
La Política de Vivienda y Suelo en Andalucía

M^a Teresa SÁNCHEZ MARTÍNEZ

A lo largo de este estudio vamos a analizar cómo las distintas coyunturas económicas que se han sucedido a lo largo de estos más de quince 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. 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 (González Tamarit, 1994).

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

Los resultados obtenidos en la aplicación de todas las actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio de las competencias autonómicas asignadas se pueden resumir en el cuadro 1, en número de viviendas ejecutadas desde 1984 hasta 1991, donde aparecen las actuaciones en las que ha habido participación de la Junta de Andalucía mediante promoción propia o en colaboración con la Administración Local o con los particulares, sumando un total de 265.557 viviendas, distribuidas según las distintas fórmulas empleadas. Teniendo en cuenta estos datos podemos observar cómo la promoción directa de la Junta de Andalucía ha significado un 23,2 por ciento del total de actuaciones, y si se considera la promoción de la Junta ejecutada con participación tanto

Cuadro 1. NÚMERO DE VIVIENDAS EJECUTADAS DIRECTAMENTE O CON PARTICIPACIÓN POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA. Iniciaciones (1984/1991)

	Núm. Viviendas	%
Promoción directa de la Junta de Andalucía	61.792	23,3
• Promoción pública directa	25.060	9,6
• Reparación de barriadas	35.531	13,3
• Actuaciones singulares	1.201	0,4
Promoción concertada con Corporaciones Locales	7.769	3,0
• Promoción pública concertada	3.433	1,3
• Autoconstrucción	1.180	0,4
• VPO Régimen Especial	1.198	0,5
• Subvenciones a Corporaciones Locales	1.958	0,7
Promoción privada con Corporaciones Locales	20.693	7,7
• Rehabilitación Autonómica	20.693	7,7
Promoción privada protegida	175.303	66,0
• VP Régimen General	155.925	58,7
• Rehabilitación Estatal	17.530	6,6
• Vivienda Usada	1.848	0,7
TOTAL	265.557	100,0

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

de las Corporaciones Locales como con los particulares, la cifra se sitúa en el 34 por ciento del total.

A pesar del insuficiente nivel de rehabilitación, esta figura 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. De hecho, el porcentaje alcanzado en todo el periodo analizado es del 28,67 por ciento del total (76.139 viviendas).

No obstante, los cambios producidos durante este periodo en nuestra región son muy relevantes, por lo que

están necesitados de una mayor profundización de las líneas iniciadas en el mercado de la vivienda. Podemos describir algunos de estos cambios y tendencias observadas analizando la evolución de la población y las viviendas a través de los dos últimos censos de población, tal como aparecen en el cuadro 2. 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

Cuadro 2. Evolución Intercensal de la Población y las Viviendas 1981/1991

	Población			Viviendas Totales			Viviendas Principales			Hab./ Viv. % mejora 1981/1991	
	Censo	Censo	%	Censo	Censo	%	Censo	Censo	%	Viv.	Viv.
	1981	1991	var.	1981	1991	var.	1981	1991	var.	Totales	Princip.
Andalucía	3.342.663	3.763.381	12,59	1.171.500	1.402.388	19,71	859.289	1.043.573	21,45	5,95	7,30
Área aglomeración	3.342.663	3.763.381	12,59	1.171.500	1.402.388	19,71	859.289	1.043.573	21,45	5,95	7,30
Resto	3.107.621	3.199.735	2,96	1.114.007	1.425.896	24,54	793.623	911.983	14,91	17,39	10,40
Total	6.450.284	6.963.116	7,95	2.315.507	2.828.284	22,15	1.652.912	1.955.556	18,31	11,62	8,76
Total Nacional	37.691.654	38.528.837	2,22	14.727.638	17.154.365	16,48	10.431.925	11.796.719	13,08	12,24	9,61

Fuente: Censos de Población 1981 y 1991 y elaboración propia.

supuesto el 82 por ciento del crecimiento poblacional andaluz y el 50 por ciento del crecimiento total de España en el periodo intercensal. 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 (supone un incremento del 21,45 por ciento), 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. Los altos precios de la vivienda, junto a las elevadas tasas de interés vigentes en este periodo van a poner de manifiesto las enormes dificultades en el acceso a la vivienda a la que se han de enfrentar un gran número de hogares. Incluso para hogares con niveles medios de renta, afectando particularmente a dos demandas sociales, el acceso a la vivienda de aquellos que no son propietarios de otra anterior, y el primer acceso de la generación joven. 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 vi-

vienda”, caracterizado como un grave problema de accesibilidad. En nuestra región, al igual que en el resto de España, existía una importante franja de población cuya desconexión con el mercado estaba provocando que no pudieran acceder a una vivienda.

Junto a este conjunto de circunstancias, que han configura una situación nueva en el mercado, nos encontramos con que en el campo de la política de vivienda se están produciendo otras, que han de ser reorientadas si se pretende resolver el grave problema planteado. Se trata principalmente de la 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. Ello ha inducido a la denominada “ruralización de las actuaciones”, es decir, que la promoción del sector público se hayan derivado hacia zonas urbanas menos pobladas.

Los datos del cuadro 3 demuestran la mencionada tendencia. De las VPO promovidas directamente por la Junta de Andalucía, la mitad (concretamente el 50,62 por ciento) se han concentrado en municipios por debajo de 20.000 habitantes, en los que sólo residen el 37,4 por ciento de la población, mientras que en lo que se refiere a las VPO de promoción privada, la mayor concentración, un 58 por ciento, se ha producido en los municipios cuya población se encuentra comprendida entre los 5.000 y 100.000 habitantes, en los que reside el 48,2 por ciento de la población.

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

Cuadro 3. VPO DE PROMOCIÓN PÚBLICA Y PRIVADA POR INTERVALOS DE POBLACIÓN. Andalucía

Habitat en miles	Número Municipios	Población	VPO promoción Junta Andalucía (1984/1990)			VPO iniciativa privada (1986/1990)		
			Nº Viviendas	Viviendas/ mil hab.	% sobre el total	Nº Viviendas	Viviendas/ mil hab.	% sobre el total
<5	531	1.005.933	5.856	5,82	17,39	9.443	9,38	8,78
5-20	174	1.647.880	11.191	6,79	33,23	24.885	15,10	23,12
20-100	51	1.774.165	9.828	5,54	29,19	33.925	19,12	34,58
>100	10	2.672.082	6.799	2,54	20,19	31.850	11,94	33,52
TOTAL	766	7.100.060	33.674	4,74	100,00	91.202	12,84	100,00

Fuente: Dirección General de Arquitectura y Vivienda (COPT de la Junta de Andalucía).

de vivienda y suelo en el ámbito territorial andaluz, y pone en marcha el Plan Andaluz de la Vivienda 1992-1995.

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 estatal. 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.

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.

La justificación para redactar este Plan de Vivienda de Andalucía, además de la necesidad de integrar las determinaciones del Plan estatal con la estrategia propia de la Junta de Andalucía en materia de suelo y vivienda y de la coordinación entre las tres Administraciones, se encuentra en la especial problemática en que se haya la vivienda protegida en Andalucía, que como analizaremos a continuación necesita de un cambio en su concepción, a la hora de planificar y ejecutar la política de vivienda y suelo.

2.1. Contenidos del Plan

El Plan Andaluz se estructura, en cuanto a sus contenidos, en grandes bloques temáticos destacando los rela-

tivos a sus objetivos programáticos, instrumentales y numéricos.

Entre los objetivos programáticos se recogen las metas más generales del plan, en lo referente a la colaboración entre instituciones, los destinatarios sociales de las viviendas y la forma de promoverlas, sin cuya definición no sería posible poner en marcha dicho Plan.

En primer lugar, se tratará de articular dos políticas, vivienda y suelo, que aún siendo autónomas, han de ir coordinadas si se quiere conseguir el objetivo constitucional que se persigue, de favorecer el acceso a una vivienda digna al mayor número posible de andaluces. 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 población¹ (cerca del 62 por ciento) 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, por la insuficiencia de oferta y por su escasez de recursos. Este colectivo deberá reunir los siguientes requisitos: primer acceso a la vivienda, nivel de renta (hasta 3,5 veces el salario mínimo interprofesional) y residencia en ámbitos territoriales prioritarios o preferentes.

En cuanto a los objetivos instrumentales tenemos que para cumplir con el objetivo programático de satisfacer esta demanda con falta de solvencia, es necesario reforzar y fomentar las actuaciones públicas tanto en el mercado de suelo como en el mercado inmobiliario. Al efecto de facilitar una mejor definición de estos objetivos instrumentales se les 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. Mientras que el Sector Protegido será el integrado por el conjunto de programas de vivienda y suelo, de promoción privada por lo general, con financiación externa, con ayu-

1. 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*.

Cuadro 4. PLAN VIVIENDA 1992/1995. ACTUACIONES DE VIVIENDA Y SUELO FINANCIADAS. Comparación con Objetivos Fijados

Tipo de Actuación	Política Estatal (Nº Viviendas)		
	V. Financiadas	Objetivos	% V.Fin/Obj
VPO Rég. Especial	10.467	11.500	91,0
VPO Rég. General	62.002	39.840	155,6
Vivienda Precio Tasado	17.306	9.250	187,1
Rehabilitación *	4.229	8.300	51,0
Total Viviendas (1)	94.004	68.890	136,5
Suelo	28.512	22.410	127,2
Total Actuaciones	122.516	91.300	134,2
	Comunidad Autónoma (Nº Viviendas)		
VPO Prom. Púb. Nueva Planta	10.802	12.400	87,1
- Directa+Conv.Gestión	8.086	8.750	92,4
- Autoconstrucción	1.657	2.250	73,6
- Actuaciones Singulares	1.059	1.400	75,6
Rehabilitación de Viviendas	28.437	28.300	100,5
- Rehabilitación Preferente	22.214	20.000	111,1
- Mejora Vivienda Rural	5.316	6.000	88,6
- Infravivienda	907	2.300	39,4
Total Viviendas CC.AA. (2)	39.239	45.200	96,4
TOTAL VIVIENDAS PLAN (1+2)	133.243	114.090	116,8
TOTAL ACTUACIONES PLAN	161.755	136.500	118,5

* No se incluyen las Actuaciones en Áreas de Rehabilitación

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

das públicas, acogida en su mayor parte a la normativa estatal o a la normativa autonómica complementaria.

Los objetivos cuantitativos aparecen en el cuadro 4, donde se recogen el número de actuaciones del Plan Andaluz de Vivienda, cifradas en un total de 173.845, de las cuales, 114.090, corresponden a actuaciones en materia de vivienda y 59.755 a intervenciones en suelo.

La financiación de estos objetivos numéricos son el resultado de dos agregaciones: de los cupos establecidos en el Convenio suscrito entre el MOPT y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en función de los Reales Decretos 1932/91 y 1668/91 y de los instrumentos financieros y presupuestarios que habilita la Comunidad Autónoma, constituidos por las partidas financiadas con cargo a los presupuestos anuales autonómicos y por el margen de maniobra que tenga la política general en materia de ordenación del crédito (constituido por préstamos cualificados a promotores en virtud de convenios de las entidades de crédito y

la COPT), lo que condicionará la propia política de vivienda de la Comunidad Autónoma.

2.2. Seguimiento del Plan. Grado de Cumplimiento

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 cuadro 4, con las medidas y actuaciones del Plan Nacional y con las específicas de la Comunidad Autónoma.

De los instrumentos específicos del I Plan Andaluz de Vivienda, se puede decir que en términos globales el grado de cumplimiento es alto, con un 96,4 por ciento. Analizando las realizaciones por bloques de actuación, se han financiado 10.802 viviendas de VPO de promoción pública (un 87,1 por ciento sobre lo previsto) y se han

rehabilitado un total de 28.437 viviendas (un 100,5 de los objetivos), destacando la rehabilitación preferente.

Llama la atención el caso de la VPT, tanto en Andalucía como 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.

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

A pesar de todos estos logros, pese a lo positivo de los resultados obtenidos, tanto cuantitativa como cualitativamente, seguía habiendo frentes en los que era necesario profundizar y consolidar aún más, por lo que se planteó que a la finalización de este Plan de Vivienda Andaluz 92/95, le sucediera el II Plan de Vivienda para el siguiente cuatrienio.

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

La aprobación del nuevo 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.

El escenario económico en que se sitúa este Plan de Vivienda presenta una alta tasa de paro, situada alrededor del 23 por ciento, con un alto componente de desempleo juvenil. Al mismo tiempo, en el empleo empiezan a abundar los contratos laborales temporales, menos estables, más precarios y con un grado de rotación cada vez mayor, lo que provoca un retraso en la emancipación del hogar, dada la dificultad de acceder por primera vez a una vivienda por parte de estos jóvenes.

La política económica se enfrenta 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 (García y Tatjer, 1998).

Dentro del sector inmobiliario, los problemas más significativos se centran en el excesivo precio del suelo, que encarece a la vivienda y provoca la existencia de un fuerte déficit de viviendas protegidas para las familias de ingresos medios y bajos.

3.1. Objetivos Programáticos e Instrumentales. Cuantificación

A pesar de los buenos resultados globales del anterior Plan de vivienda, han de añadirse algunas valoraciones negativas importantes sobre objetivos que no llegaron a cumplirse en su totalidad. Este 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 actual nivel de rehabilitación y reposición sigue siendo insuficiente. La rehabilitación no ha encontrado un cauce adecuado para desarrollarse en la medida en la que el Plan proponía.

Se produjeron desviaciones que hacen referencia a cuestiones de orden territorial. En el I Plan 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 habitantes², con cifras excesivamente reducidas correspondientes a

2. 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.

poblaciones con mayor número de habitantes (DGVUA, 1995).

La financiación del Plan ha tenido algunos puntos débiles. El recelo de las entidades financieras a la hora de conceder créditos para las operaciones de suelo y para la promoción de viviendas de régimen especial, ha llevado a estas a exigir garantías adicionales a la garantía hipotecaria, lo que dificulta su formalización, y en cualquier caso, los importes efectivamente concedidos suelen ser inferiores a las cuantías subsidiables permitidas por la normativa vigente.

Los objetivos numéricos del II Plan de Vivienda, el número de viviendas a construir y rehabilitar, así como el suelo necesario a promover aparecen en el cuadro 5, divididas en función de su origen institucional, las provenientes de los cupos establecidos en el MOPTMA (actuaciones con financiación acogida al Real Decreto 2190/95 de 30 de diciembre), y las que provienen de

financiación autonómica (el gasto público provendrá de los Presupuestos de la Junta de Andalucía).

Se establece un cupo global de 175.000 actuaciones, de las que el 80 por ciento corresponden a viviendas, construcción, rehabilitación, lo que supone un incremento del 22,7 por ciento con respecto al I Plan; mientras que el 20 por ciento restante corresponden a actuaciones en suelo, unas 35.000, más ajustadas en este caso a valores reales que en el anterior Plan.

3.2. Grado de Cumplimiento

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.

Cuadro 5. PLAN VIVIENDA 1996/1999. ACTUACIONES DE VIVIENDA Y SUELO INICIADAS. Comparación con Objetivos Fijados

Tipo de Actuación	A. Iniciadas	Objetivos	% A. Inic./Obj.
		Política Estatal (Nº Viviendas)	
VPO Rég. Especial	15.290	9.700	157,6
- Venta	-	6.700	-
- Alquiler	-	3.000	-
VPO Rég. General	33.763	35.000	96,5
Vivienda Precio Tasado	5.849	8.100	72,2
Rehabilitación ⁽¹⁾	4.480	5.300	84,5
Total Viviendas (1)	59.382	57.600	103,1
Suelo	11.454	14.700	77,9
Total Actuaciones (2)	70.836	72.300	98,0
		Comunidad Autónoma (NºViviendas)	
VPO Promoción Pública	4.430	8.700	50,9
Transformación Infravivienda	1.518	2.300	66,0
Rehabilitación de Viviendas	32.906	34.500	95,4
Total Viviendas CC.AA. (3)	38.860	45.500	85,4
Suelo	963	9.200	10,5
Total Actuaciones CC.AA (4)	39.823	54.700	72,8
TOTAL VIVIENDAS PLAN (1+3)	94.902	103.100	92,0
TOTAL ACTUACIONES PLAN (2+4)	110.659	127.000	87,1

(1) No se incluyen las Actuaciones en Áreas de Rehabilitación

(3) Objetivos cuya ejecución está incluida en VPO Rég. Especial Alquiler

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

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 por ciento 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 por ciento, 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 por ciento) y tan solo 963 actuaciones de suelo (sobre las 9.200 previstas, cumpliéndose un 10,5 por ciento). 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 por ciento. El resto de los programas de VPO de Promoción pública (50,9 por ciento de grado de cumplimiento) y de Transformación de Infravivienda (66 por ciento de los objetivos) tuvieron unos resultados mas bien modestos.

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

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

Ya hemos comentado que el Plan Nacional 1996-1999 significó una prolongación del anterior Plan 1992-1995, prorrogado con algunas modificaciones, que ponen de manifiesto la transitoriedad del mismo. Con el cambio de gobierno en mayo de 1996 se hace patente que este Plan 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, tal como se justificaba en la exposición de motivos del Real Decreto 1186/1998 sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001.

Con la aprobación de este Plan Nacional de Vivienda y Suelo 1998/2001, se produjo un cambio sustancial en la política de vivienda que hasta ahora venían ejecu-

tando, de forma coordinada, la Administración General del Estado y la Administración de la Junta de Andalucía, por lo que se decide la aprobación del Decreto 259/1998 por el que se promulga 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 caracterizan por un fuerte ritmo de expansión. Las altas tasas de crecimiento del PIB (de un 4,3 por ciento en 1998, en términos reales, de un 4,1 por ciento en 1999 y un 4,1 para el año 2000), y con las importantes bajadas de los tipos de interés provocan un fuerte aumento de la demanda de viviendas.

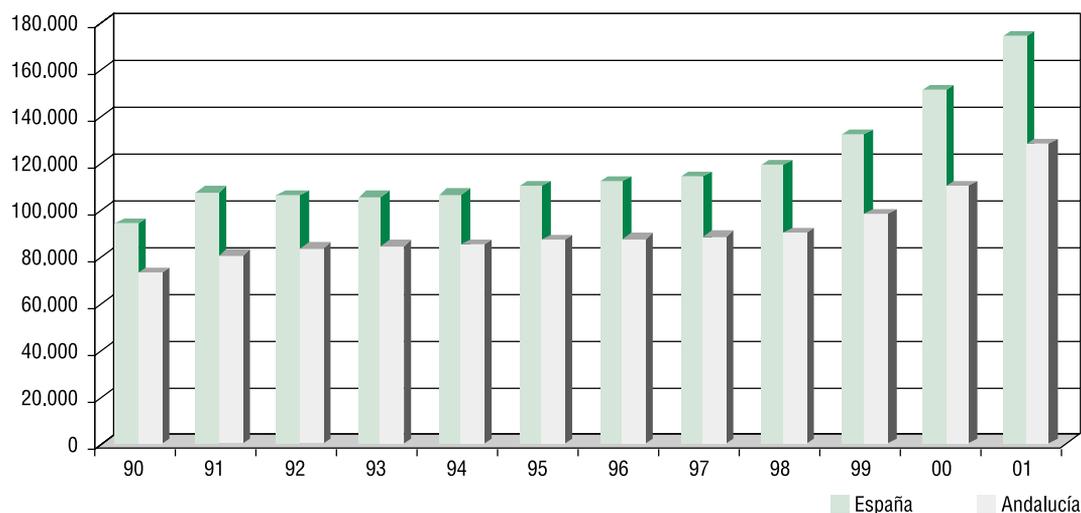
La construcción de nuevas viviendas en 1999 alcanzó niveles no registrados en España desde los años setenta, produciendo comportamientos especulativos que no favorecen a la competitividad de la economía española en general, ni tampoco al mercado de la vivienda en particular, sobre todo al segmento de la vivienda protegida.

Todo ello conlleva, de forma inexorable, dadas las características del mercado inmobiliario, a una elevación de los precios de la vivienda, tal como se refleja en el gráfico 1, con datos del precio medio de la vivienda para España y Andalucía. Observamos que el precio medio por m² en Andalucía está por debajo del precio del m² nacional.

El denominado “problema de la vivienda”, tan candente a finales de los ochenta y primeros años de la década de los 90, se redujo hacia la segunda mitad de esta década. La relativa estabilidad de los precios de la vivienda entre 1991 y 1997 favoreció la accesibilidad a la vivienda, incluso las fuertes subidas de los precios en 1998 y 1999 han sido compensadas por los bajos tipos de interés.

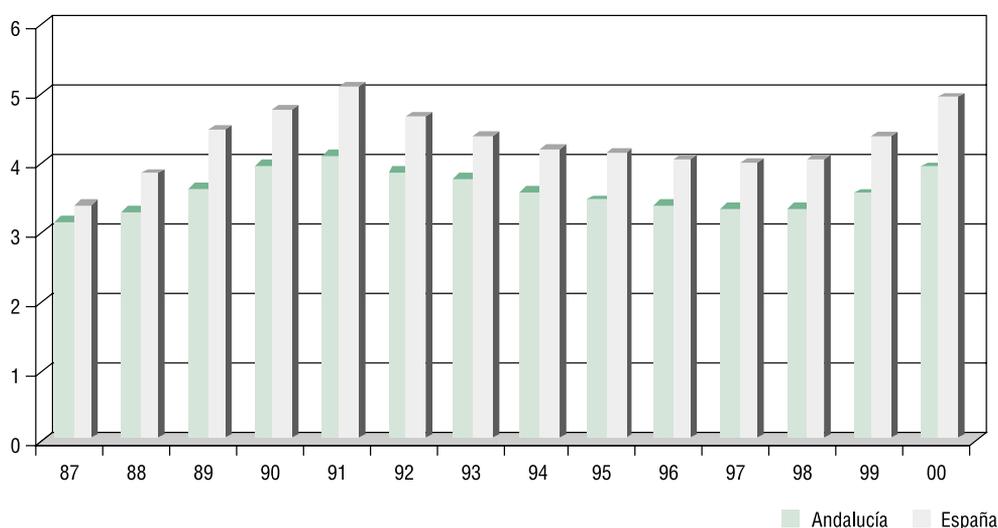
De hecho, en 1991 las familias necesitaban de 4,78 veces el salario medio anual para adquirir una vivienda en España y de 4,1 veces en Andalucía, mientras que en 1998, año en que plantea la puesta en marcha del nuevo Plan de Vivienda 1998/2001, las cifras de accesibilidad se situaban en 4,06 veces el salario medio anual para España y de 3,33 veces para Andalucía, tal como lo ponen de manifiesto los datos de accesibilidad de la vivienda que da el Ministerio de Fomento y del INE en el gráfico 3. Sin embargo también se puede comprobar que los últimos años se está produciendo un repunte hacia arriba, concretamente en el 2000, la relación pre-

Gráfico 1. **VIVIENDA. PRECIO DE VENTA**



Fuente: Ministerio de Fomento.

Gráfico 2. **ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA. Relación Precio/Ingresos Familiares**



Nota: Para una vivienda de 90 m2 construidos y tomando el salario medio por persona ocupado según la Encuesta de Salarios del INE (familia con un solo perceptor).

Fuente: Ministerio de Fomento, Encuesta de Salarios del INE y Banco de España.

cio/ingresos familiares subió en Andalucía a 3,94 y a 4,95 en el total nacional.

Los cambios experimentado en el entorno económico y financiero estaban facilitando que miles de hogares, los denominados como clase media, cuyos in-

gresos anuales estuviesen por encima de los 3,5 millones de pesetas, pudiesen acceder a una vivienda en el mercado libre o dentro de las promociones de VPO Régimen General, en condiciones mucho más ventajosas de las que se venían afrontando hasta estos momentos.

Partiendo de la premisa según la cual una familia no debe destinar a la compra de la vivienda más de la tercera parte de sus ingresos familiares, con los salarios medios existentes y con los tipos de interés de mercado vigentes, una vivienda que se vende al precio medio de la estadística de tasación del Ministerio de Fomento no hubiese podido ser adquirida por una familia monosalarial hasta 1997-1998 en Andalucía. Sin embargo, la situación no resulta tan favorable para los hogares de nueva creación, donde los salarios suelen ser inferiores a la media de la Encuesta Trimestral de Salarios del INE.

La evidencia de familias con graves problemas de alojamiento y las dificultades a las que se siguen enfrentando los colectivos sociales más desfavorecidos, principales destinatarios de la Política de Vivienda de la Junta de Andalucía, a la hora de resolver sus necesidades de vivienda, son razones que justifican, además de las ya expuestas, la puesta en marcha de este III Plan Andaluz de Vivienda 1999/2002.

4.1. Actuaciones previstas

La programación general de los objetivos del III Plan incluye 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 (cuadro 6).

Este nuevo Plan presenta 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.

Transcurridos ya tres años desde la entrada en vigor de este tercer Plan, pasamos a analizar la ejecución del mismo en el primer bienio, que en este caso no se trata

Cuadro 6. ACTUACIONES DE VIVIENDA INICIADAS Y SUELO Y SU COMPARACIÓN CON LOS OBJETIVOS FIJADOS. Plan 1999/2002

TIPO DE ACTUACIÓN	Política Estatal (Nº Viviendas)			
	Bienio 1999-2000			1999-2002
	A. Inic.	Objetivos.	%	Obj. Totales
Viv. Protegidas Nueva Construcción	30.961	28.200	109,8	56.400
Adquisición Viv. Existentes Grupo A	2.132	2.000	106,6	3.150
Rehabilitación	6.691	5.450	122,8	12.250
TOTAL VIVIENDAS (1)	39.784	35.650	111,6	71.800
Suelo		6.200		13.150
TOTAL ACTUACIONES (2)	39.784	41.850	95,1	84.950
	Comunidad Autónoma (Nº Viviendas)			
	Bienio 1999-2000			1999-2002
	A. Inic.	Objetivos.	%	Obj. Totales
VPO Promoción Pública	1.898	2.700	70,3	6.400
Rég. Esp. Alquiler Prom. Pública ⁽³⁾	505	4.000	12,6	8.000
Transformación Infravivienda	2.389	1.800	132,7	4.100
Rehabilitación de Viviendas	35.654	32.200	110,7	66.700
Liberación Vivienda Pública	-	300	-	1.000
TOTAL VIVIENDAS CC.AA. (3)	40.446	41.000	98,6	86.200
Suelo Sector Público	6.124	5.400	113,4	12.000
Suelo Sector Protegido	-	3.485	-	7.850
TOTAL SUELO CC.AA.	6.124	8.885	68,9	19.850
TOTAL ACTUACIONES CC.AA (4)	46.570	49.885	93,4	106.050
TOTAL VIVIENDAS PLAN (1+3)	80.230	76.650	104,7	158.000
TOTAL ACTUACIONES PLAN (2+4)	86.354	91.735	94,1	191.000

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

de años naturales, pues hay que tener en cuenta que el primer día de vigencia de éste fue el 23 de julio de 1999, y que por tanto, los datos terminan el 22 de julio del 2001.

Los resultados expuestos en el cuadro 6 nos indican que en el bienio 1999-2000 se han llevado a cabo 80.230 actuaciones de vivienda, lo que supone un grado de cumplimiento del 104,7 por ciento, porcentaje que se reduce al 94,1 por ciento cuando se añaden las actuaciones de suelo, con un cumplimiento menor, y ejecutadas solamente por la Comunidad Andaluza (6.124 actuaciones, 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 por ciento) y la rehabilitación singular (385 por ciento). La movilización del parque de viviendas solo ha tenido actuaciones en los programas dedicados a adquisición protegida de vivienda usada, con un 106,6 por ciento 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 por ciento las promovidas por la Comunidad y sin ninguna actuación por parte del Plan nacional.

5. Balance del Gasto Presupuestario Autonómico en Vivienda y Suelo

Desde la recepción por la Junta de Andalucía de las competencias en materia de vivienda en 1984, las 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 y con mayor complejidad funcional.

Desde ese momento 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 grado de ejecución de los Planes se recoge de forma resumida en el cuadro 9, donde se comprueba que el Plan Andaluz de Vivienda 1992/1995 es el de mayor grado de cumplimiento, con un 118,5 por ciento, muy por encima del II Plan 1996/1999, que tuvo que reajustarse por la coyuntura del momento, a un trienio. En la actualidad se está llevando a cabo el III Plan, cuyos datos para el primer bienio 1999/2000 no han sido ejecutados en su totalidad, aunque el grado de cumplimiento es notable, con un 94,1 por ciento. No obstante, dentro de las actuaciones, las procedentes del Plan Nacional han tenido un grado de cumplimiento mayor que las actuaciones propias de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Podemos comprobar a través del cuadro 8 cómo ha evolucionado 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”). En cuanto al programa de Ordenación del Territorio y Urbanismo, éste no cuenta

Cuadro 7. GRADO DE CUMPLIMIENTO EN MATERIA DE SUELO Y VIVIENDA

	Plan 1992/1995	Plan 1996/1999	Bienio 1999/2000
Política Estatal	134,2	98,0	95,1
- Vivienda	136,5	103,1	111,6
- Suelo	127,2	77,9	-
Comunidad Autónoma	96,4	72,8	93,4
- Vivienda	96,4	85,4	98,6
- Suelo	-	10,5	68,9
Total Actuaciones	118,5	87,1	94,1

Fuente: Elaboración propia a partir cuadros 4, 5 y 6.

Cuadro 8. EVOLUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTARIO EN POLÍTICA DE VIVIENDA Y URBANISMO EN ANDALUCÍA

	Arquitectura y Vivienda		Urbanismo y Suelo		Total Vivienda y Urbanismo	
	Millones ptas	% s/ Tot. Ppto.Gastos ⁽¹⁾	Millones ptas	% s/ Tot. Ppto.Gastos ⁽¹⁾	% s/ Total Bienes Públicos Carácter Social ⁽²⁾	% s/ Total Presupuesto de Gastos ⁽¹⁾
	1985	15.703,4	3,27	-	-	4,8
1986	19.464,3	3,67	-	-	5,4	3,67
1987	18.081,6	2,57	-	-	4,3	2,57
1988	20.763,0	2,60	1.745,8	0,22	4,6	2,81
1989	24.647,4	2,39	2.484,4	0,24	4,5	2,63
1990	28.713,0	2,36	2.980,2	0,24	4,5	2,60
1991	34.534,9	2,56	3.160,9	0,23	4,8	2,79
1992	33.818,1	2,21	3.614,9	0,24	4,2	2,44
1993	37.247,9	2,27	3.797,1	0,23	4,3	2,50
1994	37.989,9	2,11	3.087,2	0,17	3,9	2,28
1995	37.974,9	2,06	3.087,2	0,17	3,6	2,23
1996	34.788,2	1,71	2.273,9	0,11	3,0	1,82
1997	33.595,6	1,47	1.802,5	0,08	2,9	1,55
1998	36.610,6	1,49	1.993,4	0,08	2,9	1,57
1999	34.964,9	1,35	2.013,1	0,08	2,7	1,43
2000	35.724,1	1,31	2.735,2	0,10	2,6	1,41

(1) Datos sobre Presupuestos Iniciales

(2) Incluye Sanidad, Educación, Vivienda y Ordenación del Territorio, Bienestar Comunitario, Cultura, Otros Servicios Comunitarios y Sociales y Deporte.

Fuente: Presupuestos de la Comunidad Autónoma y elaboración propia.

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.

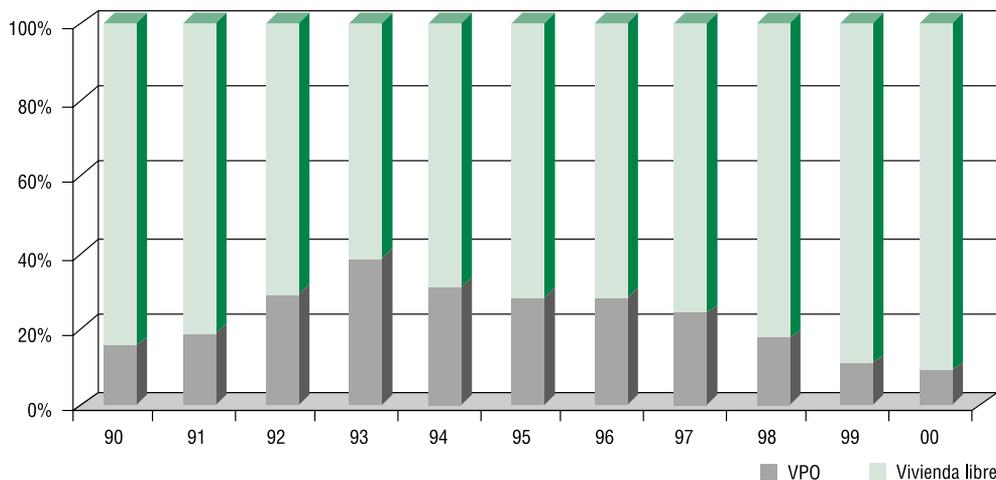
En conjunto, estas partidas presupuestarias han ido perdiendo peso respecto a los Presupuestos totales de la Comunidad, siendo del 3,27 por ciento en 1985, para llegar al año 2000 con la cifra del 1,41 por ciento. Igual ocurre si lo comparamos con la clasificación funcional de gastos, en la que se refleja 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 por ciento 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 por ciento. Vivienda y Urbanismo suponía el 5,4 por ciento en 1986, evolucionando de forma decreciente hasta llegar a suponer un 2,6 en el año 2000.

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, tal como podemos ver en el gráfico 3.

Por un lado, las viviendas promovidas directamente por la administración, aquellas que buscan atender los segmentos más desfavorecidos de la población, dirigidas a colectivos muy determinados y reducidos se han reducido, tal como hemos podido comprobar, y por otro, el encarecimiento de los costes de construcción de viviendas, suelo y materiales que se ha ido produciendo en los últimos años, con el segundo *boom* inmobiliario,

Gráfico 3. VIVIENDA LIBRE VERSUS VIVIENDA PROTEGIDA EN ANDALUCÍA



Fuente: Colegio Oficial de Arquitectos de España.

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 1998-2001), 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.

A pesar del importante número de viviendas construidas en estos últimos años, aún quedan muchos problemas por resolver, por lo que la política de viviendas no debe perder vigencia, sino todo lo contrario, debiendo reforzar sus actuaciones en campos como son el de favorecer el acceso a las familias con menores ingresos, y sobre todo, al primer acceso de los jóvenes a la vi-

vienda, 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.

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 y ayudas a la rehabilitación de las ciudades andaluzas, por su importancia en la generación de empleo, entre otras cuestiones importantes. El 5 de marzo del 2002 el gobierno regional aprobó el Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, aunque aún es pronto para evaluar su repercusión en el mercado de suelo y de vivienda.

Bibliografía

BIGADOR LASARTE, P. (1996): "Circunstancias Históricas en la Gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108), p. 91-100.

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.

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.

FERNÁNDEZ, T. R. (1997): *Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella, 12ª Ed., Madrid.

FERNÁNDEZ, T. R. (1974): *El Urbanismo Concertado y la Ley del Suelo*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.

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.

MORENO, J. R. (1987): “Consideraciones sobre el Plan Cuatrienal de Vivienda 1984/1987”, *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, núm. 1, p. 93-95.

PAREJO, L. (1979): *La Ordenación Urbanística. El Periodo 1956-1975*, Montecorvo. Madrid.

PERALES MADUEÑO, F. (1996): “La Primera Reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108), p. 101- 126.

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.