

# Política de vivienda y urbanismo

Julio VINUESA ANGULO & José María DE LA RIVA ÁMEZ  
& Antonio J. PALACIOS GARCÍA

Profesor del Departamento de Geografía de la UAM & Geógrafo & Profesor del Departamento de Geografía de la UAM.

**RESUMEN:** La política de vivienda en España permanece inmutable en lo fundamental a lo largo de los últimos sesenta años. Sus principales rasgos diferenciales son: el absoluto predominio de la venta, la insuficiencia de la oferta en alquiler y el descuido de las políticas de suelo en los ámbitos locales. Los errores de interpretación del proceso en el que interfieren y se mezclan la política de vivienda social, el negocio inmobiliario, las expectativas de inversión de los hogares, el desarrollo urbano y la dinámica económica son tan comunes como determinantes en la falta de eficiencia de la política. Se propone un cambio de modelo que “saque” a la vivienda protegida del mercado inmobiliario. Hay que ampliar y diversificar la oferta de vivienda en alquiler, que debe convertirse en el eje central de la intervención pública. La nueva política de vivienda debe fundamentarse en un mayor y más riguroso conocimiento de la oferta (patrimonios municipales de suelo, parque residencial de vivienda libre y, especialmente, protegida) y de las necesidades presentes y futuras de alojamiento, siempre referido a los ámbitos locales y sin olvidar el carácter de bien social y elemento territorial de la vivienda, por encima de su condición de activo económico.

**DESCRIPTORES:** Problemas de vivienda. Políticas de vivienda. Vivienda social. Vivienda desocupada. Urbanismo. Política de suelo. Patrimonios públicos de suelo. Segregación espacial. España.

## I. RASGOS DIFERENCIALES Y CARENCIAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

El principio en que se fundamentan las políticas de vivienda es la necesidad de la actuación pública para garantizar a todos los ciudadanos el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Se trata de un derecho básico de carácter universal y de una intervención que el tiempo ha demostrado tan necesaria como insuficiente. La Unión Europea<sup>1</sup>, aunque nunca haya existido una directiva específica, exhorta a los diferentes países para que implementen políticas que eviten los efectos de exclusión

social que puede producir el mercado de la vivienda como amenaza real no erradicada, ni siquiera en los países con una mayor implantación del *Estado del bienestar* (GHEKIERE, 2009).

Siempre a partir de ese principio básico se organizan las formas de intervención de los diferentes países que, al adecuarse a cada modelo de sociedad y de situación económica, pueden dar lugar a estrategias e instrumentos específicos. Al analizar la política de vivienda que se viene aplicando en España se ponen de manifiesto algunas peculiaridades relevantes, que conforman un panorama con marcadas diferencias con respecto a lo que ocurre en países como

e-mail: julio.vinuesa@uam.es, jmdelarivamez@gmail.com, antonio.palacios@uam.es

<sup>1</sup> El art 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la

Unión Europea, “... reconoce y respeta el derecho a la asistencia social y a la vivienda para asegurar una existencia digna para todas las personas que no tienen recursos suficientes ...”

Francia, Reino Unido, Holanda, Alemania o Italia, y que además son causa de una constatada escasa eficiencia al afrontar el “problema de la vivienda”. Los sesgos más significativos se pueden sintetizar en los tres hechos siguientes:

- a) La intervención pública se concentra en ayudas económicas a la compra de viviendas.
- b) Prácticamente no existe oferta de vivienda social en alquiler: 1% del parque frente al 19% de Francia, el 21% del Reino Unido o el 35 % de Holanda (WHITEHEAD, 2006:10 y GHEKIERE, 2009:70 ss).
- c) Y, especialmente, la venta sistemática de las viviendas con algún tipo de protección, lo que además de ser cuestionable por las transferencias de plusvalías que implica, es contraria al necesario fortalecimiento de los patrimonios públicos de suelo.

A estas peculiaridades de la intervención pública, hay que añadir la elevada ratio de vivienda por hogar y la elevadísima proporción de viviendas vacías, sin ninguna utilización.

Como se pretende constatar a lo largo de este artículo, esos rasgos básicos de la política de vivienda, que en su esencia se mantienen prácticamente inmutables a lo largo del tiempo, son causa del deficiente cumplimiento de los mandatos del artículo 47 de la Constitución Española y, a su vez, efecto de su incorrecta interpretación.

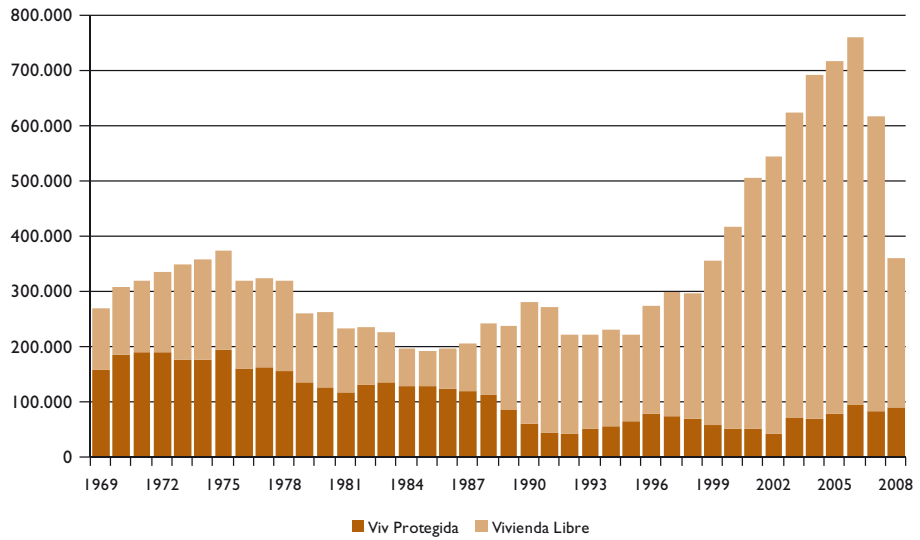
Como tantas veces se ha señalado, “disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, no significa necesariamente poseerla en propiedad. Por otra parte, tal como se indica en el segundo párrafo del art. 47 CE, para “hacer efectivo” ese derecho universal sería necesario que el suelo se utilizara “de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”. Por último, el tercer párrafo previene sobre una abusiva privatización de las plusvalías. Es decir, la Constitución no se refiere a la vivienda como activo económico y vincula acertadamente el problema de la vivienda con dos principios fundamentales del desarrollo urbano: el uso racional del suelo y la justa distribución de las plusvalías, frecuentemente ignorados en la práctica.

Para explicar el porqué de los rasgos básicos de la política de vivienda en España hay que profundizar en el hecho de que la

vivienda sea el producto final de un proceso productivo inmobiliario, impregnado de comportamientos especuladores, con un peso excesivo en la economía española y que, además de permitir obtener ingentes plusvalías a los agentes participantes, es la principal (y en la mayor parte de los casos la única) oportunidad de ahorro e inversión (*enriquecimiento*) para la mayoría de los hogares. La construcción de viviendas, además de ser el componente fundamental en el proceso de crecimiento urbano, es el eje medular de un modelo desarrollista, muy consolidado, que viene siendo aplicado desde mediados del siglo pasado y que posee una inercia muy difícil de contrarrestar (BURRIEL, 2008 y OCAÑA, 2009).

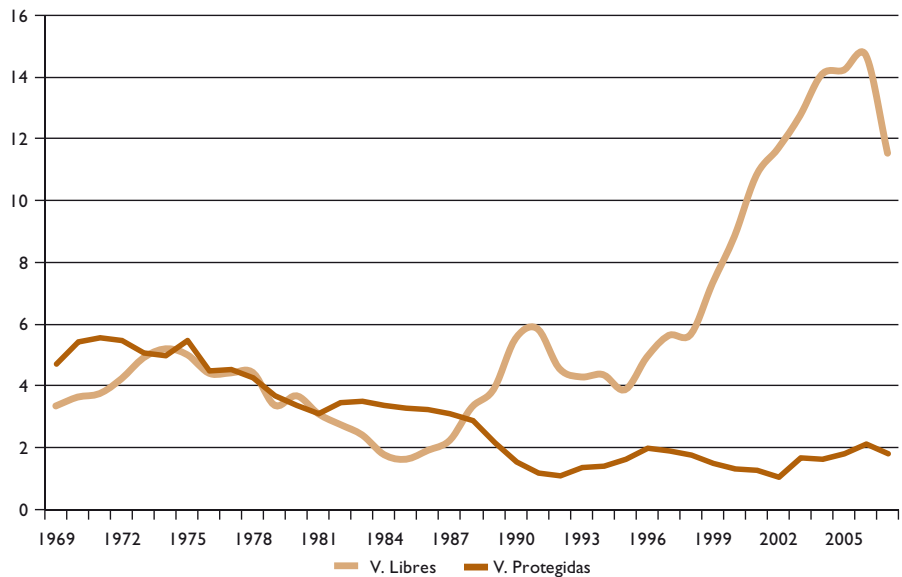
Dentro de este contexto, en España la política de vivienda se ha mantenido constante en lo fundamental a lo largo de los últimos sesenta años. Los cambios económicos o sociales, incluidos la instauración de la democracia y una nueva configuración político-administrativa del Estado, no han producido hasta ahora más que cambios puramente formales. No son relevantes a estos efectos la enorme variabilidad de una normativa de excesiva complejidad y diversidad por ámbitos administrativos no siempre justificada. El *ruido* producido por las constantes modificaciones en las normativas sobre aspectos técnicos de las viviendas o sobre los requisitos que deben cumplir los hogares destinatarios de las políticas, fundamentalmente crean confusión y, más que perfeccionar el sistema, son obstáculos para la gestión. Los destinatarios de las ayudas se seleccionan por límites de renta y condiciones de especial vulnerabilidad, con tipologías marcadas por agravamientos más o menos coyunturales de algunas necesidades. La escasez de la oferta se cruza con alambicados baremos y procedimientos de adjudicación siempre amenazados por la posibilidad de fraude.

Pero hay otro factor social de una enorme importancia: no se valora el territorio como patrimonio común y recurso limitado no siempre renovable, que no debe quedar al servicio de iniciativas inversoras, válidas por el sólo hecho de presentarse como “dinamizadoras de la economía” y “generadores de riqueza”. Predomina un estado de opinión que hace necesario explicar, en un contexto como el actual, que la



**FIG. 1. Viviendas libres y protegidas iniciadas en España (1969 - 2008)**

Fuente: Elaboración propia a partir de Moya & al (2005: 20) hasta 1991, los datos posteriores se han obtenido en junio de 2008 en <http://www.mvives>



**FIG. 2. Viviendas iniciadas anualmente en España (por mil habitantes)**

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.ine.es](http://www.ine.es) más datos de la Figura 1.

anomalía no es la denominada “crisis” de la construcción sino el absolutamente insostenible, desde todos los puntos de vista, desbocado ritmo de actividad inmobiliaria de los años 1998 a 2007 (BURRIEL, 2008 ; GÓMEZ MENDOZA, 2007; RULLÁN & ARTIGUEZ, 2007 y VALENZUELA & SALOM, 2008) (FIG.1).

Ocurre también que en los periodos de gran expansión inmobiliaria con fuertes

subidas de los precios, como el vivido durante el último decenio, suele darse un debilitamiento en la producción de viviendas protegidas (FIG. 2) y una relajación de la promoción pública de vivienda y de las correspondientes dotaciones presupuestarias (SÁNCHEZ, 2004). Cuando se produce el cambio de tendencia se vuelve la mirada hacia la vivienda protegida, pero más que

para dar respuesta a un posible agravamiento del “problema de la vivienda”, para favorecer la “recuperación del ladrillo”.

En este artículo se plantean algunas reflexiones sobre la evolución y la permanencia de algunos de los elementos configuradores de la política de vivienda (el predominio de la vivienda protegida en venta y la ausencia de un parque de vivienda social en alquiler o del uso de otros regímenes de cesión alternativos), de los factores que más directamente la condicionan (la falta de información y de conocimiento sobre el mercado de vivienda, el peso del sector inmobiliario en la economía o la debilidad extrema del mercado de vivienda en alquiler) y sobre algunas de las consecuencias más relevantes (ineficiencia de las políticas de suelo y de vivienda, apropiación privada de plusvalías o la segregación social en el espacio urbano). Se abordan también algunas verificaciones empíricas que permiten contrastar las aseveraciones formuladas y justificar las propuestas de solución que finalmente se presentan.

## 2. RASGOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

Si el problema de la vivienda se concreta en aquellos hogares cuya capacidad de renta no les permite satisfacer sus necesidades de alojamiento o les exige un esfuerzo económico que compromete la satisfacción de otras necesidades, las claves de la intervención pública están en determinar el tipo de ayudas y los criterios para establecer a quiénes se destinan. Cuántos recursos públicos, para qué, para quiénes, cómo y qué ámbitos de la administración tienen competencias.

A pesar de la falta de información fiable y detallada sobre los recursos públicos destinados a políticas de vivienda en España, es posible afirmar que están en torno al 1% del PIB, proporción sensiblemente inferior a la de otros países europeos, especialmente cuando tienen parques sociales en alquiler (TRILLA, 2001).

<sup>2</sup> El 50% de las viviendas promovidas por el Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (IVIMA), se reservan para Régimen Especial (destinadas a los casos en los que los ingresos familiares máximos de los adquirentes e inquilinos no supere 2,5 veces el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM).

La política de vivienda social en España puede encuadrarse entre las que se rigen por el *principio de subsidiaridad*, al estar dirigida a segmentos sociales delimitados por umbrales de renta no atendidos por el mercado de la vivienda libre. El nivel de los umbrales mínimos permitiría hablar de una intervención *generalista* cuando las ayudas no están exclusivamente destinada a los grupos muy desfavorecidos. Pero si se considera que la mayor parte de los recursos públicos empleados en España corresponden a deducciones fiscales por la compra de cualquier vivienda, sea ésta protegida o libre, se podría pensar que se trata de un modelo de intervención *universalista*. Ahora bien, esta asignación de recursos públicos no es específica de la vivienda social y en realidad, más que como ayudas dirigidas a resolver las necesidades de alojamiento a todos los ciudadanos, las exenciones fiscales deberían ser consideradas como apoyos al sector de la construcción y, a la postre, a un cierto modelo de desarrollo inmobiliario.

Este panorama tan confuso o poco definido por lo que a los objetivos de la política de vivienda se refiere, se completa con las actuaciones de vivienda protegida en alquiler, en cuyo caso el carácter de intervención habría que considerarlo como *residual*, ya que el arrendamiento se ha destinado a minorías formadas por grupos con limitaciones extremas de renta<sup>2</sup>, incluso en situación de exclusión o marginación social. Más recientemente se están impulsando las cesiones en alquiler, dirigidas especialmente a los jóvenes, pero como una solución transitoria, a través de la recuperación de la figura del alquiler con opción a compra.

En lo referente a las administraciones implicadas, en España, tras muchos años de fuerte centralismo, en la actualidad se da un sistema mixto en el que participa la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos. Es obligado reconocer un desigual funcionamiento por parte de las diversas administraciones regionales<sup>3</sup> y una generalizada y tradicional inhibición municipal.

<sup>3</sup> Aún en estado incipiente hay que reconocer las iniciativas de cambio en algunas comunidades autónomas: p.e.: Programa Bizigune en el País Vasco (Burón, 2008) o las leyes sobre “derecho a la vivienda” del País Vasco, Cataluña y Andalucía.

### 2.1. La “imposición” de comprar la vivienda

Al afrontar cualquier tipo de análisis sobre vivienda social en España, uno de los objetivos prioritarios ha de ser buscar explicación y solución al hecho diferencial de que prácticamente todas las viviendas promovidas con algún tipo de ayuda pública sean ofrecidas en venta. Suele decirse que tal circunstancia es el reflejo lógico de la tradicional debilidad del mercado de alquiler, un fenómeno más amplio que con frecuencia se quiere explicar y justificar con la expresión banal pero concluyente de que “en España no existe cultura de alquiler”. Como si el deseo de ser propietarios fuese una particularidad de nuestra idiosincrasia que no comparten otros ciudadanos europeos.

Parece oportuno recordar que la situación era muy diferente en los años 50, cuando desde el recién creado Ministerio de la Vivienda se cuestionaba “la venta de pisos” como vía para solucionar el problema de la vivienda<sup>4</sup>. Eran los comienzos de un modelo de desarrollo, que no ha hecho sino extenderse y consolidarse hasta el presente, que además de hacer propietarios a la inmensa mayoría de los hogares, permite que la promoción inmobiliaria vendida con grandes beneficios viviendas excesivamente caras, construidas sobre unos suelos que generan grandes plusvalías para propietarios y especuladores, a la vez que hace que los compradores de las viviendas-alojamiento se sientan satisfechos al observar que el precio de su vivienda crece más y más sin esfuerzo por su parte. La fascinación de ver como se enriquecen<sup>5</sup> gracias a su vivienda-ahorro les hace olvidar el excesivo precio pagado y el esfuerzo a realizar durante el dilatado periodo de financiación.

Este sistema satisface igualmente a los que compran viviendas como ahorro-inversión y como inversión especulativa, pues al margen de las posibles oscilaciones del ciclo económico, la probada solidez de los activos inmobiliarios

hace creer firmemente que su tendencia en el medio plazo siempre será alcista.

También las administraciones sacan provecho fiscal y financiero de este sistema, hasta el punto de que el desarrollo inmobiliario es reconocido como la principal fuente de financiación de las corporaciones locales. Y, quizás por encima de todo ello, la construcción, muy especialmente la de viviendas, es parte fundamental y difícilmente sustituible en la generación de empleo y en la formación del PIB. La inversión en vivienda en 2007 representó un 8,8% del PIB, varios puntos por encima de otros países europeos (ASPRIMA & AFI, 2007).

Si se hace abstracción de los costes y del procedimiento, una sociedad de propietarios, como la nuestra, presenta una situación envidiable desde muchos puntos de vista, especialmente cuando se mira hacia el futuro próximo y se observan las perspectivas de un enorme crecimiento de las situaciones de dependencia. El hecho de que más de 8 de cada 10 hogares de personas mayores, con crecientes necesidades de dependencia, dispongan de unos importantes ahorros consolidados en su vivienda ofrece un panorama que para sí quisieran todos los países.

En suma, estamos ante un sistema contra el que, a pesar de lo que se diga, sólo se producen quejas por parte de quienes aun no han obtenido “sitio en el banquete”. Después, para los propietarios, ni la carestía, ni la calidad, ni la situación, ni los costes ambientales y territoriales serán cuestiones fundamentales (VARA & VINUESA, 2007). Un sistema que gira en torno a las incommensurables (no tanto por su dimensión como por su opacidad) plusvalías generadas en el proceso de transformación del suelo que, siendo objeto de un reparto muy desigual, interfieren sobre la vivienda, perturbando seriamente su mercado y llegando a alterar la naturaleza de la vivienda social.

<sup>4</sup> En la publicación del discurso del primer Ministro de la Vivienda, José Luis Arrese, ante las Cortes Españolas, en la presentación del Plan de Urgencia Social de Madrid, el 6 de noviembre de 1957, puede leerse lo siguiente: “...Es preciso, por tanto, provocar de nuevo la iniciativa privada volviendo a la doble vertiente de las soluciones clásicas: una, encaminada a despertar en las gentes la vieja costumbre de emplear sus ahorros en edificios destinados al arrendamiento; otra, dirigida a fomentar con ayudas del Estado, la construcción de aquellas viviendas que, por su modestia, no tienen cualidad de inversión apetecible, pero que un deber social nos obliga a multiplicar. Dejo a un lado la venta de pisos, aunque hoy absorbe casi por completo el negocio

de la construcción, porque no es una tercera fórmula, ni siquiera una posible solución al problema de la escasez, sino un fenómeno surgido precisamente de la escasez y encaminado a aprovecharse de ella. La venta de pisos solo ha conseguido imponerse al amparo de unas disposiciones que taponaban la salida de la iniciativa privada hacia la forma lógica y normal de la renta, y su aparición, por tanto, denuncia más el defecto de un sistema que la virtud de otro.” (Arrese, 1959:101)

<sup>5</sup> El patrimonio inmobiliario en vivienda tenía en 2001 un valor de 2,2 billones de euros, en 2004 de 3,5 billones de euros, consecuencia del crecimiento del 50% de los precios y del 5% en la superficie (NAREDO & *al.*, 2005).



## 2.2. La vivienda social en alquiler, una tarea pendiente

Cuando los poderes públicos afrontan la política de vivienda cabe suponer planteamientos ideológicos, políticos y técnicos. En relación con los primeros no suele haber divergencias importantes en cuanto a la necesidad de la intervención pública para dar respuesta a una necesidad respaldada por un derecho básico incuestionable. En las decisiones para dimensionar el esfuerzo del erario público y para elegir los instrumentos empleados para paliar el problema, suele haber más motivaciones políticas que fundamentos técnicos. Efectivamente, al considerar la permanencia de la política de apoyo a la compra de vivienda en España, más que imaginar razones técnicas que la justifiquen, hay que pensar en la fuerte inercia social a favor de tal práctica. El cambio de modelo intentando redirigir a parte de los hogares hacia el alquiler, más que como el ofrecimiento de una solución más razonable sería interpretada como una peor respuesta de los poderes públicos, que sustraen a los hogares con menos recursos la posibilidad de tener una vivienda en propiedad, que es el status adquirido por más del 85% de los hogares.

Al mismo tiempo, la creación de un parque de vivienda social en alquiler, hasta alcanzar una dimensión que multiplique al menos por diez el actualmente existente, exigiría un gran esfuerzo inversor inicial, sostenido a lo largo de un periodo de tiempo equivalente a varias legislaturas y un permanente esfuerzo de gestión de dudosa rentabilidad política. Desde hace décadas prevalece la idea de que la rentabilidad política se obtiene con la “entrega de llaves”. Después, la posición de casero no acarrea sino excesivos costes económicos y desgaste político que hay que evitar.

Se da también la circunstancia de que en los países europeos con mayor tradición en vivienda social en alquiler se viene registrando una contracción del alquiler, tanto libre como social, a la vez que se incrementan las medidas de estímulo a la compra de vivienda. Pero esta circunstancia no puede tomarse como argumento en contra de la necesidad de un parque de vivienda social en alquiler en España. Lo que viene

ocurriendo en Gran Bretaña, Francia, Holanda o Alemania es más bien un proceso de reequilibrio de un mercado diverso, de adaptación a las nuevas necesidades. En España, al no haber vivienda en alquiler, no se le puede dar la respuesta adecuada a la cada vez mayor diversidad de la demanda, lo que en sí mismo es un elemento generador del problema de la vivienda. La falta casi absoluta de oferta en alquiler acarrea también otros problemas como la dificultad para la movilidad geográfica de los trabajadores, que limita la capacidad de recolocación de los desempleados.

Por su estrecha vinculación con la inexistencia de parques de vivienda social en alquiler hay que señalar ahora otras dos particularidades muy relevantes de la política de vivienda en España, que nos diferencia claramente de los principales referentes europeos (CZISCHKE, 2009): la intervención de los poderes municipales ha brillado por su ausencia y algo similar ocurre con la participación de agentes privados en la promoción y en la gestión de los parques de viviendas en alquiler, al no existir incentivos fiscales ni de otro tipo que animen a realizar inversiones en esa dirección.

## 3. VIVIENDA SOCIAL Y POLÍTICAS DE SUELO

El suelo es la materia prima en el proceso de construcción de espacio urbano y el soporte necesario para la construcción de viviendas, que siempre estará condicionada por su disponibilidad. Los precios de suelo y vivienda forman parte de una misma realidad: es el precio máximo previsible de la vivienda el que determina lo que se puede pagar por el suelo. La importancia de la disponibilidad de suelo a precio adecuado o el que la promoción de las viviendas, como su construcción, comienza por el suelo, son obviedades que no se le oculta a ninguno de los actores de la política de vivienda social en los diferentes ámbitos de competencias. De hecho, la legislación urbanística ha sido sensible a esta realidad como extensión de los principios básicos de garantizar la función social de la propiedad y la recuperación de las plusvalías. Sin embargo, a lo largo del tiempo se ha ido constatando falta de voluntad política en el

cumplimiento de la obligación de constituir patrimonios municipales de suelo y se ha hecho también evidente la falta de eficacia de los mecanismos de la legislación urbanística para calificar suelo específico destinado a la construcción de vivienda protegida.

En todo caso, esas medidas de política de suelo, necesarias para corregir la escasez o la carestía del mercado, no serían suficientes para garantizar otros objetivos, tan importantes como escasamente considerados, como la cohesión social (LEAL, 2007: 282). Queda en manos del planeamiento una ordenación que intente corregir otros efectos negativos del mercado como la segregación espacial de la vivienda protegida.

### 3.1. Los patrimonios municipales de suelo: falta de voluntad política

Un rápido recorrido por la legislación urbanística permite constatar que la existencia de patrimonios municipales de suelo, ha sido siempre considerada una herramienta imprescindible para la política urbanística y, en concreto, para apoyar actuaciones de vivienda social.

La figura del Patrimonio Municipal de Suelo se estableció por primera vez en 1955<sup>6</sup>, con la intención de prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana de las poblaciones de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia (FARFANTE, 2008). Con la misma idea se tratan los patrimonios municipales en la Ley del Suelo de 1956<sup>7</sup> y en la reforma de 1976 que incorporó un potente

mecanismo para el fortalecimiento de los patrimonios con la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento medio del sector en el suelo urbanizable (art. 84, c).

La Ley de 1992 hizo obligatoria la constitución de patrimonios municipales de suelo en todos los municipios con Plan General (art. 276) y establecía que

“...deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico” (art 280).

La Ley 6/1998 mantuvo como legislación básica estatal lo regulado a este respecto por la de 1992.

Por último la Ley estatal 8/2007 del Suelo, reconocidas las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre los patrimonios públicos de suelo, reclama un mayor rigor en la determinación de los destinos de los patrimonios públicos de suelo y establece una horquilla entre el 5 y el 15% de cesiones a entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo (art. 16). Deroga la anterior y dedica el Capítulo II (art. 38 y 39) a los patrimonios públicos de suelo, quedando regulada la finalidad y el destino de los mismos de forma idéntica a como lo hacía la ley de 1992 (FARFANTE, 2008 y RODRÍGUEZ, 2007).

Para evitar el menoscabo de los patrimonios públicos de suelo, por las posibles cesiones para la construcción de viviendas sociales, existe la posibilidad de

<sup>6</sup> Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955.

<sup>7</sup> La LS56 estableció como una de las competencias urbanísticas en orden al régimen del suelo “Adquirir terrenos y construcciones para constituir patrimonios de suelo” y establece la obligación, para los municipios capitales de provincia o mayores de 50.000 habitantes, de crear “...su respectivo Patrimonio municipal de suelo” que tendrá “... por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones” (art. 72). A tal fin, “los Ayuntamientos... consignarán en su presupuesto ordinario una cantidad equivalente al 5% de su importe durante el número de anualidades que exija el desarrollo del Plan” (art. 178). Para preservar su integridad establece que “los ingresos obtenidos por la gestión urbanística mediante enajenación de terrenos del Patrimonio se destinarán a la conservación y ampliación del mismo” (art. 76). Antes, en su preámbulo, indica que se “prevé la cesión directa de solares para cumplir el fin social de facilitar a los económicamente débiles el acceso a la propiedad”.

<sup>8</sup> Es una idea que ya recogía la Ley del Suelo de 1956 en su preámbulo: “El fomento de la edificación no precisa, ni a veces aconseja, la enajenación de los terrenos; basta la constitución del derecho de superficie. La experiencia extranjera muestra las intensas posibilidades de esta figura jurídica, que, a la vez que facilita la construcción evita la especulación en edificios y terrenos y reserva el aumento de valor del suelo para el propietario”. De aquí que se admita la constitución del derecho de superficie por Entidades públicas y por particulares.” Las leyes de 1976 y 1992 mantienen y regulan la capacidad de las Entidades locales y las demás personas públicas para “constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad o integrantes del patrimonio municipal del suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección” (LS92, art.287). La Ley 8/2007 de suelo dedica el Título III a una “regulación del régimen del derecho de superficie dirigida a superar la deficiente situación normativa actual de este derecho y favorecer su operatividad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y, con carácter general, diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado inmobiliario”.

utilizar el *derecho de superficie*, ampliamente tratado y desarrollado en la legislación urbanística<sup>8</sup>. Pero su aplicación no ha pasado de tener un carácter excepcional. El conocido como Plan 18.000, iniciado en 1988 por el Ayuntamiento de Madrid es la mayor iniciativa en esa dirección. Pero en 1996, poco tiempo después de haber sido ocupadas las primeras viviendas, la demanda de los compradores de las viviendas y el interés del Ayuntamiento por aumentar sus ingresos, desencadena un proceso que llevará a la enajenación casi absoluta de todas las parcelas. Será, una vez más, la consumación del fracaso de cualquier actuación con un régimen de cesión diferente al de venta y un ejemplo más de pérdida de patrimonio municipal de suelo.

Aún cuando no existe información sobre las dimensiones, las características y la utilización de los patrimonios municipales de suelo, parece evidente que el bagaje legislativo, vigente durante más de 60 años, no ha tenido la efectividad que hubiera sido de desear. La falta de voluntad política necesaria por parte de los municipios, que, al contrario, han vulnerado de forma casi sistemática el espíritu legislativo en favor de la constitución, mantenimiento y desarrollo de dichos patrimonios, lleva a la política de vivienda social a un contexto en el que la falta de suelo adecuado suficiente es la principal dificultad para la promoción de viviendas y uno de los principales factores de una configuración espacial segregadora. La venta de suelo difícilmente obtenida para el patrimonio público es un permanente *tejer y destejer* que, además de transferir las plusvalías de bienes públicos a particulares, convierte en estructurales la escasa disponibilidad de suelo y los emplazamientos de deficiente calidad residencial.

### 3.2. La regulación del régimen del suelo un apoyo de dudosa eficacia

La utilización de los patrimonios públicos de suelo, como herramienta necesaria para distintos supuestos de intervención pública, y en concreto para apoyar actuaciones de vivienda social, es una vía para alcanzar los principios básicos en los que se fundamenta

la acción urbanística. La LS1956 establece como objetivo fundamental

“procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad.”

y, más específicamente, ordena

“regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación natural de los mismos a los fines de la edificación y de la vivienda económica” (art 3.2. a y c).

El art. 153, aunque de forma indirecta, vuelve a marcar como objetivo el apoyo a las actuaciones de vivienda social:

“toda cesión de terrenos a título gratuito o por precio inferior al coste precisará que sean destinados a fines culturales públicos o a viviendas ultraeconómicas.”

En los primeros años ochenta algunos ayuntamientos, yendo más allá de lo que exigía la LS1976 utilizaron las cesiones del 10% de edificabilidad para construir vivienda social. Pero fue una práctica puntual, casi testimonial, poco generalizada y casi limitada al impulso de algunos grupos políticos en los primeros años de la democracia. No es un tema suficientemente estudiado, pero no parece que ningún ayuntamiento dedicase en su totalidad el aprovechamiento de cesión a la promoción de la vivienda social. Más allá del apoyo a la promoción de vivienda, que suponía disponer de suelo, este tipo de actuaciones pretendía corregir la tendencia a la segregación espacial de la vivienda social que, como enseñan las teorías sobre el mercado del suelo, es consustancial con el sistema.

El Plan General de Madrid de 1985 introdujo un instrumento novedoso en el urbanismo español, en la línea de apoyar la política de vivienda desde el planeamiento, al calificar suelo para viviendas protegidas. Las reservas de suelo para VPO, sólo en el suelo clasificado como urbanizable, se concretaban mediante una horquilla que fijaba los límites máximos y mínimos de VPO para cada sector, siendo en el Plan Parcial donde se concretaba la calificación del suelo.

La LS1992 fija entre las finalidades y atribuciones de la acción urbanística la de



“calificar terrenos para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública” (art 3.f).

Incorpora normativa relativa a la valoración de los terrenos en dicho supuesto<sup>9</sup>. La Ley estatal 8/2007 establece la obligación de:

“destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa”.

Tal reserva, que habrá de ser determinada por las legislaciones autonómicas y por los instrumentos de ordenación, como mínimo

“comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización” (art.10).

No se ha producido información sistematizada sobre los suelos calificados para vivienda con algún tipo de protección y tampoco se ha efectuado el análisis correspondiente a efectos de valorar sus costes y su eficacia como instrumento de política de vivienda social.

#### 4. INTERVENCIONES EN VIVIENDA Y CIUDAD

La eficacia de las intervenciones públicas para garantizar el derecho de todos a una vivienda será, en el mejor de los casos, muy limitada si no se parte del reconocimiento de la vivienda como activo económico y como principal consumidor de territorio y configurador del espacio urbano. En España no existe una cultura urbanística con la que contrarrestar “la fuerza del activo económico”, que acaba por dejar en un plano secundario la

función social del alojamiento que, supuestamente, justifica la construcción de viviendas y la ocupación indefinida de una porción de la ciudad<sup>10</sup> y del territorio. Desde los años 60, en los que coinciden el despegue del desarrollo económico con las fases más intensas del proceso de urbanización, cuando en la mayor parte de las ciudades había más hogares que viviendas, la posibilidad de que se construyan viviendas en un determinado ámbito es vista como una oportunidad, que justifica *per se* cualquier proceso urbanizador. Superada la escasez de viviendas en esa época, la existencia de un gran y creciente stock de viviendas vacías, con todo lo que de despilfarro social y territorial supone (VINUESA, 2008 y VINUESA & al, 2008), no ha sido razón suficiente para implementar una política de vivienda dirigida a un mejor aprovechamiento social y económico del parque existente. No ha existido voluntad política de medir y caracterizar con rigor la demanda de alojamiento, como argumento para poner límite a los nuevos desarrollos residenciales innecesarios (RULLÁN & ARTIGUEZ, 2007). Como ha quedado suficientemente constatado con el paso del tiempo, un parque sobredimensionado en nada contribuye a combatir la escasez o el encarecimiento y, sin embargo, supone una ineficaz utilización de los recursos públicos en el objetivo de paliar el problema de la vivienda.

Por otra parte, la deficiente valoración de la vivienda como porción del espacio urbano, queda reflejada en las tradicionales localizaciones periféricas, cuando no marginales, de las nuevas promociones, especialmente de las de vivienda social. La vivienda protegida ha mejorado sustancialmente en los aspectos técnicos de diseño y constructivos, hasta poder equipararse con la vivienda libre, pero su posición en la ciudad, y en ello influyen las escaseces de suelo anteriormente expuestas, sigue adoleciendo de la mayor parte de los efectos de la tendencia segregadora del desarrollo urbano.

<sup>9</sup> “Si el planeamiento general calificara terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área en que quede incluido” (art.98.3).

<sup>10</sup> En la línea en que apuntan las recomendaciones del Parlamento Europeo desde la Carta Europea de la Vivienda (2006) y a través del informe Andria (2007) sobre vivienda y política regional debe incluirse “...la vivienda en el debate sobre ciudades y desarrollo sostenible de las regiones, y en el programa de trabajo del grupo interservicios creado para coordinar políticas que afecten a la dimensión urbana” (GHEKIERE, 2009:48).

Nuevamente hay que destacar que las carencias y las limitaciones de conocimiento sobre el parque de vivienda y su utilización, en cuanto que elemento vertebrador de la estructura urbana y territorial, son la causa del mal planteamiento del problema de la vivienda y, consecuentemente, de la inconsistencia de muchas de las medidas utilizadas para su solución.

#### 4.1. Un parque sobredimensionado y se agudiza el problema de vivienda

La alta proporción de viviendas vacías es una característica fundamental del parque residencial español. Tanto en 1991 como en 2001, el Censo constata que un 15% de las viviendas del parque no se utilizan. En el momento actual, el exceso de construcción de los últimos años habrá incrementado esta proporción en cuatro o cinco puntos<sup>11</sup>, pero las condiciones de acceso a la vivienda han empeorado incrementándose la necesidad de vivienda social.

Esta situación, ya casi estructural, no ha impedido los planteamientos y los desarrollos de grandes promociones de vivienda, amparadas en dos argumentos que se siguen manteniendo aun cuando hayan sido reiteradamente refutados por la realidad. El primero sostiene que una gran cantidad de suelo urbanizado incrementará la oferta de vivienda y con ello se producirá una disminución de los precios. El segundo argumento, que acude en apoyo y justificación del gran desarrollo urbano a acometer, es que con él se va a dar un impulso necesario a la promoción de vivienda protegida. En definitiva, se trata de utilizar la “necesidad” de vivienda a precio asequible, como coartada para justificar cualquier nuevo desarrollo urbano.

Como ejemplo, especialmente significativo por su dimensión, su planteamiento y su desarrollo, puede servir la operación de los

PAUs, iniciada en la segunda mitad de los 90 en Madrid. Estos Programas de Actuación Urbanística fueron una iniciativa del primer ayuntamiento del Partido Popular, con la que, según los argumentos explicitados, se pretendía un rápido incremento de la oferta, con la consiguiente contención de los precios de vivienda para atender a una gran bolsa de demanda insatisfecha que estaba teniendo que salir de Madrid al no encontrar en el municipio vivienda adecuada a sus necesidades de alojamiento. Una importante proporción de vivienda protegida (55,4%), discutible por su naturaleza<sup>12</sup> y por la falta de estudios en los que fundamentar la demanda estimada para el municipio y su correspondiente modulación según regímenes concretos de protección aplicables, servía como coartada para justificar el enorme crecimiento urbano por su carácter social. Esta circunstancia, difícilmente explicable desde la lógica urbanística, corrobora, tal como se viene sustentando, que cualquier tipo de propuesta, por grande y desarrollista que sea, no necesita justificación de racionalidad territorial y urbanística, será suficiente con presentarla como solución a una supuesta escasez de suelo y de vivienda<sup>13</sup>.

La operación serviría para construir un total de 74.537 viviendas repartidas en seis “nuevos barrios” o ensanches, con una estructura territorial bipolar norte-sur (FIG. 3), equilibrada en cuanto a dimensiones. Efectivamente, los cuatro PAU con los que se pretende “cerrar” la ciudad por el norte y noreste agrupan en conjunto, en términos de suelo y diferentes tipos de viviendas, aproximadamente la misma dimensión que los dos situados al sur (FIG. 5).

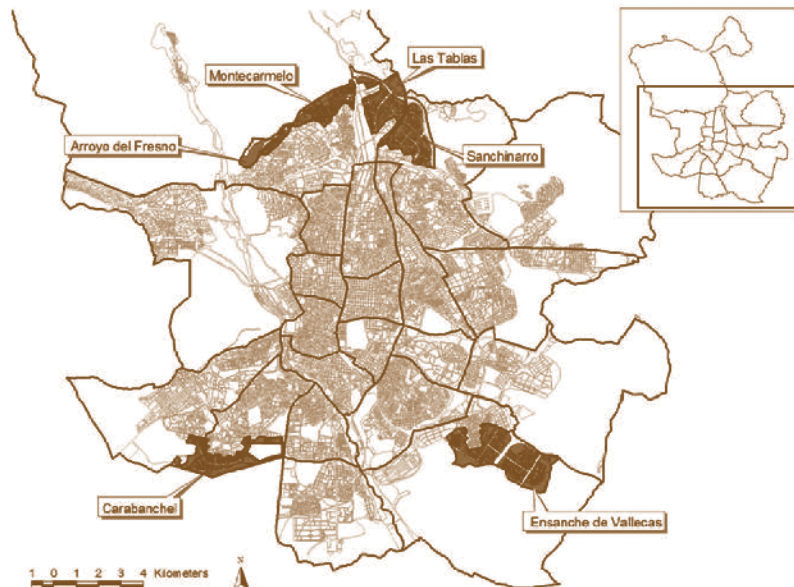
Pero más que entrar en valoraciones sobre la coherencia de las actuaciones interesa contrastar los resultados obtenidos, especialmente en relación con dos aspectos concretos. El primero se refiere a los tiempos y el segundo a la distribución espacial de la vivienda protegida.

<sup>11</sup> Sobre los 3,1 millones que constata el Censo de 2001, habría que añadir las construidas sin ocupar, desde la fecha censal. El estudio sobre el stock de viviendas a 31 de diciembre de 2008, elaborado por el Ministerio de Vivienda, da una estimación de 613.512 viviendas, que puede servir para imaginar un número mucho mayor de viviendas vacías o no utilizadas.

<sup>12</sup> La VPT, en el Plan 1992-1995 y según el acuerdo interpretatorio de la CM de 11 de marzo de 1993, es una vivienda libre cuyo precio es o no susceptible de ser tasado según las

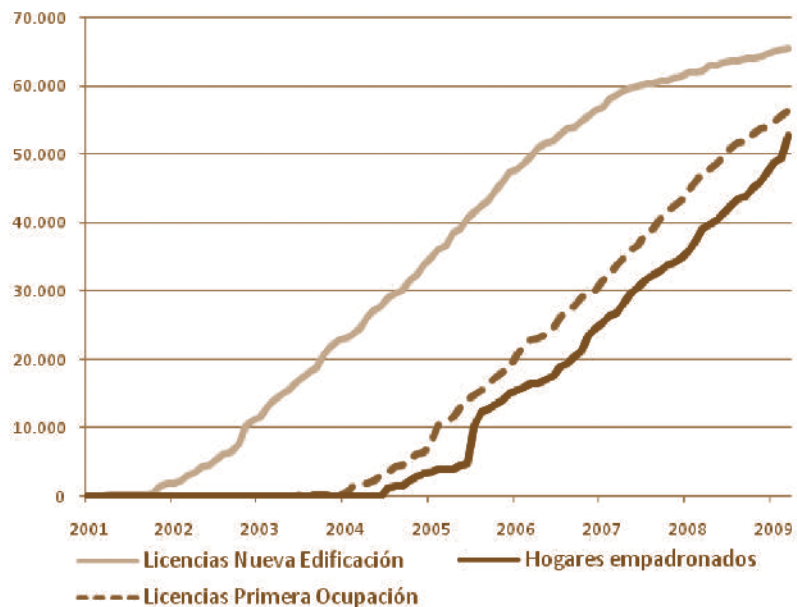
características del comprador, por lo que su utilización, como se hizo en los PAUs, a efectos de computar en la proporción de viviendas sujetas a régimen de protección pública (Art 110 de la Ley 9/1995 de la CM) resultaba ser un artificio de dudosa legalidad.

<sup>13</sup> El desarrollo urbanístico de toda esta operación residencial, la mayor de la historia de Madrid, comenzó siendo tramitado como una simple “modificación del Plan vigente”, aunque, posteriormente, se haría imprescindible el respaldo jurídico de la Revisión del Plan General de 1995.



**FIG. 3. Localización de los PAUs. Ensanches y contraposición norte-sur**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.



**FIG. 4. Desarrollo temporal de los PAUs**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la D.G de Estadística del Ayuntamiento de Madrid.

Por lo que se refiere a los tiempos de ejecución del proceso, los datos por meses de concesión de Licencias de Nueva Edificación, de Licencias de Primera Ocupación y de inscripciones en el Padrón permiten estimar un periodo medio de 27 meses para la

construcción de las viviendas y de 7 meses para la ocupación real tras la obtención de la licencia (FIG. 4).

Por otra parte, como puede apreciarse a través de los datos (FIG. 6), en marzo de 2009, doce años después de la aprobación del Plan

FIG. 5. Dimensiones básicas de los PAUs

PAU	Superficie (Ha)	Viviendas Libres	Viviendas Protegidas			Total Viviendas
			Total	VPO	VPT	
Arroyo del Fresno	149	1.254	1.500	760	740	2.754
Monte Carmelo	256	3.882	4.655	2.850	1.815	8.547
Las Tablas	362	5.021	7.251	3.450	3.801	12.272
Sanchinarro	401	5.622	7.946	3.837	4.109	13.568
Carabanchel	356	5.224	6.126	3.386	2.740	11.350
Vallecas	736	12.240	13.806	7.214	6.592	26.046
<b>Total</b>	<b>2.260</b>	<b>33.243</b>	<b>41.284</b>	<b>21.497</b>	<b>19.797</b>	<b>74.537</b>
	—	<b>44,6%</b>	<b>55,4%</b>	<b>28,8%</b>	<b>26,6%</b>	<b>100,%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.

FIG. 6. Estado de desarrollo de los PAUs en marzo de 2009

	Viviendas Programadas	Licencias de nueva edificación		Licencias de nueva ocupación		Registros padronales		
		Viviendas		Viviendas		Hogares		
	(A)	(B)	% (B)/(A)	(C)	% (C)/(A)	(D)	% (D)/(A)	% (D)/(C)
Arroyo del Fresno	2.754	0	-	0	-	0	-	-
Monte Carmelo	8.547	7.129	83,4%	6.606	92,7%	3.946	46,2%	59,7%
Las Tablas	12.272	11.580	94,4%	10.130	87,5%	6.127	49,9%	60,5%
Sanchinarro	13.568	12.991	95,7%	11.700	90,1%	7.758	57,2%	66,3%
Carabanchel(*)	12.365	11.731	94,9%	10.409	88,7%	7.531	60,9%	72,4%
Vallecas	28.058	22.595	80,5%	14.975	66,3%	7.308	26,0%	48,8%
<b>Total</b>	<b>74.810</b>	<b>66.026</b>	<b>88,3%</b>	<b>53.820</b>	<b>81,5%</b>	<b>32.670</b>	<b>43,7%</b>	<b>60,7%</b>

(\*) En algunos PAUs el número total de viviendas se ha visto incrementado a lo largo del tiempo mediante las correspondientes modificaciones del planeamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la D.G. de Estadística del Ayuntamiento de Madrid.

de 1997, se está aprovechando bastante menos de la mitad de la capacidad de alojamiento prevista. En la actuación de Arroyo del Fresno aún no se han concedido licencias para la construcción de ninguna vivienda. En Vallecas se han iniciado un 80% de las viviendas, de ellas un 66% pueden ser ocupadas, pero sólo un 49% están habitadas, lo que significa que tras doce años el mayor de los nuevos ensanches planificados está al 26% de su capacidad.

En conclusión, el desarrollo urbanístico de estos seis nuevos “barrios” (2.260 Ha), planteado como medida de choque frente a la

escasez y al encarecimiento de la vivienda, que ha generado enormes plusvalías especulativas con el suelo y que ha absorbido importantes inversiones en infraestructuras, responde a un modelo típico de promoción inmobiliaria propiciado por las administraciones públicas, siempre amparado por la “indiscutible” necesidad de nueva vivienda, pero que, como queda constatado, resulta ser claramente ineficiente si lo que se valora es la generación de oferta adecuada de alojamiento como respuesta al problema de la vivienda.



**FIG. 7. Barrios desfavorecidos urbanos y promociones de vivienda pública**

Fuente: Palacios (2006).

#### 4.2. La vivienda social, reflejo de la segregación espacial

Puede decirse que la política de vivienda social no sólo no ha corregido los “naturales” efectos segregadores del mercado sino que incluso los ha favorecido. Los mapas de la FIG. 7 reflejan la localización en Madrid de los barrios urbanos desfavorecidos (PALACIOS, 2006) y la distribución de las principales áreas de vivienda pública desde la década de los cuarenta hasta ahora. Sin pretender realizar un inventario sistemático de las mismas, la información cartografiada hace evidente la proximidad espacial existente entre unas y otras, lo que viene a confirmar la segregación espacial como característica de las actuaciones públicas de vivienda a lo largo del tiempo. No en balde se ha llegado a decir que la vivienda de promoción pública configura el mapa social de la ciudad siendo fundamental para explicar su estructura (BELLET & MÓDOL, 2008: 370).

En los últimos decenios, se ha modificado el tipo de intervención anterior, casi siempre masiva y periférica y, por lo que a Madrid se refiere, se han acometido importantes actuaciones, en algunos casos de remodelación (VINUESA & *al.*, 1986), para remediar las situaciones carenciales de

muchos de esos barrios acumuladas durante años. Las intervenciones de los últimos años son más pequeñas, por la menor intensidad de la intervención pública, y más desperdigadas por el espacio urbano, por la distribución de los suelos disponibles a partir de las calificaciones y cesiones obligatorias. La nueva situación podría contribuir a reducir el efecto “gueto” de las anteriores actuaciones (MOYA, 2004: 128), pero, a título de ejemplo, los planos del PAU de Sanchinarro (FIG. 8), en los que aparece representada la calificación del suelo por tipos de viviendas según su régimen de protección, evidencian una intención segregadora al concentrar toda la vivienda protegida en un mismo sector.

#### 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE CAMBIO EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

**Unos criterios de intervención coherentes exigen más conocimiento**

Es cuando menos inútil acometer cambios en cualquier estructura productiva sin unos criterios de partida sólidos y fiables, y eso es básicamente lo que ocurre con la intervención



## Usos de suelo



## Parcelas no ocupadas

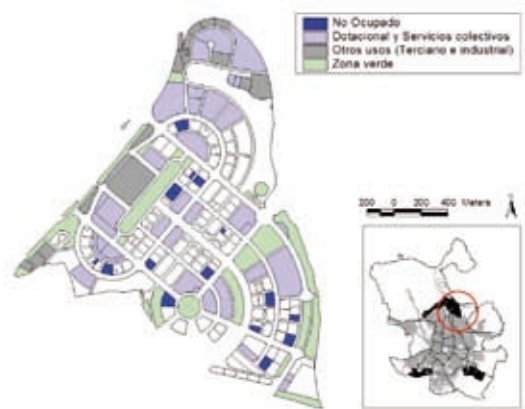


FIG. 8. Usos de suelo según tipo de vivienda en el PAU de Sanchinarro

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.

pública en materia de vivienda en España. Para un país con el nivel de desarrollo de España es escandalosamente deficiente la información sobre el parque de viviendas y su utilización, sobre los procesos de promoción inmobiliaria residencial, especialmente la distribución de las cargas y las plusvalías, sobre las necesidades de vivienda social y libre, sobre los patrimonios públicos de suelo, sobre el destino y la utilización de los millones de viviendas construidas con ayuda pública a lo largo del tiempo... Las administraciones tienen que generar la información y los estudios necesarios para poder fundamentar sus estrategias y evaluar y controlar el destino de sus intervenciones. Es necesario disponer de estudios sistemáticos de demanda de vivienda, elaborar y mantener actualizados censos de demandantes de vivienda social, elaborar y mantener actualizados censos de las viviendas construidas con algún tipo de ayuda pública y de los hogares beneficiarios. La falta de información y de conocimiento es el principal obstáculo para un cambio de modelo.

#### **El suelo se agota y no se han creado los patrimonios municipales de suelo**

Es necesario insistir en la necesidad de los patrimonios de suelo, creados y conservados a lo largo del tiempo y utilizados, sin transferencias de propiedad y plusvalías,

para garantizar el derecho a una vivienda digna indisoluble del derecho a la ciudad. Obtener suelo para viviendas sociales que van a ser vendidas y que acabarán formando parte del mercado, además de dificultar progresivamente la intervención de ayuda a la vivienda, es un ejercicio permanente de *tejer y destejer*. En el horizonte próximo de numerosas ciudades se agrava la dificultad de obtener suelo para vivienda social, ni siquiera en zonas periféricas o de marginalidad como hasta ahora.

#### **Es preciso sacar la vivienda social del mercado inmobiliario**

Hay que terminar con la confusión de que la única vía para satisfacer las necesidades de alojamiento es la compra de una vivienda y corregir la incongruencia que supone que la venta de una vivienda protegida de lugar, de forma sistemática, a la apropiación privada de las plusvalías generadas con el esfuerzo público. Debería establecerse como objetivo la no enajenación de viviendas construidas con algún tipo de ayuda pública y, de forma transitoria, controlar los procesos de descalificación alargando progresivamente los plazos.

No es razonable, que una ayuda pública supuestamente dirigida a dar satisfacción al derecho universal a disfrutar de una vivienda, se convierta en la práctica en la enajenación

de patrimonio público y en la transferencia de plusvalías hacia manos privadas en el ámbito del mercado. El uso y la valoración actual en el mercado de las viviendas construidas con ayudas públicas en los últimos cincuenta años invita a reflexionar sobre la magnitud y el destino de las plusvalías producidas y la validez del modelo de venta. Muy distinto sería el panorama actual si al menos una parte sustancial de esas viviendas, en lugar de haber sido vendidas, estuviesen integradas en patrimonios públicos de vivienda en alquiler, o sólo hubiesen sido cedidas en derecho de superficie, o si, al menos, se hubiese ejercido un control eficaz sobre las transmisiones posteriores.

### ***El alquiler social como auténtica solución***

El aumento, hasta alcanzar niveles europeos, y la diversificación de la vivienda en alquiler es uno de los elementos básicos e imprescindibles para el necesario cambio de modelo en la política de vivienda. Hay que favorecer, a través de una estrategia compleja, sostenida y a medio plazo, el desarrollo del mercado de alquiler, tanto de viviendas libres como de viviendas sociales. Para ello deben crearse parques de vivienda social en alquiler, promovidos y gestionados por empresas mixtas o sin ánimo de lucro; hacer efectivo un progresivo trasvase de ayudas de la venta al alquiler; apoyar el desarrollo de las Somici (Sociedades Cotizadas de Inversión del Mercado Inmobiliario) e introducir cambios legislativos y de funcionamiento de la Justicia para garantizar los derechos de propietarios e inquilinos.

### ***Más rehabilitación y menos expansión: hay que optimizar la utilización del parque existente***

En la actual coyuntura económica el parque residencial existente se puede convertir en un ámbito de oportunidades. Los diferentes apoyos para incrementar el mercado de alquiler deben contribuir a reducir el stock de viviendas desocupadas. La puesta en valor de los espacios residenciales necesitados de rehabilitación es una clara

alternativa a los nuevos desarrollos causantes de un “consumo” excesivo de territorio. La recuperación de espacios centrales para la vivienda social debe servir también para diversificar la oferta y para compensar la tradicional y segregadora localización periférica.

### ***Hacia un cambio total de modelo***

Hay que dar a la política de vivienda la dimensión urbanística que requiere. La política de vivienda no podrá alcanzar unos resultados mínimamente satisfactorios sino comienza, en el ámbito de la ordenación urbanística, por garantizar la disponibilidad de suelo suficiente y adecuado, para ello hay que desligar la política de vivienda social del mercado inmobiliario. Hay que modificar el actual modelo basado en desarrollo urbano a ultranza como motor de la economía y generador de grandes plusvalías, pero depredador del territorio y obviamente insostenible.

Pero no sólo se trata de redimensionar el peso de la producción de viviendas en la economía española o de reestructurar la financiación de las corporaciones locales, es necesario, sobre todo, un cambio cultural que incorpore una mayor valoración del territorio como patrimonio común y recurso limitado no renovable. No es fácil imaginar un cambio mientras siga prevaleciendo la idea de que el territorio es un mero soporte de la actividad urbanizadora, incuestionable por su capacidad para dinamizar la economía. Sin duda será una tarea difícil pues el propio Presidente del Gobierno duda de la posibilidad de cambiar la inercia especuladora y desarrollista generada a los impulsos del mercado:

“El crecimiento rápido en épocas de bonanza es muy difícil de pararlo, toda la sociedad participa. Cuando en tantos ayuntamientos en España el suelo multiplicaba su valor por 20 y se convertía casi en petróleo... Vete tú a decirle a un pueblo que no construya más”<sup>14</sup>.

Porque además cuando, como ahora, se terminan las épocas de bonanza, la solución que se busca es volver a las andadas.

<sup>14</sup> “La opinión del jefe del Gobierno”, El PAÍS, 27 de junio de

2009: 14.

*¡Manolo, saca las grúas!*, es la recomendación que el ex presidente del Gobierno Felipe González hizo recientemente a Manuel Chaves, todavía Presidente de la Junta de Andalucía<sup>15</sup>, y sirve como ejemplo de la valoración que se le da a la construcción y a la promoción inmobiliaria como reactivador económico imprescindible. Incluso cuando en los medios de opinión se reconoce la necesidad de un cambio de modelo económico en España, no se deja de recordar que

“... a corto plazo, la vivienda y el turismo siguen siendo las paredes maestras del PIB”<sup>16</sup>.

Sin salir de este modelo no será posible superar el fallido carácter redistributivo de las políticas de vivienda, y mucho menos

conseguir que actúen como factores de cohesión social en un entorno urbano saludable. Es necesario que la absoluta preponderancia de la vivienda en propiedad, alimentadora del proceso inmobiliario que a la vez desvirtúa su condición de alojamiento, de paso a otro en el que una mayor y mejor oferta de vivienda en alquiler (tanto social como libre), permita avanzar en el derecho real de elección en cuanto a localización, regímenes de cesión y tipología de un alojamiento. Sólo así sería posible hacer realidad el reconocimiento legal del derecho subjetivo (reclamable ante los tribunales de justicia) a una vivienda digna, que equipare, por fin, el derecho a la vivienda con otros ya consolidados por el *Estado del bienestar* como el derecho a la educación o el derecho a la sanidad.

<sup>15</sup> Felipe González en su intervención en las jornadas “Respuestas ante las crisis”, organizadas por la CEA (Confederación de Empresarios de Andalucía), El PAÍS, 15 de marzo de 2009.

<sup>16</sup> “Depresión inmobiliaria” Editorial, El PAÍS, 4 de junio de 2009.