

XXIX REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES

Santander, 27 y 28 de Noviembre de 2003

Título: Aspectos Regionales de las Competencias en Materia de Vivienda y Urbanismo en Andalucía.

Autores: M^a Teresa Sánchez Martínez (tsanchez@ugr.es)

Universidad de Granada

Área Temática: Políticas regionales impulsadas por los gobiernos regionales

RESUMEN

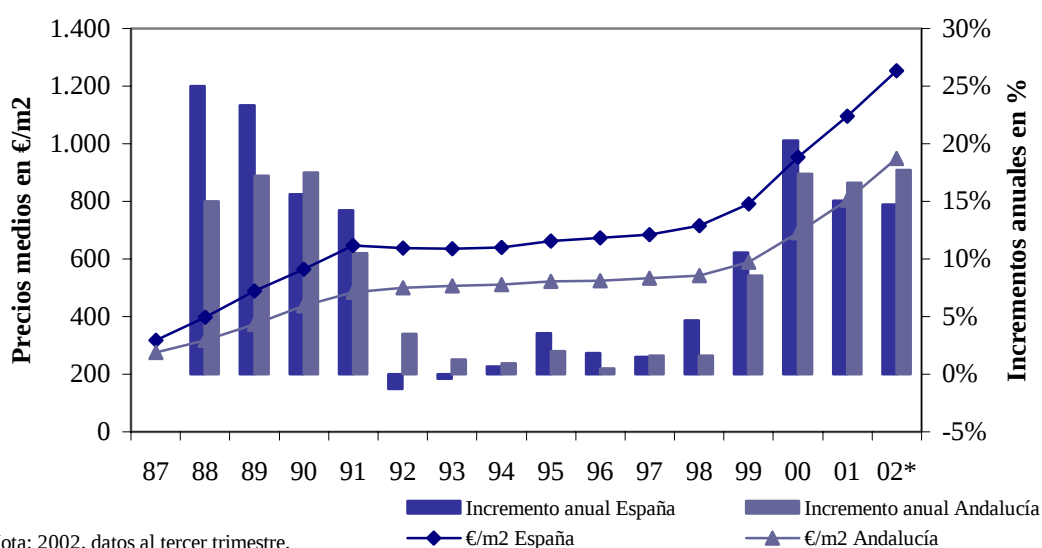
A lo largo de este estudio vamos a analizar cómo las distintas coyunturas económicas que se han sucedido a lo largo de estos cerca de veinte años de competencia en materia de Vivienda y Urbanismo de la Comunidad Autónoma Andaluza, han marcado con fuertes acentos la política de vivienda de esta comunidad.

Desde la recepción por la Junta de Andalucía de las competencias en materia de vivienda en 1984, sus actuaciones han perseguido afrontar los problemas de alojamiento que en ese momento se transferían, en una región extensa y con una población en rápido proceso de cambio, en la que se ha producido un aumento del peso demográfico en los núcleos o áreas urbanas de mayor dimensión poblacional. Con la puesta en marcha del Plan de Andaluz de Vivienda 1992-1995 y los siguientes, II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999 y el actualmente vigente III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002, se ha pretendido ofrecer una política de vivienda más selectiva, para atender estos segmentos de población más necesitados a través de incrementar sus propios programas de promoción pública.

1. Panorama general

El mercado español de la vivienda ha experimentado fuertes convulsiones en las dos últimas décadas. La comunidad autónoma de Andalucía no escapa a las inflaciones inmobiliarias y a la problemática del suelo. El aumento de los precios de las viviendas en Andalucía ha sido algo más moderado que los correspondientes a la media española, donde el precio medio de la vivienda en Andalucía en el tercer trimestre de 2002 era de 948 euros por metro cuadrado, frente a los 1.254,2 euros por metro cuadrado de España (véase gráfico 1).

Gráfico 1
Evolución de los precios de las viviendas en España y Andalucía e incrementos anuales



Los efectos de tal coyuntura se han dejado sentir de forma inmediata por la población andaluza, en la que millones de familias se encuentran hipotecadas de por vida (con la consiguiente merma en su capacidad adquisitiva), con un número creciente de ciudadanos, fundamentalmente los jóvenes, con problemas importantes de accesibilidad, para los que adquirir una vivienda se ha convertido en un objetivo inalcanzable, sin la alternativa que ofrece la vivienda en alquiler, ya que la oferta de este tipo de vivienda se encuentra actualmente en los niveles más bajos de su historia, aproximadamente el 12% del parque total de viviendas.

En Andalucía, el esfuerzo de acceso a una vivienda por parte de una familia monosalarial se sitúa en el año 2002, en el 41,6% de la renta familiar bruta (desde el punto de vista de la óptica financiera, el tanto de esfuerzo normal que debe realizar una familia en el pago de las anualidades financieras correspondientes a un préstamo hipotecario, no debe exceder de un tercio de su renta, para no comprometer la solvencia de sus prestatarios). Este esfuerzo resulta algo más de nueve puntos porcentuales por debajo de la media española, lejos de los alcanzados por las comunidades de Baleares, Madrid, País Vasco y Cataluña. No obstante, el dato de esfuerzo de acceso se elevan sustancialmente cuando se trata de capitales de provincias, siendo para Andalucía del 51,9%, a menos de quince puntos porcentuales por debajo de la media del resto de las capitales de provincias en España. Estos porcentajes alcanzados en los últimos años (periodo 1999-2002) no se habían registrado desde principios de los noventa, con el anterior *boom* inmobiliario, tanto para Andalucía como para España¹.

2. Desarrollo de la política de vivienda en Andalucía

Desde la recepción por la Junta de Andalucía de las competencias en materia de vivienda en 1984, sus actuaciones han perseguido afrontar los problemas de alojamiento que en ese momento se transferían, en una región extensa y con una población en rápido proceso de cambio, en la que se ha producido un aumento del peso demográfico en los núcleos o áreas urbanas de mayor dimensión poblacional. Los datos censales de población y vivienda así lo confirman. En los dos últimas décadas, la población andaluza ha crecido ha crecido un 14,23%, casi cinco puntos porcentuales por encima de la media nacional, destacando la provincia de Almería, con una variación del 30,65%, seguida de Málaga y Sevilla, con un 25,49% y un 16,86% respectivamente (véase cuadro 1). Con la puesta en marcha de tres planes de vivienda (I Plan de Andaluz de Vivienda 1992-1995, II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999 y el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002), se ha pretendido ofrecer una política de vivienda más selectiva, para atender estos segmentos de población más necesitados a través de incrementar sus propios programas

¹ Datos del Banco de España y del Ministerio de Fomento para 2002.

de promoción pública. En la actualidad se está desarrollando la normativa del que sería el IV Plan Andalúz de Vivienda y Suelo 2003-2005.

Cuadro 1
Variaciones de la población de derecho según los Censos 2001, 1991 y 1981

	Población			Variación relativa en porcentaje		
	Censo 2001	Censo 1991	Censo 1981	Censo 1991/ Censo 1981	Censo 2001/ Censo 1991	Censo 2001/ Censo 1981
Almería	536.731	455.496	410.831	10,87	17,83	30,65
Cádiz	1.116.491	1.078.404	988.388	9,11	3,53	12,96
Córdoba	761.657	754.452	720.823	4,67	0,95	5,66
Granada	821.660	790.515	758.618	4,20	3,94	8,31
Huelva	462.579	443.476	418.584	5,95	4,31	10,51
Jaén	643.820	637.633	639.821	-0,34	0,97	0,63
Málaga	1.287.017	1.160.843	1.025.609	13,19	10,87	25,49
Sevilla	1.727.603	1.619.703	1.478.311	9,56	6,66	16,86
Andalucía	7.357.558	6.940.522	6.440.985	7,76	6,01	14,23
TOTAL NACIONAL	40.847.371	38.872.268	37.682.355	3,16	5,08	8,40

Fuente: INE.

A lo largo de este epígrafe se va a analizar cómo las distintas coyunturas económicas que se han sucedido a lo largo de estos años de competencia en materia de Vivienda y Urbanismo de la Comunidad Autónoma Andaluza, han marcado con fuertes acentos la política de vivienda de esta comunidad.

2.1. Proceso de Descentralización de la Política de Vivienda. Periodo 1984-1991

En materia de vivienda, los traspasos de funciones y servicios desde el Estado a la Comunidad Autónoma se realizaron en 1984 (Real Decreto 3481/1983, de 28 de diciembre, BOJA núm. 24, de 13 de marzo de 1984). En estos momentos se empieza a plantear la introducción de un nuevo modelo de política de vivienda. El problema de alojamiento en una región como Andalucía, extensa, muy poblada, con un sistema urbano dinámico, una demografía aún vitalista y una pobreza evidente, exigía introducir modificaciones substanciales en las prácticas heredadas y generar nuevos programas de vivienda para atender las diversas situaciones de necesidad y la utilización de los recursos de forma diferente. Ejemplos de todos estos nuevos programas de vivienda son las Actuaciones Singulares de Vivienda, la Autorehabilitación de Vivienda, la Eliminación de Infravivienda, Mejora de la Vivienda Rural y la Arquitectura Bioclimática. La rehabilitación empieza a cobrar trascendencia, por la

significación que encierra desde el punto de vista de la demanda y de la práctica de los operadores inmobiliarios públicos y privados.

No obstante, los cambios producidos durante este periodo en la región son muy relevantes, y están necesitados de una mayor profundización de las líneas iniciadas en el mercado de la vivienda. En primer lugar se constata el aumento del peso demográfico en las áreas metropolitanas y de concentración de mayor dimensión (Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz, Jerez de la Frontera, Granada y las áreas de influencia de las capitales de Almería, Córdoba, Huelva y Jaén), que pasaron de 3,3 millones de andaluces en 1981, a sumar 420.000 habitantes más, un total de 3,7 millones en 1991, lo que ha supuesto el 82% del crecimiento poblacional andaluz y el 50% del crecimiento total de España en este periodo intercensal. Todo ello conlleva, dentro del ámbito inmobiliario, a una fuerte concentración de las necesidades de viviendas dentro de un sistema urbano con una fuerte complejidad funcional.

A pesar del crecimiento que experimenta el parque de viviendas principales en dichas áreas, unas 184.000 viviendas (un incremento del 21,45%), que en condiciones normales sería suficiente para compensar el déficit operado en este ámbito, no se han subsanado las carencias de vivienda por parte de importantes colectivos de población a consecuencia de las especiales condiciones del mercado inmobiliario.

En estos momentos se estaba produciendo el denominado *boom inmobiliario* de finales de los ochenta, caracterizado por el elevado precio del suelo y de la vivienda, que junto a las elevadas tasas de interés. Al mismo tiempo, se produce un fuerte retroceso de la producción de vivienda protegida, la VPO, frente al auge de la oferta de la vivienda libre, fenómeno especialmente intenso en las principales áreas urbanas. Todas estas circunstancias, cuyas causas deberían ser objeto de una exposición minuciosa, pero que sin duda escapan del marco de nuestro estudio, provocaron que a partir de entonces se hablase del “problema de la vivienda”, como un grave problema de accesibilidad.

En el campo de la política de vivienda se empieza a constatar una importante falta de coordinación entre la política de suelo y de vivienda, y de la necesidad de encontrar suelo más barato para la producción de VPO. Esta

problemática provocó la denominada “ruralización de las actuaciones”, es decir, que la promoción del sector público se derivase hacía zonas urbanas menos pobladas, en la que el suelo era más asequible.

De las VPO promovidas directamente por la Junta de Andalucía en este periodo, la mitad (concretamente el 50,62%) se han concentrado en municipios por debajo de 20.000 habitantes, en los que sólo residen el 37,4% de la población, mientras que en lo que se refiere a las VPO de promoción privada, la mayor concentración, un 58%, se produjo en los municipios cuya población se encuentra comprendida entre los 5.000 y 100.000 habitantes, en los que reside el 48,2% de la población².

En este contexto, de grandes cambios estructurales, con un problema importante de accesibilidad a la vivienda por gran parte de la población andaluza y nacional, con un nuevo plan estatal de la vivienda diseñado por la Administración Central, el Plan de Vivienda 1992-1995 (RD 1668/91 y RD 1.932/1991), la comunidad andaluza asume plenamente sus competencias exclusivas en materia de vivienda y suelo en el ámbito territorial andaluz, y pone en marcha el Plan Andaluz de la Vivienda 1992-1995.

2.2. I Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995

La situación en la que se encontraba el mercado de la vivienda en este periodo precisaba la adopción de importantes medidas, la mayor parte de ellas pertenecientes al ámbito estatal³. El Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995, se concibe como un documento marco, complementario a los Reales Decretos 1.668/91 y 1.932/91, pero conteniendo una estrategia propia y unos objetivos explícitos, integrando las aportaciones del Estado junto a sus propias actuaciones. Entre sus objetivos programáticos se encuentran, en primer lugar, el tratar de articular dos políticas, vivienda y suelo, que aún siendo autónomas,

² Información suministrada por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda (COPT de la Junta de Andalucía).

³ Además del Plan Nacional de Vivienda 1992-1995, se añaden otra serie de medidas de carácter estructural que se van a tomar, y que afectan al mercado de la vivienda durante este periodo, como son la Ley 19/1992 sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria, la segunda reforma del Mercado Hipotecario, con la puesta en marcha del proceso de Titulización Hipotecaria (Ley 19/92), y la Ley 2/1994, de Subrogación y Modificación de Préstamos Hipotecarios y por último la nueva Ley 4/1994, de Arrendamientos Urbanos, que establece un nuevo marco regulador de los contratos de alquiler.

han de ir coordinadas si se quiere conseguir el objetivo constitucional que se persigue. En segundo lugar se establecerán prioridades en ambos tipos de actuaciones, concediendo un lugar preferente a aquellos ámbitos territoriales en los que se concentran la mayor parte de la población⁴ (cerca del 62%) y que suponen una gran complejidad social y funcional, con mayores carencias de vivienda.

En tercer lugar, identificar a los colectivos sociales situados en el umbral de solvencia, imposibilitados para acceder a una vivienda. Este colectivo deberá reunir los siguientes requisitos: primer acceso a la vivienda, nivel de renta (hasta 3,5 veces el SMI⁵) y residencia en ámbitos territoriales prioritarios o preferentes.

Para facilitar una mejor definición de los objetivos instrumentales se distingue entre Sector Público y Sector Protegido. El Sector Público estaría constituido por el conjunto de programas de vivienda y suelo, de diseño y promoción pública autonómica, financiadas prioritariamente con cargo a los fondos de la Junta de Andalucía, o bien, en determinados casos, mediante convenios con Ayuntamientos, Entidades locales de carácter territorial u otros promotores públicos⁶. El Sector Protegido sería el integrado por el conjunto de programas de vivienda y suelo, de promoción privada por lo general, con financiación externa y con ayudas públicas, acogidas en su mayor parte a la normativa estatal o a la normativa autonómica complementaria⁷.

Los objetivos cuantitativos aparecen en el cuadro 2, donde se recogen el número de actuaciones de los tres planes andaluces de vivienda llevados a

⁴ A estos efectos se establecen los siguientes, ámbitos de actuación:

Áreas prioritarias (áreas metropolitanas de Sevilla y Málaga, áreas urbanas de Cádiz, Campo de Gibraltar y Granada, las capitales de Almería, Córdoba, Huelva, Jaén y sus áreas de influencia urbana, así como los municipios de más de 50.000 habitantes), *Áreas preferentes* (municipios de carácter intermedio, de más de 20.000 habitantes) y *Resto de las áreas*.

⁵ SMI: Salario Mínimo Interprofesional.

⁶ Los programas del sector público abarcaría las figuras de Promoción Pública de VPO de nueva planta, VPO de Régimen Especial en Alquiler de Promoción Pública, Autoconstrucción, Actuaciones singulares de promoción pública, Actuaciones para la mejora de la Gestión del Patrimonio Público de la Junta de Andalucía

⁷ Los programas del sector protegido incluyen actuaciones de VPO Régimen General, VPO de Régimen Especial en venta, Régimen Autofinanciado, en venta o alquiler, Rehabilitación estatal Viviendas a Precio Tasado, Ayudas en materia de suelo, tanto del Plan Nacional como propias del Plan Andaluz.

cabo en Andalucía. A los efectos de analizar y valorar el grado de cumplimiento del Plan Andaluz de Vivienda 1992/1995, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, empezaremos por diferenciarlas en dos partidas, tal como aparece en el citado cuadro, con las medidas y actuaciones del Plan Nacional y con las específicas de la Comunidad Autónoma. De los instrumentos específicos llevados a cabo por la comunidad, se puede decir que en términos globales el grado de cumplimiento es alto, de un 96,4%. Analizando las realizaciones por bloques de actuación, se han financiado 10.802 viviendas de VPO de promoción pública (un 87,1% sobre lo previsto) y se han rehabilitado un total de 28.437 viviendas (un 105,8 de los objetivos), destacando la rehabilitación preferente.

Cuadro 2
Planes de Vivienda en Andalucía. Actuaciones de Vivienda y Suelo Financiadas

Comparación con Objetivos Fijados						
	Plan 1992/1995		Plan 1996/1999		Plan 1999/2002	
Tipo de actuación	Política Estatal (Nº Viviendas)					
	V.Financiadas	% /Obj.	V.Financiadas	% /Obj.	V.Financiadas	% /Obj.
1.VPO Rég. Especial	10.467	91,0	15.290	157,6	47.392	84,0
2.VPO Rég. General	62.002	155,6	33.763	96,5		
3.Vivienda Precio Tasado	17.306	187,1	5.849	72,2	1.470	46,7
4.Rehabilitación	4.229	51,0	4.480	84,5	7.950	64,9
(1)Total Viviendas (1+2+3+4)	94.004	136,5	59.382	103,1	56.812	79,1
(2)Suelo	28.512	127,2	11.454	77,9	10.653	81,0
Total Actuaciones Plan Nacional	122.516	134,2	70.836	98,0	67.465	79,4
	Comunidad Autónoma (Nº Viviendas)					
	Bienio 1999-2000					
1.VPO Prom. Pública	10.802	87,1	4.430	50,9		
2.Transformación Infravivienda	907	39,4	1.518	66,0	2.389	132,7
3.Rehabilitación de Viviendas	28.437	105,8	32.906	95,4	35.654	110,7
(3)Total Viviendas CC.AA. (1+2+3)	39.239	96,4	38.860	85,4	40.446	98,6
(4)Suelo	-	-	963	10,5	6.124	68,9
Total Actuaciones CC.AA	39.239	96,4	39.823	72,8	46.570	93,4
A-TOTAL VIVIENDAS PLAN (1+3)	133.243	116,8	94.902	92,0	-	-
B-TOTAL ACTUACIONES SUELO (2+4)	28.512	127,2	12.417	52,0	-	-
TOTAL ACTUACIONES PLAN (A+B)	161.755	118,5	110.659	87,1	-	-
GRADO CUMPLIMIENTO TOTAL NACIONAL		114,3		71,7	-	-

Fuente: Dirección General de Arquitectura y Vivienda (COPT) y elaboración propia.

Dentro de las actuaciones del Plan Nacional, el grado de realización es del 134,2%, muy por encima de los objetivos inicialmente marcados. Llama la atención el caso de la VPT, con un grado de cumplimiento del 187,1%,

resultados alcanzados tanto en Andalucía como en el resto de España. Inicialmente esta figura se constituyó para favorecer la adquisición de vivienda usada, en un intento de favorecer la movilización de este mercado, al sacar el stock de viviendas no vendidas o de segunda mano, con tipos de interés subsidiados en los préstamos hipotecarios, pero esta vocación se desvirtuó, convirtiéndose en una nueva forma de producir viviendas. La VPO de régimen general también sobrepasó con creces las previsiones iniciales, con un 155,6%.

Entre las figuras que no han conseguido cumplir sus objetivos son la VPO de régimen especial, aunque se acerca, con un 91% de consecución sobre los objetivos fijados. La rehabilitación tampoco ha conseguido pasar del 51%, dentro de los objetivos de carácter nacional.

A pesar de los buenos resultados globales de este Plan de Vivienda 1992-1995 (muy por encima de los siguientes planes), han de añadirse algunas valoraciones negativas importantes sobre objetivos que no llegaron a cumplirse en su totalidad. Es el caso de la vivienda en alquiler, que sigue presentando un importante déficit. El fomento de este tipo de vivienda no se ha cubierto, las ayudas públicas se han distribuido mayoritariamente para facilitar la compra de viviendas, por lo que nuevamente se queda desprotegido un segmento de población, por debajo de los 2,5 SMI, y en especial los jóvenes, a los que resulta muy difícil acceder a una vivienda en propiedad. El nivel de rehabilitación y reposición sigue siendo insuficiente. Esta no ha encontrado un cauce adecuado para desarrollarse en la medida en la que el plan proponía.

Se produjeron también desviaciones que hacen referencia a cuestiones de orden territorial. En el I Plan 1992-1995 se contemplaba como un objetivo importante el afrontar la problemática de la vivienda en los entornos urbanos. Se observa, sin embargo, que el grueso de las viviendas de nueva construcción promovidas se corresponde, con diferencia, a poblaciones de no más de 250.000 habitantes⁸, con cifras excesivamente reducidas correspondientes a poblaciones con mayor número de habitantes (DGVUA, 1995). Se planteó por

⁸ Se ha producido también una gran concentración de VPO de nueva construcción en poblaciones de 10.000 a 100.000 habitantes, así como, en segundo término, las promovidas en poblaciones de no más de 100.00 habitantes. Sólo las viviendas promovidas para arrendamiento mejoran su distribución en relación con las grandes núcleos urbanos.

tanto, que a la finalización de este Plan de Vivienda Andaluz 1992-1995, le sucediera el II Plan de Vivienda para el siguiente cuatrienio.

2.3. II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999

La aprobación del II Plan de Vivienda 1996-1999 se realiza en un momento de coyuntura política de provisionalidad, en una situación de presupuestos prorrogados para 1996, en espera de los resultados de las elecciones generales celebradas en marzo de 1996.

La política económica se enfrentaba al objetivo de cumplir las condiciones de Maastricht, por lo que los presupuestos se van a elaborar dentro de un contexto de lucha prioritaria por la contención y a la vez reducción del déficit público. Al mismo tiempo, la confluencia con la Europa comunitaria está comportando el abaratamiento del precio del dinero, existiendo en los últimos tiempos una importante competencia en la oferta que realizan las cajas y bancos en el mercado hipotecario (Sánchez Martínez, 2002).

El II Plan Andaluz de Vivienda estaba previsto que finalizara en el año 1999, pero algunas cuestiones que a continuación señalaremos hicieron que éste no llegara a su término, promulgándose el Decreto 259/1998, de 15 de diciembre sobre la formulación del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo.

De esta forma, los objetivos que previamente se habían convenido para un cuatrienio hubieron de ajustarse al trienio 1996/1998. En términos cuantitativos, el cumplimiento de los objetivos inicialmente aprobados se redujeron a 127.000 actuaciones, entre vivienda y suelo, de las que se ejecutaron un total de 110.659 actuaciones, lo que significa que se cumplió el 87,1% de lo previsto inicialmente.

Dentro de los programas específicos del II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, en lo que a instrumentos de la Comunidad Autónoma se refiere, el cumplimiento de los objetivos fue del 72,8%, un total de 39.823 actuaciones, de las cuales 38.860 eran actuaciones en vivienda (sobre las 45.500 previstas, lo que supuso un 85,4%) y tan solo 963 actuaciones de suelo (sobre las 9.200 previstas, cumpliéndose un 10,5%). Para el resto de las actuaciones en vivienda con cargo a la Comunidad Autónoma destacaron los programas de Rehabilitación de Viviendas, situándose en un 95,4%. El resto de los

programas de VPO de Promoción Pública (50,9% de grado de cumplimiento) y de Transformación de Infravivienda (66% de los objetivos) tuvieron unos resultados mas bien modestos.

Para los instrumentos procedentes del Plan Nacional de Vivienda y Suelo, los resultados son algo mejores, con un cumplimiento global del 98%.

2.4. III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002

Con el cambio de gobierno en mayo de 1996 se hace patente que el Plan Nacional de Vivienda 1996-1999 no va a llegar a su fin, siendo sustituido por uno nuevo, más acorde con las nuevas circunstancias políticas y económicas del momento. Con la aprobación del Plan Nacional de Vivienda y Suelo 1998/2001, se produjo un cambio sustancial en la política de vivienda que hasta ahora venían ejecutando, de forma coordinada, la Administración General del Estado y la Administración de la Junta de Andalucía, por lo que se acelera también la aprobación del Decreto 259/1998, promulgándose el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999/2002.

El comportamiento de la economía española durante los últimos años de la década de los noventa se distingue por un fuerte ritmo de expansión. Las altas tasas de crecimiento del PIB, y con las importantes bajadas de los tipos de interés provocan un fuerte aumento de la demanda de viviendas. La construcción de nuevas viviendas en el periodo 1999-2002 ha alcanzado niveles no registrados en España y Andalucía desde los años setenta⁹, produciendo comportamientos especulativos que no favorecen al mercado de la vivienda, sobre todo al segmento de la vivienda protegida. Dadas las características del mercado inmobiliario, estos acontecimientos conllevan, de forma inexorable, a una elevación de los precios de la vivienda. En los últimos años se ha producido un fuerte repunte hacia arriba, concretamente en el 2001, la relación precio/ingresos familiares subió en Andalucía a 4,1 y a 5,5 en el total nacional.

⁹ El número de viviendas iniciadas, según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento (Boletín mensual de Estadística) en 1999, 2000 y 2001 están por encima de las 500.000 unidades (558.260, 594.820 y 561.190 respectivamente), y para Andalucía, estas cifras son superiores a 100.000 (105.400, 121.394 y 130.246 respectivamente).

La programación general de los objetivos del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo incluía un total de 158.000 actuaciones de vivienda y 33.000 de suelo, sumando todo ello un total de 191.000 actuaciones a desarrollar en cuatro años. Este nuevo plan presentaba unos objetivos globales que mantienen la validez de los objetivos programáticos de los I y II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, destacando los siguientes líneas de actuación: Promoción pública de vivienda, con especial interés en el régimen de alquiler, fomento de la promoción privada de vivienda y apoyo a la conservación y rehabilitación y a la transformación de infravivienda. El Decreto 127/2002 de abril, modifica la normativa del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002, ampliando las ayudas a la adquisición, rehabilitación y alquiler de viviendas y adaptándolo al Plan estatal de Vivienda 2002-2005¹⁰.

Los resultados expuestos en el cuadro 2 nos indican que en el bienio¹¹ 1999-2000 se han llevado a cabo 46.570 actuaciones, de las que 40.466 eran de vivienda, con un grado de cumplimiento del 98,6%, y 6.124 lo eran de suelo, de un total programado de 15.085. Serán los programas de rehabilitación los que mayor grado de cumplimiento tienen dentro de los programas autonómicos, destacando la transformación de infravivienda (132,7%) y la rehabilitación singular (110,7%). La movilización del parque de viviendas sólo ha tenido actuaciones en los programas dedicados a adquisición protegida de vivienda usada, con un 106,6% de grado de ejecución. Por último se encuentran, con un grado de ejecución por debajo de lo previsto, las actuaciones de suelo, de un 68,9% las promovidas por la Comunidad.

¹⁰ Entra las novedades mas importantes incluidas en este RD 127/2002 se establece que: para jóvenes menores de 35 años, mayores de 64 años, familias numerosas, familias monoparentales, personas con discapacidad, unidades familiares con ingresos anuales inferiores a 1,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional se otorgarán una subsidiación del 20% de la cuota de amortización en la adquisición de VPO régimen especial, se aumentan los topes en cuanto a SMI exigido en la adquisición de VPO y se amplía la superficie máxima de la vivienda (para nueva planta es de 2,5 SMI corregido y hasta 70m²), si se trata de vivienda de nueva planta destinada al alquiler, se rebaja la renta media a pagar por los inquilinos y se aumentan las ayudas al promotor. Todo ello con el objetivo de que el esfuerzo de acceso en las diferentes actuaciones, y en función del nivel de ingresos no sea superior nunca el 30% de los ingresos familiares.

¹¹ El Plan 1999-2001 no contempla años naturales. Hay que tener en cuenta que el primer día de vigencia fue el 23 de julio de 1999, y que por tanto, los datos terminan el 22 de julio del 2001.

Respecto de las actuaciones del Plan Nacional para el cuatrienio, se observa un cumplimiento bastante por debajo de lo previsto, en el que sólo se han llevado a cabo 67.465 actuaciones, de las que 56.812 lo son de vivienda, con un cumplimiento del 79,1% y 10.653 lo son de suelo, un 81% sobre el total programado.

3. Actuaciones en materia de ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía

Las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio son las primeras transferidas a Andalucía desde la Administración Central, comenzando en 1979, con el RD 698/1979 y terminando en 1984. El primer bloque transferido fue el correspondiente al planeamiento municipal, comprendiendo éste tanto su fomento como su ejecución definitiva. Sin embargo y hasta 1994, la voluntad por asumir las competencias delegadas no llegó a materializarse todavía en instrumentos de planificación específicos. Era oportuno, por lo tanto, dotar a Andalucía de un marco jurídico en el que apoyar las actuaciones del Gobierno en materia de ordenación del territorio y que actuara como elemento de coordinación de las políticas sectoriales con alcance territorial. Y, para ello, en 1994 se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA, Ley 1/94).

La aprobación de la segunda reforma legal de la Ley del Suelo, Ley 8/1990, con las competencias urbanísticas transferidas ya a las Comunidades Autónomas, llevó a que algunas de éstas la impugnara ante el Tribunal Constitucional. La consecuencia de ello fue la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997 de 20 de marzo, declarando la nulidad de gran parte de preceptos de la Ley 8/1990. En efecto, tras dictarse ésta, fueron muchas las Comunidades Autónomas que se apresuraron a adecuar su legislación urbanística¹².

Resultaba paradójico que Andalucía, la comunidad autónoma española con mayor peso demográfico, probablemente la de mayor complejidad en su

¹² Apareciendo leyes en Castilla la Mancha, Murcia, La Rioja, Cantabria, etc, que venían a llenar la profunda laguna generada por el Tribunal Constitucional. Otros muchos legislativos autonómicos lo habían hecho incluso con anterioridad, como Cataluña, Navarra, Comunidad Valenciana, Madrid y, aunque sólo fuera en parcelas sectoriales del urbanismo, País Vasco, Galicia, Canarias, Islas Baleares y Principado de Asturias

morfología urbanística, estuviera siendo una de la más perezosas en adecuar su cuerpo normativo urbanístico a las nuevas necesidades creadas por las demandas socio económicas de su entorno y, sobre todo, por el nuevo panorama legislativo impuesto por la citada Sentencia 61/1997. Dada la situación de extrema necesidad planteada tras la publicación de la sentencia, el legislador andaluz hubo de plantearse qué hacer con el vacío normativo sobrevenido, dictando en respuesta la Ley 1/1997, que se limitó a acoger en el cuerpo normativo autonómico la mayoría de las disposiciones legales declaradas inconstitucionales por aquella sentencia, otorgándoles un carácter cuasi transitorio, en espera de una inminente ley de ordenación urbanística que, con el tiempo, se ha ido haciendo cada vez más deseada y esperada.

La Ley de Urbanismo y Suelo ha sido aprobada por el Parlamento Andaluz en fecha 17 de diciembre de 2002 (publicada en el BOJA el día 31 de diciembre), y en la que se pretende desarrollar en todos sus extremos las competencias que en materia de legislación urbanística tiene atribuida la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con la Constitución Española y con su propio Estatuto de Autonomía. La Ley se vertebra en cuatro grandes apartados correspondientes, respectivamente, a la forma de planificar la ciudad, al régimen urbanístico del suelo, a los cauces para su ejecución y, a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo.

La Ley de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía no comparte la interpretación que el legislador estatal ha hecho en la Ley 6/98, de 13 de abril. Su filosofía y sus principios son distintos. La estatal apuesta por un texto dentro de sus competencias, liberalizador del sector que regula, mientras que la Ley andaluza se inclina decididamente por la intervención pública en el mercado del suelo, puesto de manifiesto en su exposición de motivos. En esta apuesta por la intervención pública en el mercado de suelo, en el que se atribuyen mayores competencias a los municipios, la Ley avanza en los mecanismos de intervención posibles: mantiene los instrumentos ya existentes del derecho de superficie y los derechos de tanteo y retracto, amplía la regulación de los Patrimonios Públicos del Suelo e introduce mayor agilidad en los procesos expropiatorios, creando la Comisión de Valores (dentro de los márgenes permitidos por la Ley estatal 6/1998). En definitiva, opta más por perfeccionar,

matizar o ampliar la regulación anterior, basada en el modelo tradicional de diseño de la estructura urbana y de fijación del plano futuro de la ciudad mediante la limitación en la clasificación del suelo, resultado ya de larga experiencia, que por revisar el sistema parcial o totalmente. A continuación se pasará una breve revisión de las características más relevantes que presenta esta nueva normativa.

En primer lugar, con respecto a la ordenación urbanística, si una constante se perfila como cardinal en el desarrollo de la Ley es, sin duda, la grave preocupación (ya advertida en la propia Exposición de Motivos) que se engendra por la perentoria necesidad de dotar de una mayor agilidad a la gestión urbanística, imprimiendo celeridad a su tramitación, reduciendo plazos e incorporando instrumentos que la faciliten. La Ley pretende llevar a cabo una simplificación y agilización de los procesos de planificación y ejecución del planeamiento, descargando en la figura del Plan General de ámbito municipal el papel protagonista en la ordenación urbanística¹³, pasando a segundo plano el de las Directrices de Ordenación Urbanística, pudiendo ofrecer una clasificación general de los distintos planes que vertebran en el futuro el territorio andaluz. La ley reconoce a los ayuntamientos la iniciativa de elaboración del Plan General y amplía sus competencias para la aprobación tanto del planeamiento de desarrollo como de aquellas modificaciones que no afecten a la ordenación estructural del municipio. La Comunidad Autónoma, por su parte, mantiene sus competencias para la aprobación definitiva del planeamiento general y para la aprobación de aquellas modificaciones que afecten a la ordenación estructural¹⁴

La Ley estatal 6/1998, define las tres principales categorías de suelo recogidas en la misma (urbano, urbanizable y no urbanizable) y delimita y precisa los deberes y derechos de los propietarios para cada una de las tres,

¹³ Los instrumentos de planificación urbanística son los siguientes: de planeamiento, que incluyen al Plan General de Ordenación Urbana, el Plan de Ordenación Intermunicipal (figura nueva) y los Planes de Sectorización, de desarrollo, que comprende a los Planes Parciales de Ordenación, los Planes Especiales y los Estudios de Detalle, y además otros instrumentos como las Normativas Directoras para la Ordenación Urbana (figura nueva) y las Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanismo.

¹⁴ Se tratará de aquellas modificaciones que supongan cambios en la clasificación de los suelos, equipamientos públicos, infraestructuras, zonas verdes, centros históricos y suelos urbanizables protegidos.

detallando los usos y actividades permitidos, de acuerdo con su régimen. En la Ley andaluza se distinguen las siguientes categorías de suelo: suelo urbano consolidado y no consolidado, suelo urbanizable ordenado, sectorizado y no sectorizado y suelo no urbanizable.

Sobre los instrumentos de intervención¹⁵ en el mercado de suelo, se mantienen en la Ley los instrumentos ya existentes de los Derechos de Tanteo y Retracto, al servicio de los Patrimonios Públicos de Suelo, constituyendo reservas de terreno para éstos, así como el Derecho de Superficie, sobre el que se hace una mera remisión a la legislación estatal. Se amplía la figura de los Patrimonios Públicos de Suelo, de forma que no sólo los Municipios, sino también la Administración de la propia Junta de Andalucía, deben constituir, conservar y gestionar sus respectivos patrimonios públicos de suelo. Se flexibiliza la composición de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo y se amplían los posibles destinos de este patrimonio público para que, junto a su primitiva función de poner en el mercado suelo para vivienda con algún régimen de protección al servicio de la política de vivienda, puedan incorporarse otras finalidades para usos declarados de interés social o, incluso, cualquiera de los usos admitidos por el planeamiento, cuando puedan contribuir de forma global a dotar a las Administraciones Públicas de recursos para la actuación pública urbanística, debiendo ser destacado su papel en la mejora de la ciudad, en su sentido más amplio.

¹⁵ Se establece la cesión a los ayuntamientos del 10% del suelo urbanizado por parte de los promotores para el desarrollo de los fines de los Patrimonios Públicos del Suelo.

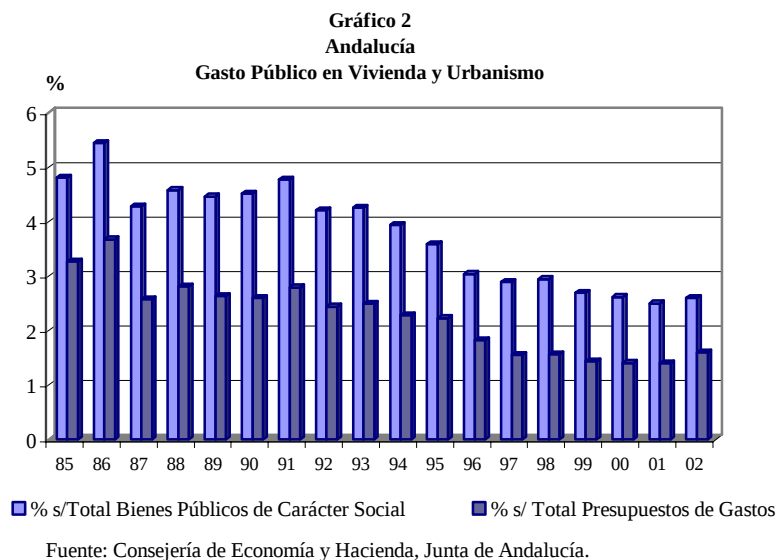
En cuanto a la ejecución de los instrumentos de planeamiento, aparece de forma novedosa en la Ley la figura heredada de la legislación valenciana de 1994. del agente urbanizador, junto con el agente edificador y el agente rehabilitador, en su triple vertiente de gestor de urbanizaciones, sustituto en la edificación o en la rehabilitación¹⁶, y que sirven al legislador andaluz para cumplir con el mandato constitucional en torno a la participación de la iniciativa privada en la gestión urbanística.

Por último, junto con los anteriores preceptos, algunas de las más novedosas aportaciones del borrador se refieren a la protección del medio ambiente, el paisaje y los bienes naturales, sobre todo en las nuevas medidas de protección del litoral. Asimismo, en el apartado de disciplina, infracciones y sanciones, se refuerzan las actuaciones de inspección urbanística, tanto de los Ayuntamientos como de la Administración autonómica.

4. Balance del gasto presupuestario autonómico en vivienda y suelo

Desde la recepción de las competencias en materia de vivienda en 1984, la Junta de Andalucía ha pretendido solucionar un cúmulo importante de problemas heredados, para lo que se planteó la realización de un diagnóstico real de la situación, con el objetivo de redactar unos Planes de Vivienda para Andalucía, que no sean solo complementarios a los Planes Nacionales, sino que contengan estrategias de vivienda y suelo propias para resolver la problemática actual de la vivienda protegida en Andalucía. El gasto público autonómico destinado a la política de vivienda y urbanismo (programas 3.3 A “Arquitectura y Vivienda” y 3.3.C “Ordenación del Territorio y Urbanismo”) aparece reflejado en el gráfico 2. El programa de Ordenación del Territorio y Urbanismo, éste no cuenta con partidas presupuestarias hasta 1988. Esta dotación presupuestaria tendrá como principal objetivo el de extender el planeamiento urbanístico a la totalidad de los municipios andaluces.

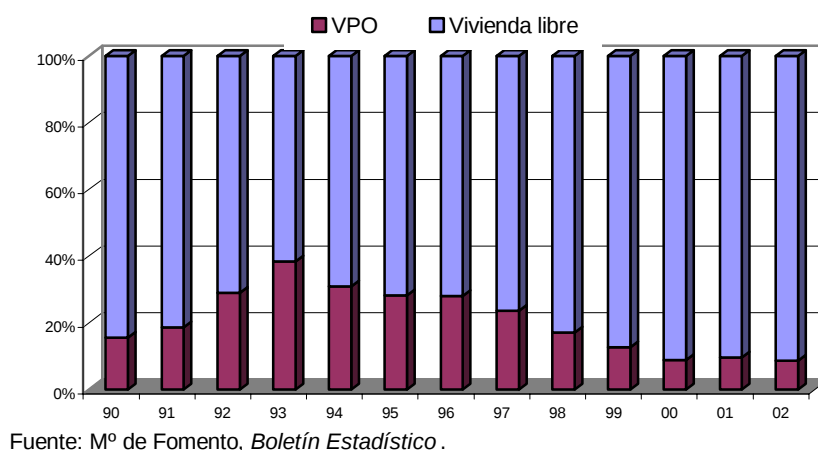
¹⁶ El agente urbanizador hará posible que los promotores privados sustituyan a los propietarios de suelo urbanizable en la ejecución del planeamiento ante la inactividad de estos últimos, a través de una concesión administrativa que podrá sacar a concurso el Ayuntamiento. El mismo procedimiento se utilizará para el agente edificador en el caso de suelo urbano ocioso y para el agente rehabilitador en la recuperación de edificios en ruina.



En conjunto, estas partidas presupuestarias han ido perdiendo peso respecto a los Presupuestos totales de la Comunidad, siendo del 3,27% en 1985, para llegar al año 2002 con la cifra del 1,6%. Igual ocurre si lo comparamos con la clasificación funcional de gastos, en la que se refleja la cuantía de los créditos por su finalidad, en función de los objetivos fijados. La política de Vivienda y Urbanismo se incluye en el grupo funcional de Producción de Bienes Públicos de Carácter Social, compuesto por aquellas funciones con un fuerte efecto redistribuidor de renta, como son, además de ésta, la sanidad, la educación, bienestar comunitario, cultura y otros servicios comunitarios. Este grupo funcional supone alrededor del 50-60% del Presupuesto autonómico, siendo las partidas de Sanidad y Educación las que se llevan la mayor parte del gasto destinado a este grupo, aproximadamente el 94%. Vivienda y Urbanismo suponía el 5,4% en 1986, evolucionando de forma decreciente hasta llegar a suponer un 2,6 en el año 2002.

Comprobamos, por tanto, que en los últimos años los programas de viviendas y urbanismo acogidas a financiación mediante convenios han perdido peso dentro de la estructura presupuestaria andaluza, hecho que implicará una pérdida del peso específico de la política de vivienda en el mercado inmobiliario.

Gráfico 3
Vivienda Libre versus Vivienda Protegida en Andalucía



Como consecuencia, las viviendas promovidas directamente por la administración, aquellas que buscan atender los segmentos más desfavorecidos de la población y dirigidas a colectivos muy determinados, se han reducido. Por otro lado, el encarecimiento de los costes de construcción de viviendas, suelo y materiales que se ha ido produciendo en los últimos años, con el segundo *bomm* inmobiliario, hace menos atractiva la construcción de VPO por parte de los promotores privados, al estar su precio de venta sujeto a regulación. Esta situación es típica de coyunturas inmobiliarias expansivas como la de estos últimos años (etapa 1998-2003), al igual que sucedió con la segunda mitad de los ochenta (etapa 1985-1991), donde el auge de la vivienda libre eclipsó totalmente a la vivienda protegida. De hecho, en el año 2002, el porcentaje de viviendas protegidas en Andalucía tan solo suponía un 9,5% del número total de viviendas construidas, el más bajo hasta la fecha (gráfico 3).

Quedan, por tanto, muchos problemas por resolver, por lo que la política de vivienda, tanto a nivel nacional como autonómico, no debe perder vigencia, sino todo lo contrario, ha de reforzar sus actuaciones en campos concretos, como son el de favorecer el acceso a las familias con menores ingresos, y sobre todo, al primer acceso de los jóvenes a la vivienda, ya sea en propiedad, nueva o usada, o en alquiler. Éste último, con un parque infradimensionado, que añade rigideces a nuestro mercado de trabajo, por su escasa movilidad. Se deberá resolver el eterno problema de la especulación del suelo y la lentitud administrativa para su obtención, que incide rápidamente en la elevación del precio de la vivienda, afectada hoy en día por una inflación muy superior al IPC.

La nueva normativa urbanística, la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía ha entrado en vigor el 1 de enero de 2003 por lo que aún es pronto para examinar si sus efectos sobre el mercado de suelo andaluz van a posibilitar que se resuelva la problemática de la obtención de suelo a precios asequibles. Por último, sería importante incrementar las ayudas a la rehabilitación de las ciudades andaluzas, por su importancia en la generación de empleo, entre otras cuestiones importantes.

Uno de los principales retos del nuevo Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2005 será recuperar la cuota de viviendas protegidas adecuada a la demanda social en Andalucía. Deberá centrar su premisas en la ampliación de las figuras de protección oficial, el desarrollo de los instrumentos de intervención regulados en la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía y los acuerdos con los Ayuntamientos, especialmente con los de las grandes áreas metropolitanas que es donde se concentra un mayor porcentaje de población joven.

El nuevo plan prevé crear una nueva figura de protección que regule la construcción de viviendas protegidas, cuyos destinatarios sean familias con ingresos anuales de hasta cuatro veces el SMI (25.000 euros). Los contenidos del plan pretenden profundizar en los programas de vivienda protegida de régimen especial para familias con ingresos anuales de hasta 2,5 veces el SMI (15.000 euros). A la vez se van a desarrollar nuevos programas de vivienda en alquiler para jóvenes a fin de facilitar la emancipación de los menores de 35 años. Dentro de este campo se pretende crear una bolsa de alquiler para jóvenes mediante la salida al mercado de viviendas existentes que en este momento se encuentren desocupadas y puedan ser utilizadas hasta que exista un parque suficiente de viviendas para jóvenes. En cuanto a los programas de rehabilitación, se profundizará con las Áreas de Rehabilitación concertada para la recuperación de los centros históricos de las ciudades. A la vez se continúa con el programa de transformación de la infravivienda de manera que se garantice la permanencia de las poblaciones en los barrios. También se fomentará la rehabilitación de edificios y viviendas que actualmente se encuentran desocupadas para permitir su salida al mercado.

Bibliografía

- DECRETO 259/1998, de 15 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo para el periodo 1999/2002.
- DECRETO 127/2002, de 17 de abril, de ampliación de ayudas a la adquisición, rehabilitación y alquiler de viviendas y de adaptación a la normativa estatal (Plan estatal de Vivienda 2002-2005).
- DIRECCIÓN GENERAL PARA LA VIVIENDA, EL URBANISMO Y ARQUITECTURA (DGVUA) (1995): *Líneas básicas de las Políticas de Vivienda y Suelo para el Periodo 1996-1999*, septiembre, MOPTMA.
- GARCÍA, E. Y TATJER, M. (1998): "La política de vivienda: el Estado de Bienestar vulnerable", en *Políticas Públicas en España*, coord.. Goma, R. y Subirats, J., Ariel Ciencia Política.
- GONZÁLEZ TAMARIT, L. (1994): "Política de vivienda: teoría y práctica en Andalucía ante una nueva situación", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* II, núms. 100-101, p. 443-462.
- LEY 7/2002 DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA, de 17 de diciembre, BOJA núm.154 de 31 de diciembre de 2002.
- MORENO, J. R. (1987): "Consideraciones sobre el Plan Cuatrienal de Vivienda 1984/1987", *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, num.1, p. 93-95.
- PLAN ANDALUZ DE VIVIENDA 1992-1995, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- REAL DECRETO 16/1996, de 23 de enero, por el que se aprueba el II Plan de Vivienda Andaluz de Vivienda y Suelo para el cuatrienio 1996/1999, BOJA núm. 36, de 21 de marzo de 1996.
- SAN MARTÍN, I (1998): "La Nueva Ley del Suelo. Un Comentario", *Argentaria Mercado Inmobiliario*, núm.14, p. 37-46.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. Ed. Universidad de Granada.