



La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial

Julio Vinuesa Angulo¹; David Porras Alfaro²

Recibido: 12 de enero de 2016 / Aceptado: 18 de julio de 2016

Resumen. Tras el último boom inmobiliario y la consiguiente crisis, con efectos económicos sobradamente conocidos, hay que volver a insistir sobre la necesidad de abandonar un modelo de desarrollo urbano gobernado por el negocio inmobiliario y ajeno a criterios de racionalidad, equidad y sostenibilidad en el uso del territorio y en la construcción de espacio residencial. La vivienda, antes que un alojamiento, es un activo económico. Su mercado es la pieza fundamental de ese modelo que ignora su papel estructurante del territorio y su condición de espacio necesario para satisfacer un derecho básico. Se propone una reflexión sobre las raíces del actual modelo y se subrayan sus consecuencias en forma de despilfarro territorial y en el agravamiento de las dificultades para acceder al uso de una vivienda digna y adecuada. Finalmente, se hacen valoraciones a nivel local de los efectos del actual modelo, de las necesidades de vivienda y de las oportunidades de utilización del parque residencial existente.

Palabras clave: Desarrollismo residencial; dinámica de hogares; parque residencial; política de vivienda; España.

[en] The territorial dimension of the crisis of housing and the residential real estate waste

Abstract. The background of this paper is the last real estate bubble and the subsequent and not already finished economic crisis. Considering this context, the main aim of the text is to emphasize the need to abandon a model of urban development mainly based on the real estate business, and foreign to any criteria of rationality, equity and sustainability in the use of the territory and in the construction of the residential space. In this period, housing has been assessed more for its economic value that for the services of accommodation that provides, and its market was the fundamental piece of a model that ignored its role in structuring the territory and its status as an essential element to satisfy a basic human right. The paper proposes a reflection about the roots of the current model, highlighting its most negative consequences such as the waste of spatial resources and the worsening of the access to adequate dwellings. Finally, it is stressed that the assessment of the effects of the actual model, the necessity of new dwellings and the opportunities of using the existing housing stock should be made at the local level.

¹ Universidad Autónoma de Madrid
E-mail: julio.vinuesa@uam.es

² Instituto Tecnológico de Costa Rica
Escuela de Arquitectura y Urbanismo
E-mail: dporras@itcr.ac.cr

Keywords: developmentalism residential; household dynamics; residential stock; housing policy; Spain.

Sumario: 1. Introducción. 2. Demanda de vivienda y dinámica demográfica. 2.1. Demanda potencial demográfica de alojamiento. 2.2. Componentes de la dinámica de hogares. 2.3. Estimación de los futuros flujos de hogares. 3. Análisis territorial de la utilidad del parque residencial. 3.1. La carencia de información, una barrera para el conocimiento y las soluciones. 3.2. Bruscos cambios de ritmo y desigual evolución territorial. 3.3. La antigüedad del parque. 3.4. Regímenes de tenencia y precios, dos factores determinantes. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

Cómo citar: Vinuesa Angulo, J.; Porras Alfaro, D. (2017). “La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 101-126.

1. Introducción

En estos tiempos de crisis económica es necesario reclamar una mayor atención por un territorio en el que abundan paisajes formados por urbanizaciones sin terminar o que, estando completamente acabadas, envejecen a la espera de que se levanten edificios, en su mayor parte residenciales, que probablemente no se construyan nunca. En otros casos, el paisaje lo constituyen espacios con cientos o miles de viviendas que nadie habita. Son paisajes de “ruinas modernas” (Schulz-Dornburg, 2012; rtve.es, 2014), que por encima de cualquier otra consideración reflejan un comportamiento social irracional, pues se trata de un inmenso despilfarro de todo tipo de recursos, especialmente los territoriales. Por resultado, tenemos una sociedad que actúa ignorando el territorio como recurso limitado e imprescindible, bajo una premisa urbanizadora de cuanto más y más rápidamente, mejor; que ha dejado impunemente comprometido el futuro desarrollo de muchas ciudades producto de las clasificaciones de suelo urbanizable por parte del planeamiento urbanístico, bajo ideas de grandes plusvalías y criterios especulativos.

Ante esta situación, este artículo se centra en la revisión crítica de la dimensión territorial de la vivienda y sus efectos, principalmente desde dos aristas: la demanda de la vivienda y su dinámica demográfica y el análisis territorial de la utilidad del parque residencial. Estos aspectos se consideran elementos indispensables a la hora de abordar las políticas en materia de vivienda pues, al no aplicarse de forma integral, en la actualidad se presentan una serie de limitaciones que han generado un modelo insostenible fuertemente arraigado en el ladrillo.

La primera parte del artículo, resalta la importancia de la dimensión territorial, ignorada en la mayoría de los casos. El desarrollo se centra en los dos aspectos antes enunciados lo cual permite desmentir planteamientos nocivos, como partir de una ilimitada demanda de vivienda sin análisis prospectivos; o mostrar los desajustes entre la oferta de vivienda y las necesidades de alojamiento de la población. Finalmente, las conclusiones alcanzadas muestran que a pesar de las millones de viviendas construidas en España se mantiene para un importante número de personas la dificultad de acceder a este derecho, acorde a sus necesidades, evidenciando la necesidad de un cambio de modelo y de las políticas de urbanismo y vivienda.

Primeramente, se requiere evidenciar algunas de las características del problema abordado pues ni siquiera el batacazo económico producido por la crisis, el

desolador paisaje que deja la “burbuja” y el agravamiento del problema de la vivienda permiten augurar que los poderes públicos vayan a promover el cambio de un modelo de crecimiento basado en la construcción y la vivienda, que se ha ido cristalizando en un complejo y muy fuerte conglomerado en el que se mezclan los intereses privados y las políticas para el fomento del crecimiento económico.

Estamos ante un modelo de urbanización desarrollista, propiciado por las estrategias de los agentes económicos, por las ansias recaudatorias de las administraciones locales y autonómicas y por los objetivos de las políticas económicas³. Tenga o no justificación, la actividad constructora es percibida por el conjunto de la sociedad como un inequívoco indicador de bonanza económica y prosperidad.

No se trata de un modelo nuevo ni exclusivo de un periodo concreto de especial desregulación urbanística, al contrario ha mostrado planteamientos errados desde distintos gobiernos sin importar su color político. Ante ello no han faltado críticas desde la academia denunciando este modelo de desarrollo urbano (Rullán y Artigues, 2007; Burriel de Orueta, 2008; Vinuesa *et al.*, 2009; Vinuesa y Martín, 2013; Alguacil *et al.*, 2013; Sánchez y Sanz, 2015; Burriel, 2016). También se han producido severas recriminaciones de organismos internacionales (Naciones Unidas, 2008) en las que se cuestiona el modelo como agravante del problema de la vivienda y conculcador de otros derechos básicos individuales.

Sólo la crisis económica ha podido detener, coyunturalmente, ese modelo urbanizador inspirado y dominado por los intereses económicos. Sin embargo, no hay nada que permita asegurar que no vuelva a ponerse en marcha cuando las condiciones financieras lo permitan. Es fácil constatar que, tanto en los artículos de revistas especializadas como en los medios de comunicación, todo lo relativo a “la vivienda” está impregnado de connotaciones economicistas, escasamente cuestionadas. Las valoraciones que se hacen de los diferentes fenómenos se fundamentan en términos de mercado y se simplifican con datos a nivel nacional (Vara y Vinuesa, 2007; Vinuesa, 2013). Sólo en los últimos años ha ganado mayor protagonismo una cierta perspectiva social como consecuencia de la intensificación de los desahucios y la respuesta en la calle de unos pocos, pero muy activos, movimientos sociales.

En el proceso de construcción y en el destino que se le da al parque residencial todo está condicionado por el propósito de maximizar las plusvalías. El desarrollo urbanístico se ha ido convirtiendo desde finales de los años 80 en la principal fuente de financiación municipal. Algo similar ha ocurrido con el sector inmobiliario pues muchos promotores y constructores han tenido esa misma percepción de infinitud de la demanda. Ha sido una carrera contra la competencia, para aprovechar todas las posibilidades de urbanizar y construir ofrecidas por el planeamiento.

Lógicamente, el carácter especulador del mercado de la vivienda es la causa principal de la permanente crisis del derecho a una vivienda digna y adecuada y

³ Según el “Informe unificado de estado de desarrollo y remanente de edificabilidad de los ámbitos de ordenación vigentes” del Ayuntamiento de Madrid, en el municipio de la capital había a 1 de enero de 2015 una edificabilidad residencial remanente equivalente a 195.000 nuevas viviendas. Sin tomar en cuenta todas las viviendas desocupadas, ¿de dónde se supone que puede salir el medio millón de personas que podrían habitar en esas viviendas?

desencadenante del proceso de despilfarro territorial. Puede decirse que este modelo de desarrollo urbano, mantenido y fortalecido a lo largo del tiempo, ha sido contrario al principio de evitar la especulación, establecido en la Ley del Suelo de 1956, y que sería también consagrado en el artículo 47 de la Constitución Española de 1978. La función social de la propiedad, la prevalencia del interés general o el uso racional y sostenible del territorio, son principios que no han sido aplicados del todo por los poderes públicos, están excluidos en las actuaciones de los agentes económicos, ignorados en los análisis de muchos técnicos y tampoco han sido exigidos por los electores.

También se puede entender el modelo dando continuidad a esta breve perspectiva histórica. La Constitución de 1978 establece una nueva organización político-administrativa del territorio, que otorga mayor protagonismo a las administraciones locales, ahora con plenas competencias sobre urbanismo y vivienda. Los nuevos ayuntamientos reciben como herencia los problemas y déficits urbanísticos acumulados durante los decenios anteriores. Algo similar puede decirse de los deteriorados y tradicionalmente mal gestionados patrimonios públicos de vivienda que fueron siendo transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas (CCAA).

Desde que las CCAA asumen las competencias en materia de vivienda se ha ido reduciendo progresivamente la proporción de viviendas de protección oficial y, aún en mayor medida, las de promoción pública, quedando reducidas a cifras testimoniales. La promoción privada reclama todo el protagonismo y la actuación pública se centra en medidas de apoyo fiscal y subvenciones para la VPO. La promoción pública directa queda estrictamente restringida a aquellos casos en los que la iniciativa privada no encuentra interés económico. Desde los años ochenta el proceso de urbanización va quedando en manos de intereses privados y, en el contexto de los cambios que se han ido produciendo en la concepción del planeamiento y del urbanismo, los poderes públicos se limitan a autorizar, coordinar, compatibilizar y concertar (Terán, 1996 y 1997; Leal, 2007).

Como ha quedado sobradamente constatado por los resultados, la nueva forma de hacer urbanismo ha tenido efectos muy negativos en el acceso a la vivienda y sobre la calidad y la cantidad del espacio residencial. En vez de una deseable visión global de la ciudad integrada en el territorio, predominan los desarrollos residenciales sin lógica territorial, espacialmente discontinuos, socialmente aislados e incapaces, por tanto, de ofrecer viviendas adecuadas.

El análisis territorial exige considerar a la vivienda como factor de localización de la población, como elemento estructurante del espacio urbano y como gran consumidora de territorio. La idea de vivienda permite muchas aproximaciones conceptuales que, siendo todas ellas necesarias, no son individualmente suficientes para entender el proceso socio-espacial en el que se inscribe la construcción y la utilización del parque inmobiliario residencial. En buena lógica, éste tendría como finalidad garantizar a todos los ciudadanos el derecho a un alojamiento y a la ciudad, como pilares básicos de unos niveles de calidad de vida (educación, sanidad, empleo, seguridad, ocio...) propios de la consolidación del Estado de Bienestar.

Sin dejar de lado la condición de objeto para satisfacer la necesidad de alojamiento y la de activo económico sobre el que se sustentan grandes y diversos

intereses económicos, se quiere poner aquí el énfasis en que la vivienda, con diferentes superficies, programas, calidades y precios, es, en primer lugar, una porción de espacio residencial, de espacio urbano, de territorio. Por tanto, la idea de vivienda debería ser indisociable de su localización ya que es una de las características más determinantes de su utilidad como alojamiento y de su precio como factor segregador.

Por otra parte, los espacios residenciales son los mayores consumidores de territorio. Una muy alta proporción de la superficie urbanizada lo ha sido con la finalidad de construir viviendas. La existencia, justificada o no, de demanda de vivienda ha sido el argumento incontestable para la clasificación, incluso urbanización, de grandes extensiones de suelo.

Así pues, como estrategia general, los nuevos espacios residenciales responden a la lógica de maximizar la actividad y los beneficios del negocio inmobiliario, con la connivencia de los poderes políticos locales, en el marco de una estrategia de competencia interterritorial para “exprimir” en el territorio municipal, las plusvalías que se puedan generar con la expansión urbanizadora.

En ausencia de criterios de racionalidad territorial o normas de coordinación y cooperación a nivel supramunicipal, el planeamiento urbanístico local se ha convertido, especialmente en las zonas de mayor dinamismo urbano, en un instrumento legal al servicio de estrategias municipales “desarrollistas”, que básicamente se centran en maximizar el crecimiento mediante la construcción de viviendas, desde una perspectiva exclusivamente local, a partir de criterios en los que terminan prevaleciendo los intereses económicos particulares y a corto plazo.

Ciertas estrategias inmobiliarias, aprovechando la mejora de las infraestructuras de transporte y el aumento de los índices de automoción, junto con tendencias sociales que idealizan las viviendas unifamiliares, han provocado el auge de un modelo de urbanización difusa, extensiva y, sobre todo, excesiva. Cuando las viviendas de esos desarrollos se ocupan, la redistribución espacial de población que provocan da lugar a que se produzcan desequilibrios en la composición por edades, incrementos de la movilidad obligada e intensas oscilaciones de demanda de servicios y equipamientos urbanos específicos, con los consiguientes déficits, unas veces por congestión y otras por falta de umbrales mínimos de demanda.

No tiene sentido hablar de la utilidad social de las viviendas sin tener en cuenta su localización dentro del sistema territorial. Pero el desprecio de nuestro modelo de desarrollo urbano por el territorio no se circunscribe exclusivamente al consumo innecesario, pues los poderes públicos han sido reacios a gestionar su adecuada ordenación a partir de criterios como la equidad, la cohesión social, la eficiencia económica y la sostenibilidad. Así, como ya se ha dicho, son muy numerosos los ejemplos de desarrollos residenciales, cuya localización hace que las nuevas viviendas sean inútiles, inservibles. Sin cuestionar la calidad de la urbanización y de las edificaciones, la organización dispersa puede llegar a suponer aislamiento, la necesidad de constantes desplazamientos, densidades excesivamente bajas, la imposibilidad de que se genere vida urbana y unos costes económicos y sociales por encima de lo sostenible para las economías familiares y públicas.

Tras el estallido de la “burbuja”, en buena lógica con los planteamientos marcadamente economicistas, la expresión predominante al hablar de vivienda ha sido “crisis”. Cabe preguntarse por qué hablar de crisis cuando se han dejado de

construir viviendas inútiles y no sonaron alarmas cuando se estaban construyendo, durante casi una década, muchas más de las viviendas realmente necesarias para la dinámica de hogares. Pero antes hay que preguntarse por qué la crisis del sector inmobiliario y de la construcción deja en un segundo plano la crisis de las políticas de vivienda y la pervivencia de las dificultades para resolver las necesidades de alojamiento.

Como ejemplo positivo en relación con el principio de racionalidad, una sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 19/06/15, anula la aprobación por el Ayuntamiento de Ávila y por la Junta de Castilla y León de ciertos desarrollos urbanísticos por “previsión de edificaciones no ajustada a las necesidades de población” (Poder Judicial, 2015). Es evidente que si se hubiese aplicado de forma generalizada esta doctrina estaríamos hablando de un modelo de desarrollo urbano muy diferente, mucho más respetuoso con el territorio. Lamentablemente, la práctica común ha consistido en dar respaldo legal para urbanizar innecesariamente grandes superficies de territorio en las que poder construir una cantidad injustificable de viviendas, formando parte de exitosas estrategias de especulación y agravando el problema por la repercusión de esas prácticas en la subida de los precios.

2. Demanda de vivienda y dinámica demográfica

En un contexto general de insuficiente información sobre la vivienda, no ha interesado disponer de análisis prospectivos serios sobre la dinámica demográfica, los cuales podrían poner en evidencia la ausencia de racionalidad territorial de las estrategias inmobiliarias y urbanísticas, sólo inspiradas por la supuesta conveniencia económica del crecimiento. La exigencia de que los nuevos desarrollos urbanos se justifiquen a través de la constatación de la necesidad de más vivienda, habría supuesto un importante freno al despilfarro inmobiliario residencial. Este no habría alcanzado sus actuales dimensiones de habersele prestado la atención precisa a la evolución de las necesidades de alojamiento que se derivan de los componentes endógenos y exógenos de la dinámica demográfica.

Al afrontar esta cuestión ha de quedar claro desde el principio que, tanto en el planeamiento urbanístico como en la promoción inmobiliaria, más que en los hogares y en las viviendas que realmente se necesitan o van a necesitar, se ha actuado pensando en las viviendas que convendría construir, sin que haya sido preciso explicar para quién era la conveniencia. La justificación era considerada innecesaria porque todas las viviendas se vendían y con ello se generaba riqueza.

Los planes generales de urbanismo, por su propia naturaleza técnica, contienen, por regla general, algún tipo de previsión sobre el crecimiento de la población. Pero la mayor parte de esas proyecciones, además de ser técnicamente inaceptables, se utilizan para defender crecimientos inverosímiles por excesivos, que sin embargo casi nadie ha discutido (Burriel de Orueta, 2002; Vinuesa y Martín, 2013), probablemente porque quien lo hacía era acusado de oponerse al desarrollo de su municipio o región.

Al margen de la mala praxis a que ha sido sometida la prospectiva demográfica en el planeamiento urbanístico, las proyecciones, si son elaboradas e interpretadas

con el necesario rigor técnico, aportan conocimiento imprescindible para la toma de decisiones para una mejor organización y utilización del territorio y una más eficaz instrumentación de las políticas de vivienda. Ninguna proyección demográfica está exenta de incertidumbre, y menos aún aquellas que se realizan sobre ámbitos reducidos con gran incidencia de componentes exógenos, pero ello no invalida su utilidad.

2.1. Demanda potencial demográfica de alojamiento

La demanda potencial demográfica en un ámbito concreto podría identificarse con la resultante de los flujos de nuevos hogares en función de la dinámica demográfica. A partir de ahí habría que determinar las necesidades de nuevas viviendas por tipos, según las características demográficas y socioeconómicas de los hogares. Como ya se ha indicado, las características de las viviendas, muy especialmente su localización, pueden hacerlas más o menos adecuadas, incluso inútiles, para alojar a según qué hogares.

No se toman aquí en consideración la demanda de viviendas para segunda residencia, las que se adquieren como inversión ni la de las que tienen una marcada vocación de alojamiento turístico (APCE-AFI, 2003). Sobre la existencia y el uso de esas viviendas convendría también un cambio de tratamiento normativo desde el planeamiento urbanístico. Se trata de edificaciones con finalidades y usos que nada tienen que ver con el derecho a una vivienda digna y adecuada y, por consiguiente, convendría que quedaran fuera de la atención de las políticas de vivienda. Intencionadamente no se ha diferenciado entre la vivienda-alojamiento y la vivienda que se construye solo por los intereses inmobiliarios.

Aquí se trata de que sean los hogares el objeto de estudio, incorporando propuestas metodológicas para elaborar estimaciones sobre los diferentes flujos que conforman el número y el tipo de los nuevos hogares y, a partir de ahí, poder deducir las viviendas necesarias. La promoción y construcción de viviendas debería ser consecuencia de la dinámica de hogares y no al revés, como el modelo inmobiliario aún vigente parece pretender.

Hay dos principios básicos que conviene tener presentes al afrontar el estudio de la demanda de vivienda: una correcta delimitación de los ámbitos y de los periodos y el análisis de las variables adecuadas en un enfoque sistémico. Normalmente, se ha considerado al crecimiento de la población como una variable independiente y, aunque algunos de los componentes de crecimiento responden a la inercia de la composición por edades, intervienen también otros muchos factores cuya explicación habrá que buscarla en la interacción con los diferentes elementos de la estructura territorial dentro de las respectivas áreas de mercado: locales, comarcales o metropolitanos.

Por otra parte, normalmente se establecen las necesidades de nuevas viviendas a partir del crecimiento del número de habitantes, cuando la variable manejada deberá ser siempre la variación del número de hogares, que para un ámbito territorial determinado es la suma de los flujos de aparición, desaparición, de entradas y salidas de hogares.

Los grupos de población que pueden generar necesidades de vivienda son fundamentalmente: a) los residentes que desean formar un nuevo hogar, que en su

mayor parte se corresponden con los flujos de emancipación; b) aquellos hogares que tienen una necesidad perentoria de cambiar de vivienda dentro del propio ámbito; y c) los que precisan una vivienda por querer trasladar su residencia al ámbito territorial de estudio, sea cual sea el motivo.

El primer componente es estructural, está directamente relacionado con la composición por edades y es fácil de prever. Los flujos de demanda generados por la necesidad de cambio de vivienda son cuantitativamente menos importantes y pueden responder a la propia dinámica de los hogares o a circunstancias relacionadas con la obsolescencia de la vivienda actual, entre otras. Hay que tener en cuenta que en muchos de estos casos el cambio a una nueva vivienda supone que quedará la anterior disponible para ser usada por otro hogar. El componente migratorio es mucho más difícil de prever porque depende de factores endógenos (fundamentalmente, la oferta de vivienda existente) y de otros exógenos muy diversos, coyunturales y no siempre previsibles.

2.2. Componentes de la dinámica de hogares

La actual dinámica demográfica y de las formas de convivencia, que previsiblemente se van a mantener en el futuro, hace que el número de hogares crezca más deprisa que el de habitantes y que se hagan más diversas sus composiciones, con un considerable aumento de los hogares unipersonales y una progresiva disminución del tamaño medio. En el crecimiento del número de hogares unipersonales influye la mayor proporción de personas que deciden vivir solas y el aumento de la esperanza de vida. El incremento de rupturas de parejas contribuye también a que se eleve el número de hogares individuales y monoparentales. El retraso y el descenso de la fecundidad actúan en favor de la reducción del tamaño medio.

Dentro de un ámbito concreto, la emancipación de los jóvenes genera el mayor flujo de nuevos hogares. Se trata de un flujo endógeno que depende sobre todo del tamaño de las generaciones en edad de emanciparse y, en menor medida, de circunstancias de la coyuntura económica (empleo y mercado de vivienda), costumbres y hábitos sociales. También se crearán nuevos hogares, y por tanto necesidades de alojamiento, al producirse las rupturas de otros preexistentes, que forman un flujo cuantitativamente mucho menor pero creciente. Por su parte, el aumento de la esperanza de vida y el consiguiente efecto de envejecimiento por la cúspide de la pirámide intensifica el principal flujo de desaparición endógena de hogares.

Irremediablemente, durante los dos próximos decenios, la inercia de la pirámide de la población española irá haciendo llegar a la edad de emancipación generaciones menos numerosas y, por el contrario, serán cada vez más nutridas las que componen los hogares unipersonales próximos a su desaparición. El saldo endógeno neto de hogares será cada vez menor. Menores serán también las necesidades de nuevas viviendas, si entendemos que pueden ser reutilizables las que quedan disponibles por la desaparición de los hogares que las ocupaban. En el apartado siguiente volveremos a referirnos a este fenómeno al hablar del parque de vivienda existente.

Hay que tener muy presente la posibilidad de que los efectos de la inercia demográfica se vean complementados por los flujos de hogares que llegan o salen

hacia otros ámbitos. El estudio de los posibles saldos exógenos de hogares nos sitúa ante un panorama mucho más diverso, complejo e incierto. Las migraciones internacionales inciden de forma muy diferente en la aparición de necesidades de vivienda: puede tratarse de migraciones de hogares completos o de personas solas, como ha ocurrido en buena medida con los recientes flujos de extranjeros, que aunque se han visto frenados por la crisis económica ya han mostrado unas marcadas tendencias a la concentración espacial en zonas residenciales periféricas o poco valoradas de los centros urbanos. En cualquier estudio prospectivo, reconociendo la incertidumbre que produce su carácter exógeno y coyuntural, las migraciones habrán de ser consideradas, en el medio y largo plazo, como el más potente factor de cambio en la dinámica demográfica y territorial.

La necesidad de más vivienda en alquiler se puede manifestar aquí de forma especialmente obvia. Será muy importante considerar el carácter reversible de las migraciones y su evolución pues, si se produce el reagrupamiento familiar y se consolida el cambio de residencia, variarán también las necesidades de alojamiento.

En las migraciones internas, especialmente las de carácter intrametropolitano, el principal desencadenante es la oferta residencial. Suelen ser desplazamientos residenciales de parejas jóvenes hacia periferias urbanas con ofertas de viviendas más “adecuadas” por precios y tipología. Aunque no suponen largos desplazamientos origen-destino, son el principal factor explicativo de la redistribución espacial de la población y dependen básicamente de las estrategias urbanizadoras locales. Hay que recordar en todo caso que si bien la inexistencia de vivienda puede ser causa suficiente para la salida de hogares de un ámbito, la oferta de vivienda no pasa de ser una condición necesaria, pero no suficiente, para atraer hogares desde otros ámbitos.

Las migraciones internas por razones de trabajo suelen ser interregionales y mucho menos intensas.

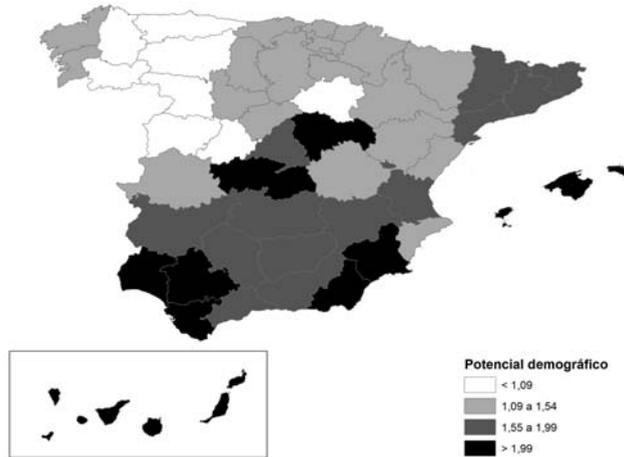
2.3. Estimación de los futuros flujos de hogares

La dinámica demográfica anuncia, de forma inequívoca, que en los próximos años se van a debilitar los flujos de nuevos hogares por emancipación y se van a intensificar los de extinción. El incremento medio del número de hogares durante el primer decenio de siglo fue de unos 300.000 al año. Según las últimas proyecciones de hogares realizadas por el INE, el saldo neto medio anual será inferior a 63.000 durante el decenio 2014 y 2024. En diecisiete provincias el saldo neto de hogares será negativo y no llegan a diez las que tendrán incrementos anuales por encima de 2.000 (tabla 1).

Como ya ha quedado explicado, esta reducción del ritmo de crecimiento es en buena medida un efecto de la inercia de los tamaños de las generaciones, sobre los que no caben demasiadas dudas ni posibilidades de cambio en la tendencia. La relación numérica entre la población de 25 a 39 años, como grupo con mayor incidencia en la aparición de nuevos hogares, y el tamaño del grupo de más de 75 años, del que depende el flujo de desapariciones de hogares, que hemos denominado Potencial Demográfico de Reemplazo de Hogares (PDRH), se reduce considerablemente en todas la poblaciones provinciales, pasando de 2,38, en 2014, a 1,45, en 2024, para el conjunto de la población de España. En la Figura 1 se

representan los valores provinciales de 2014, resultando que las provincias con valores más bajos son las que presentan una tendencia más acusada hacia la situación en la que el número de nuevos hogares será menor que el de los desaparecidos, entrando la demanda potencial demográfica de vivienda en saldos netos negativos.

Figura 1. Potencial Demográfico de Reemplazo de Hogares al 2024 en España por provincias



$$\text{Potencial Demográfico} = P_{25-35}/P_{75+}$$

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Proyecciones de Población 2014-2029.

A partir de los datos de las últimas Proyecciones de Población y de Hogares del INE, aplicando un mismo patrón de Tasas de Persona de Referencia (Vinuesa, 1994: 345) por grupos quinquenales de edad, se han estimado los flujos de aparición y de desaparición de hogares, para los grupos de menores de 60 años y de 60 y más años de edad respectivamente. Los resultados aportan una valiosa información, tanto en relación con los nuevos hogares que previsiblemente se van a crear, y que necesitarán una vivienda, como por el volumen de las viviendas que van a quedar disponibles al desaparecer el hogar que las ocupaba. El incremento medio anual de hogares entre 2014 y 2024 (62.897) es el saldo neto resultante de restar al flujo medio anual de nuevos hogares (267.328) el flujo de los que desaparecerán (204.431).

Tabla 1. Estimaciones de flujos de hogares en España por provincias entre 2014 y 2024

	Hogares (media anual)				
	Flujo por segmento de edad				SALDO NETO
	15-39	40-59	60-74	75+	
España	244.348	22.980	-21.937	-182.494	62.897
Albacete	2.041	201	-173	-1.692	377
Alicante	9.402	419	-781	-8.045	996
Almería	4.316	61	-349	-2.220	1.808
Álava	1.798	452	-93	-1.198	959
Asturias	4.787	1.245	-620	-5.816	-405
Ávila	713	131	-63	-1.007	-227
Badajoz	3.919	638	-311	-3.067	1.179
Islas Baleares	7.475	-62	-1.140	-3.753	2.521
Barcelona	28.443	-2.017	-5.040	-21.740	-354
Bizkaia	5.230	1.126	-560	-4.966	830
Burgos	1.624	189	-201	-1.793	-181
Cáceres	2.085	480	-108	-2.191	265
Cádiz	6.665	499	-938	-3.876	2.350
Cantabria	3.083	548	-313	-2.788	530
Castellón	2.858	-96	-350	-2.288	124
Ciudad Real	2.650	132	-283	-2.375	125
Córdoba	4.282	617	-427	-3.389	1.082
Coruña, A	5.141	1.182	-336	-5.133	854
Cuenca	1.032	99	-103	-1.175	-147
Gipuzkoa	3.261	605	-342	-2.858	666
Girona	3.661	-661	-832	-2.927	-760
Granada	5.764	1.288	-213	-3.637	3.202
Guadalajara	1.595	40	-188	-911	536
Huelva	3.112	367	-284	-1.789	1.405
Huesca	1.093	105	-127	-1.129	-58
Jaén	3.214	-3	-642	-3.146	-577
León	2.056	400	-194	-2.917	-656
Lleida	2.548	418	-15	-1.741	1.210
Lugo	1.442	516	39	-2.088	-91
Madrid	39.340	3.678	-2.582	-19.564	20.873
Málaga	9.976	1.906	-23	-5.451	6.409
Murcia	8.501	408	-548	-4.754	3.607
Navarra	3.534	581	-210	-2.406	1.498
Ourense	1.248	387	-2	-2.153	-520
Palencia	691	130	-87	-901	-168
Palmas, Las	6.346	-342	-1.151	-3.205	1.648
Pontevedra	4.655	1.209	-179	-3.615	2.071
Rioja, La	1.549	51	-161	-1.396	43
Salamanca	1.437	298	-62	-1.909	-237
S.C. Tenerife	5.777	302	-837	-3.453	1.789
Segovia	706	43	-85	-816	-152
Sevilla	11.015	849	-1.428	-6.337	4.099
Soria	405	60	-29	-579	-142
Tarragona	4.042	-147	-451	-2.946	497
Teruel	654	84	-72	-828	-162
Toledo	4.419	621	-210	-2.576	2.254
Valencia	12.734	-444	-2.107	-10.218	-34
Valladolid	2.444	408	-268	-2.145	440
Zamora	716	183	21	-1.304	-385
Zaragoza	5.128	290	-610	-4.337	471

Fuente: Elaboración propia a partir de las Proyecciones de Población 2014-2029 y las Proyecciones de Hogares 2014-2029, de 28-10-2014. INE.

Pero como venimos defendiendo, los datos globales nacionales y provinciales no son información suficiente ni adecuada. Para hacer prospectiva sobre los flujos de hogares de la población de cualquier ámbito, mientras no exista información oficial sobre los flujos de hogares a partir de los Padrones Municipales, habrá que recurrir a procedimientos indirectos y simplificadores. Tras los cálculos que han permitido la elaboración de la tabla 1, se han obtenido unos Factores de Aparición (FAH) y de Desaparición de Hogares (FDH) que permiten obtener una razonable aproximación a las futuras necesidades endógenas de vivienda para alojamiento. Los FAH son el número de nuevos hogares por cada 1.000 residentes en el segmento de edad correspondiente. Por su parte, los FDH son el número de hogares que desaparecen por cada 1.000 residentes en los respectivos segmentos (tabla 2).

Tabla 2. Valores medios de los Factores de Aparición y Desaparición de Hogares

Edades	FAH		FDH	
	15-39	40-59	60-74	75+
Valor medio	17,9	2,6	-3,2	-42,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 1.

La aplicación de estos factores a la población de cualquier ámbito proporciona datos aproximados de lo que serán los flujos medios anuales de aparición y desaparición de hogares. Será razonable considerar una horquilla de más o menos un 10 %, por las variaciones que podrían introducir diferentes tipos de estructura demográfica.

El saldo neto resultante de los dos flujos sería equiparable a las necesidades de nuevas viviendas-alojamiento, asumiendo que las viviendas que quedan liberadas por los hogares que desaparecen van a ser utilizadas por los nuevos hogares y que también habría que considerar el stock existente de otras viviendas disponibles.

Como la estimación de los indicadores de la tabla 1 se ha realizado a partir de las proyecciones del INE, sobre unas hipótesis migratorias basadas en las tendencias de los últimos años, no hay que descartar la posibilidad de que haya que considerar, en ámbitos y periodos concretos, la previsión de flujos migratorios sobrevenidos. Los flujos migratorios, con diversidad de intensidades, perfiles y formas de convivencia, van a ser muy probablemente el factor de cambio demográfico más importante, bien por movimientos locales de carácter residencial, como por las corrientes interregionales o internacionales generadas por motivos laborales. Pero no hay que olvidar que los hogares que migran generan necesidad de vivienda en el lugar de destino y dejan viviendas libres en el lugar de partida. Los efectos de estos flujos, de máxima relevancia en el cálculo de necesidades, quedan ocultos en los datos a nivel nacional.

El procedimiento propuesto, sin pretensiones de exactitud, podría suponer una mejora técnica importante a la hora de dimensionar las necesidades de vivienda y, por lo tanto, para dar mayor racionalidad a la planificación urbanística, así como para reorientar las políticas de vivienda y ayudaría a redimensionar la actividad inmobiliaria. Pero no basta con saber cuántas viviendas se van a necesitar en función de la dinámica de hogares, también es preciso saber qué tipo de viviendas,

segmentadas por localizaciones, superficies, programas y precios. Hay que insistir también en el requerimiento metodológico básico de establecer correctamente los ámbitos y unos razonables horizontes temporales, teniendo siempre presente que las necesidades de vivienda-alojamiento tienen carácter local.

En todo caso, la insuperable incertidumbre sobre algunos de los componentes de la dinámica de los hogares no justifica la construcción de escenarios excesivamente imaginativos, a partir de las “hipótesis más favorables”, con los que se otorga cierto carácter de realidad a unas expectativas de crecimientos altamente improbables (Matea y Sánchez, 2015).

3. Análisis territorial de la utilidad del parque residencial

El Censo de 2011 nos dice que en España hay casi 1,4 viviendas por hogar y sin embargo sigue existiendo un grave problema de vivienda. Es muy diferente al que existía en 1960 cuando, como ya se ha dicho, no existían todas las viviendas necesarias ni la capacidad para construirlas. En la actualidad el problema está en la inadecuación entre la oferta de viviendas y las necesidades. La escasa atención que se le ha prestado a los fundamentos expuestos anteriormente, en cuanto al carácter territorial de la vivienda y su interacción con la dinámica demográfica, ha hecho posible, entre otros efectos negativos, que en España haya varios millones de viviendas sin uso y que en los siete primeros años del siglo se haya construido un número de viviendas muy por encima de las necesidades previsibles para los próximos diez años, sin que por ello hayan disminuido realmente las dificultades para disponer de una vivienda.

Autores como Schulz-Dornburg (2012); Valenzuela (2013); Alguacil *et al.* (2013); Alguacil, Camacho y Hernández (2014) y Méndez, Abad y Echaves (2015), entre otros, han dado ya visiones detalladas de los efectos de la dinámica reciente del parque residencial, especialmente tras el estallido de la “burbuja”: el estancamiento productivo, de consumo e inversión; el establecimiento de fuertes políticas de austeridad y, finalmente, la gran destrucción de empleo, hecho que evidentemente ha llevado asociado una merma en la capacidad de consumo y un agravamiento de las dificultades de acceso a la vivienda.

El último “boom” inmobiliario, que se ha prolongado durante diez años, con una intensidad muy superior a la de principios de los setenta o a la de finales de los ochenta (Naredo, 2004: 144), marca un período excepcional en cuanto al número de viviendas construidas (Burriel de Orueta, 2008); su intensidad ha sido posible gracias a las condiciones financieras que permitieron un elevadísimo endeudamiento privado e hicieron posible el crecimiento exponencial del negocio inmobiliario. La última “burbuja” inmobiliaria reclama especialmente la atención por sus consecuencias en la crisis económica y los efectos de un uso abusivo e injustificable de territorio, pero hay que recordar que se trata de la intensificación del modelo de “desarrollo”, establecido desde hace muchos decenios en torno al ladrillo.

El análisis de la utilidad del parque residencial reclama también otros focos de atención. Hay una parte importante del parque existente que, por su antigüedad y por su importancia en la configuración de los espacios urbanos más consolidados y

de mayor centralidad, presenta crecientes necesidades de actualización que hay que interpretar también como grandes oportunidades de renovación.

En este apartado se mantiene la tesis de que para remediar los problemas existentes y corregir el actual modelo de producción, conservación y utilización del parque residencial hay que comenzar por eliminar las carencias de conocimiento. La escasa fiabilidad y adecuación de la información disponible desaconseja hacer complejos análisis estadísticos que tendrían una dudosa utilidad, especialmente por la imposibilidad de caracterizar y dimensionar la oferta residencial para ámbitos y momentos concretos. La gravedad de los efectos de la sobre-construcción a nivel nacional se multiplica y diversifica cuando se analizan ámbitos territoriales más pequeños. Los excedentes y la escasez de viviendas adecuadas pueden superponerse en un mismo ámbito y los desajustes se reparten de forma desigual en un paisaje de fuertes desequilibrios territoriales.

La información disponible solo permite vislumbrar la diversidad de las realidades locales y, más que aportar conocimiento, anima a reflexionar sobre la sobredimensión del parque y el despilfarro que supone la transformación injustificada de territorio y la construcción de muchas viviendas inadecuadas o innecesarias, así como sobre la exigencia de intervenir para reformar una parte importante del parque residencial, con miras a optimizar su utilidad social.

3.1. La carencia de información, una barrera para el conocimiento y las soluciones

Un conocimiento integral del parque existente y de su utilidad es una necesidad insatisfecha muchas veces denunciada, pero lamentablemente aún no se dispone de información fiable, actualizada y adecuada (Palacios, 2008) y tampoco se vislumbran indicios de que vaya a mejorar a corto o medio plazo.

Los datos a nivel nacional, que han impuesto como rutina los enfoques economicistas al tomar el mercado de la vivienda como referencia de la dinámica económica, no tienen significado útil para valorar la disponibilidad de viviendas como bien social necesario para garantizar el alojamiento digno y adecuado de las personas. No será posible evaluar correctamente el problema de la vivienda, en sus dimensiones social y territorial, sin una adecuada delimitación de los territorios donde emerge la necesidad de alojamiento y sin la información suficiente sobre el parque existente y la dinámica de hogares en dichos ámbitos.

Basta con recordar que la vivienda es o no útil en función de su localización y que en esos análisis a nivel nacional se puede estar compensando, por ejemplo, la hipotética necesidad de vivienda en La Coruña con la sobre-oferta existente en Murcia. Las necesidades insatisfechas afectan a personas de unos ámbitos determinados y sólo podrán atenderse adecuadamente con las viviendas existentes dentro de sus respectivos lugares de residencia, en los que desarrollan sus actividades y han de satisfacer sus necesidades.

Se han publicado numerosos análisis, especialmente a partir del estallido de la “burbuja”, en los que se pone el foco en el exceso de construcción, tratando de explicar sus causas y sus principales consecuencias. Cuanto mayor es el detalle territorial, más claramente se ponen de manifiesto las inconsistencias de las estadísticas y la escasa expresividad de las variables manejadas. Tal ocurre cuando

se utilizan datos de las viviendas existentes a nivel local y se relacionan con variables demográficas de insuficiente significado como la población total (Feria y Andújar, 2015; Sánchez y Sanz, 2015).

La perspectiva territorial y urbanística, que aquí se propone como imprescindible, exigiría diferenciar adecuadamente las viviendas en razón de su localización y por su utilidad como alojamiento. No es conveniente mantener la simplificación de hablar del número de viviendas como si se tratara de un bien unívoco, indiferenciado. Aunque pueda resultar una obviedad, es necesario diferenciar realidades tan distintas como las viviendas construidas para uso turístico, las viviendas vacías (abandonadas e innecesarias) en el medio rural o aquellas otras, también desocupadas, que son potencialmente utilizables y necesarias en ámbitos urbanos con alta demanda.

Mención aparte merecen la falta de información y de transparencia sobre el estado y el uso del parque de viviendas de propiedad pública y de todas aquellas que fueron promovidas o construidas con dinero público. El informe monográfico de la oficina del Defensor del Pueblo en marzo de 2013 sobre “Vivienda Protegida Vacía” y la “Declaración de los Defensores del Pueblo sobre la vivienda pública en España”, de 18 de septiembre de 2015, vienen a dar carácter institucional a estas denuncias, poniendo de manifiesto el incumplimiento de esta responsabilidad de las CCAA y exigiendo información y datos fiables en cada territorio que permitan una estadística útil para el diseño de las políticas públicas de vivienda (Vinuesa *et al.*, 2008). También viene a subrayar la necesidad de “definir y regular el concepto de vivienda vacía e impulsar su correcto inventario”, para “la puesta a disposición en el mercado de alquiler de las viviendas protegidas deshabitadas y, en caso contrario, adoptar medidas de intervención pública”. Por último, reclama la necesidad de implantar “registros de viviendas protegidas” para poder ejercer “un control fiable del número de viviendas” (Rodríguez, 2004; Vinuesa, 2008).

Mientras no se disponga de la información precisa, con vocación de continuidad, y haya que seguir utilizando datos censales o estadísticas concebidas desde la óptica del FIC (sectores Financiero, Inmobiliario y de la Construcción), sólo será posible realizar análisis de aproximación a una realidad dinámica, diversa y muy compleja y que sólo podremos vislumbrar de forma excesivamente simplificada a escalas inadecuadas y con conceptos imprecisos.

3.2. Bruscos cambios de ritmo y desigual evolución territorial

De acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento en su estimación del parque de viviendas, el 31 de diciembre de 2014 había en España 25.492.335 viviendas. Desde 2001 el parque ha aumentado en 4,5 millones de unidades, con una media superior al medio millón de viviendas por año entre 2002 y 2008 para quedar en poco más de cincuenta mil en 2013 y 2014. Los datos correspondientes a las Viviendas Principales deberían ser similares a los de hogares estimados por el INE en sus Proyecciones y es así, salvo en la cifra nada verosímil de 2013. Todo hace pensar que más que a un cambio radical en la utilización de las viviendas o en el crecimiento del número de hogares se trata de un ajuste técnico, no explicado, en la construcción de la serie estadística. Con todo, hay que quedarse con que los datos

reafirman que la evolución en la construcción de vivienda responde a los ciclos económicos.

A juzgar por esos datos también parece existir un cierto paralelismo con la evolución del número de hogares, pero como ya se ha explicado, esa relación exigiría un estudio más detallado y en ámbitos concretos para poder valorar la dirección de las relaciones causa efecto entre la disponibilidad de viviendas y las necesidades de alojamiento derivadas de la dinámica de hogares.

El número de viviendas por hogar es una de las medidas más expresivas de la sobredimensión del parque. Los datos manejados reflejan una reducción del peso relativo de las viviendas No Principales sobre el total del parque residencial; de 1,47 por cada hogar en 2001 el indicador llega a 1,39 en 2014 (tabla 3). Pero es difícil aceptar que, incluso en los años más dinámicos de la “burbuja”, haya disminuido realmente la proporción de viviendas no ocupadas de forma permanente por un hogar.

Tabla 3. Evolución de la sobreoferta de vivienda en España entre 2001 y 2014

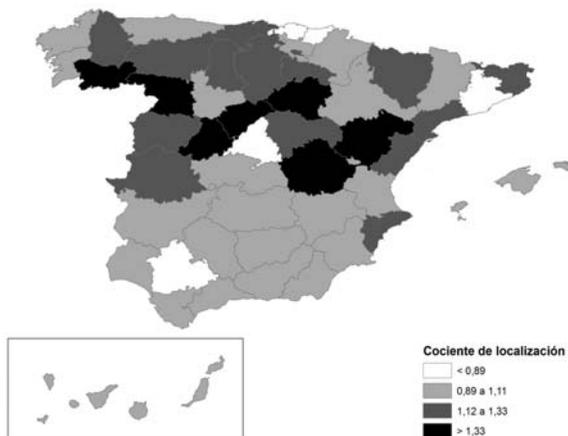
	Total de viviendas (000)		Viviendas Principales (000)		Hogares (000)		Viviendas por cada Hogar
		Crecimiento		Crecimiento		Crecimiento	
2001	21.034		14.184		14.280		1,47
2002	21.487	454	14.587	403	14.721	441	1,46
2003	21.926	439	15.016	429	15.129	408	1,45
2004	22.418	492	15.443	426	15.547	418	1,44
2005	22.927	509	15.997	554	15.972	425	1,44
2006	23.494	566	16.508	511	16.404	432	1,43
2007	24.035	541	16.936	428	16.873	469	1,42
2008	24.570	535	17.397	460	17.248	375	1,42
2009	24.908	338	17.628	231	17.520	272	1,42
2010	25.106	198	17.763	135	17.776	256	1,41
2011	25.249	143	18.099	337	18.017	241	1,40
2012	25.382	133	18.112	13	18.169	151	1,40
2013	25.441	59	18.991	879	18.253	84	1,39
2014	25.492	51	19.113	122	18.354	101	1,39

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento: Estimación del Parque de Viviendas e INE: Proyecciones de Hogares 2014-2029.

Los datos de la Estimación del Parque de Viviendas del Ministerio de Fomento están desagregados por provincias y ello permite elaborar la figura 2 en la que se representan los cocientes de localización resultantes de relacionar las proporciones de cada provincia en los totales nacionales de viviendas y de población. El promedio de los cocientes de todas las provincias es 1,11. Por encima de este valor, las mayores concentraciones de viviendas se encuentran en las provincias que han experimentado un mayor despoblamiento, que no siempre son zonas de localización de vivienda secundaria, lo que viene a indicar la importancia de la emigración en el fenómeno de las viviendas desocupadas. Hay que subrayar también que los índices de localización más débiles corresponden a las grandes

zonas metropolitanas. Es también muy ilustrativo de estos desequilibrios que las provincias de Ávila, Segovia, Soria, Teruel y Cuenca apenas superan el 54 % de Vivienda Principal, mientras que las tres provincias del País Vasco, Madrid y Barcelona tienen porcentajes por encima del 87 %.

Figura 2. Cocientes de localización. Estimación del parque de viviendas en España a nivel provincial. Año 2014



Fuente: Elaboración propia con base de datos del Ministerio de Fomento.

En otro intento de aproximación a la lógica de la desigualdad territorial en la distribución del exceso de viviendas existente, los valores de la tabla 4 reflejan que, si dejamos a un lado los municipios más pequeños, que como se sabe integran la mayor parte del territorio nacional, el exceso de viviendas es inversamente proporcional al tamaño del municipio, de forma que es en los que tienen entre 2.500 y 10.000 viviendas donde encontramos valores por encima de una vivienda y media por hogar, indicador que no llega a 1,3 en los núcleos de mayor tamaño.

Tabla 4. Distribución de la sobredimensión del parque en España según el número de viviendas principales por municipio. Año 2011

Grupos de municipios según el número de viviendas principales en 2011	Viviendas por cada hogar
Municipios con menos de 2.500 viviendas	1,36
Entre 2.500 y 4.999 viviendas	1,60
Entre 5.000 y 9.999	1,60
Entre 10.000 y 19.999	1,48
Entre 20.000 y 39.999	1,43
Entre 40.000 y 99.999	1,31
Municipios con 100.000 o más viviendas	1,29
Total Nacional	1,39

Fuente: Elaboración propia a partir del INE: Censos de Población y Viviendas 2011. Viviendas. Principales resultados.

Asumiendo como un hecho cierto el exceso de viviendas y su desigual distribución territorial, es imprescindible disponer de información más fiable y detallada sobre la localización, las características y los usos de los 6,4 millones de viviendas que la estadística oficial agrupa bajo la denominación de No Principales. Por el momento tenemos una cuarta parte del parque residencial en una especie de agujero negro que oculta información básica e impide hacer una correcta valoración de la utilización del parque residencial, de lo que se resienten las políticas de vivienda, la ordenación del territorio, la economía y las haciendas públicas.

3.3. La antigüedad del parque

La evolución de una vivienda tiene ritmos muy diferentes a los que rigen el ciclo vital de sus moradores. El análisis de la antigüedad del parque permite una somera aproximación a su utilidad y disponibilidad, teniendo en cuenta que también habría que cruzarla con las nuevas necesidades en prestaciones y programas de habitabilidad, que surgen de la dinámica de las formas de convivencia y de los cambios sociales en general.

De acuerdo con la información que proporciona el Censo de 2011 en cuanto a la fecha de construcción de las viviendas, un 12,8 % es anterior a 1950 y en los ámbitos urbanos esa proporción se hace menor.

El parque construido entre 1950 y 1970, una quinta parte del total, en su mayor parte son viviendas de reducido tamaño y de escasa calidad edificatoria y urbanística, han vivido un proceso de deterioro y una progresiva inhabitabilidad frente a los estándares actuales. Son, en buena medida, las viviendas que fijaron la localización de las generaciones inmigrantes de aquellos años. Conforman barrios y zonas muy consolidadas de nuestras ciudades, que concentran los intensos y crecientes flujos de desaparición de hogares, a los que hacíamos referencia en el apartado anterior. Es sobre estas viviendas, especialmente las localizadas en los municipios de mayor carácter urbano, donde habrá que efectuar actuaciones de rehabilitación física y de adecuación a los nuevos tipos de hogares. Se trata de aprovechar la oportunidad de regeneración de espacios urbanos con grandes

ventajas por su centralidad y como alternativa a los nuevos desarrollos que, además de consumir innecesariamente territorio, ofrecen soluciones de dudosa sostenibilidad por sus mayores exigencias de movilidad obligada.

Tabla 5. Antigüedad del parque en España por tipos de municipios

	Total Nacional		Municipios de más de 100.000 habitantes o capitales de provincia		Municipios de 10.000 a 100.000 que no sean capitales de provincia		Resto ^(*)	
Antes de 1950	3.218.238	12,8%	776.774	10,0%	499.030	7,7%	1.942.434	17,8%
1950-1970	5.407.303	21,5%	2.222.385	28,5%	1.169.660	18,0%	2.015.258	18,5%
1971-2001	11.544.741	45,8%	3.527.864	45,3%	3.340.933	51,5%	4.675.944	42,8%
2002-2011	4.349.424	17,3%	1.058.744	13,6%	1.244.475	19,2%	2.046.205	18,7%
no consta	688.917	2,7%	208.054	2,7%	238.525	3,7%	242.338	2,2%
Total	25.208.623	100,0%	7.793.821	100,0%	6.492.623	100,0%	10.922.179	100,0%

Porcentajes sobre los totales nacionales							
Antes de 1950		100,0%		24,1%		15,5%	60,4%
1950-1970		100,0%		41,1%		21,6%	37,3%
1971-2001		100,0%		30,6%		28,9%	40,5%
2002-2011		100,0%		24,3%		28,6%	47,0%
no consta		100,0%		30,2%		34,6%	35,2%
Total		100,0%		30,9%		25,8%	43,3%

^(*)El INE no ofrece datos para los municipios de menos de 10.000 habitantes, por lo que esta columna se ha obtenido por diferencia.

Fuente: Elaboración propia a partir del INE: Censo de Vivienda 2011.

En esa misma línea es también significativo el dato de que el 47% de las viviendas construidas entre 2002 y 2011 se localizan en municipios de menos de 10.000 habitantes. Estos, en muchos casos, son los que acogen la expansión de los procesos de metropolitanización, los cuales más que a la lógica de un proceso de desarrollo urbano adecuadamente estructurado, responden a indeseables “efectos frontera” en un inaceptable marco de competencias intermunicipales. Se ponen aquí una vez más en evidencia las estrategias “desarrollistas”, apoyadas en los

ayuntamientos más “necesitados” y “complacientes”, y la falta de políticas de ordenación y coordinación territorial.

Es importante que no se sigan produciendo nuevos desarrollos residenciales carentes de racionalidad sociodemográfica, territorial y económica, pero para poder determinar cuántas viviendas son necesarias, antes habrá que conocer la capacidad de alojamiento del parque existente o en construcción, y cuántas viviendas podrían ser utilizables tras su adecuación física y funcional a las necesidades generadas por la dinámica de hogares.

3.4. Regímenes de tenencia y precios, dos factores determinantes

El análisis del parque residencial habría de servir fundamentalmente para evaluar su utilidad ante las necesidades de alojamiento. Desde esa perspectiva, dos de las características más determinantes son el régimen de cesión con que se oferta la vivienda y su precio.

El marcado predominio de la vivienda en venta es una de las características fundamentales a la hora de valorar cualquiera de los problemas que se producen en España en torno a la vivienda. Como ya se ha explicado, la compra de la vivienda es, al margen de cualquier otra consideración, una inversión y ello convierte a la vivienda en un activo económico, lo que la sitúa a la vez en la génesis y en las consecuencias de un modelo impregnado de estrategias para generar elevadas plusvalías y favorecer la especulación. Ese carácter de inversión segura y, hasta el estallido de la “burbuja”, muy revalorizable favorece la subida de precios, lo cual es interesante para los propietarios, que ven incrementarse su patrimonio, pero dificulta las condiciones de acceso para quienes necesitan un alojamiento. Sin ese carácter de inversión, difícilmente se habrían producido ventas de viviendas por encima de las necesidades de alojamiento y no se habría producido el desarrollismo residencial a ultranza, que ha dado lugar a una sobreoferta de lamentables efectos económicos y territoriales.

El Censo de 2011 refleja unas proporciones de alquiler del 13,5 % para el total nacional y que solo supera ampliamente el 15 % en las grandes aglomeraciones urbanas. Esta mayor presencia del alquiler tiene que ver con circunstancias del mercado de la vivienda y también con otros aspectos de la dinámica urbana, como el mercado laboral y la aparición de nuevas tipologías de hogares (tabla 6).

**Tabla 6. Viviendas en España por regímenes de tenencia y tamaños de municipios.
Año 2011**

Régimen de tenencia	Tamaño de municipios											
	Total Nacional		menos de 10.000		10.001 a 50.000		50.001 a 100.000		100.001 a 500.000		mayores de 500.000	
	Abs.	Rel. (%)	Abs.	Rel. (%)	Abs.	Rel. (%)	Abs.	Rel. (%)	Abs.	Rel. (%)	Abs.	Rel. (%)
Propia	14.274.987	78,9	3.102.802	81,7	3.786.022	80,4	1.737.190	79,0	3.380.765	78,9	2.268.209	73,4
Alquilada	2.438.574	13,5	312.499	8,2	565.654	12,0	318.231	14,5	620.998	14,5	621.192	20,1
Otros	1.370.130	7,6	381.945	10,1	357.479	7,6	143.574	6,5	285.563	6,7	201.571	6,5
Total	18.083.692	100	3.797.246	100	4.709.155	100	2.198.994	100	4.287.326	100	3.090.970	100

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Censo de Población y Vivienda 2011.

La suma de las viviendas ofrecidas en venta y en alquiler en dos importantes portales inmobiliarios⁴ refleja una situación algo diferente. Sin olvidar los sesgos que pueden ofrecer estas fuentes, tanto por el momento de la observación como por una posible desigual implantación de los respectivos portales en las zonas más o menos urbanas, es interesante destacar la mayores proporciones de alquiler en capitales de provincia que cuentan con sedes universitarias (tabla 7).

Es evidente la necesidad de indagar sobre las características de los hogares que viven en alquiler, sólo con una mejor información se podrán contrastar las hipótesis que se vienen manejando para explicar el rechazo existente por este modo de tenencia de la vivienda.

**Tabla 7. Capitales españolas de provincia con mayores proporciones de alquiler.
Año 2015**

Total de capitales de provincia	17,3
Córdoba	19,0
Oviedo	19,5
Guadalajara	19,7
Badajoz	20,3
Madrid	20,3
León	21,2
Segovia	21,4
Sevilla	22,1
Barcelona	22,7
Las Palmas	23,3
Cuenca	23,5
Orense	23,5
La Coruña	23,8
Cádiz	24,4
Pontevedra	25,0
Pamplona	26,6
Salamanca	27,3
Granada	27,7
Toledo	29,1
Soria	32,2
Ciudad Real	32,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *idealista.com* y *fotocasa.com* obtenidos el 15 de octubre de 2015.

Por encima de cualquier valoración estadística, el rasgo más diferenciador de los regímenes de tenencia y de precios de la vivienda en España está en la inexistencia de vivienda social en alquiler. El escaso 2 % de vivienda pública en alquiler, que se maneja como dato más fiable, es la constatación de la inexistencia de esta posibilidad para los hogares españoles. Hay que comenzar por decir que ni

⁴ Datos obtenidos en *idealista.com* y *fotocasa.com* en octubre de 2015.

quiera existe el concepto tal como se entiende en buena parte de los países europeos. En España la vivienda social en alquiler ha sido una solución excepcional, pensada para colectivos que por su extrema carencia de recursos no pueden incluirse en los programas de vivienda protegida en venta. Con frecuencia, han sido actuaciones impregnadas de componentes segregadores que favorecen la formación de guetos, incluso al concentrar este tipo de viviendas en localizaciones poco favorables cuando no marginadas (Vinuesa *et al.*, 2009: 517; De la Riva *et al.*, 2011).

Las recientes medidas excepcionales (SAREB, Fondo Social de Viviendas) son una respuesta forzada ante la alarma social creada por la intensificación de los desahucios y su repercusión mediática, y en el mejor de los casos sólo un paliativo de emergencia para aliviar síntomas. Siguiendo la experiencia de otros países europeos (Moya, 2008), convendría promover una oferta de vivienda social en alquiler por iniciativa de las administraciones públicas y gestionada con la colaboración de empresas mixtas o sin ánimo de lucro. La aparición de parques de vivienda social en alquiler que proporcionasen ofertas diversificadas y flexibles es la respuesta imprescindible para el necesario cambio de modelo que reclama la política de vivienda (Burón, 2008).

Mientras la debilidad del alquiler y, especialmente, la ausencia de un modelo de alquiler social, presenta una lamentable homogeneidad territorial, los precios, primer obstáculo de los hogares para satisfacer sus necesidades de alojamiento, son también el principal factor de desigualdad territorial. Las experiencias y los estándares de vivienda social en alquiler de otros países europeos podrían servir de referencia (Alguacil *et al.*, 2013: 69).

En la tabla 8, elaborada a partir de los escasos datos disponibles sobre precios de alquiler, se constatan importantes desequilibrios entre ámbitos. Una oferta adecuada y suficiente en cada ámbito local de alquileres de precio social regulado y adecuado a los niveles de renta de los hogares, serviría también para mitigar los efectos del círculo vicioso que se produce entre los desequilibrios territoriales y los precios de la vivienda (Moreno *et al.*, 2012).

Tabla 8. Dispersión territorial de precios de alquiler de vivienda en España. Año 2015

	Precio promedio (€/m ²)	Desviación Estándar	Cociente de Variación
Distritos de Madrid	10,8	2,2	20
Municipios de Madrid	7,9	1,6	20
Conjunto Madrid	9,0	2,4	26
Distritos de Barcelona	13,3	2,4	18
Municipios Barcelona	8,8	2,3	26
Conjunto Barcelona	10,2	3,1	30
Resto de España	5,8	1,7	30
Conjunto de España	8,6	3,1	36

Fuente: Elaboración propia a partir de *idealista.com*: Informe de Precios de Idealista. Histórico de alquileres (consultado 1 de noviembre de 2015).

4. Conclusiones

La última “burbuja” y el consecuente periodo de crisis inmobiliaria han hecho especialmente evidente la necesidad de un cambio de modelo en la utilización del territorio para poder dar una adecuada respuesta a las necesidades de vivienda.

Las principales consecuencias de este modelo de construcción de ciudad, supeditado a los intereses económicos del negocio inmobiliario y desprovisto de la racionalidad que se supone deben imponer los poderes públicos en busca del interés general son: a) La sobreproducción de viviendas; b) el consumo innecesario de territorio; c) la falta de adecuación entre la oferta de viviendas y las necesidades derivadas de la dinámica sociodemográfica; y d) las grandes dificultades que siguen teniendo que afrontar la mayor parte de los hogares para satisfacer el derecho básico fundamental de disponer de una vivienda digna y adecuada.

En los ámbitos locales el modelo de crecimiento en torno al ladrillo se ha percibido como la única opción para un desarrollo fácil y rápido, en competencia con los territorios circundantes. La planificación urbanística y territorial no se ha servido de la perspectiva sobre la dinámica de hogares, no se ha supeditado la construcción de viviendas al estudio previo de las necesidades específicas de cada ámbito. Por el contrario, siguiendo las pautas de un mercado en busca de plusvalías, se ha actuado considerando que la demanda de vivienda era ilimitada, se ha despilfarrado un bien limitado e irreproducible como el territorio y se han construido viviendas que nunca servirán para responder a las necesidades de alojamiento. No ha hecho acto de presencia la voluntad política de garantizar realmente el derecho básico a disfrutar de un alojamiento digno.

La dinámica demográfica anuncia una progresiva reducción de los flujos de nuevos hogares por emancipación y un incremento de las desapariciones por extinción, pero el cambio de modelo pasa por disponer de información fiable y adecuada sobre los flujos que alimentan el número y las tipologías de nuevos hogares a nivel local, porque la sobredimensión del parque a nivel nacional (1,4 viviendas por hogar) no impide que puedan darse situaciones de escasez de oferta adecuada para ciertos tipos de hogares en ámbitos concretos.

El despilfarro y los desequilibrios no son únicamente efecto de los excesos de los últimos años, también son consecuencia de no haber valorado adecuadamente la oportunidad de renovar una tercera parte del parque existente que, con más de 50 años de antigüedad, vive un proceso natural de reemplazo de sus moradores y está exigiendo intervenciones para su rehabilitación y su adecuación funcional a las nuevas demandas sociodemográficas.

La política de vivienda ha estado dirigida a favorecer la construcción y la compra, sin la menor preocupación por los efectos inflacionistas sobre los precios. Es un modelo que se mantiene prácticamente inmutable desde mediados del siglo XX, está concebido para apoyar a los sectores vinculados a la construcción y para fomentar la vivienda en propiedad, que se ha convertido en el único modo de tenencia deseable. El alquiler sólo puede aceptarse como un mal menor temporal. Probablemente, la existencia de soluciones de alojamiento social en alquiler para capas amplias de la sociedad, no sólo para los colectivos más vulnerables, habría evitado la mercantilización de las ayudas públicas de la VPO. Además, actuaría como un contrapeso al mercado enfriando las tensiones desarrollistas, apaciguando

los precios, propiciando una reducción de las desigualdades territoriales y, sobre todo, cumpliendo el objetivo de asegurar un alojamiento digno y adecuado a todos los hogares (art. 47 de la Constitución Española).

5. Bibliografía

- Alguacil Denche, A.; Alguacil Gómez, J.; Arasanz Díaz, J.; Fernández Evangelista, G., Paniagua Caparrós, J.L.; Olea Ferreras, S.; Renes Ayala, V. (2013). *La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Alguacil Gómez, J.; Camacho Gutiérrez, J.; Hernández Aja, A. (2014). La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. 27 (1): 73-94.
- APCE-AFI. (2003). *Estimación de la demanda de vivienda en España (2003-2008)*. Madrid: AFI.
- Burón Cuadrado, J. (2008). Una política de vivienda alternativa. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XL (155): 9-40.
- Burriel de Orueta, E.L. (2002). Análisis geodemográfico y planificación territorial en España. *Estudios Geográficos*. LXIII (248/249): 443-469.
- Burriel de Orueta, E.L. (2008). La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006), en *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Burriel, E.L. (2016). *Empty Urbanism: the bursting of the Spanish housing bubble*. *Urban Research & Practice*. 9 (2): 158-180.
- Defensor del Pueblo. (2013). *Estudio sobre viviendas protegidas vacías*. (en línea). <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-03-Estudio-Viviendas-Protegidas-Vac%C3%ADas.pdf> [consulta 10 octubre 2015].
- Feria Toribio, J.M.; Andújar Llosa, A. (2015). Movilidad residencial metropolitana y crisis inmobiliaria. *Anales de Geografía*. 35 (1):13-40.
- Leal Maldonado, J. (2007). Regulación, distribución y desarrollo del suelo como objetivos de la Ley, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. (152-153): 277-289.
- Matea Rosa, M. Ll.; Sánchez Carretero, M.C. (2015). Creación de hogares y necesidades de vivienda nueva principal a medio plazo. *Boletín Económico del Banco de España*, octubre de 2015: 39-53.
- Méndez Gutiérrez del Valle, R.; Abad, L.D.; Echaves, C. (2015). *Atlas de la crisis, Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Madrid: Editorial Tirant lo Blanch.
- Ministerio de Vivienda. (2007). *Estimación del parque de vivienda Viviendas principales y no principales por comunidades autónomas y provincias. Serie 2001-2006. Notas metodológicas*. (en línea). http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=view&id=687&Itemid=430 [Consulta 15 de septiembre de 2015].
- Moreno Jiménez, A.; Vinuesa Angulo, J.; Cañada Torrecilla, R.; Martínez Suárez, P. (2012). Los desequilibrios y reequilibrios intraurbanos en Madrid. Diagnóstico 2011. En *Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid*. (34): 81-120.

- Moya González, L. (Ed.). (2008). *La vivienda social en Europa. Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*. Madrid: Marea Editores.
- Naciones Unidas. (2008). *Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Misión a España. Consejo de Derechos Humanos*. (en línea). http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35 [Consulta 11 de agosto de 2015].
- Naredo Pérez, J.M. (2004). Perspectivas de la vivienda. *ICE, Consecuencias de la evolución demográfica en la economía*. (815): 143-154. (en línea). http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_815_143-154_2AD5462E17EB26F951E1FFDEC2331F2B.pdf [Consulta 15 de julio de 2008].
- Palacios García, A. (2008). Fuentes estadísticas sobre la vivienda en España: un obstáculo para el diseño de la política de vivienda. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona. XII, (270): 38. (en línea) [<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-38.htm>] [Consulta 15 de agosto de 2015].
- Parlamento Europeo. (2008). *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas*. (en línea). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+XML+V0//ES> [Consulta 16 de agosto de 2015].
- Poder Judicial (2015). El Tribunal Supremo confirma la nulidad de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Ávila (en línea) <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/El-Tribunal-Supremo-confirma-la-nulidad-de-la-modificacion-del-Plan-General-de-Ordenacion-Urbana-de-Avila> [consulta 15 de septiembre de 2015]
- RTVE.ES. (2014). *Documentos TV, Casas vacías, las nuevas ruínas*. (en línea). <http://www.rtve.es/alacarta/videos/documentos-tv/documentos-tv-casas-vacias-nuevas-ruinas/2884818/> [Consulta 16 de septiembre de 2015].
- Riva Ámez, J.M. de la,; Palacios García, A.; Vinuesa Angulo, J. (2011). Demanda de vivienda, crecimiento residencial y segregación socio-espacial: el caso de los PAU's madrileños. En Gozálviz, V., Marco J.A. (Eds.): *Urbanismo expansivo. De la utopía a la realidad. Actas del XXII Congreso de Geógrafos Españoles*. Alicante: Universidad de Alicante. (en línea). <http://web.ua.es/es/xxiicongresoage/documentos/resumen-segunda/de-la-riva-palacios-y-vinuesa.pdf> [Consulta 16 de octubre de 2015].
- Rodríguez Alonso, R. (2004). Infratilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias. *Boletín CF+S 29/30. Notas para entender el mercado inmobiliario*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, (en línea). <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arro3.html>. [20 de septiembre de 2015].
- Rullán Salamanca, O.; Artigues Bonan, A.A. (2007). Estrategias para combatir el encarecimiento de la vivienda en España. ¿Construir más o intervenir en el parque existente? *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, XI (245):1. (en línea) <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24528.htm> [20 de septiembre de 2015].
- Sánchez Mínguez, F.; Sanz Guerra, J.L. (2015). Oferta, demanda y necesidades de viviendas en época de bonanza: el caso de Valladolid y su entorno. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLVII (183): 57-72.

- Schulz-Dornburg, J. (2012). *Ruinas modernas. Una topografía de lucro*. Barcelona: Editorial Ambit.
- Terán, F. de (1996). Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XXVIII, (107-108): 167-184.
- Terán, F. de (1997). Resurgam (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento). *Revista Urban*, (7): 9-27.
- Valenzuela Rubio, M. (2013). La vivienda tras la ‘burbuja: grandes retos para un futuro incierto. En Fundación Encuentro. Informe España 2013. (pp. 291-425). Madrid: Fundación Encuentro.
- Vara Muñoz, J. L.; Vinuesa Angulo, J. (2007). El problema de la vivienda en la prensa: entre contradicciones y falacias. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. XII 760, (en línea) <http://www.ub.es/geocrit/b3w-760.htm>. [22 de septiembre de 2015].
- Vinuesa, Angulo J. (Ed). (1994). Demografía. Análisis y Proyecciones. Madrid: Editorial Síntesis.
- Vinuesa Angulo, J. (2008). La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (39). (en línea) <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-39.htm> . [22 de septiembre de 2015].
- Vinuesa Angulo, J.; Riva Ámez, J.M. de la,; Palacios García, A. (2008) *El fenómeno de las viviendas desocupadas*. Madrid: FUAM. (en línea) <https://repositorio.uam.es/xmlui/handle/10486/4114> [22 de septiembre de 2015].
- Vinuesa Angulo, J.; Riva Ámez, J.M. de la ; Palacios García, A. (2009). Política de vivienda y urbanismo. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XLI (161-162), 505-520.
- Vinuesa Angulo, J. (2013). *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario*. Madrid: Díaz Pons.
- Vinuesa Angulo, J.; Martín Cortés, B. (2013). La (sobre) dimensión del crecimiento residencial en Madrid. El planeamiento urbanístico como coartada, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. 59 (1): 51-74.