque. Durante la década de los 50 España atraviesa por un periodo difícil, durante el cual la coyuntura económica y política impide la construcción del número de viviendas necesario para paliar el déficit existente. Sin embargo, a partir de los años 60, las circunstancias cambiarán. El impulso que el Gobierno dará a la economía en general y a la industria de la construcción en particular dará sus frutos. En el cuadro 3 se describe la evolución del *stock* de viviendas en relación al número de habitantes. Entre 1950 y 2001 el número de viviendas por cada mil habitantes se multiplica por 2,13. Sin embargo, el incremento de las viviendas principales por cada mil habitantes no aumenta en la misma proporción (1,5).

⁶No es del todo cierto. Puede que los datos facilitados por el Gobierno español o la metodología empleada por estos autores haya desestimado esta parte del parque, pero tanto el censo de 1991 como el siguiente de 2001 recogen las viviendas en ruina según su uso.

CUADRO 3: Evolución del *stock* de viviendas en España

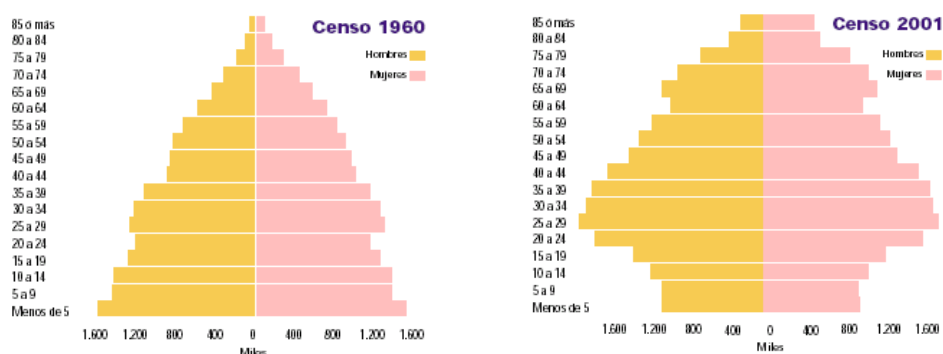
España	1950	1960	1970	1980	1991	2001
<i>Stock</i> de viviendas	6.687.200	7.726.400	10.657.000	14.726.000	17.160.677	20.823.369
viv/1000 hab.	239	253	313	391	441	510
<i>Stock</i> de viv. principales	6.327.800	7.028.700	8.504.300	10.430.900	11.736.400	14.270.656
viv. ppales./1000 hab.	226	230	250	277	302	349
<i>Stock</i> de viv. vacías	181.500	366.700	1.355.700	2.396.200	2.546.400	3.091.596
<i>Stock</i> de viv. secundarias	177.900	331.000	795.700	1.899.800	2.923.600	3.323.127



Fuente: INE (1981;1991;2001). Elaboración propia.

FIGURA 1: Evolución del *stock* de viviendas y de la población

Durante las dos décadas siguientes, años 70 y 80, el parque de viviendas se verá notablemente incrementado, reduciéndose durante el periodo siguiente para volver a repuntar durante los años 90 casi con un récord histórico: el incremento de viviendas que se produce en los últimos años alcanza los niveles de la época del desarrollismo. Sin embargo, si analizamos las diferencias existentes entre el incremento total del parque y el incremento de las viviendas cuyo destino será la residencia principal, los resultados arrojan conclusiones bastante distintas. Entre los años 50 y 60 el índice de viviendas por cada mil habitantes aumenta en 14, pero el mismo índice referido sólo a las viviendas principales tan sólo lo hace en 4. Esto significa que sólo el 29 % de ese incremento se destina a residencia principal. Entre 1960 y 1970 la proporción aumenta un poco, llegando hasta el 33 %. La tendencia de las décadas siguientes apuntará en el mismo sentido y el incremento de las viviendas no principales seguirá siendo muy importante en los últimos diez años, aunque va descendiendo la proporción (38 %, 50 % y 68 % respectivamente).



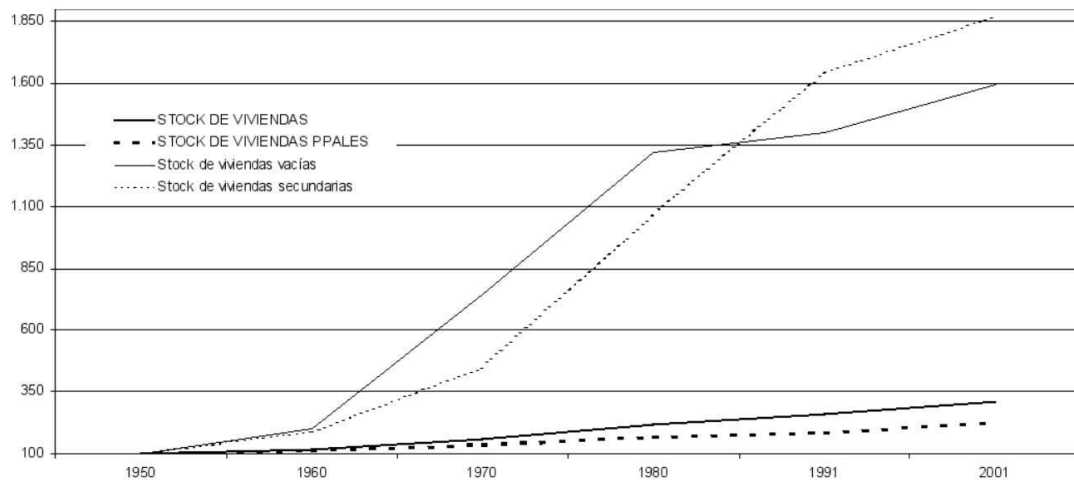
Fuente: INE (2003).

FIGURA 2: Pirámides de Población 1960–2001

Uno de los factores fundamentales a la hora de analizar la evolución del *stock* de viviendas es el ritmo de crecimiento de la población. El índice de crecimiento de la población española se estanca durante los años ochenta, momento en el que la tasa de natalidad sufre un brusco descenso, a la vez que desciende también la tasa de mortalidad (INE, 1991, 2001; MOPTMA, 1996; TAMAMES, 1986). Desde ese momento la estructura demográfica española se equipara con las del resto de Europa, quedando el típico esquema de país industrializado. El tamaño del hogar también sufre variaciones: el número medio de habitantes que componían un hogar durante los años 60 era 4 individuos, hoy en día la cifra se ha reducido hasta quedar por debajo de los 3 individuos (INE, 2001, 2003; TRILLA, 2002). Sin embargo, a pesar del estancamiento de la población, el parque de viviendas sigue aumentando a un ritmo importante, incluso a partir de 1980, momento en el que, como veremos en la segunda parte de este trabajo, las necesidades de vivienda estaban prácticamente cubiertas (ver figura 1). Si analizamos el incremento de viviendas según su destino podremos observar cómo su evolución es mucho más pronunciada en el caso de las viviendas secundarias o vacías que en el caso de las viviendas principales (ver figura 3). En el caso de las viviendas vacías la mayor pendiente de la curva entre 1960 y 1970 nos indica que es durante la época del desarrollismo cuando más crece el número de viviendas sin uso. La mayor producción de viviendas secundarias se postergará una década, aumentando mucho más rápido entre 1970 y 1990.

El peso relativo del parque de viviendas principales sobre el total del parque existente va disminuyendo a lo largo del tiempo (ver figuras 4 y 5). En 1950 el 94,2 % de las viviendas que existían en España eran utilizadas como residencia principal. Este porcentaje va disminuyendo a lo largo del tiempo hasta situarse en el 68,5 % actual. En tan sólo 10 años, entre 1960 y 1970 las viviendas principales pasan de representar el 91,7 % del total al 79,8 %, manteniéndose la tendencia durante la década siguiente (70,2 %). A partir de 1981 esta tendencia parece controlada. El incremento del parque de viviendas principal durante los 50 años estudiados queda reducido al 57,3 %. Entre 1960 y 1981 el incremento de residencias principales no llega al 50 % (49,3 % en la década de los 60 y 45,8 % en la década de los 70), quedando 5,6 puntos por encima de la mitad en la década siguiente (55,6 %).

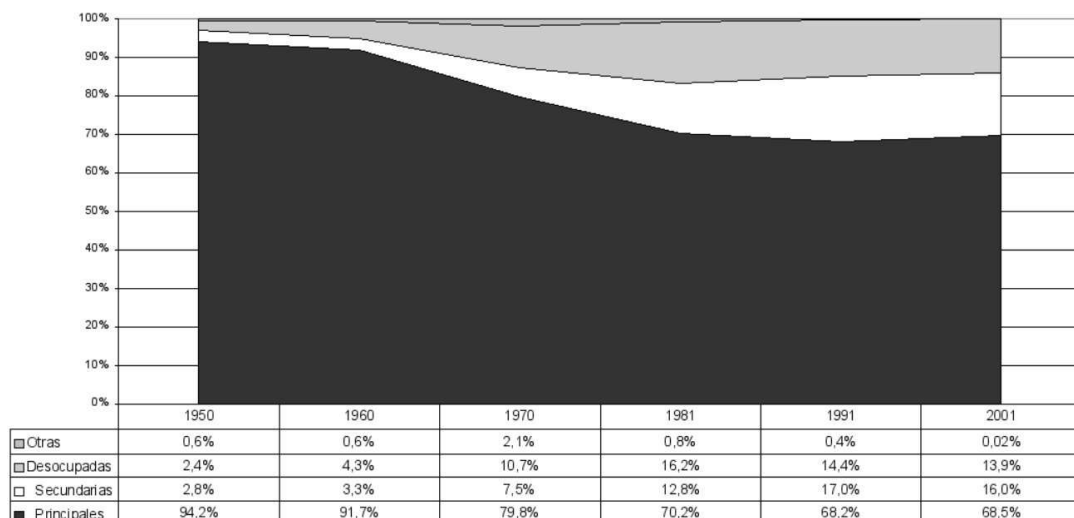
Analizando detenidamente la evolución del parque de viviendas desocupadas podemos observar cómo entre 1960 y 1981 pasan de representar el 4,3 % del total del parque, cifra razonable para absorber los movimientos de la población y los periodos de transición entre unas viviendas y otras, al 16,2 % (ver figura 4). Aunque el número de viviendas vacantes no ha parado de aumentar desde 1950 (ver en el cuadro 1), el peso relativo en 1991 y 2001 disminuye ligeramente (14,4 % y 13,9 %, respectivamente). Entre 1950 y



Fuente: INE, 2001. Elaboración propia.

FIGURA 3: Evolución del *stock* de viviendas

2001 las viviendas vacantes aumentan en un 18,9% (ver figura 5). Los periodos de máximo crecimiento corresponden con la década de los 60 (26,9%) y con la década de los 70 (30,2%), siendo representativo el 13,5% de la década de los 50 y el 11,6% de la última década.



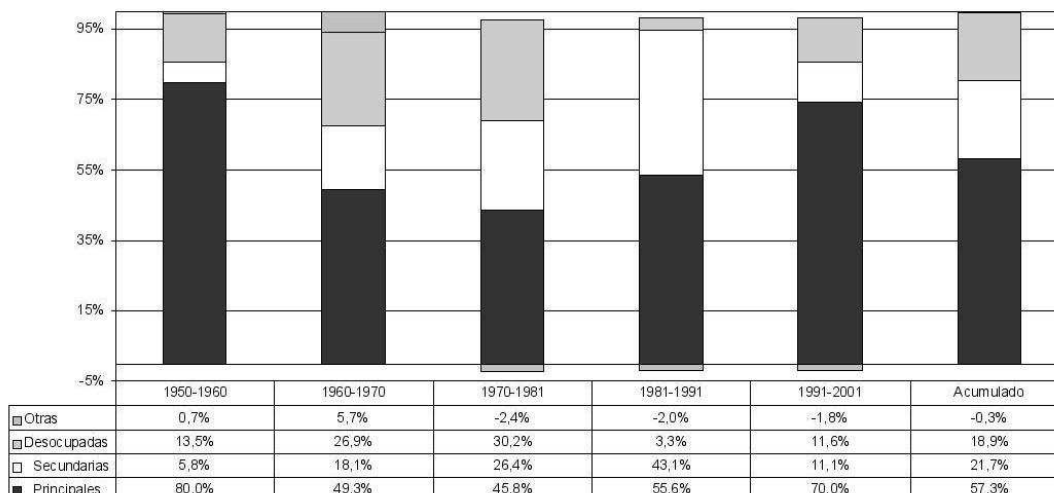
Fuente: INE (1981;1991;2001). Elaboración propia.

FIGURA 4: Evolución del uso del parque de viviendas

Por otro lado, las viviendas secundarias pasan de representar el 2,8% en 1950 al 16% en la actualidad. Tanto el número de residencias secundarias como su peso relativo no para de subir desde 1950. Sin embargo es entre 1970 y 1991 cuando pasan de representar el 7,5% al 17% (ver figura 4). Su incremento total en los últimos 50 años representa el 21,7% del total, representando casi la mitad de las viviendas construidas entre 1981 y 1991 (43,1%), coincidiendo con la aprobación del famoso *Decreto Boyer* que permitía la desgravación de viviendas de nueva construcción fuese cual fuese su destino.

Antigüedad de las viviendas no principales

La antigüedad de las viviendas es un factor determinante para cuantificar y clasificar la existencia de viviendas no principales. Sería lógico pensar que tanto las viviendas vacías como las segundas residencias se situarían entre las viviendas más antiguas, quedando el parque más moderno y mejor equipado ocupado habitualmente. La población habría ido abandonando las viviendas más viejas para ocupar las de nueva construcción.



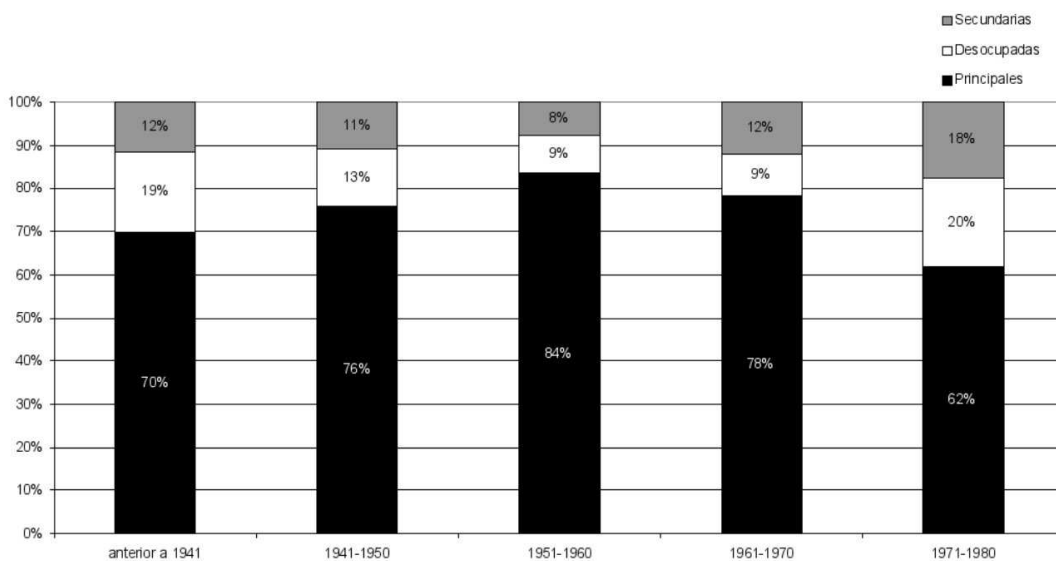
Fuente: INE (1981;1991;2001). Elaboración propia.

FIGURA 5: Variaciones por periodos en el uso del parque de viviendas

Según los datos recogidos en el censo de 1981 (ver figura 5, el mayor porcentaje de viviendas principales se sitúa entre las viviendas construidas de 1951 a 1960 (84%), seguido de las construidas un década después (1961–1970, 78%) y una década antes (1941–1950, 76%), lo que significa que las viviendas no principales se concentran tanto entre las más viejas (31%), como entre las más nuevas (38%). Los datos de los dos censos posteriores, 1991 y 2001 (ver figuras 7 y 8) confirman esta tendencia. En 1991, al igual que en el censo anterior, las viviendas principales son aquellas que tienen entre 40 y 10 años de vida, quedando el menor porcentaje localizado entre las más antiguas y las más nuevas. En 2001, esta diferencia se suaviza ligeramente: la diferencia entre el máximo valor y el mínimo se reduce hasta los 10 puntos, aunque la tendencia se sigue manteniendo: la menor proporción de viviendas principales se concentra también entre las más antiguas y las más nuevas. Como es lógico deducir del párrafo anterior, el mayor peso relativo de las viviendas vacías se concentra entre las más antiguas y las más nuevas. La importante proporción de viviendas vacantes recién construidas puede ser debida a que aún no han sido ocupadas, aunque como veremos más adelante esto no es del todo cierto. En la figura 10 puede observarse cómo existe una proporción que queda permanentemente vacía. De hecho, comparando el porcentaje de viviendas vacías construidas entre 1971 y 1980 entre los datos del censo de 1981 y 1991 el porcentaje queda reducido a la mitad (20% a 10%). Si realizamos el mismo ejercicio con las viviendas construidas entre 1981 y 1990 con los censos de 1991 y 2001, veremos que ocurre algo muy similar. Por el contrario en el resto de los periodos la variación es mucho menor y la tendencia mayoritaria se invierte: el porcentaje de viviendas vacías aumenta. En las figuras 9, 10, 11 y 12 se puede observar la evolución del parque de viviendas en números absolutos entre los tres censos antes mencionados y clasificada según su uso. Lo más significativo es comprobar cómo existe una cantidad bastante significativa de viviendas recién construidas cuyo único destino es permanecer vacías.

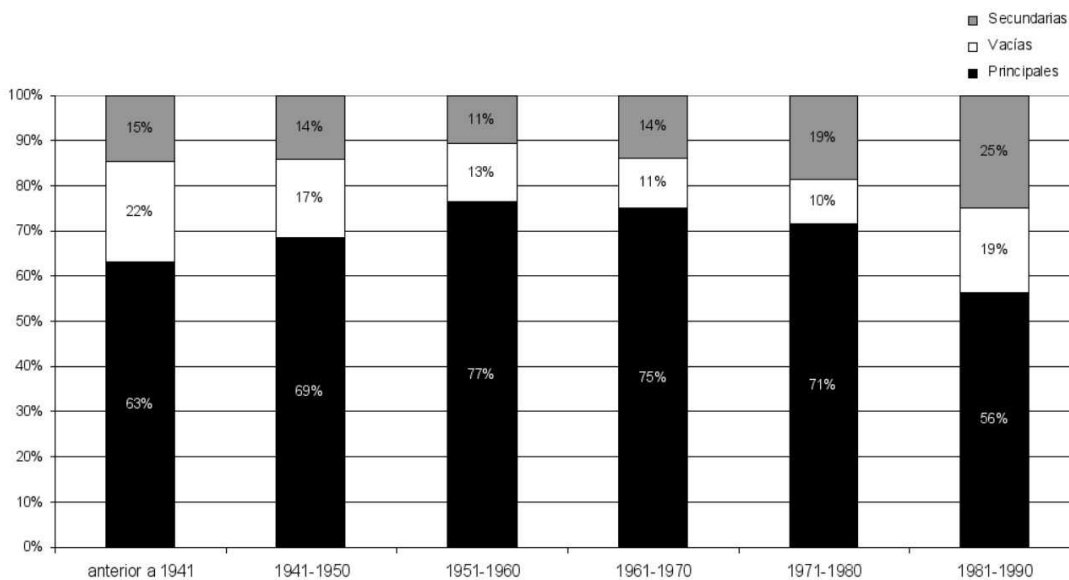
Esto significa, por un lado, que existe un porcentaje de viviendas en todos los periodos analizados que salen al mercado pero no llegan a ser ocupadas nunca y por otro, que existe también un proceso de abandono de las viviendas más antiguas en beneficio de un parque recién construido y más moderno.

Por su parte, las viviendas secundarias se concentran de manera más equitativa entre las más antiguas, destacando en todos los censos el mayor peso relativo de las viviendas secundarias entre las de nueva construcción. En 1981, el 18% de las viviendas pertenecientes al último decenio estaban destinadas a segunda residencia. En el censo de 1991, el mayor peso relativo se concentra en las construidas entre 1970 y 1991, destacando el último periodo muy por encima del resto, con un cuarto de las viviendas utilizadas como residencias secundarias. Diez años más tarde la tendencia se mantiene: el mayor volumen de viviendas secundarias se encuentra entre las más nuevas destacando el 21% de las construidas entre 1981 y 1990. Este sector del parque destaca frente a las viviendas vacías por una mayor estabilidad temporal.



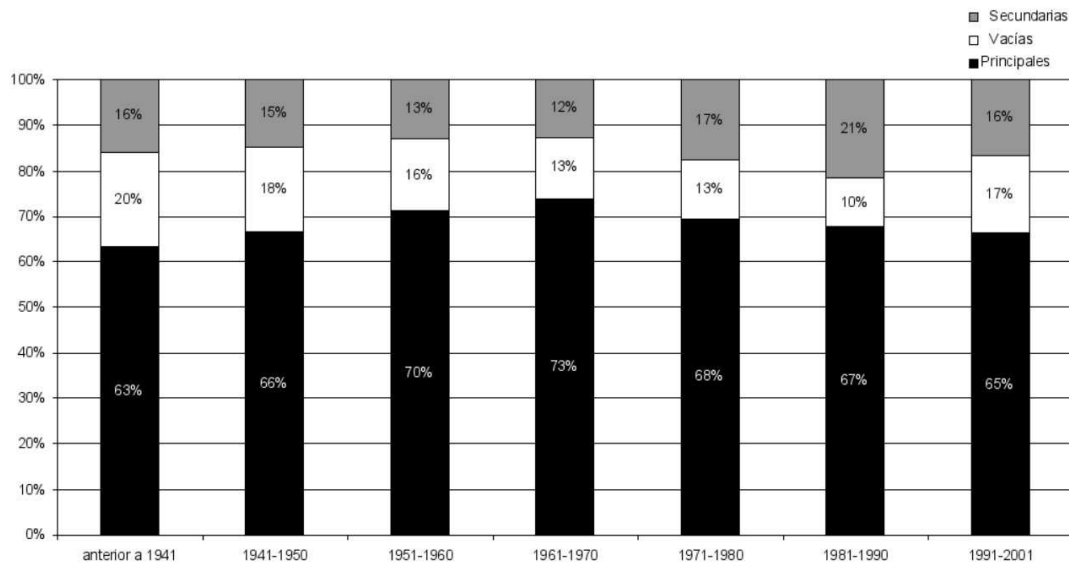
Fuente: INE (1981). Elaboración propia.

FIGURA 6: Antigüedad de las viviendas (Censo 1981)



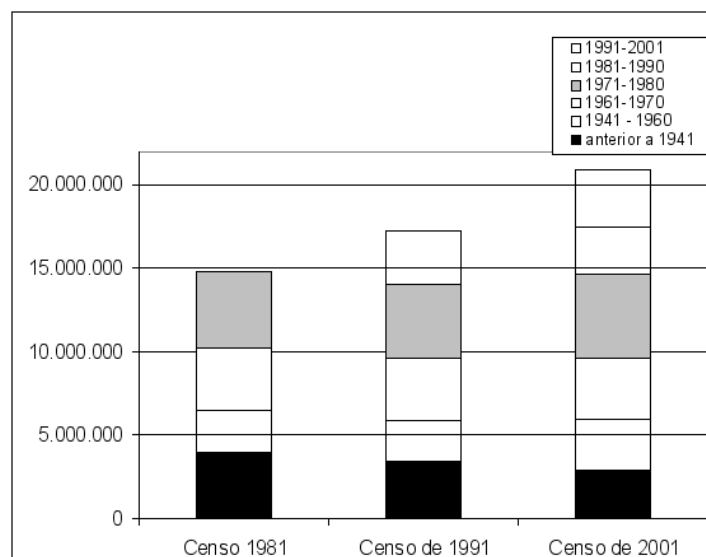
Fuente: INE (1991). Elaboración propia.

FIGURA 7: Antigüedad de las viviendas (Censo 1991)



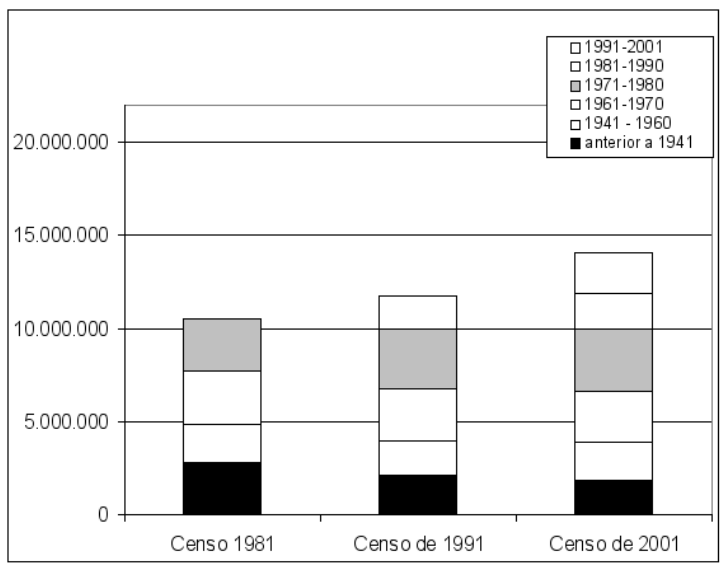
Fuente: INE (2001). Elaboración propia.

FIGURA 8: Antigüedad de las viviendas (Censo 2001)



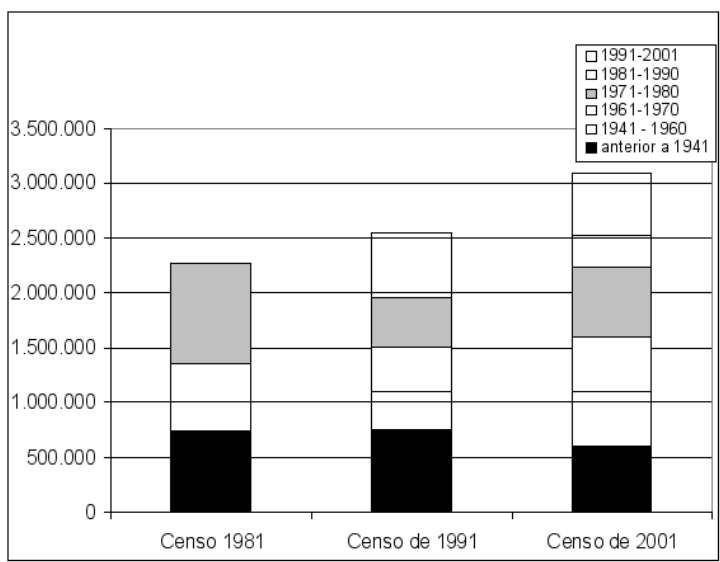
Fuente: INE (1981;1991;2001). Elaboración propia.

FIGURA 9: Antigüedad del parque de viviendas



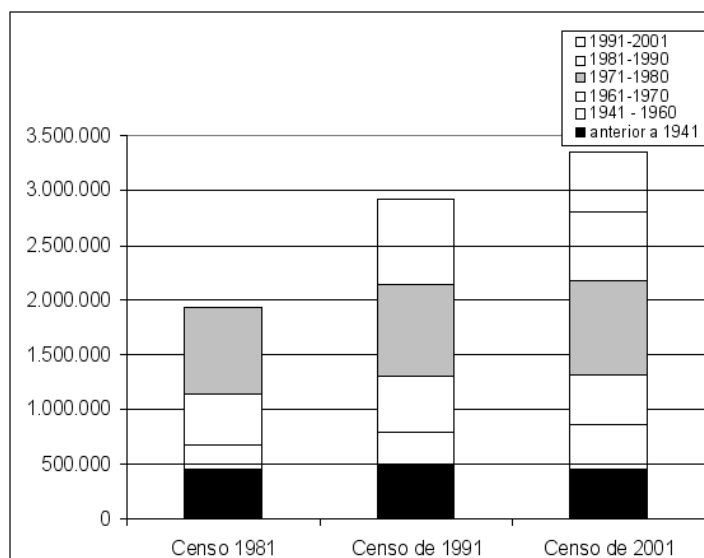
Fuente: INE (1981;1991;2001). Elaboración propia.

FIGURA 10: Antigüedad de las viviendas principales



Fuente: INE (1981;1991;2001). Elaboración propia.

FIGURA 11: Antigüedad de las viviendas vacías



Fuente: INE (1981;1991;2001). Elaboración propia.

FIGURA 12: Antigüedad de las viviendas secundarias

Localización de las viviendas no principales

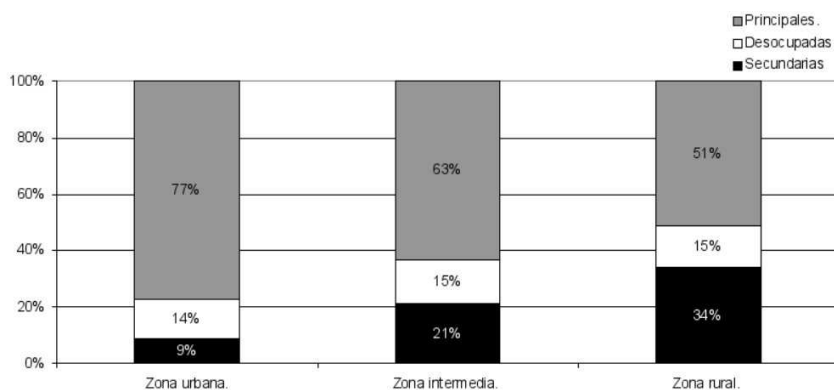
Una de las causas que explicarían la alta concentración de viviendas vacías y secundarias durante el periodo del desarrollismo sería la emigración masiva de población del campo a la ciudad. Si esta fuera la razón, esta parte del parque debería concentrarse mayoritariamente en poblaciones de pequeño tamaño y en núcleos rurales. Pero, como veremos a continuación, gran parte del parque no cumple este requisito.

Según la clasificación realizada en el censo de 1991, son consideradas como zona rural todas aquellas poblaciones menores de 2000 habitantes, como zona intermedia las poblaciones entre 2.000 y 10.000 habitantes y como zona urbana los municipios mayores de 10.000 habitantes. El censo de 2001, sin embargo mantiene los datos por cortes de población. Con el fin de facilitar la comparación entre ambos censos, se ha conservado este criterio, zona rural y zona intermedia, subdividiendo las poblaciones mayores de 10.000 habitantes (zona urbana) que, a pesar de no tener equivalente en el censo anterior, parecen interesantes a la hora de hacer un análisis más exhaustivo.

Los cortes de población definidos en el censo de 1991 parecen tener su origen en la pérdida masiva de población que los municipios menores de 10.000 habitantes han venido sufriendo desde los años 60. En el *Informe Nacional de Hábitat II*, realizado por el *Ministerio de Fomento* para la *II Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos* celebrada en Junio de 1996⁷, se recogen una serie de datos que confirman esta tesis (MOPTMA, 1996). Entre 1960 y 1991 los municipios menores de 2000 habitantes pierden el 30% de su población, pasando de representar el 14,5% de la población total nacional al 7,8%. Los municipios intermedios pasan de contar con 8.778.278 habitantes a 6.581.871. Su peso relativo nacional se reduce del 28,7% al 16,7%. En resumidas cuentas, en 1960 casi la mitad de la población vivía en municipios menores de 10.000 habitantes (43,2%). En 1991 ese porcentaje se había reducido hasta el 24,5%, un cuarto de la población nacional total. La inmigración campo-ciudad desarrollada durante esos años concentra al 75% de la población española en el 7% de los municipios.

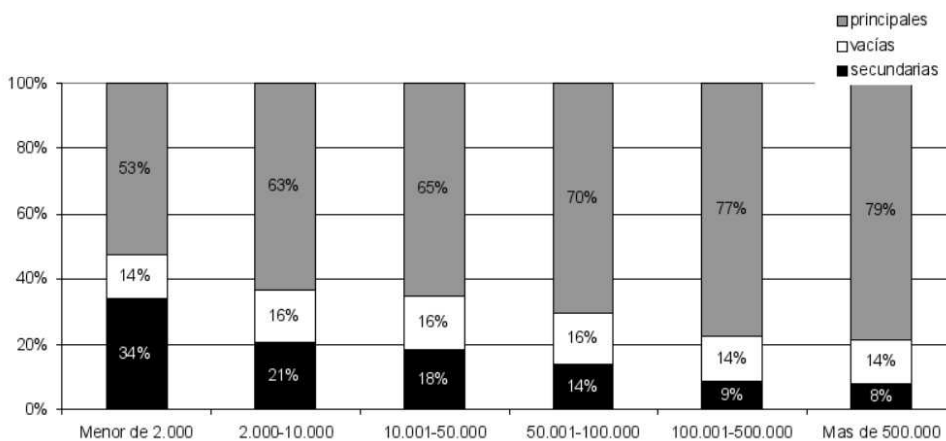
Como se puede ver en las figuras 13 y 14 cuanto menor es el tamaño del municipio menor es también el peso relativo de las viviendas principales. En 1991 sólo el 51% de las viviendas situadas en municipios menores de 2000 habitantes eran residencias principales. Esta cifra aumentaba hasta el 63% en el caso de las viviendas localizadas en municipios cuya población estaba comprendida entre los 2.000 y los 10.000 habitantes y llegaba hasta el 77% en los municipios localizados en zona urbana (mayores de 10.000 habitantes). Diez años después, según los datos proporcionados por el censo del 2001, la situación no ha cambiado demasiado. El 53% de las viviendas localizadas en municipios menores de 2000 habitantes son utilizadas como residencia principal, el 63% en municipios cuya población está comprendida entre los 2.000 y los 10.000 habitantes, aumentando paulatinamente el porcentaje hasta los municipios cuyo tamaño supera el medio millón de habitantes.

⁷Uno de los temas de la *Cumbre de las Ciudades* es «vivienda adecuada para todos».



Fuente: INE (1991). Elaboración propia.

FIGURA 13: Distribución de viviendas según tamaño de municipios (Censo 1991)



Fuente: INE (2001). Elaboración propia.

FIGURA 14: Distribución de viviendas según el tamaño del municipio (Censo 2001)

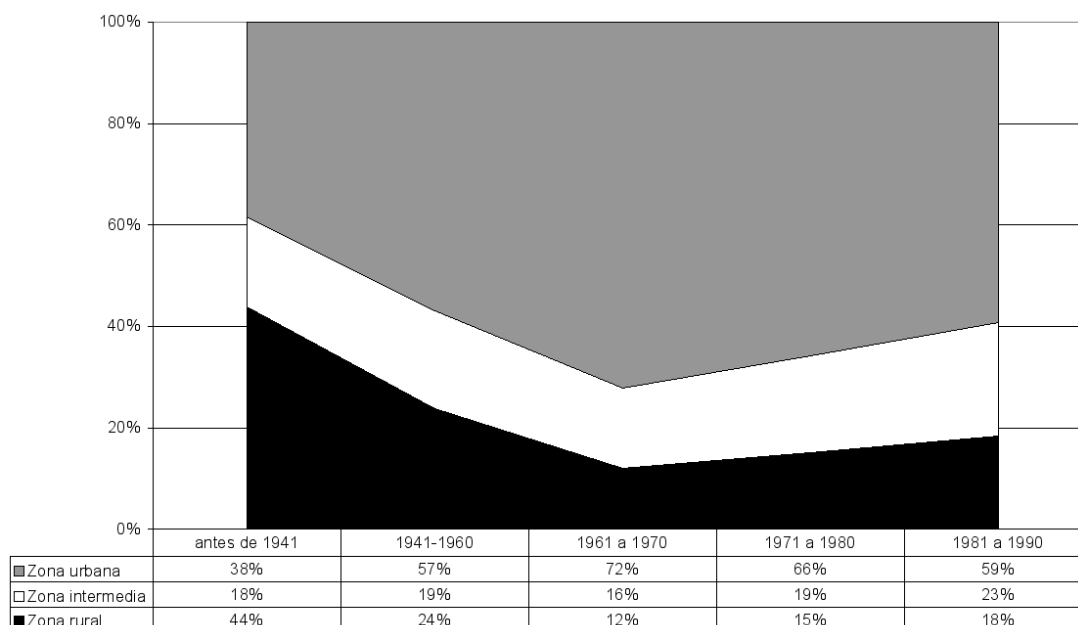
Atendiendo al uso que se le da al parque de viviendas no principales podemos apreciar que el peso relativo de las viviendas que quedan vacías es similar en todos los municipios, independientemente de su tamaño. En 1991 existe un 14 % de viviendas vacantes en zonas urbanas y un 15 % tanto en zonas intermedias como en zonas rurales. En 2001 existe un 14 % de viviendas desocupadas en los municipios más grandes (población superior a los 100.000 habitantes) y en los más pequeños, municipios menores de 2.000 habitantes. Las poblaciones comprendidas entre los 2.000 y los 100.000 tienen un 16 % de viviendas sin usar.

Es importante señalar para evitar equívocos que el mayor peso relativo de las viviendas vacías se concentra también en los municipios más grandes. Según los datos de 1991, el 56 % de las todas las viviendas vacías están localizadas en zonas urbanas. Del 44 % restante casi la mitad (45 %) han sido construidas con posterioridad a 1960. Según los datos del censo de 2001 el porcentaje de las viviendas vacías localizadas en zonas urbanas asciende hasta el 72 %, distribuidas del siguiente modo: el 8 % está situada en poblaciones de más de medio millón de habitantes, el 16 % en poblaciones cuyo tamaño está comprendido entre los 100.000 y el medio millón de habitantes y el 25 % en municipios cuya población oscila entre los 50.000 y los 100.000 habitantes.

Lógicamente son las viviendas secundarias las que se localizan mayoritariamente en núcleos pequeños. En 1991 el 38 % de las viviendas existentes en núcleos rurales eran segundas residencias, en zonas intermedias el 21 % y en zonas urbanas el 9 %. En 2001 el 34 % de las viviendas existentes en municipios menores de 2000 habitantes (zona rural) son utilizadas como segunda residencia, el 21 % de las situadas en municipios cuya población oscila entre los 2.000 y los 10.000 habitantes, disminuyendo progresivamente el peso relativo hasta el 8 % existente en municipios mayores de medio millón de habitantes.

De todas las viviendas secundarias existentes en 1991 el 48 % están localizadas en municipios rurales y el 30 % en zona urbana, quedando un 20 % situado en zonas intermedias. En 2001 el 56 % de las viviendas secundarias se sitúan en municipios mayores de 10.000 habitantes, quedando un 44 % repartido a partes iguales entre las zonas rurales y las intermedias.

Después de este análisis parece pertinente afirmar que el gran volumen de viviendas secundarias existentes en zonas con pérdida de población es debido a un cambio de uso producido por la emigración del campo a la ciudad. Sin embargo para verificar completamente la tesis es necesario comprobar la antigüedad de estas viviendas: si esto fuera completamente cierto, las viviendas secundarias serían las más antiguas. En las figuras 15, 16, 17 y 18 se analiza la localización de viviendas vacías y secundarias según su antigüedad.

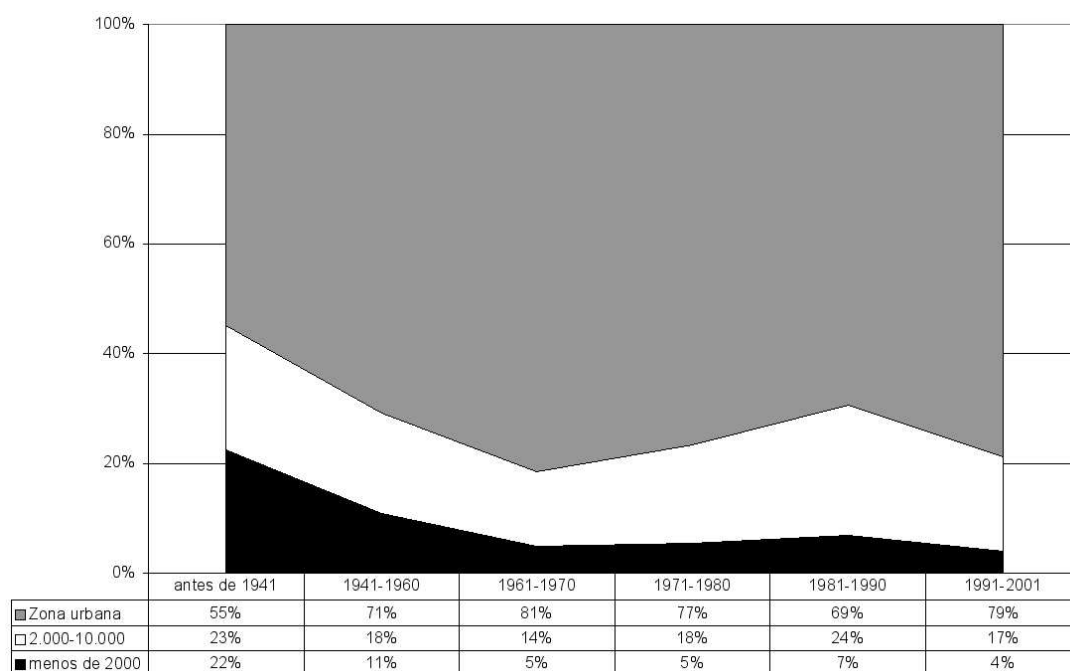


Fuente: INE (1991). Elaboración propia.

FIGURA 15: Localización de las viviendas vacías según su antigüedad (Censo 1991)

Según los datos del censo de 1991 (ver figura 15), las viviendas vacías construidas antes de 1941 se localizan mayoritariamente en las zonas rurales (44 %). Sin embargo, en el resto de los periodos es la zona urbana la que mayor porcentaje relativo de viviendas desocupadas acumula superando en todos los casos

la mitad del total de las viviendas existentes (72% en las construidas entre 1961–1970, 66% en 1971–1980, 59% en 1981–1990 y 57% entre 1941–1960). La cifra más alta en este sentido es registrada por las viviendas construidas en el periodo 1961–1970, en el que el 72% de las viviendas vacías están localizadas en zona urbana. Este periodo representa un punto de inflexión en la tendencia global: la proporción de viviendas vacantes localizadas en zonas rurales disminuye tanto si aumenta su antigüedad como si disminuye. Diez años más tarde la tendencia general se mantiene aunque con algunas variaciones (ver figura 16): el 45% de las viviendas vacías anteriores a 1941 están localizadas en municipios menores de 10.000 habitantes. En el resto de los periodos, es la zona urbana la que mayor número de viviendas vacías acumula, siempre por encima de la mitad de las viviendas existentes. El periodo con mayor porcentaje de viviendas vacías en zona urbana es el de las construidas entre 1961 y 1970 (81%), que sigue siendo el punto de inflexión de todo el periodo. Sin embargo las últimas viviendas menores de 10 años vuelven a invertir la tendencia: el 79% está localizada en zona urbana. Otra de las diferencias entre el censo de 1991 y el de 2001 es el mayor peso relativo general que toman las viviendas vacías en zonas urbanas en todos los periodos analizados.



Fuente: INE (2001). Elaboración propia.

FIGURA 16: Localización de las viviendas vacías según su antigüedad (Censo 2001)

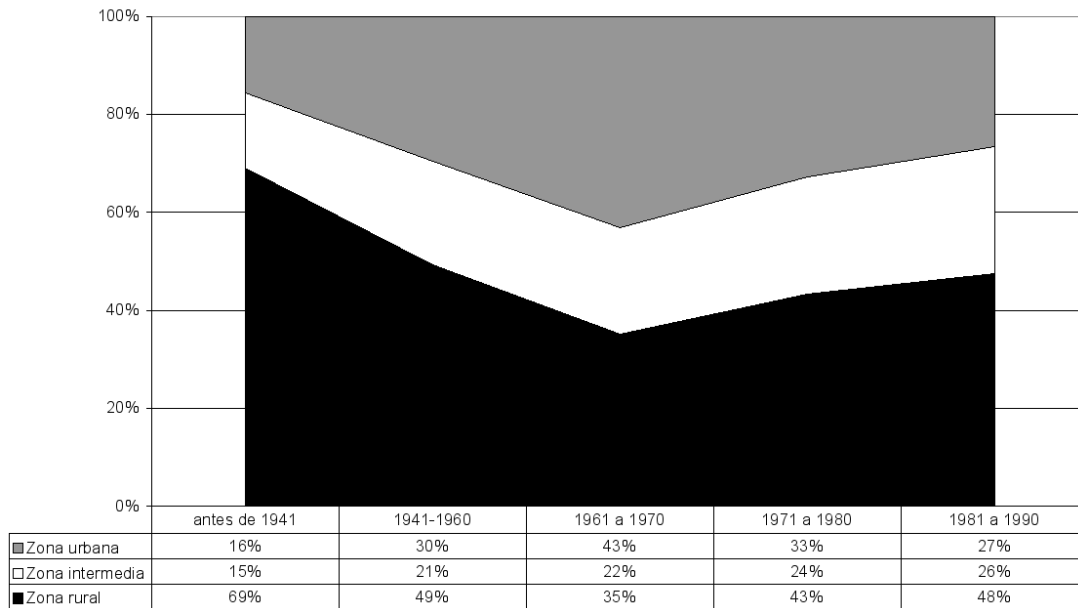
En el caso de las viviendas secundarias, el censo de 1991 arroja cifras similares a las descritas para las viviendas vacantes con una excepción: el peso relativo es mucho mayor en los municipios con pérdida de población: zonas rurales e intermedias, cuya suma supera en todos los casos la mitad de las segundas residencias existentes. (ver figura 17).

Aunque los datos del censo de 2001 mantienen la tendencia descrita para 1991, la proporción de viviendas secundarias localizadas en zonas con pérdida de población disminuye notablemente, pasando de representar el 84% del total de las viviendas vacías anteriores a 1941 al 54%. La situación de las viviendas secundarias es muy similar a la descrita con anterioridad para las viviendas vacías del censo de 2001: existe un mayor peso relativo general de las viviendas secundarias localizadas en zonas urbanas en todos los periodos, y las viviendas construidas en el último periodo vuelven a remontar con respecto al punto de inflexión detectado entre 1960 y 1971.

Estado de conservación de las viviendas no principales

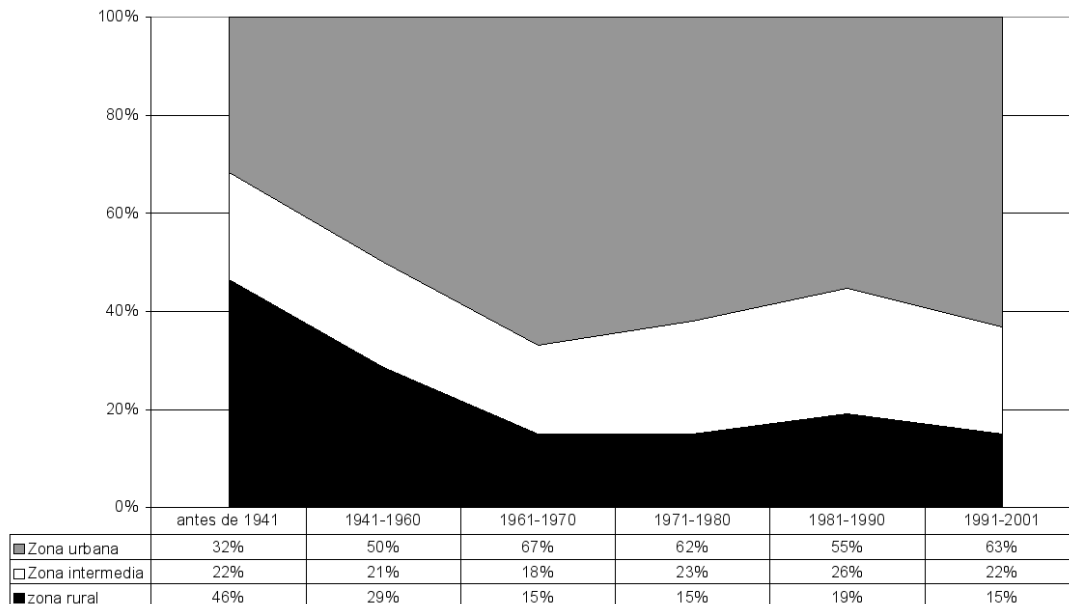
La tercera y última hipótesis a comprobar es si las viviendas vacías y secundarias tienen un uso residual dentro de la totalidad del parque de viviendas porque están en peor estado de conservación que las residencias principales.

Como podemos ver en las figuras 19 y 20, el parque de viviendas mejor conservado es el formado por las residencias principales. En 1991 el 84% estaba en buen estado, el 8% en estado deficiente, quedando



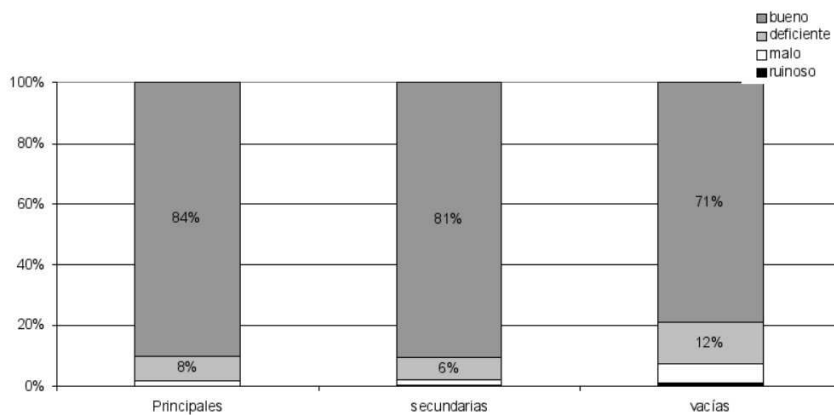
Fuente: INE (1991). Elaboración propia.

FIGURA 17: Localización de las viviendas secundarias según su antigüedad (Censo 1991)



Fuente: INE (2001). Elaboración propia.

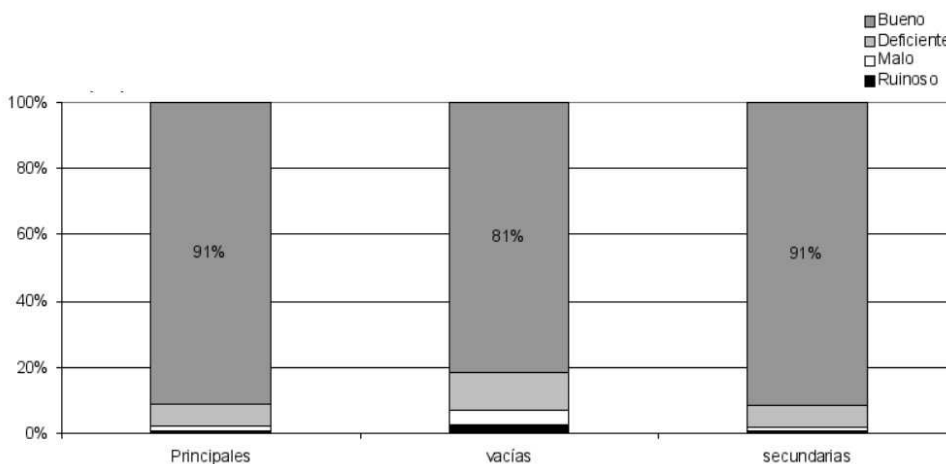
FIGURA 18: Localización de las viviendas secundarias según su antigüedad (Censo 2001)



Fuente: INE (1991). Elaboración propia.

FIGURA 19: Estado de conservación de las viviendas (Censo 1991)

un 2 % cuya situación era mala o de ruina inminente. En 2001 el 91 % de las residencias principales estaba en perfecto estado, quedando un 6 % en estado deficiente y un 3 % cuya situación era mala o de ruina.



Fuente: INE (2001). Elaboración propia.

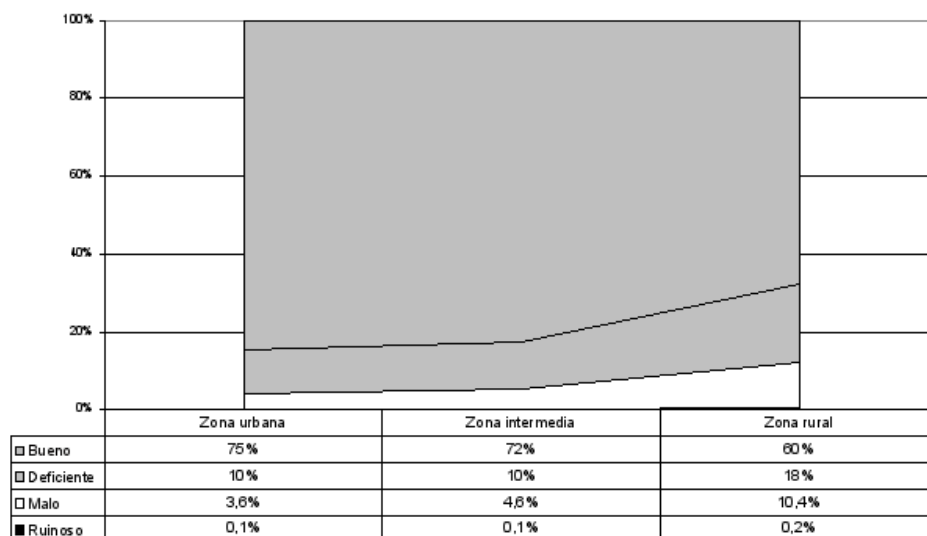
FIGURA 20: Estado de conservación de las viviendas (Censo 2001)

Es cierto que existe una mayor proporción de viviendas vacías en mal estado, pero en 1991 las que están perfectamente superan el 70 % del total y diez años después llegan hasta el 81 %. Del 29 % de las viviendas vacías que no estarían en buen estado en 1991, el 12 % estaría en condiciones de ser rehabilitado. En 2001 sólo el 19 % de las viviendas vacías estarían en mal estado sin variar la proporción de las que están en estado deficiente. Es importante señalar el descenso de las viviendas vacías construidas con anterioridad a 1941 entre los censos de 1991 y 2001, que en parte desaparecen (ver figura 9). Sin embargo comprobaremos si además existe una mejora en este sector del parque, de modo que podríamos afirmar que la rehabilitación de algunas de estas viviendas ha permitido su salida al mercado, o bien si este fenómeno es producto de otro tipo de situaciones, como las derivadas del menor precio de las viviendas de segunda mano durante los primeros años del decenio, o de la revalorización de las viviendas situadas en los centros de las ciudades durante el *boom* inmobiliario.

Las viviendas secundarias en buen estado representan en 1991 el 81 % del total y en 2001 el 91 %, quedando un 6 % en ambos periodos en estado deficiente, susceptibles de ser rehabilitadas.

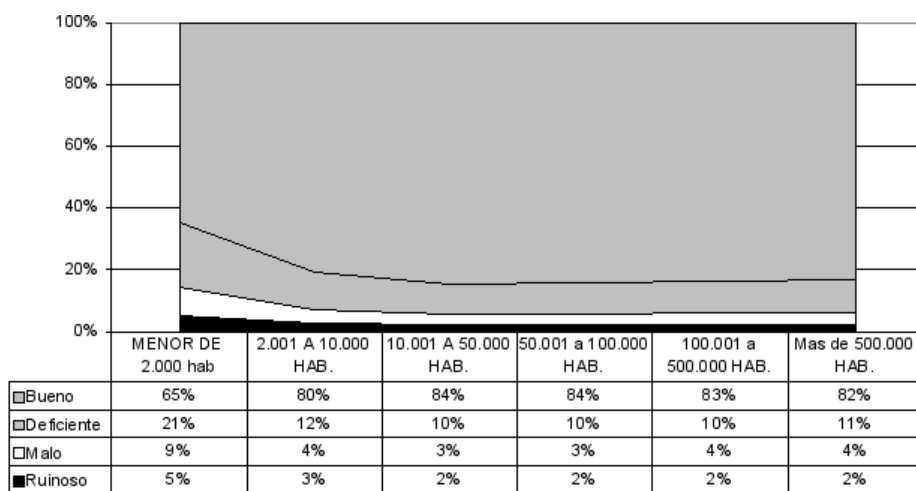
Para hacernos una idea de hasta qué punto está infrautilizado el parque de viviendas en España deberíamos acabar comprobando cuántas de estas viviendas vacías y secundarias estarían en disposición de ser utilizadas. Para ello acabaremos esta parte comprobando si las viviendas más antiguas son las que en peor estado están y si es esa la causa de que haya mayor proporción de viviendas vacías en ese periodo; y por otra parte cuál es el estado de las viviendas vacías y secundarias existentes en los municipios en los

que no existe pérdida de población (zonas urbanas). Es decir cuántas de ellas podrían salir directamente al mercado o tras pasar por una rehabilitación.



Fuente: INE (1991). Elaboración propia.

FIGURA 21: Estado de conservación de las viviendas en relación con su localización (Censo 1991)

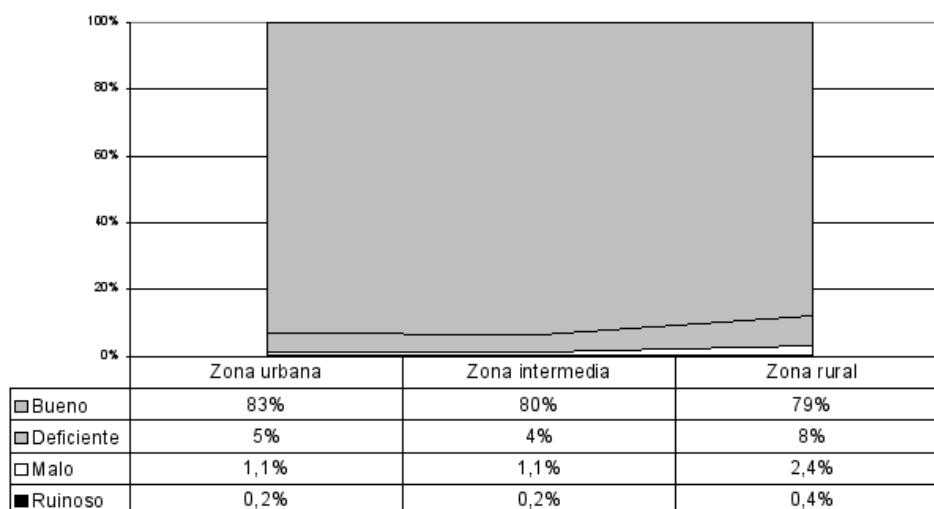


Fuente: INE (2001). Elaboración propia.

FIGURA 22: Estado de conservación de las viviendas en relación con su localización (Censo 2001)

En las figuras 21 y 22 podemos observar la relación que existe entre el estado de conservación de las viviendas vacías y el tamaño del municipio en el que están localizadas. La tesis de partida podría enunciarse de la siguiente manera: cuanto más pequeño es el municipio, mayor pérdida de población ha experimentado, mayor número de viviendas han sido abandonadas y en peor estado de conservación estará el parque desocupado. Es cierto que cuanto menor es el municipio, en peor estado de conservación están las viviendas vacías. Aún así, en 1991 el 60% del parque existente en las zonas rurales está en perfecto estado, porcentaje que aumenta hasta el 65% en 2001. El 18% de estas viviendas están en estado deficiente en 1991, susceptible de ser rehabilitado, proporción que aumenta hasta el 21% 10 años después. Las viviendas realmente abandonadas, cuya recuperación sería bastante costosa o casi imposible representan el 10% en 1991 y el 14% en 2001. En los municipios cuya población está comprendida entre los 2.000 y los 10.000 habitantes la situación es algo mejor. En 1991 el parque en perfecto estado asciende

al 72 % y en 2001 al 80 %, quedando un 10 % y un 12 % respectivamente en estado deficiente y un 5 % y un 7 % en estado malo o de ruina. Es la zona urbana la que cuenta con un parque de viviendas vacías en mejor estado de conservación. El 75 % de las viviendas desocupadas localizadas en municipios mayores de 2000 habitantes está en buen estado de conservación según los datos facilitados por el INE en 1991. En 2001 esta cifra llega a representar el 84 % del total en poblaciones comprendidas entre los 10.000 y los 100.000 habitantes, descendiendo ligeramente según aumenta el tamaño del municipio. La proporción de viviendas en estado deficiente es prácticamente constante en ambos censos y en todos los tamaños, rondado el 10 % y las viviendas en estado deficiente o de ruina quedan entre el 5 % y el 7 %. Para evaluar correctamente estos datos es necesario comprobar en cuánto aumenta el parque de viviendas en el último decenio: la mejora sustancial que sufre el parque en todos los niveles puede ser debida a un proceso de rehabilitación y mejora del parque, o bien a un aumento del número de viviendas recién construidas que lógicamente esté en perfecto estado. Como hemos podido observar en las figuras 15 y 16, parece que la proporción de viviendas vacías localizadas en zonas urbanas aumenta, en detrimento de las localizadas en zonas rurales e intermedias. De hecho el número total de viviendas localizadas en zonas rurales e intermedias disminuye en 2001 con respecto a 1991. Pero la razón principal de este aumento es consecuencia del alto nivel de construcción registrado en los últimos años en las zonas urbanas (ver conclusiones).



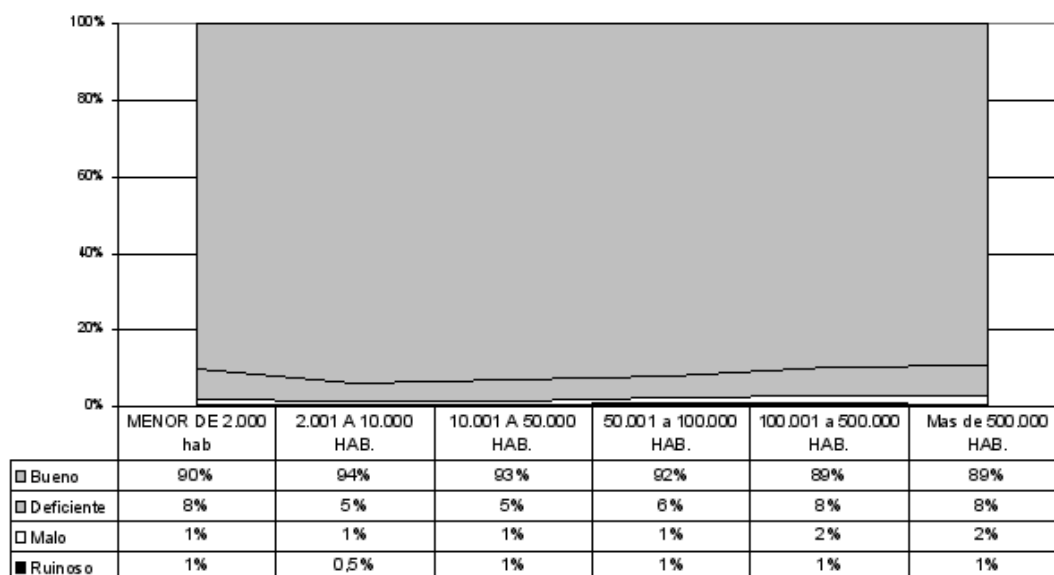
Fuente: INE (1991). Elaboración propia.

FIGURA 23: Estado de conservación de las viviendas secundarias en relación con su localización (Censo 1991)

El estado de conservación de las viviendas secundarias sigue la misma lógica que el parque de viviendas vacías: según los datos del censo de 1991, cuanto menor es el tamaño del municipio, en peor estado están las viviendas. Sin embargo, como corresponde a cualquier vivienda que tenga algún uso están mejor conservadas. El 79 % de las segundas residencias localizadas en zona rural en 1991 están en perfecto estado, proporción que aumenta hasta el 90 % en 2001: En zonas intermedias este porcentaje aumenta levemente hasta el 80 % en 1991 y hasta el 94 % diez años después. Sin embargo, mientras que en 1991 en las zonas urbanas el porcentaje asciende hasta el 83 % del parque en perfecto estado, en 2001 ocurre lo contrario, va descendiendo según aumenta el tamaño del municipio pasando del 93 % en poblaciones comprendidas entre los 10.000 y los 50.000 habitantes hasta el 89 % en poblaciones mayores de 100.000 habitantes.

En cuanto a la relación existente entre la antigüedad de las viviendas y su estado de conservación lo lógico sería pensar que cuanto más antiguo es el parque mayor será su degradación. Si observamos las figuras 25, 26, 27 y 28, que analizan esta cuestión en viviendas desocupadas y segundas residencias, podremos comprobar como esta premisa no se cumple.

Las viviendas desocupadas en peor estado de conservación son las pertenecientes al periodo comprendido entre 1941 y 1960: en 1991 sólo el 57 % del parque está en buen estado, quedando un 22 % en estado deficiente y más de un 10 % en mal estado o ruina (ver figuras 25 y 26). En 2001, el estado de conservación de esta fracción del parque mejora sensiblemente, llegando hasta el 73 % de las viviendas bien conservadas, el 19 % en estado deficiente y reduciéndose más de la mitad las viviendas en mal estado o ruina. El periodo que le sigue es el de las viviendas más antiguas, el 66 % de ellas están en buen estado en 1991, el



Fuente: INE (2001). Elaboración propia.

FIGURA 24: Estado de conservación de las viviendas en relación con su localización (Censo 2001)

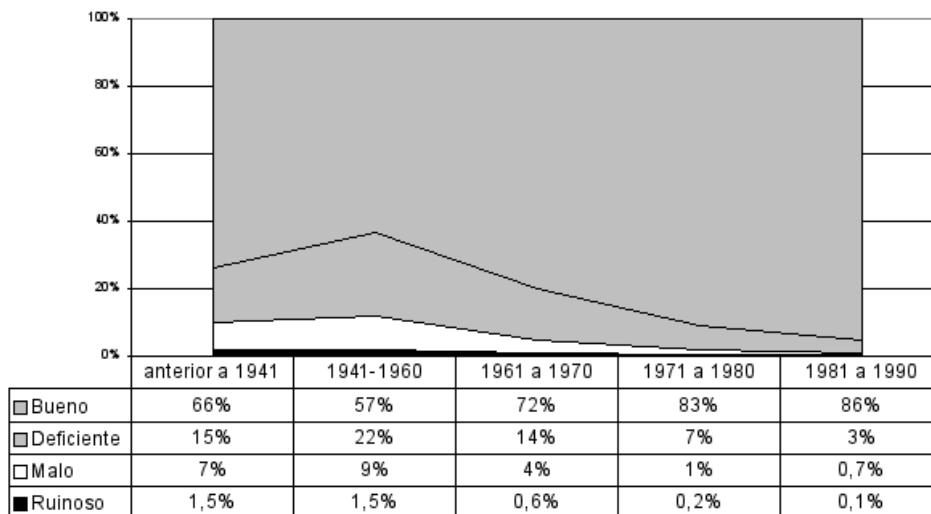
15 % en estado deficiente y el 8 % en mal estado y ruina. En el año 2001, esta fracción del parque mejora sensiblemente llegando al 78 % en perfecto estado. Las viviendas en buen estado construidas entre 1961 y 1970 representan el 72 % en 1991 y el 83 % en 2001.

Las viviendas secundarias están en mejor estado que las viviendas desocupadas y tienen tendencias más variables que las vacías (ver figuras 27 y 28). En 1991 las viviendas secundarias en peor estado de conservación son las construidas durante la posguerra, años 40 y 50 (68 %), seguidas en igual proporción por las más antiguas, anteriores a 1941 y por las construidas una década después, durante los años 60 (78 %), quedando el 16 % del parque construido durante la posguerra en estado deficiente y un 6 % en estado ruinoso. Analizando los datos de 2001, podemos observar cómo a pesar de la mejora generalizada en el estado de conservación de las viviendas en todos los periodos, la tendencia se reafirma: las residencias secundarias en peor estado son las pertenecientes al periodo 1941–1960, existiendo un 84 % en perfecto estado y un 12 % en estado deficiente seguidas de las construidas antes de 1941 (90 % en perfecto estado) y de las edificadas una década después, entre 1961 y 1970 (91 % en perfecto estado).

Conclusiones

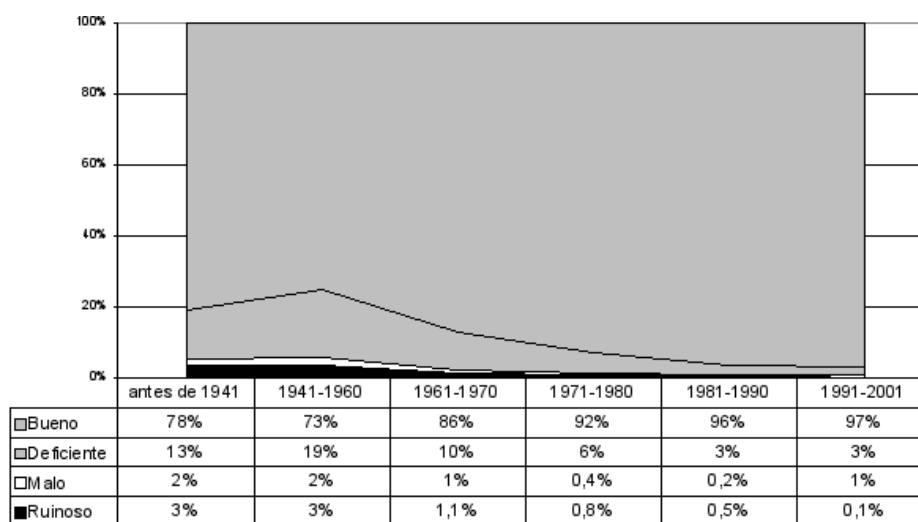
Las viviendas no principales representan el 30 % del parque en la actualidad, distribuidas casi a partes iguales: 14 % desocupadas y 16 % secundarias. Haciendo repaso de todo el análisis anterior podemos concluir que esta descompensación se crea durante la época del desarrollismo y permanece casi constante hasta el día de hoy. El mayor volumen de viviendas vacías se genera durante las décadas de los sesenta y setenta sufriendo un incremento próximo al 30 % en ambos periodos, postergándose la aparición de viviendas secundarias una década más: durante los años 70 el número de residencias secundarias se incrementa en un 26 %, aumentando esta cifra hasta el 43 % durante la década de los 80.

En cuanto a las razones que dan origen al nivel de infrautilización del parque podemos comprobar cómo ninguna de las planteadas da una respuesta convincente. Como hemos podido ir observando a lo largo del presente capítulo muchas de las viviendas que no tienen un uso habitual podrían ser utilizadas como primera residencia: no están en mal estado y no están localizadas en zonas con pérdida constante de población. Aunque exista un gran número de viviendas vacías y secundarias en el parque de mayor antigüedad no parece ser esta la causa principal de su existencia. La antigüedad de las viviendas no supone, en principio, un menoscabo de su uso en cuanto que como se ha visto existe un importante porcentaje en buen estado de conservación, pero el análisis parte de una premisa que podría ser a todas luces cierta: si a partir de los años 80 el déficit de viviendas está cubierto y la población se estanca, una de las razones a barajar es si las viviendas más nuevas y mejor equipadas van siendo ocupadas en detrimento del parque más antiguo, que aunque en perfecto estado no tiene o no tenía una serie de equipamientos



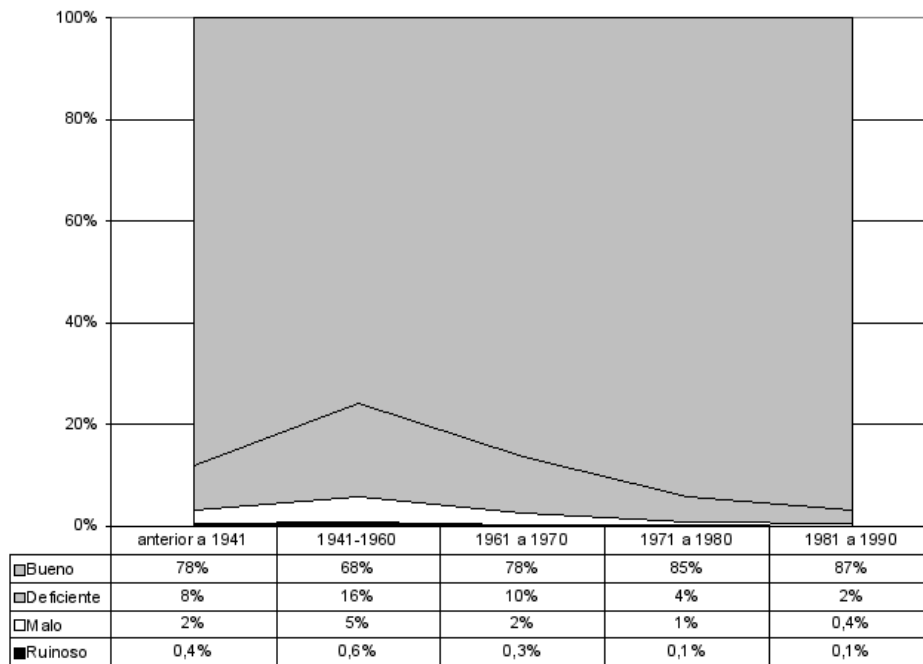
Fuente: INE (1991). Elaboración propia.

FIGURA 25: Estado de conservación en relación a la antigüedad del parque de viviendas vacías (Censo 1991)



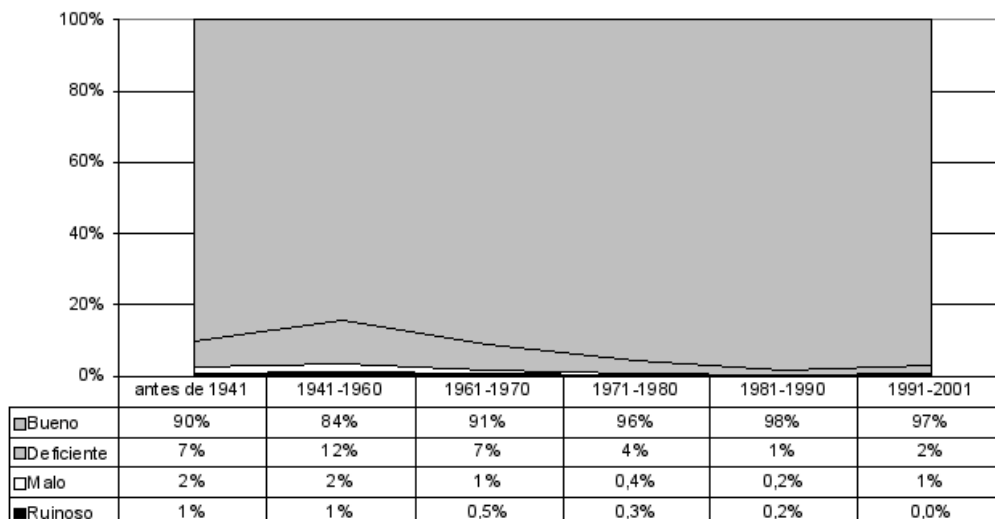
Fuente: INE (2001). Elaboración propia.

FIGURA 26: Estado de conservación en relación a la antigüedad del parque de viviendas vacías (Censo 2001)



Fuente: INE (1991). Elaboración propia.

FIGURA 27: Estado de conservación en relación a la antigüedad del parque de viviendas secundarias (Censo 1991)



Fuente: INE (2001). Elaboración propia.

FIGURA 28: Estado de conservación en relación a la antigüedad del parque de viviendas secundarias (Censo 2001)

que en la actualidad parecen imprescindibles como pueden ser la calefacción, el aire acondicionado, el ascensor, el número de baños, etc.

Otra de las puntualizaciones que convendría hacer es que probablemente la sección dedicada a la localización de las viviendas necesitaría un estudio más pormenorizado que nos permitiera llegar a conclusiones más certeras. No es lo mismo una población de más de 10.000 habitantes en Castilla y León o en Extremadura que en el País Vasco o Madrid. La probabilidad de perder población en unas comunidades y otras puede variar en función de las condiciones socioeconómicas como la riqueza, las fuentes de recursos, los puestos de trabajo disponibles y de los servicios existentes como los equipamientos e infraestructuras de comunicación disponibles. También el tamaño del propio territorio y el nivel de concentración de las poblaciones favorecen el movimiento de la población, pero no es el objeto del presente trabajo descender a una escala tan pormenorizada.

Pasaremos ahora a hacer un análisis un poco más detallado que nos permita determinar *grosso modo* el número de viviendas tanto vacías como secundarias que son susceptibles de entrar a formar parte del parque de viviendas principales.

Viviendas vacías

En 1950 las viviendas vacías representaban un 2,5 % del total del parque. Aunque la cifra absoluta no ha parado de crecer (pasamos de 181.500 viviendas en 1950 a 3.091.596 en la actualidad), el récord se registra en 1981, fecha en la que el 16 % del parque está desocupado. Este fenómeno depende sólo en parte de la antigüedad: la mayor proporción de viviendas sin uso se concentra tanto entre las más antiguas, como entre las más nuevas, rondando el 20 % en ambos casos. Es lógico que entre las últimas viviendas construidas parte esté aún desocupada, sin embargo, al analizar su evolución observamos que aproximadamente la mitad nunca llega a ser ocupada. Esto significa que el 10 % de las viviendas construidas a partir de los años 80 no llega a ser nunca habitado.

Aunque la mayoría de estas viviendas se localiza en zonas urbanas (56 % en 1991, 72 % en 2001), la proporción de viviendas vacías atendiendo al tamaño del municipio ronda el 15 % en todos los casos. Las viviendas más antiguas se localizan mayoritariamente en las zonas rurales, mientras en los municipios mayores de 10.000 habitantes abundan las viviendas construidas entre 1961 y 1970. Las viviendas vacías son las peor conservadas aunque en 1991 el 71 % de todas ellas estaría en buen estado, porcentaje que aumenta hasta el 81 % diez años después. El estado de conservación depende como es lógico de la antigüedad, aunque las que están en peor estado no son las más antiguas sino las construidas durante las posguerra (1941–1960), registrándose el mayor porcentaje de viviendas en mal estado en las zonas rurales.

El cuadro 4 recoge un resumen de las principales características del parque de viviendas vacías en zona urbana así como su evolución. De los datos allí detallados podemos concluir que existen en la actualidad un total de 1.866.230 viviendas en perfecto estado que podrían albergar, *grosso modo*⁸, a 5.038.821 personas, considerando el tamaño del hogar medio español en 2,7. Existen otras 226.987 que tras pasar por un proceso de rehabilitación podrían dar cabida a otras 612.865 personas. Resumiendo, sólo en las zonas urbanas de las ciudades el parque vacío podría dar solución a más de dos millones de hogares.

Si comparamos los datos de los cuadros 4 y 5, podemos observar cómo el número de viviendas localizadas en zonas urbanas es mucho más importante que el de las zonas rurales. Además, el número de viviendas vacías en poblaciones menores de 10.000 habitantes ha disminuido en todos los periodos, salvo entre las construidas entre 1971 y 1980, que registran un ligero aumento (ver cuadro 5). Esta tendencia se confirma si observamos los datos correspondientes tanto a las viviendas en buen estado como a las viviendas en estado deficiente. El descenso en el número de viviendas puede tener varias causas: la destrucción de parte de ese parque, su cambio de uso, o determinados desajustes a la hora de realizar los censos, ya que, el incremento en el número de habitantes de los municipios caracterizados como rurales o intermedios no es probable, dada la estabilidad en la estructura poblacional española y su escaso grado de movilidad. La razón principal de dicho descenso la encontramos en el *boom* constructivo de la última época: mientras que el total de viviendas localizadas en zonas rurales e intermedias desciende en 442.140, el aumento de viviendas en zonas urbanas llega casi a los cinco millones de viviendas, de las cuales más de la mitad corresponden a viviendas construidas en el último periodo.

⁸Sería necesario contar con muchos datos más para llegar a una cifra razonable, tanto relativos a las características de estas viviendas, como a los metros cuadrados, los servicios de los que dispone las razones reales que determinan su desocupación o las circunstancias de los municipios en los que están localizadas, así como los concernientes a las necesidades concretas de la población con dificultades de acceso a la vivienda: tamaño del hogar, renta, municipio de residencia. . .

CUADRO 4: Características de las viviendas vacías en zona urbana

	Total	-1941	1941-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000
Total							
1991	1.386.254	282.465	193.625	286.997	284.833	338.334	-
2001	2.234.089	329.771	353.529	401.662	484.222	208.084	444.319
Incremento	847.835	47.306	159.904	114.665	199.389	-130.250	444.319
Estado Deficiente							
1991	135.944	76.655	29.154	17.755	8.780	3.600	-
2001	226.987	80.481	63.037	40.436	25.119	5.909	12.005
Incremento	91.043	3.826	33.883	22.681	16.339	2.309	12.005
Buen Estado							
1991	1.041.841	126.511	136.714	244.948	250.243	283.425	-
2001	1.866.230	180.206	258.423	348.720	450.415	199.911	428.555
Incremento	824.389	53.695	121.709	103.772	200.172	-83.514	428.555

Fuente: INE (1991;2001). Elaboración propia.

CUADRO 5: Características de las viviendas vacías en zonas intermedias y rurales

	Total	-1941	1941-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000
Total							
1991	1.089.385	451.804	146.734	110.208	147.565	233.074	-
2001	872.333	272.116	146.464	91.372	148.585	92.008	119.464
Incremento	-217.052	-179.688	-270	-18.836	1.020	-141.066	119.464
Estado Deficiente							
1991	159.288	114.279	25.367	9.076	5.832	4.734	-
2001	131.441	75.341	29.862	10577	9.837	2.986	2.838
Incremento	-27.847	-38.938	4.495	1.501	4.005	-1.748	2.838
Buen Estado							
1991	708.885	211.283	94.587	85.890	122.453	194.672	-
2001	656.215	135.929	104.288	77.299	134.734	87.883	116.082
Incremento	-52.670	-75.354	9.701	-8.591	12.281	-106.789	116.082

Fuente: INE (1991;2001). Elaboración propia.

Viviendas secundarias

Las viviendas secundarias representaban en 1950 un 3% sobre el total del parque existente. Cincuenta años más tarde esta proporción llega hasta el 16%, aunque el máximo histórico es el registrado en 1991 (17%). Al igual que ocurría con las viviendas desocupadas, el número total de segundas residencias no ha parado de crecer: en 1950 existían un total de 177.900 y en la actualidad superan los tres millones (3.323.127). El incremento de este sector del parque está muy ligado al crecimiento económico del país y de la renta familiar:

«Por término medio, una de cada cuatro familias tiene una vivienda secundaria. Esta situación encuentra su explicación en el sistema de valores sociales, las peculiaridades estructurales del sistema económico nacional, las características de nuestras ciudades y los grandes movimientos migratorios del pasado. La evolución del parque de viviendas secundarias se encuentra estrechamente ligada a la variación de las condiciones socioeconómicas y al nivel de vida» (MOPTMA, 1996).

Ahondando en las principales características del parque llegamos a las siguientes conclusiones: Existe un importante porcentaje de viviendas entre las más antiguas localizadas en zonas rurales que parecen ser el resultado de un cambio de uso debido a la masiva emigración campo-ciudad que sufrió el país durante la época del desarrollismo. Sin embargo, la mayoría de las viviendas secundarias son de reciente construcción, destacando las correspondientes al periodo 1981-1990. Cuanto más pequeño es el municipio mayor es el peso relativo de esta parte del parque. Su estado de conservación es óptimo, similar al de las viviendas principales, no siendo significativa la diferencia entre las localizadas en zonas urbanas y zonas rurales.

En los cuadros 6 y 7 podemos observar las principales características de este parque en función de su localización. Existe un incremento en el número de viviendas independientemente de su año de construcción o estado de conservación salvo en aquellas construidas con anterioridad a 1941 en zonas rurales cuyo estado es deficiente y entre las construidas entre 1981 y 1990, que parece que han cambiado de uso. Si realizamos el mismo ejercicio que hemos hecho con las viviendas vacías, podemos llegar a afirmar que existen un total de 1.719.153 viviendas en zonas urbanas que podrían ser utilizadas de modo permanente por más de cuatro millones y medio de personas, a las que podríamos sumar otras 117.187 viviendas, tras pasar por un proceso de rehabilitación. Este parque podría dar cobijo a casi dos millones de hogares más.

CUADRO 6: Características de las viviendas secundarias en zonas urbanas

	Total	-1941	1941-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000
Total							
1991	870.047	77.560	86.907	223.519	272.879	209.182	-
2001	1.883.775	147.195	196.959	306.289	537.230	338.320	351.183
Incremento	1.013.728	69.635	110.052	82.770	264.351	129.138	351.183
Estado Deficiente							
1991	42.431	17.122	8.981	9.388	5.269	1.671	-
2001	117.187	27.122	27.078	25.125	22.659	4.896	10.307
Incremento	74.756	10.000	18.097	15.737	17.390	3.225	10.307
Buen Estado							
1991	725.051	43.911	67.656	195.035	241.399	177.050	-
2001	1.719.153	102.939	160.459	275.420	510.112	332.101	338.122
Incremento	994.102	59.028	92.803	80.385	268.713	155.051	338.122

Fuente: INE (1991;2001). Elaboración propia.

De todo lo anteriormente expuesto es fácil deducir que no existen causas lógicas que determinen la existencia de un volumen tan importante de viviendas vacías y secundarias. Una de las primeras conclusiones que podemos extraer de esta primera parte es la necesidad de gestionar de manera más eficaz el parque existente: no sería necesaria la construcción de un número tan alto de viviendas existiendo la posibilidad de utilizar un parque ya construido y en buen estado. Además esta situación no es nueva, surge durante los años 60 y 70 y ha permanecido estable durante cerca de 40 años sin que ningún gobierno le haya prestado atención.

En la segunda parte comprobaremos si esta realidad es la consecuencia directa de la política de vivienda aplicada en este país, y si el aumento de viviendas vacías y secundarias es resultado del incremento del nivel de vida de la población, que invierte parte del excedente económico en la compra de viviendas que no necesita.

CUADRO 7: Características de las viviendas secundarias en Zonas Intermedias y Rurales

	Total	-1941	1941-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000
Total							
1991	1.402.290	340.489	144.369	182.216	362.135	373.081	-
2001	1.847.650	363.327	241.078	194.808	427.607	351.246	265.875
Incremento	445.360	22.838	96.709	12.592	65.472	-21.835	265.875
Estado Deficiente							
1991	114.968	69.764	19.057	8.735	10.947	6.465	-
2001	109.727	55.929	23.718	10.254	11.600	4.156	4.070
Incremento	-5.241	-13.835	4.661	1.519	653	-2.309	4.070
Buen Estado							
1991	1.108.298	214.703	106.005	153.735	313.289	320.566	-
2001	1.704.020	288.414	212.184	182.760	413.389	346.065	261.208
Incremento	595.722	73.711	106.179	29.025	100.100	25.499	261.208

Fuente: INE (1991;2001). Elaboración propia.

Análisis de la política de vivienda (1960-1990)

Introducción

En este segundo bloque analizaremos las condiciones sociales, económicas y políticas que permitieron la transformación de España durante la época del desarrollismo y los primeros años de la etapa democrática y que dieron lugar a la transformación de la estructura del parque de viviendas en múltiples aspectos. Para intentar dilucidar las causas que propiciaron la aparición del gran volumen de viviendas vacías y secundarias haremos un repaso por los planes de vivienda diseñados durante esa época, haciendo especial hincapié en los objetivos de cada uno de ellos y en su grado de cumplimiento: el *Plan de vivienda 1961-1976*, diseñado por el Gobierno franquista y apoyado en los *Planes de Desarrollo Económico y Social*; el *Plan trienal de vivienda 1981-1983*, diseñado por el primer gobierno democrático en plena crisis económica; y el *Plan cuatrienal de vivienda 1984-1987* diseñado por el primer Gobierno socialista, en un marco de despegue económico que coincidió con la entrada de España en el Mercado Común Europeo. Por último comentaremos algunas de las principales políticas transversales que pudieron influir en la disminución de la tasa de viviendas principales, como son la legislación sobre centros y zonas de interés turístico nacional, la legislación sobre arrendamientos, o ciertas medidas fiscales aplicadas durante los años 80.

Sin embargo, antes de iniciar el análisis de la coyuntura socioeconómica y política española es importante reseñar la relación existente entre la industria de la construcción y el desarrollo económico de un país. Según TAMAMES (1986), la industria de la construcción en España representa el 15 % del producto industrial, el 5 % del Producto Interior Bruto (PIB) y proporciona trabajo a más del 10 % del total de la población activa. No es el único autor que señala la importancia del sector en la marcha global de la economía, y su influencia en los periodos de crisis y bonanza económicas:

«... la importancia del sector no viene sólo definida por su peso cuantitativo directo en relación al PIB, la FBC⁹ o el empleo, sino a la relación que mantiene con otros sectores o sobre el ciclo económico. Así, participa aproximadamente en el 8 % del VABpm¹⁰, y en más del 9 % del empleo total. Por otro lado tiene importantes efectos de arrastre sobre otras ramas, como la industria de materiales de construcción y de bienes de equipamiento del hogar. Por tanto, su actividad tiene elevados efectos multiplicadores y un gran impacto en el ciclo.» (GONZÁLEZ MORENO, 1998).

⁹(N. del E.) Formación Bruta de Capital (FBC).

¹⁰(N. del E.) Valor Añadido Bruto a precios de mercado (VABPM).

La construcción de viviendas es sólo parte de esta industria, pero ni su peso ni su influencia sobre la economía son nada desdeñables. Como podremos ir viendo a lo largo del presente capítulo la utilización, dentro de las políticas económicas de los sucesivos gobiernos españoles, del impulso a la construcción de viviendas será una constante que ha influido de manera perversa sobre la formación de la estructura del parque de viviendas actual. En todos los planes de vivienda analizados los objetivos pretendidos por parte de los diversos gobiernos tienen doble naturaleza: por un lado, se presentan como la forma de satisfacer la demanda social existente, paliando la necesidad de vivienda; por otro, este propósito va siempre acompañado de objetivos económicos globales ajenos a la política de vivienda. Este fenómeno que será el origen de los grandes problemas a los que está sometido el parque en la actualidad está reflejado en muchos de los manuales de economía.

«La política de vivienda seguida en España ha perseguido diversos objetivos. En primer lugar y como es lógico, satisfacer la necesidad social reflejada en los diferentes censos y estudios elaborados al respecto. Pero, también se han marcado fines diferentes debido al gran peso que el sector tiene en la economía nacional, su comportamiento cíclico y su importancia en la generación de empleo.

Esta política ha experimentado algunos cambios a lo largo del tiempo, desde las orientaciones de los años setenta en las que hay un gran estímulo por parte de las autoridades económicas a las nuevas construcciones, pero sin apenas tener en cuenta los aspectos relacionados con el urbanismo y el impacto ambiental, hasta los planteamientos más recientes en que aumenta la importancia otorgada a la calidad, a la rehabilitación y al estímulo de la demanda (a través de desgravaciones fiscales o primas a los tipos de interés).» (GONZÁLEZ MORENO, 1998).

Cuando los objetivos de los planes de vivienda son tan dispares se está poniendo en juego el valor de uso de la vivienda, en beneficio de su valor de cambio. La vivienda se transforma en objeto de inversión, los precios aumentan a mayor ritmo que el poder adquisitivo de la población y aparece un sector del parque cuyo fin no es el de ser utilizado sino que se ha transformado en objeto de acumulación. Paralelamente a este proceso la población más desfavorecida va quedando al margen.

«La vivienda puede considerarse tanto un bien de consumo como de inversión. No es un producto homogéneo sino que su elevada heterogeneidad da lugar a una gran segmentación del mercado, que se aprecia especialmente en su dimensión espacial. Los factores que influyen en la demanda son tanto de carácter demográfico (crecimiento de la población, estructura de edades), económico (nivel de renta, tipo de interés) y social (estructura familiar, social, etcétera). Por su parte, la oferta es función del precio y los costes, que incluyen el suelo, la propia construcción (coste y materiales) y la actividad de promoción inmobiliaria.» (GONZÁLEZ MORENO, 1998; para mayor detalle SÁNCHEZ, 2002).

Vamos a intentar demostrar que la aparición de las viviendas vacías y secundarias sería el resultado de este doble juego político, cuya principal consecuencia es la falta de acceso a la vivienda por los sectores más necesitados de la población.

Contexto económico, político y social (1960–1990)

La etapa desarrollista

A finales de los años 50 España sufría un enorme déficit de viviendas producido por diferentes causas que se habían ido acumulando desde el final de la guerra, entre las que podemos nombrar (TAMAMES, 1986):

- El escaso nivel de construcción registrado durante los años posteriores a la guerra no fue suficiente para cubrir las necesidades consecuencia lógica del mero crecimiento de la población.
- Debido al estado de la economía española, al escaso desarrollo industrial y al bloqueo que sufrió el país después del final de la Segunda Guerra Mundial, los materiales disponibles para la construcción eran escasos e insuficientes.
- La construcción de viviendas durante los años de la guerra civil y postguerra fue escasa y de baja calidad.
- Las destrucciones sufridas durante la guerra habían dejado una falta de viviendas que no había podido ser compensada por los escasos niveles de construcción.

- La política de congelación de los alquileres y los escasos recursos de las familias desanimaba a los posibles inversores a construir viviendas.
- El comienzo del éxodo del campo a la ciudad aumentaba las necesidades de vivienda dentro de las grandes aglomeraciones.

A esta realidad se añadía una situación económica precaria a nivel global y familiar consecuencia del aislamiento de los procesos económicos del resto del mundo. No es hasta 1959, con el *Plan de Estabilización*, que la situación empieza a cambiar. Con dicho Plan el gobierno pretendía lograr un equilibrio interno y externo en la economía nacional que le diera pie a poder diseñar una serie de medidas de desarrollo que permitieran el crecimiento económico del país. Las principales medidas estabilizadoras se centran en (TAMAMES, 1986):

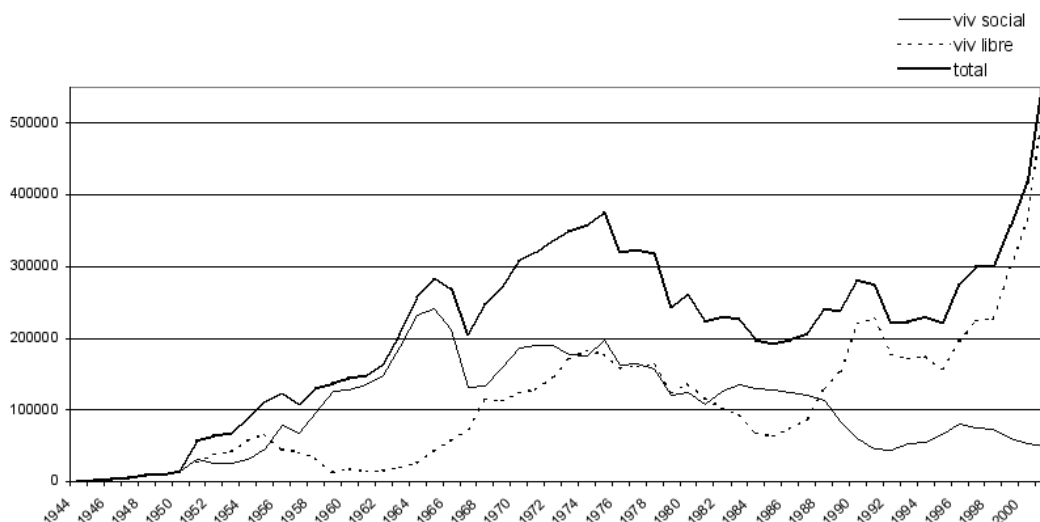
- Contención del crédito a través de la elevación de los tipos de interés y del establecimiento de un techo para su concesión por parte de la banca.
- Contención del gasto público.
- Congelación de sueldos y salarios que disminuyeran la presión de la demanda.
- La no emisión de deuda pública, principal factor de la inflación.
- Establecimiento de un cambio realista dólares-peseta que fomentara los ingresos de divisas de las importaciones, protegidas en lo sucesivo por un nuevo arancel de Aduanas que entró en vigor en 1960.
- Nueva legislación sobre inversiones extranjeras.

Estas medidas consiguieron los objetivos previstos, aunque a costa de un freno importante al desarrollo y una drástica disminución del consumo.

Tras la puesta a punto que significó el *Plan de Estabilización* se diseñan tres planes consecutivos de *Desarrollo Económico y Social* que, aunque no fueron todo lo efectivos que intentaban ser (TAMAMES, 1986; GONZÁLEZ MORENO, 1988; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002; PAREJO, 1979), permitieron un aumento de la renta disponible por parte de las familias, lo que se tradujo en un incremento de la demanda de viviendas. España entra así en una etapa de liberalización de la economía y desarrollo económico, lo que tradicionalmente se ha llamado la época desarrollista. Los planes de desarrollo se dividían en dos partes, la primera de carácter indicativo en la que se desarrollaban las proyecciones sectoriales y una segunda de carácter vinculante en la que se describían tanto los programas de inversión pública como los programas de desarrollo industrial concertados con el Estado. Los objetivos de los planes de desarrollo se podrían resumir en (PEDRO, 2000; TAMAMES, 1986):

- Aumento de la tasa del Producto Nacional Bruto (PNB). Las pretensiones principales de los planes de desarrollo se centraban en dos objetivos principales: un aumento de la población activa y un incremento en la tasa de productividad (1% y 5% anual respectivamente para el primer plan de desarrollo) que se tradujese en un crecimiento del PNB. Las previsiones eran del 6%, 5,5% y 7% anual respectivamente para cada uno de los tres planes.
- Crecimiento del sector industrial y servicios.
- Concentración de la población en las grandes ciudades.
- Disminución del peso de la actividad agrícola.
- Atracción y aumento de la inversión extranjera.
- Creación de un millón de puestos de trabajo.
- Establecimiento de la renta por habitante en 56.000 ptas en 1971.

Existirán en total tres *Planes de Desarrollo Económico y Social*, el primero desarrollado de 1964 a 1967, el segundo entre 1968 y 1971, y el tercero entre 1972 y 1975, quedando un cuarto en el papel, cuya aprobación no tuvo lugar debido a la muerte de Franco y la coyuntura política que se impuso en ese momento. Los objetivos del primero son eminentemente económicos, mientras que el segundo y el tercero prestan un poco más de atención a las necesidades sociales de la población española (PAREJO, 1979). En



Fuente: INE (2001), SÁNCHEZ MARTÍNEZ (2002) y MINISTERIO DE FOMENTO (2000). Elaboración propia

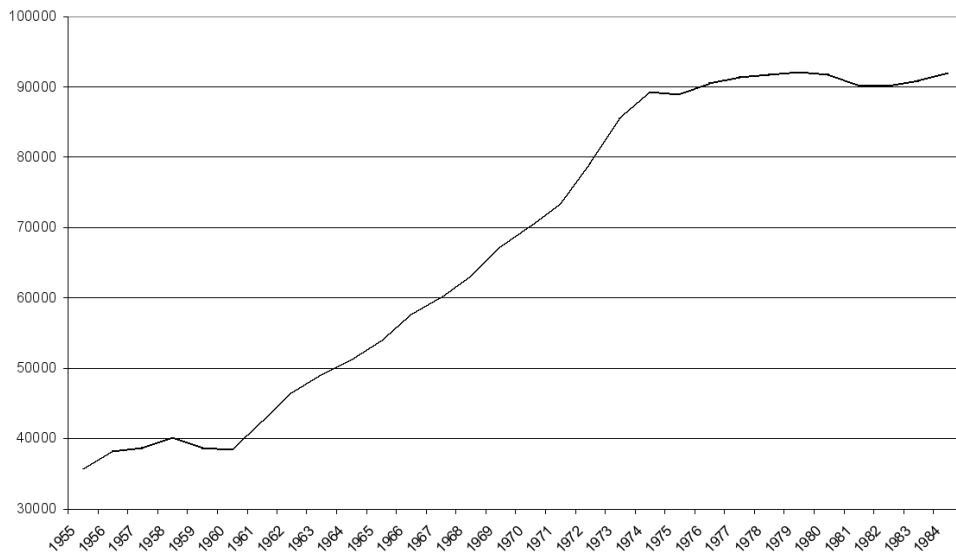
FIGURA 29: Viviendas construidas

1966, un Informe de la *OCDE* ratifica la política de desarrollo del gobierno, señalando que España había entrado en un periodo de fuerte crecimiento económico.

En este contexto general de crecimiento económico el sector de la construcción inicia una etapa de fuerte dinamismo que durará casi hasta el año 1975 (ver figura 29). Entre las principales causas podemos señalar:

- El aumento de la renta familiar y el fuerte déficit de viviendas que sufría España hasta ese momento dan lugar a la aparición de una demanda potencial en expansión a la que la industria intentará dar respuesta (ver figura 30).
- Los movimientos migratorios campo-ciudad se desarrollan sobre todo durante la década de los 60 y hasta mediados de los 70, momento en el que se estabilizan hasta la actualidad (ver figura 31). Como origen de este fenómeno encontramos dos causas fundamentales: por un lado, las malas condiciones de vida del medio rural, agravadas por la llegada de la mecanización, que deja sin trabajo a gran parte de la población agrícola; y, por otro, las nuevas oportunidades que surgen en las grandes ciudades debido a la incipiente industrialización que demanda gran cantidad de mano de obra (ver cuadro 8). Este es uno de los procesos que más ha influido sobre la estructura territorial actual de España (MOPTMA, 1996). El abandono del mundo rural por parte de la población más joven se traduce en su concentración masiva en las ciudades. El incremento brusco de las necesidades de vivienda en muy poco tiempo determina, por otro lado, la baja calidad de los nuevos barrios, con altos índices de marginalidad y segregación social y espacial.
- Las crecientes necesidades de alojamiento en las zonas costeras derivadas del *boom* turístico. Para impulsar este fenómeno turístico, se aprueban además normas especiales que actúan al margen incluso de la legislación urbanística general (*Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional* de 1963 y posterior Reglamento).
- La mejora de las condiciones financieras, que se traduce en una flexibilización del acceso al crédito privado, mientras se regulan una serie de préstamos complementarios a cargo del *Instituto Nacional de la Vivienda*.
- El desarrollo industrial trae consigo la desaparición del estrangulamiento en el abastecimiento de materiales y la estabilidad de precios de los mismos.
- Fomento público del sector mediante la redacción del *Plan de vivienda 1961-1976*, y la posterior inclusión de éste en los planes de desarrollo.

En ese momento, existen un total de 20.000 empresas dedicadas a la construcción en España (TAMAMES, 1986), la mayoría de escasa envergadura, que caracterizan al sector por su alto grado de atomización, la escasez de medios económicos, el bajo nivel de tecnificación y, por tanto, el empleo de gran número de mano



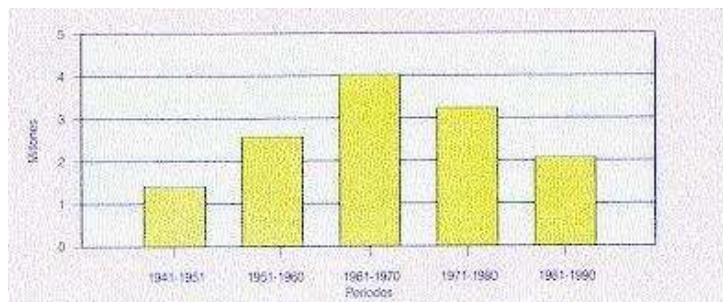
Fuente: TAMAMES (1986). Elaboración propia

FIGURA 30: Evolución de la renta per cápita (Pesetas constantes de 1970)

CUADRO 8: Evolución de la población activa por sectores

Años	Población Activa			
	Total	Agrícola	Industrial	Servicios
1950	37 %	48 %	26,5 %	26 %
1960	38 %	40 %	33 %	27 %
1965	38,5 %	34 %	35 %	31 %
1970	37 %	29 %	37 %	34 %
1975	36 %	23 %	38 %	40 %
1980	34 %	17 %	36 %	46 %
1985	34 %	16 %	32 %	52 %

Fuente: TAMAMES (1986)



Fuente: TAMAMES (1986). Elaboración propia.

FIGURA 31: Migraciones Interiores Campo-Ciudad

de obra en su mayoría no cualificada. Este retrato será la causa de algunos de los problemas detectados en la construcción de viviendas en este periodo, como son la pequeña dimensión de las promociones, la construcción masificada y la pequeña superficie construida por vivienda.

Es también durante la época del desarrollismo cuando se inicia la transformación del régimen de tenencia en el parque de viviendas. El aumento de las rentas familiares y de la demanda de viviendas, el descenso en el nivel de paro, la mejora económica que sufre el país unida a la política de arrendamientos existente en ese momento y el favorecimiento político de la formación y el flujo interior de nuevos capitales influyen de manera determinante en la estructura del parque desde el punto de vista del régimen de tenencia. En los años 50 la proporción de viviendas en propiedad no llegaba al 50%. Como se puede observar en el cuadro 9 esta proporción va disminuyendo a lo largo del tiempo hasta alcanzar el 81% actual. La supuesta «preferencia por la vivienda en propiedad» recogida por MOPTMA (1996) y premisa generalizada a la hora de abordar el tema de la distribución del régimen de tenencia del parque de viviendas, como característica sociológica española (MINISTERIO DE FOMENTO, 1997), está apoyada sobre el empeño gubernamental de hacer de cada familia un propietario. Otras de las causas que el informe mencionado apunta en este sentido son «el desarrollo económico, las normas reguladoras de los arrendamientos urbanos, basadas en una intensa protección al inquilino y las políticas gubernamentales, en el período, centradas en favorecer exclusivamente el acceso a la vivienda en propiedad. En este sentido, incluso la cesión de la vivienda de promoción pública, destinada a familias de menores ingresos era, con carácter general, en venta o en acceso diferido a la propiedad y sólo en situaciones muy excepcionales en alquiler». El informe también afirma que «a partir de 1985, los nuevos contratos de alquiler fueron totalmente liberalizados, lo que produjo un ligero aumento en la proporción de viviendas en alquiler». Como resulta de los datos contenidos en el siguiente cuadro, esa afirmación no es cierta en términos relativos.

CUADRO 9: Régimen de tenencia de las viviendas principales

Años	Propiedad	Alquiler	Cesión	Otras formas
1950	49,0 %	-	-	-
1960	51,9 %	43,0 %	-	-
1970	63,4 %	30,1 %	4,6 %	1,9 %
1981	73,1 %	20,8 %	3,1 %	3,0 %
1991	78,3 %	15,2 %	4,5 %	2,0 %
2001	81 %	11 %	6 %	1 %

Fuente: INE (2001).

La etapa democrática

A partir de la muerte de Franco y hasta la entrada del país en la CEE España sufre un periodo de inestabilidad política y de crisis económica reforzado por la crisis mundial del petróleo. Como muestra de la recesión a la que se enfrentó el país podemos citar algunos datos (MOPTMA, 1996): el PIB se reduce hasta el 2,1% entre 1975 y 1978; los precios crecen según una tasa anual del 19,3% en el periodo 1974-1978; la tasa de actividad se reduce del 38,2% de 1974 al 35,6% en 1978, reduciéndose anualmente un 0,42%; el número de parados pasa de 431.400 en 1974 a 1.200.000 en 1979, multiplicando por 3 la tasa de paro (de 3,2% a 9,2%).

Entre 1975 y 1980 el sector de la construcción de viviendas entra en crisis arrastrando tras de sí los factores de estabilización que antes habían promovido su expansión. A consecuencia del fuerte encarecimiento de la producción la actividad se ralentiza provocando un aumento del desempleo, que antes absorbía el propio sector. Ante la incertidumbre general y el recorte de las rentas familiares la demanda sufre una importante caída. Se produce un importante ajuste empresarial: mientras las pequeñas compañías redirigen su negocio hacia la rehabilitación y reparación de viviendas, las grandes empresas reestructuran su actividad abriéndose a nuevos mercados en el exterior y acudiendo a la subcontratación para minimizar riesgos (TAMAMES, 1986).

En esos años, el gran esfuerzo de transformación del modelo político resta prioridad a la adopción de decisiones eficaces en sectores específicos, como es el caso de la vivienda. En los Pactos de la Moncloa de 1977 se diseña el Estado social de mercado que debe inspirar, a partir de ese momento, la política nacional con sujeción a los nuevos principios constitucionales. La cuestión de la vivienda y el tratamiento de los problemas derivados alcanza rango constitucional, pero no es hasta después de la formación del primer

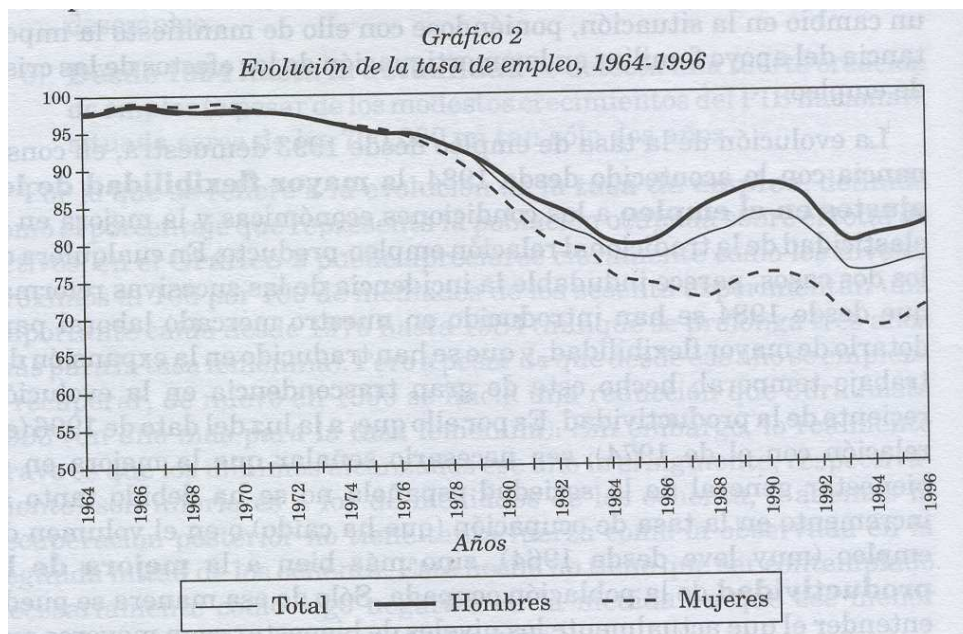


FIGURA 32: Evolución de la tasa de empleo, 1964–1996

Gobierno democrático y la constitución de los nuevos Ayuntamientos cuando se emprende la labor de redacción de un nuevo plan de vivienda.

El Plan para el período 1981–83 se hace eco de los nuevos principios políticos. Entendiéndose superado, en principio, el grave problema del déficit de viviendas existente en las décadas anteriores: «el problema de la vivienda en la década de los ochenta es más bien un problema de acceso que de escasez» (MOPTMA, 1986), la atención se centra en ese momento en las dificultades de acceso que sufre un importante sector de la población, por lo que el interés se dirige principalmente a la construcción de viviendas sociales. Como puede verse en el cuadro 10, en 1970, la relación entre el número de hogares y el de viviendas principales nos demuestra que las necesidades de viviendas están prácticamente cubiertas.

CUADRO 10: Relación entre el número de hogares y el parque de viviendas

	1970	1981	1991
Viviendas principales / familias	0,96	0,98	0,99
Viviendas ocupadas / familias	1,05	1,16	1,23
Total viviendas / familias	1,18	1,38	1,45

Fuente: MOPTMA (1996).

En estos años, el desarrollo económico aún no había llegado a todos los niveles de renta, ni el *Plan de vivienda 1961–1976* consiguió acabar completamente con las necesidades existentes. Parte de la población quedaba fuera del proceso. Expresión de ello, en las grandes ciudades surgen asentamientos espontáneos y marginales en los alrededores, al tiempo que se estanca, incluso retrocede, el crecimiento demográfico como consecuencia del fenómeno de aglomeración urbana. El gran sector de población joven emergente, procedente del llamado *baby boom*, encuentra graves dificultades para emanciparse, por la dificultad de acceso a una vivienda adecuada a sus posibilidades. El sistema productivo no es capaz de acoger a estas nuevas generaciones, hecho agravado por el descenso de las migraciones hacia el exterior. El despoblamiento rural y la aparición de nuevas formas de delincuencia, asociadas fundamentalmente a las bolsas de marginalidad (consumo de drogas...), son otros de los efectos a que este periodo recesivo da lugar (MOPTMA, 1996).

Entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE)

Tras los años de crisis y a remolque del proceso de reactivación mundial, la economía española entra en una nueva fase expansiva. La entrada en 1985 en la Comunidad Económica Europea representa el cambio de ciclo. Tras años de crecimiento acentuado del desempleo y de ajuste de las rentas familiares,

las medidas liberalizadoras aprobadas por el Gobierno, como la atracción de inversiones extranjeras, dan sus frutos. Como ejemplo, el PIB por habitante pasa entre 1985 y 1994 de significar el 66 % de la renta media de los socios europeos al 77 %.

El mercado de la vivienda conoce un rápido incremento de los precios atribuible en ese momento a la escasez de suelo y a las dificultades administrativas. Para el año 1992 ya están preparadas la nueva normativa de modernización de la Administración y la reforma de la *Ley del Suelo*.

El período desarrollista ya ha supuesto una importante transformación en la estructura demográfica española y en algunos usos sociales. Pero es a partir de estos años de nueva expansión económica cuando se confirma la evolución demográfica con los rasgos propios de otros países plenamente desarrollados, pertenecientes al nuevo entorno europeo. El descenso de la fecundidad y la natalidad, la reducción del número de jóvenes y, por consiguiente, el envejecimiento de la población, el descenso de la tasa de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida al nacer, así como la consolidación del descenso del nivel de mortalidad infantil (uno de los indicadores básicos de desarrollo humano utilizado por los organismos internacionales). Uno de los factores determinantes de este proceso es, sin duda, la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. La tasa de actividad femenina pasa del 18 % en 1970 al 33 % en 1992.

Esta transformación demográfica, sin embargo, en el período posterior, no se ve acompañada de las correspondientes modificaciones en el ritmo de producción de viviendas y en la gestión del parque existente.

Los Planes de vivienda

Plan de vivienda 1961–1976

El 1 de julio de 1955 se aprueba por decreto el *I Plan Nacional de Vivienda* que se aplicará desde 1955 hasta 1960. El principal objetivo era el de construir 550.000 viviendas de renta limitada en 5 años, aunque el déficit detectado a partir de los datos del censo de 1950 ascendía a un millón. El organismo encargado de llevar a cabo el Plan es el Instituto Nacional de Vivienda (INV). Aunque de todas las viviendas planteadas sólo se llegan a construir el 77 %, la importancia de este plan viene determinada porque sienta las bases de la planificación en materia de vivienda (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002). De la aplicación del Plan del 59 surgirá la clasificación de los regímenes de vivienda social aplicables en la primera etapa del *Plan de vivienda 1961–1976*: vivienda de renta limitada y sistemas complementarios que se subdividían a su vez en viviendas subvencionadas, viviendas de tipo social y el *Plan de urgencia social de Madrid* diseñado en 1957.

El *Plan de vivienda 1961–1976* se aprueba el 20 de octubre de 1961. La primera intención es la de planificar la construcción de viviendas durante 15 años seguidos, pero sufrirá multitud de cambios a lo largo del periodo de vigencia. A efectos de presupuesto se divide en etapas de cuatro años, de dos años cada uno. A partir de 1964 se integrará dentro de cada uno de los planes de desarrollo económico y social y pasará a formar parte de sus objetivos. La inversión constante del Plan de vivienda ascenderá al 22,5 % de la Inversión Bruta Nacional.

Los objetivos del *Plan de vivienda 1961–1976* pueden sintetizarse en cuatro puntos, el primero de ellos directamente relacionado con la existencia de una necesidad endémica de viviendas arrastrada desde el final de la Guerra Civil y los tres siguientes vinculados directamente al desarrollo económico del país:

- Cubrir el déficit de viviendas estimado en 3.713.900 viviendas.
- Creación de puestos de empleo.
- Revitalización y desarrollo económico del país.
- Potenciación del turismo.

El *Plan de vivienda 1961–1976* definirá por primera vez a priori las necesidades de vivienda y los criterios a seguir para su cálculo (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002; PEDRO, 2000). El déficit total de viviendas se calcula comparando el número de residencias de ocupación permanente con el número de hogares. Como aún no se contaban con los datos del censo de 1960 se completó el censo de 1950 con una encuesta a los Ayuntamientos. El cálculo de dichas necesidades vendrá determinado por varios factores (ver cuadro 11):

- Déficit existente en el momento de la redacción del Plan.
- Crecimiento de la población; se fijó un crecimiento geométrico de 100.115 anual, fijando el tamaño del hogar en 4 miembros.

- Movimientos migratorios: 400.000 personas abandonarán las zonas rurales en busca de empleo en las grandes ciudades.
- Reposición: todas las viviendas construidas antes de 1900, considerando una vida útil de 100 años, deberían ser sustituidas antes de final de siglo.

CUADRO 11: Necesidades de vivienda estimadas por el *Plan de vivienda 1961–1976*

Factores	Número de viviendas
Déficit estimado a 1 de enero de 1961	1.000.000
Necesidades por crecimiento vegetativo	1.550.828
Necesidades por migraciones	252.000
Necesidades por reposición	911.072
Total	3.713.900
Media anual	232.118
Viviendas construidas	4.080.690

Fuente: MINISTERIO DE LA VIVIENDA (1961).

Se establecen unos porcentajes para la construcción de viviendas libres o sociales determinadas a partir de la relación entre la capacidad económica de las familias y su clasificación por niveles de renta, limitando el gasto en vivienda de una familia al 12 % del total de los ingresos. Las previsiones del Plan determinaban la necesidad de construir un total de 3.713.900 viviendas distribuidas de la siguiente manera: 10 % libres, 60 % protegidas de promoción privada y 30 % de promoción pública.

El cálculo de las necesidades también tenía en cuenta el componente geográfico, es decir, qué partes del territorio necesitarían con mayor urgencia un incremento del parque de viviendas, cuál era el tamaño del parque del que se partía y el uso que se hacía de él. Como se puede apreciar en el párrafo siguiente ni las viviendas desocupadas ni las secundarias formaban parte del cálculo:

«La base para calcular este déficit inicial debe ser, por tanto, la población existente distribuida según zonas de asentamiento de las cuales el municipio constituye la unidad fundamental y el número de viviendas existentes en el patrimonio igualmente por municipios. De esta cifra hay que deducir posteriormente aquéllas que, por diversas causas sociales (viviendas de temporada o desocupadas de modo permanente) no resuelven el déficit... » (MINISTERIO DE LA VIVIENDA, 1961: II.2 Déficit inicial).

Como se puede ver en las figuras 33 y 34, las previsiones planteadas por el Plan son superadas ampliamente por la propia industria de la construcción, sobre todo en el periodo comprendido entre 1961 y 1967. Sin embargo, el dinamismo del sector está capitaneado por la promoción privada. El número de viviendas protegidas es muy inferior al esperado. Entre las múltiples razones que provocan este desajuste podemos nombrar las siguientes (PEDRO, 2000; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002):

- El plan del 61–76 es revisado en 1967 al alza con los datos del censo de 1960, que aún no se manejaban en el momento de su redacción. Las dos causas principales de la necesidad de dicha revisión son un movimiento migratorio mayor del esperado y una mayor subida de la renta por habitante. Las necesidades estimadas en 1961 están por debajo de la demanda existente.
- Los precios del suelo registran una fuerte subida que comienza a finales de los años 50. La política central decide enfrentar la construcción de viviendas a través de polígonos residenciales, que en principio están reservados a la promoción pública, pero permitiendo el acceso a la promoción privada siempre que se realicen grandes proyectos residenciales mediante subasta. De este modo los pequeños promotores quedan fuera del proceso de construcción de viviendas. El precio del suelo sigue subiendo, y el gobierno decide fijar como máximo una repercusión del 30 % sobre el valor total del precio de la vivienda, el doble de lo especificado para la década anterior, y el 40 % para promociones de más de 500 viviendas.
- En 1965 debido a las presiones inflacionistas del sector el Gobierno diseña una serie de medidas restrictivas que sólo afectarán a las viviendas protegidas y que, consecuentemente, sólo afectarán a los grupos de población con menor renta al favorecer la construcción de las viviendas libres:
 - Aumento del tipo de interés del 4,5 % al 5,5 %.

- Reducción del plazo de amortización de 20–30 años a 9–15.
 - Limitación en los importes máximos de los préstamos.
 - Prohibición de los anticipos.
 - Creación de las cuentas ahorro–vivienda.
- Las ayudas planteadas siguen dirigiéndose al constructor, es decir a la piedra, no al consumidor, a la persona. Este sistema de bonificación permite que el presupuesto destinado a vivienda se desvíe hacia el inversor cuya intención es puramente económica, dejando a la parte más desfavorecida de la población al amparo de la coyuntura del mercado.
 - La bonanza económica y la subida de las rentas en determinadas capas de la sociedad permite que el número de viviendas libres sea mayor, que los promotores se animen a su construcción y que haya demanda real que pueda acceder a ella.
 - En 1963 se produce un nuevo reajuste de la legislación sobre viviendas de renta limitada, complicando aún más la situación. Aparece la denominación de *viviendas de protección oficial*. Se fijan límites de superficie en cada tipo y se actualiza el precio según el módulo. La clasificación según el tipo de promoción quedaría de la siguiente manera:
 - Promoción privada:
 - Grupo I
 - Subvencionadas
 - Promoción Pública:
 - Construcción directa: INV, *Obra Sindical del Hogar*.
 - Grupo II: ayuntamientos, patronatos, entidades no lucrativas.

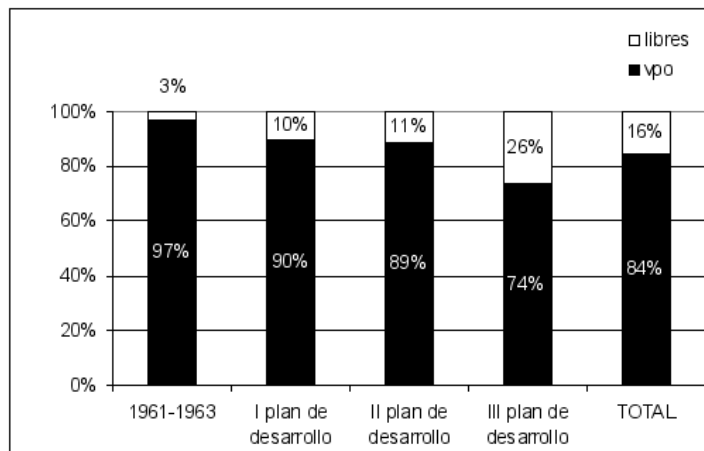
Por tanto, aunque el grado de cumplimiento global del Plan de vivienda es acertado, el fracaso de la política de vivienda viene definido por el incumplimiento del programa en cuanto a las viviendas sociales, que deja a la clase más necesitada fuera del acceso a la vivienda. Las consecuencias del Plan de viviendas podrían resumirse de la siguiente manera:

- La construcción de viviendas sobrepasa lo previsto, pero sólo en el caso de las viviendas libres.
- Las viviendas salen al mercado en propiedad. La congelación de los alquileres (*Ley de arrendamientos del 64*) desanima a los promotores a crear vivienda en alquiler.
- Empieza el fenómeno de especulación del suelo que hará subir los precios de la vivienda por encima de las posibilidades de parte de la población.
- El déficit de viviendas parece superado. Sin embargo existen sectores de la población que no puede acceder a la vivienda: «En definitiva si bien el déficit global de viviendas quedó reducido en España en la década de los 60 y primeros 70, el déficit siguió persistiendo en aquel tipo de viviendas destinadas a la población de menor renta» (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002).

Plan trienal de vivienda 1981–1983

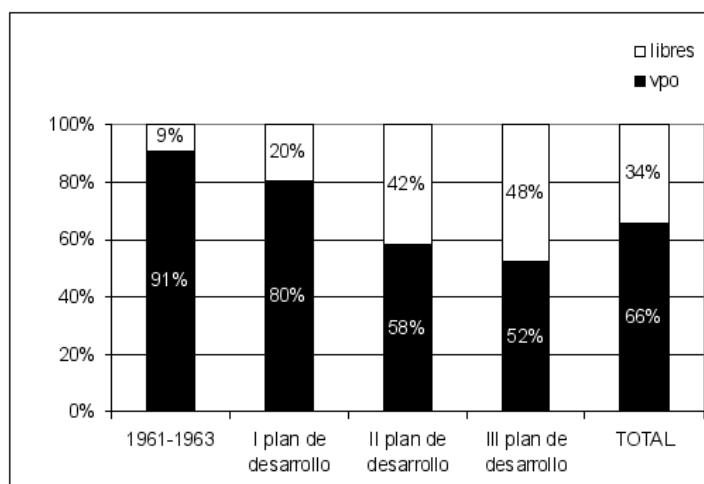
El plan trienal 1981–1983 es el primer plan de vivienda aprobado en la época democrática. Como ya hemos visto en el capítulo anterior, el país está en una etapa de recesión económica, con altos niveles en la tasa de paro y unos tipos de interés muy elevados. Este contexto influye de manera desfavorable en la industria de la construcción cuya actividad no ha parado de descender desde mediados de los 70 (ver figura 29). El gobierno intenta poner en marcha una serie de medidas que impulsen el sector y garanticen el acceso a la vivienda a la población en un contexto socioeconómico poco favorable, centrada en subvencionar la financiación de las viviendas protegidas, reguladas por el *Real Decreto–Ley 31/1978*, de 31 de octubre, sobre política de vivienda de protección oficial. Este texto había suprimido las diversas categorías vigentes durante la época franquista, estableciendo un único tipo, las Viviendas de Protección Oficial (VPO), había diseñado un marco normativo que elevaba la calidad de dichas viviendas y planteaba por primera vez las ayudas a la persona en función del nivel de ingresos.

Con la aprobación del *Real Decreto 4/1980 de agilización de la gestión urbanística* se crean dos organismos nuevos, encargados de gestionar las actuaciones en materia de vivienda: el Instituto para la Promoción Pública de Viviendas (IPPV) que sustituye al Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y a



Fuente: PEDRO (2000). Elaboración propia.

FIGURA 33: Viviendas previstas en el *Plan 1961-1976*



Fuente: PEDRO (2000). Elaboración propia.

FIGURA 34: Viviendas realizadas en el *Plan 1961-1976*

la Sociedad Estatal para la Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES) en sustitución del antiguo Instituto Nacional de Urbanismo (INUR).

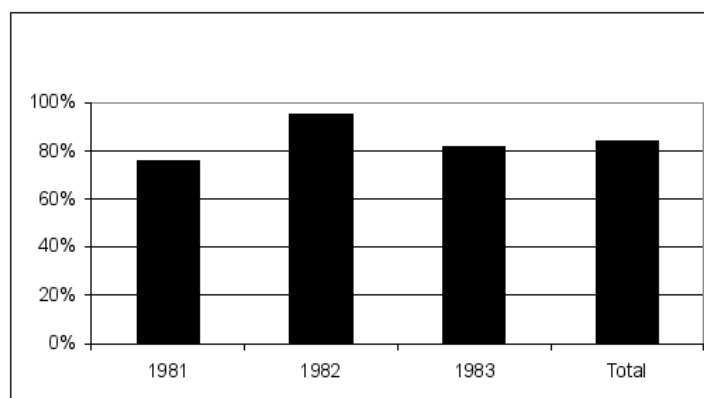
Los objetivos y medidas aplicadas para poner en marcha en Plan Trienal se definen en el *Real Decreto 2544/1980* de 7 de noviembre sobre financiación y seguimiento del programa de construcción 1981–1983. En su exposición de motivos, el Real Decreto deja claras las dos intenciones básicas del Plan: cubrir el déficit de viviendas sociales y crear puestos de empleo mediante el impulso de la actividad económica del sector:

«(...) la lucha frente al desempleo mediante el fomento de la actividad económica requiere, a corto plazo, un impulso a la construcción de viviendas, movilizandando un volumen importante de recursos del sistema financiero en condiciones adecuadas para los adquirentes de viviendas de protección oficial, mediante la oportuna subvención con cargo a los recursos públicos.»

El IPPV podrá establecer convenios con las entidades financieras tanto públicas como privadas para subvencionar con cargo a los presupuestos del Estado los tipos de interés de los préstamos que estas entidades concedan para la financiación de viviendas de protección oficial, que son reguladas por el *Real Decreto Ley 31/1978*. Los tipos de interés quedan reducidos del 14 % al 11 % durante los 15 años que dura el préstamo, y benefician tanto a los promotores como a los adquirentes de viviendas. También establece una *Comisión de Seguimiento* cuya función será la de vigilar la correcta implantación del plan y el diseño de medidas correctoras en el caso de ser necesarias.

El número de viviendas a construir en los tres años ascendía a un total de 571.000 de las cuales 481.000 serían de promoción privada y 90.000 de promoción pública. La inversión total ascendía a 1,22 billones de pesetas. A pesar de haber llegado a cifras similares a las propuestas, el grado de cumplimiento del plan se vio menoscabado por una serie de razones que se exponen a continuación (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002), (ver figura 35):

- Debido a la crisis económica y a la política antiinflacionista impuesta por parte del gobierno, los tipos de interés son muy altos, produciéndose una desviación de la demanda de viviendas libres a las protegidas. De este modo las viviendas subvencionadas son acaparadas por estratos de población de mayor renta, dejando de nuevo a los más desfavorecidos sin posibilidad de acceso.
- La ausencia de planificación geográfica de las viviendas a construir da lugar a la aparición de conjuntos residenciales en lugares donde no son necesarios.



Fuente: Comisión de seguimiento del Plan Trienal. Elaboración propia

FIGURA 35: Grado de cumplimiento del *Plan Trienal 1981–1983*

Plan cuatrienal de vivienda 1984–1987

El *Plan Cuatrienal 1984–1987* incluye una gran innovación respecto a los dos anteriores: no sólo son subvencionadas las viviendas de primera construcción sino que se incluye la rehabilitación de viviendas dentro de sus objetivos. El *Real Decreto 3280/1983* de 14 de diciembre sobre financiación de actuaciones protegibles plantea una serie de reformas sobre las medidas del Plan trienal. En su exposición de motivos las describe de la siguiente manera:

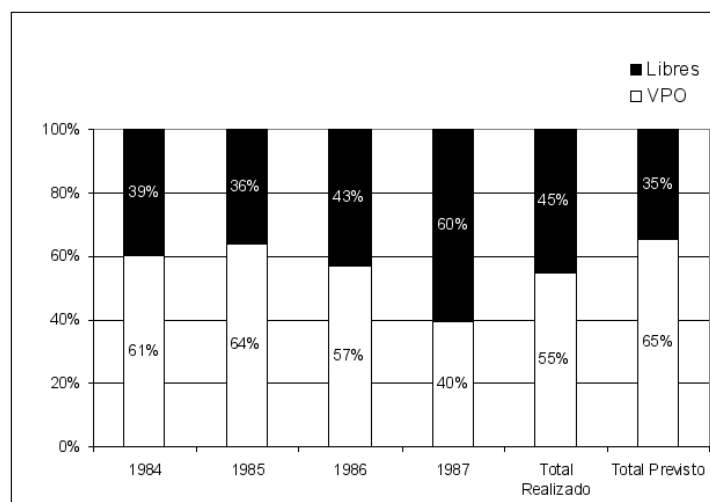
1. «[...] personalización de las ayudas del Estado para adquisición de viviendas en relación con los niveles de renta y composición familiar del adquirente, al objeto de atenuar su esfuerzo económico mediante el establecimiento de las subvenciones personales para disminuir la aportación inicial para la compra de aquellas.»
2. «Incremento de los préstamos para promoción y adquisición de viviendas.»
3. «En vista de la experiencia negativa derivada de la compleja tramitación de la ayuda económica personal se sustituye el sistema de ayuda indicada por los de subvención personal y subvención de los tipos de interés devengados por los préstamos, en la cuantía necesaria para que los tipos resultantes guarden consonancia con su capacidad económica.»
4. «Diversificación de las líneas de protección oficial en materia de vivienda al incorporar al sistema de financiación previsto las actuaciones de rehabilitación de viviendas reguladas por el *Real Decreto 2329/1983* a las que se otorga el suficiente apoyo y cobertura económicos para su más completa eficacia y da entrada a las subvenciones al arrendamiento de viviendas de protección oficial de promoción pública con la finalidad de paliar la carga económica de satisfacción de la renta arrendaticia por parte de los inquilinos de nivel de renta bajo en relación con los ingresos y composición de la unidad familiar.»

Durante el Plan cuatrienal se produce la transferencia de competencias en materia de vivienda de la Administración central a las Comunidades Autónomas. El Estado tiene potestad para diseñar el sistema de ayudas y subvenciones con cargo a sus presupuestos, mientras que las Comunidades Autónomas se encargarán de la gestión de dicho presupuesto y de la ejecución de los objetivos planteados dentro de su propio territorio.

Para el cálculo de las necesidades de vivienda a partir los datos del censo de 1981 se evalúan tres criterios diferentes (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002):

- Déficit de viviendas: se estima que existen 260.000 familias que o no tienen vivienda, o la comparten con otras familias.
- Crecimiento demográfico: se estima que la necesidad por creación de nuevos hogares oscila entre las 100.000 y las 160.000 viviendas anuales.
- Reposición del parque existente: el número de viviendas con necesidades de reforma o rehabilitación asciende a un total de tres millones.

A partir de estos baremos, el Plan establece la necesidad de sacar al mercado unas 250.000 viviendas anuales ya sea a partir de la construcción o de la rehabilitación.



Fuente: MOPTMA (1996), revista *Situación 1988/2*. La vivienda en España (Banco de Bilbao-Vizcaya).
Elaboración propia.

FIGURA 36: Realizaciones del Plan 1984-1987

El grado de cumplimiento del Plan cuatrienal de vivienda (ver figura 36) volvió a adolecer de las carencias descritas en el plan franquista. La entrada del país en la CEE y el remonte de la economía favorecieron el impulso del sector de la construcción, y de la economía en general. Además una serie de medidas económicas tomadas durante el año 85 (*Real Decreto Ley 2/1985* y *Real Decreto 1667/1985*), que serán comentadas en el siguiente capítulo, alentaron la inversión en vivienda. Entre las carencias y éxitos del este plan de vivienda podemos nombrar (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002):

- El grado de cumplimiento de la construcción de VPO varía según el tipo de promoción: el 90 % de las viviendas de promoción libre son realizadas, sin embargo esta proporción desciende hasta el 66 % en el caso de las de promoción pública.
- A pesar de las medidas dispuestas en el *Real Decreto 2596/1986* para impedir la desviación de viviendas de protección oficial hacia estratos menos necesitados o hacia usos no previstos (viviendas secundarias, inversión en productos inmobiliarios) parte del parque construido por la promoción privada acabó en manos de familias con ingresos más altos de lo esperado. Además, los precios de las viviendas protegidas suben por encima de lo estipulado, como consecuencia del *boom* inmobiliario que comenzó a mediados del Plan.
- Los Fondos de Compensación Interterritoriales, que formaban parte de los presupuestos que las Comunidades Autónomas debían emplear en la construcción de viviendas se desvían hacia otras finalidades, consideradas prioritarias, ya que el uso y aplicación de éstos estaba en manos de las propias Comunidades.
- Las expectativas sobre la rehabilitación del parque se cumplieron con creces. Pero ahí es importante señalar que la falta de previsión sobre medidas que protegiese a la población más desfavorecida y la descongelación de los alquileres en el año 85 dieron pie al inicio de un proceso de subida de los precios que provocó que la población con menos recursos se viese poco a poco expulsada de algunas zonas de la ciudad, como los centros históricos.
- El final de la recesión económica, el aumento de las rentas familiares y las desgravaciones incluidas por el gobierno en el IRPF tras la compra de la vivienda, fuese cual fuese su uso, favorecieron de nuevo el despegue de la construcción de viviendas libres.

A partir de 1987 y como consecuencia de la bonanza económica y la buena marcha del sector se abandona el diseño de los planes plurianuales, que no se retomará hasta 1992.

Otras políticas transversales

Existen multitud de políticas transversales que han ido superponiéndose a los planes de vivienda, menoscabando su capacidad para lograr el acceso por parte de todos a una vivienda digna. Entre todas ellas vamos a comentar las que, a mi parecer, encuentro más influyentes en la generación del volumen de viviendas vacías y secundarias, a saber: la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, la política sobre arrendamientos urbanos y el *Decreto Boyer*.

Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963

Con el país volcado en la expansión económica, los objetivos del Gobierno vinculaban directamente el Interés General con el despegue económico, sin tener en cuenta las consecuencias en el territorio a medio o largo plazo. La *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico* nace al amparo de los *Planes de Desarrollo Económico y Social*, como un instrumento capaz de aunar dos de los sectores más decisivos para la revitalización económica del país: el turismo y la construcción. Este texto aumentará la confusión en materia de competencias, amparará la construcción masiva de viviendas secundarias, permitirá la formación de enclaves privados alejados de las zonas urbanas, extendiendo la urbanización a todas las partes del territorio, y dejará vacíos legales que siguen sin solucionarse en la actualidad.¹¹

La *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* de 1963 y su posterior Reglamento atribuían las competencias de las urbanizaciones de descanso al *Ministerio de Información y Turismo* que era el responsable de determinar la posibilidad de redacción de planes especiales de desarrollo parcial sin la existencia de planeamiento general en el municipio de implantación. De este modo, las competencias de aprobación de estos planes pasan de los Ayuntamientos y el *Ministerio de la Vivienda* al *Ministerio de Información y Turismo*.

¹¹Uno de los ejemplos de la mala gestión realizada durante esta época es la pugna que sigue existiendo entre los ayuntamientos y algunas de estas urbanizaciones por el mantenimiento y gestión de los servicios.

Las condiciones para poder crear un Centro de Interés Turístico Nacional vienen recogidas en la Ley y el Reglamento del siguiente modo (PAREJO, 1979):

«De acuerdo con los artículos 2 y 3 de la Ley y 5, 6 y 7 de su reglamento, los lugares susceptibles de ser declarados centros de interés turístico han de reunir las condiciones siguientes: (a) no estar situados dentro de cascos urbanos (...), tener una extensión superficial continua no inferior a 10 hectáreas y una capacidad para 500 plazas en alojamientos turísticos permanentes como mínimo y contar con los servicios adecuados para dicha capacidad; (b) cumplir los requisitos anteriores, salvo el de no estar incluidos en cascos urbanos, siempre que éstos —por circunstancias topográficas o geográficas— aparezcan delimitados, constituyan conjuntos monumentales o sectores históricos o artísticos y haya sido emitido informe favorable por parte de la *Dirección General de Bellas Artes*; y (c) concurrir en las mismas circunstancias excepcionales debidamente acreditadas, aun cuando no suceda otro tanto con los requisitos de capacidad y extensión superficial antes mencionados.

Conforme a los artículos 3 de la Ley y 8 y 9 del Reglamento, las zonas de interés turístico han de cumplir los siguientes requisitos: (a) existencia de dos o más centros de interés turístico y de 5.000 plazas en alojamientos turísticos permanentes y resultar necesaria la realización de obras y servicios de infraestructuras para el mejor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos, que requieran una actuación coordinada de la Administración Pública en sus diversas esferas (b) concurrencia de razones especiales de índole topográfica, geográfica, histórica, monumental, sanitaria u otras y de carácter excepcional aun cuando no se vean satisfechos los requisitos de la letra anterior».

El problema de la diversidad de competencias y de la *amputación* en la capacidad de gestión de los Ayuntamientos que este texto implica es analizado ampliamente por diversos autores (GONZÁLEZ BERENGUER, 1979; PAREJO, 1979; NASARRE, 1972 y otros). Como señala NASARRE ALASTRUEY la primera pregunta que surge es si este tipo de enclaves forma parte de la función pública del urbanismo. Del mismo modo que sucedía en el caso del *Plan de vivienda 1961–1976*, los recursos del país van dirigidos hacia un único objetivo, la expansión y el crecimiento económico, suponiendo que es el modo de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Pero ninguno de los dos documentos fue capaz de prever las consecuencias que iban a traer consigo. PAREJO (1979) hace una crítica de los principales puntos en los que este modo de proceder anula la capacidad que tiene la Ley del Suelo y los propios órganos competentes en materia de urbanismo, es decir, los Ayuntamientos y el Ministerio de la Vivienda, para gestionar y planificar el uso y la construcción del territorio. Esto significa que las decisiones sobre la ubicación y diseño de enclaves de viviendas secundarias se anteponen a las decisiones legítimas de los órganos competentes encargados de gestionar las previsiones sobre las necesidades de la población en materia de vivienda:

«... ya en esta fase preliminar en la que aún se están analizando la conveniencia de proceder a planificar turísticamente un determinado territorio, los intereses sectoriales turísticos se imponen con toda eficacia a los urbanísticos. No sólo se utilizan unas técnicas urbanísticas fuera del contexto que les es propio y para unos fines no urbanísticos, alterando para ello su régimen jurídico, sino que el empleo de dichas técnicas se impone precisamente a un órgano de la Administración urbanística».

«Y es este aspecto, el que pone de relieve un hecho aún más grave: la instrumentalización del sistema legal de ordenación urbanística y de su organización administrativa al servicio de los fines perseguidos por la legislación turística estudiada. En efecto, debe destacarse cómo esta normativa crea, entre la decisión de proceder a la planificación turística de un determinado territorio y el acto de su ordenación efectiva, la figura intermedia de los planes de promoción turística, cuya finalidad radica en la programación de las posibilidades de explotación turística del territorio en cuestión desde un punto de vista económico-industrial, atribuyendo la competencia para la evaluación y aprobación de los mismos al *Ministerio de Información y Turismo*, para —una vez prefiguradas de esta forma las características esenciales de las actividades a desarrollar sobre el territorio y reservado así a los planes de ordenación un papel puramente técnico de fijación y concreción de aquellas directrices— determinar la conformidad de estos últimos planes a los principios de la *Ley del Suelo*, regular su contenido documental en forma muy similar a los urbanísticos y, sobre todo, encomendar al *Ministerio de la Vivienda*, bien el dictamen técnico de los planes de ordenación turísticos, bien incluso su elaboración, sin por ello afectar la competencia del *Ministerio de Información y Turismo*.»

«La *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* es la primera norma legal posterior a la *Ley del Suelo* en la que expresa y directamente se desnaturaliza el carácter de

ordenación global del territorio, sintetizador de todas las perspectivas sectoriales, con que este último texto legal había configurado el planeamiento urbanístico.»

Es pues en este confuso panorama en el que se construye parte del parque de viviendas secundarias, la mayoría situadas en urbanizaciones privadas alejadas de los cascos urbanos, con clara dependencia del automóvil, inaugurando una nueva forma masiva tanto de uso del parque de viviendas, como del territorio, cuyas consecuencias seguimos pagando en la actualidad.

Legislación sobre arrendamientos urbanos

Es la *Ley de arrendamientos urbanos* de 1946 la que determina, ante la carencia de viviendas existente y la mala situación económica, congelar los alquileres. Esta medida fue de frecuente aplicación en todos los países europeos después de la Guerra, y las causas eran las mismas en todos los lugares: la escasez de viviendas existente y la imposibilidad de dar una solución rápida a la falta de materiales y de mano de obra que condicionaban la ampliación y reparación del parque existente. Este déficit de viviendas podía provocar procesos de especulación con la consiguiente expulsión de la población que residía en ellas. Esta medida tuvo consecuencias nefastas en todos los países que la aplicaron. Como ejemplos podemos citar el paulatino deterioro del parque en alquiler, la desmesurada subida de los precios una vez que se decide acabar con las restricciones, y la expulsión de la población de escasos recursos que, ante el proceso de especulación, se ve obligada a desplazarse a zonas adecuadas a su poder adquisitivo, muchas veces con similares características al lugar de origen, trasladando así el problema en el espacio y en el tiempo. La relación entre el régimen de tenencia y el estado de conservación de las viviendas es recogida por MOPTMA (1996) como una de las principales características del parque español:

«El estado de conservación de la vivienda principal dependía, en gran medida, del régimen de tenencia de la misma. Las viviendas cuyos ocupantes eran propietarios se encontraban en mejor estado que la media muestral, mientras que un 20 % de la vivienda de alquiler se encontraba en condiciones de deterioro, según datos proporcionados por la *Encuesta sobre Vivienda*, realizada por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) en 1990.

Los niveles de deterioro y ruina de la vivienda en alquiler son consecuencia de las diferentes reglamentaciones en materia de arrendamientos urbanos, con clara incidencia en el precio del alquiler, así como la baja calidad de la construcción, realizada de forma precipitada para hacer frente a las necesidades derivadas de un rápido proceso de urbanización. Los escasos ingresos percibidos por un elevado porcentaje de arrendadores, en concepto de alquiler, dieron lugar a un inadecuado nivel de conservación y mantenimiento, ya que éstos no podían hacer frente a tales gastos, lo que redundó en el deterioro físico de los inmuebles. A este deterioro contribuyó, en alguna medida, la actitud de algunos inquilinos respecto al uso inadecuado de la vivienda.»

Diez años después de la congelación de los alquileres, se plantean una serie de reformas que intentan paliar de algún modo la situación. En la exposición de motivos de la *Ley de Bases para la reforma de la legislación de arrendamientos urbanos* de 22 de diciembre de 1955, previa a la reforma definitiva de la ley en 1964, describe la pugna existente entre la restricción de los derechos de los arrendadores y la necesidad social de vivienda:

«Sin embargo, no se pueden ofrecer con la presente ley otras soluciones que las estrictamente permitidas por las circunstancias actuales. La escasez de viviendas, determinante de un profundo desequilibrio entre la oferta y la demanda para la adquisición arrendaticia de aquéllas, subsiste con el agobio de una realidad incontestable, y esta misma realidad impide al gobierno alterar los principios cardinales que sirvieron de norte al legislador de 1946, como antes a sus predecesores, a partir del *Decreto de 21 de junio de 1920*. Pero el Gobierno que es de todos y para todos, tiene que conjugar, inspirado en móviles de equidad, las limitaciones a la autonomía de la voluntad, impuestas por las necesidades sociales en la contratación de arrendamientos urbanos, con el respeto debido a la propiedad, a fin de cohonestar el derecho de propiedad con su función social, porque no puede olvidar que, en definitiva el acervo de cada uno de los españoles integra el patrimonio nacional, que si es preciso a todo trance de conservar y fomentar, mucho más ha de interesar no sufra detrimento ni menoscabo.

El amparo de la ley ha de alcanzar a todos los arrendatarios, en la medida en que estén efectivamente necesitados de aquél, si es que no se quiere contrariar sus elevados designios y para que nadie, prevaliéndose de su protección sin auténtica necesidad, pueda especular en perjuicio de legítimos derechos.»

La reforma de 1964 plantea la actualización de los alquileres, manteniendo la prórroga forzosa como «beneficio irrenunciable» y considerando «nula y sin valor ni efecto alguno cualquier estipulación que los contradiga»¹². Se establece una serie de excepciones a la prórroga reguladas por el artículo 62 en los siguientes casos: que el arrendador necesite para sí o para sus descendientes o ascendientes directos; que el arrendador proyecte el derribo de la finca y la posterior construcción de otro edificio con un tercio más de viviendas o locales; que la vivienda no esté ocupada durante más de seis meses al año; que el inquilino ocupe dos o más viviendas en el mismo municipio.

La actualización de los alquileres regulada por los artículos 95 y 96 establece una serie de incrementos que dependerán de la fecha del contrato, manteniendo el mismo precio en los celebrados con posterioridad al 11 de mayo de 1956. Sin embargo, esta actualización se realiza sobre la renta estipulada en el contrato, es decir que, a pesar de la subida, no es posible seguir el ritmo de la coyuntura económica real del mercado, quedando los precios siempre por debajo de las condiciones reales del coste de la vida. Si a esto le unimos la «irrenunciable» prórroga forzosa, la situación desanima tanto a los posibles inversores como a los dueños de las viviendas que prefieren dejarlas vacías.

A pesar de ser una situación común en todos los países desarrollados, existe una diferencia fundamental en España. Mientras que el norte de Europa se fue dotando de un parque de viviendas público en alquiler, el Gobierno de Franco diseñó el parque social para ser ocupado en su gran mayoría por propietarios, y aunque la descongelación de los alquileres se produce en todos los casos en momentos similares, con una coyuntura económica óptima en la que no tiene sentido mantener esta situación, el punto de partida no es el mismo. Por un lado existía en Europa una cultura de la promoción privada y pública de viviendas en alquiler y un sector económico consolidado funcionando en el mercado que podía reaccionar en relativamente poco tiempo a las nuevas demandas surgidas como consecuencia de la expulsión de la población. Por otro lado, la existencia de un abundante patrimonio gestionado por los entes públicos y privados garantizaba la posibilidad de alternativas para la población, que era capaz de percibir el alquiler como una oportunidad más, no como la única salida a un problema de insolvencia económica. Aunque la descongelación de los alquileres supuso la subida astronómica de los precios en todos los países, el resultado final no fue el mismo. No es hasta 1985 que la prórroga forzosa será levantada a través del denominado *decreto Boyer*.

El *decreto Boyer*

Las medidas del llamado *decreto Boyer* se materializan a través de la promulgación de dos Reales decretos:

- *Real Decreto Ley 2/1985*, de 30 de abril, sobre medidas de política económica.
- *Real Decreto 1667/1985*, de 11 de septiembre, que desarrolla el *Real Decreto ley 2/1985*, de 30 de abril, de medidas de política económica.

La intención de este decreto es la de «sentar las bases para un crecimiento estable y duradero de la economía española como condición necesaria para crear empleo». Dentro de una serie de medidas de política económica cuyos objetivos son «estimular el consumo privado y la inversión, fomentar el empleo e impulsar el sector de la construcción»; y «acelerar algunas reformas institucionales que permitan, al dotar de una mayor flexibilidad a las empresas españolas, ajustarse a un entorno más competitivo con menores costes sociales»¹³, aparecen dos de vital importancia en materia de vivienda:

- La desgravación en vivienda cualquiera que sea su destino final descrita en los siguientes términos en la exposición de motivos: «La situación del sector de la construcción ha aconsejado aplicar a este tipo de inversión el mismo tratamiento fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que disfrutaban otros activos». El artículo 7 determina la desgravación del 17% sobre el total de lo invertido en vivienda de nueva construcción, entendiéndose por tal aquella que no haya sido ocupada ni utilizada previamente y que sea de primera transmisión. Este punto será desarrollado con mayor precisión en el segundo decreto.
- Se levanta la congelación de los alquileres, con la intención de ampliar el mercado y mejorar las condiciones de inversión por parte del sector en este régimen de tenencia. Los objetivos perseguidos con esta medida son descritos del siguiente modo: «supresión de la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos que, sin duda, estimulará la construcción de viviendas y locales destinados al alquiler. (...) Esta medida tiene una trascendencia que va más allá de la mejora en la actividad

¹²Artículo 6 del *Decreto 4104/1964*, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley de Arrendamientos Urbanos*.

¹³Exposición de motivos del Real Decreto Ley.

del sector de la construcción. En efecto, el mercado de arrendamientos no sólo se caracteriza por una oferta reducida y en retroceso desde hace décadas, sino porque los alquileres iniciales se fijan en unos altos niveles como consecuencia de que el propietario, al contratar, tiene presente la eventual indemnización que deba pagar al arrendatario para que acepte la rescisión del contrato. La reforma incluida en el presente Decreto Ley al aumentar la oferta reducirá la presión al alza de los alquileres con beneficio para el propietario y para el arrendatario, lo que permitirá satisfacer las necesidades de vivienda a una generación de jóvenes que, debido a la situación de bajo crecimiento económico tienen dificultades para adquirir una vivienda, y además una mayor movilidad geográfica de los recursos humanos, lo cual va a facilitar los procesos de ajuste sectorial que todavía deben producirse en la economía española.» El artículo 9 de dicho decreto plantea la duración libre de los alquileres celebrados a partir de su entrada en vigor, conservando los términos en aquellos contratos anteriores.

La ley plantea un conjunto de nueve medidas diferentes entre las que encontramos las dos anteriormente citadas, entremezcladas entre otras de muy diferente naturaleza:

- Libertad de amortización para las inversiones que comiencen en 1985 y 1986.
- Supresión del límite del 30 % de la cuota de desgravación por el Impuesto de Sociedades.
- Desgravación de la inversión de los trabajadores en la propia empresa.
- Reducción de los costes de constitución de las sociedades.
- Liberalización de horario para los locales comerciales.
- Liberalización de la normativa sobre inversiones extranjeras.
- Transformación de viviendas en locales de negocio.

El objetivo del segundo decreto es el de desarrollar las medidas fiscales aprobadas en el primero, entre ellas las deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) por la compra de vivienda. En este sentido, la exposición de motivos reitera las intenciones expresadas en el texto de origen: «la deducción por adquisición de vivienda es el segundo mecanismo de incentivo accesible a cualquier persona física, con un componente nítidamente definido, de expansión del sector de la construcción. A su vez se potencia la rehabilitación de viviendas, al hacerse extensivo el beneficio de la deducción». La deducción del 17 % se amplía a las viviendas recién rehabilitadas con las mismas condiciones que para la vivienda de nueva construcción y a la cantidad invertida por el propietario en la mejora de su vivienda. Se plantea, además, la deducción del 15 % en el caso de compra de vivienda usada.

Conclusiones

Como se ha visto en las conclusiones de la primera parte, la formación del parque de viviendas no principales, vacías y secundarias, comienza en la época del desarrollismo, constituyéndose como un proceso no controlado que va aumentando a medida que pasan los años. Las posibles causas del abandono del parque, la antigüedad de las viviendas, su localización o su estado de conservación, no dan una respuesta convincente al problema de la infrautilización del *stock*. El número de viviendas localizadas en zonas urbanas susceptibles de ser utilizadas como primera residencia ascendían a casi 4 millones en 2001, de las cuales más de la mitad son recogidas por el censo como desocupadas en buen estado, o aptas para ser rehabilitadas. Esta cifra es similar o superior al crecimiento decenal de las viviendas en España en todos los periodos analizados, desde 1950 hasta 2001, y superior en cualquier caso a cualquier apuesta gubernamental en materia de vivienda.

El peso que la industria de la construcción ejerce sobre la coyuntura económica del país parece haber favorecido la formación de este parque. Hemos visto cómo en todos los planes de vivienda analizados se intentaba dar solución a objetivos de distinta índole: satisfacer las necesidades de la población en materia de vivienda e impulsar la industria de la construcción como generadora de empleo y riqueza. Esta tendencia, seguida por todos los Gobiernos españoles, es una de las causantes de la mala gestión del *stock*, generando a lo largo de los años tan alto volumen de viviendas sin uso. La influencia de la construcción en el Producto Interior Bruto o en la tasa de desempleo y su capacidad de arrastre sobre otros sectores es determinante para el crecimiento de la economía. Bajo esta premisa la política de vivienda ha utilizado la construcción como motor de crecimiento tanto en los momentos de bonanza, como de crisis económica, a pesar de las consecuencias que esto conllevaba.

A esto hay que añadirle otro factor determinante: el régimen de tenencia mayoritario en España desde los años 60 es la propiedad. La congelación de los alquileres y los incentivos fiscales a la compra van convirtiendo el parque de viviendas en alquiler en residual, manteniéndose como la alternativa para aquellos hogares cuyos recursos no les permitan acceder a la propiedad. Se desprenden dos consecuencias directas de esta situación. Por un lado, se desanima tanto a los inversores potenciales como a los dueños de las viviendas sin uso, de modo que el parque en alquiler va reduciéndose en número y está en peores condiciones. Desaparecen las opciones de elección que en determinadas situaciones son muy importantes: divorcios, movilidad de la población por trabajo, emancipación de los jóvenes... Por otro, se agudiza el descenso de la demanda en momentos de crisis económica, arrastrando consigo la producción del sector. La doble intencionalidad de los planes de vivienda acaba haciendo depender la coyuntura económica del sector de la construcción, muy sensible a los momentos de crisis.

Ninguno de los Planes de vivienda estudiados consigue cumplir sus objetivos: garantizar el acceso a la vivienda a todas las capas de la población. El más ambicioso de todos ellos (1961–1976) toma la decisión de apoyar la construcción de viviendas como una de las alternativas para comenzar el despegue económico del país. La inclusión de este plan en los *Planes de desarrollo económico y social* determina no sólo la vinculación del sector de la construcción con el desarrollo económico del país sino también con la industria del turismo. En 1963 se aprueba la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* única y exclusivamente para dar cabida a los complejos hoteleros eliminando las competencias de los municipios, que ven en esta medida un problema, a la vez que la oportunidad de aumentar su recaudación y la riqueza del municipio. El incremento de las rentas familiares y la política de vivienda, que pretende hacer de cada español un propietario, provocan el aumento de la demanda de viviendas. En el periodo 1961–1976 se construyen muchas más viviendas de las que el plan señalaba como necesarias, pero en régimen libre, quedando el número de viviendas protegidas construidas por debajo de las determinaciones del plan. Es en este momento en el que se produce el gran aumento de viviendas vacías y secundarias. Cuando sobreviene la crisis del petróleo, la carencia en materia de vivienda sólo afecta a unos pocos, los más desfavorecidos, y la capacidad de construcción en esta época se reduce considerablemente no sólo por la coyuntura económica sino por la situación política por la que atraviesa España. El siguiente Plan de vivienda (*Plan trienal 1981–1983*) vuelve a plantear dos objetivos de la misma naturaleza: el descenso del paro y dar cobertura a esa parte de la población que no había podido optar a una vivienda durante la época del desarrollismo. Pero el plan vuelve a fracasar, manteniendo de forma endémica un porcentaje de población sin acceso a la vivienda. La mala situación económica incrementa la demanda de viviendas sociales que van siendo acaparadas por clases más acomodadas con mayor capacidad para obtener un crédito. Por otro lado no existen previsiones desde el punto de vista de la localización, de modo que muchas de las viviendas que se construyen no son necesarias. El último plan analizado (*Plan cuatrienal 1984–1987*) llega en un momento de recuperación económica y las causas de su fracaso son similares a las del Plan franquista.

Por otro lado la política de vivienda ha tolerado y a veces provocado esta situación. Ninguno de los planes de vivienda hace referencia a los datos que confirman el bajo nivel de uso del parque y a la hora de calcular las necesidades de la población se parte de las cifras de las viviendas principales, dejando tanto las secundarias, como las vacantes al margen, como si de un derecho se tratara. En el mismo sentido, el *decreto Boyer* en 1985 sienta las bases que confirman esta teoría permitiendo la desgravación de la compra de la vivienda, independientemente de cuál sea su destino, con la intención de mejorar las condiciones económicas del país a través del fomento del consumo privado.

Resumiendo, en periodos de bonanza el aumento de las rentas familiares genera un aumento de la demanda que inclina la balanza hacia la construcción de viviendas libres dejando a parte de la población sin acceso y provocando un aumento de los precios que repercute también sobre el precio de las viviendas de régimen protegido, dando lugar a una espiral de especulación que sólo parará cuando sobrevenga el periodo de crisis. En periodos de crisis el Gobierno intenta rehacer la política, pero de nuevo son las clases más acomodadas, con mayor facilidad para optar a créditos hipotecarios, los que acaparan las viviendas que se construyen. El sistema de ayudas empleado por el Estado para la construcción de viviendas protegidas no compensa en momentos de bonanza económica, ya que los rendimientos por la construcción de viviendas libres superan con creces la rentabilidad de las viviendas sociales. De este modo, sea cual sea la coyuntura económica parece haber una tendencia a que las viviendas se desvíen hacia la población de más renta, quedando el sector de la población más desfavorecido al margen del acceso a la vivienda, a pesar de la existencia de un parque lo suficientemente grande como para dar cabida a toda la población residente en España. Esta situación perpetúa una demanda oculta de viviendas, mientras que gran cantidad del *stock* que sale al mercado se desvía hacia la inversión, creándose un parque infrautilizado.

Bibliografía y fuentes

- CALLE CEBREROS, MARIANO Y GARCÍA NART, MARTA
s.f. *Urbanismo y Calidad de Vida en las ciudades*
s.d.
- CARRASCO PERERA, ÁNGEL Y PÉREZ DE CASTRO, NAZARET
1993 *Arrendamientos Urbanos. Propiedad horizontal y legislación Complementaria*
Editorial Civitas, Biblioteca de Legislación
- DEL CANTO FRESNO, CONSUELO
1985 “Localización de residencias secundarias y modelo territorial: el ejemplo de Madrid”
Espacio, Sociedad y Economía en la Comunidad de Madrid Asociación madrileña de Ciencia regional
- GARCÍA MONTALVO, JOSÉ Y OTROS
2003 *Financiación de la vivienda. Perspectivas del sistema financiero*
Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social
- GONZÁLEZ BERENGUER, JOSÉ LUÍS
1979 *Gestión, Financiación y Control del Urbanismo*
Instituto de Estudios de la Administración Local
- GONZÁLEZ MORENO, MIGUEL
1998 *Temas de economía española*
Tirant lo Blanc Libros
- HAFNER, M.E.A. ET C.P. DOLOTB RESEARCH INSTITUTE FOR HOUSING, URBAN AND MOBILITY STUDIES DELFT UNIVERSITY OF TECHNOLOGY
2000 *Statistiques du logement dans l'Union Européenne*
Ministère Néerlandais du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement de présenter la brochure à temps au Sommet des Ministres du Logement de l'UE qui s'est déroulé en France en septembre 2000. <http://www.euhousing.org>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)
1981 *Censos de población y viviendas 1981*
Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)
1991 *Censos de población y viviendas 1991*
Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)
2001 *Censos de población y viviendas 2001*
Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)
2003 «Los cambios sociales de los últimos diez años»
Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística, Instituto Nacional de Estadística.
<http://www.ine.es>
- JUÁREZ, MIGUEL (DIR.)
1994 “Vivienda”
en *V Informe sociológico sobre la situación de la vivienda en España. Sociedad para todos en el año 2000*. Fundación Foessa (Fomento de Estudios Sociales y de sociología aplicada), volumen II, capítulo 10 (pp 1551–1729)
- MINISTERIO DE FOMENTO. DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, LA ARQUITECTURA Y EL URBANISMO
1997 *El acceso a la propiedad principal en la Unión Europea*
Ministerio de Fomento. Serie Monografías
- MINISTERIO DE FOMENTO
2000 *Atlas estadístico de las áreas urbanas en España*
Ministerio de Fomento. Serie Monografías
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (MOPTMA)
1996 *Informe Nacional de España Habitat II*
Madrid: <http://habitat.aq.upm.es/in>

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (MOPTMA)

1995 “Gobiernos Nacionales, Ciudades y Sociedad ante la Conferencia Habitat II, Istambul 1996. Nota Introductoria a la Reunión de Comités Nacionales de la Unión Europea.”

Reunión regional europea de los Comités Hábitat, Madrid, noviembre 1995:

<http://habitat.aq.upm.es/rech>

MINISTERIO DE LA VIVIENDA

1961 *Plan de viviendas 1961–1976*

Ministerio de la Vivienda

NAREDO, JOSÉ MANUEL

2000 *Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España 1990–1997*

Ministerio de Fomento. Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria

NASARRE ALASTRUEY, RAFAEL

1972 *Las urbanizaciones particulares. La ley del suelo ante el fenómeno turístico*

Editorial Montecorvo

PAREJO ALFONSO, LUCIANO

1979 *La ordenación urbanística*

Editorial Montecorvo S.A.

PEDRO, AURORA

2000 *Espacio urbano y política de vivienda*

Generalitat Valenciana. Conselleria d’Obres Publiques, Urbanisme i Transports. Colección Tesis Doctorals

RODRÍGUEZ ALONSO, RAQUEL

2002 «La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos»

Boletín CF+S, 29/30, junio 2005, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arro2.html>

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M^A TERESA

2002 *La política de vivienda en España, análisis de sus efectos redistributivos*

Universidad de Granada

TAMAMES, RAMÓN

1986 *Introducción a la economía española*

Alianza Editorial

TRILLA, CARME

2002 *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*

Colección de Estudios Sociales de La Caixa (noveno volumen)

