



Revista INVI

ISSN: 0718-1299

revistantinvi@uchilefau.cl

Universidad de Chile

Chile

Morillo Torres, Juan

La protección pública y el papel de las administraciones en el acceso a una vivienda digna. Las  
experiencias en Andalucía

Revista INVI, vol. 19, núm. 50, mayo, 2004, pp. 106-131

Universidad de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25805007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# artículos

## La protección pública y el papel de las administraciones en el acceso a una vivienda digna. Las experiencias en Andalucía

Juan Morillo Torres

La Constitución Española, establece el precepto de que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, pero en estos momentos en mi país, más de un ciudadano se puede estar haciendo estas preguntas: ¿estarán los poderes públicos promoviendo las condiciones necesarias y estableciendo las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna? ¿se estará regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación? El texto solo pretende evidenciar las consecuencias que para un gobierno le puede significar determinadas formas de hacer políticas económicas, por otra parte muy necesarias, pero que, si no vienen acompañadas de otros factores estabilizadores, pueden traer –en beneficio de otros sectores– importantes desequilibrios a la sociedad en aspectos básicos como el de alcanzar un techo digno bajo el que vivir.

Consecuentemente, la necesidad de un equilibrio entre aspectos tan fundamentales como el fomento empresarial e impulso económico en relación con políticas sociales, deben venir definidas por las administraciones públicas a través de unos compromisos establecidos en una planificación temporal de protección para aquellas familias que por diversas circunstancias son excluidas del mercado de la vivienda.

En esta línea, se recoge la experiencia de los planes de vivienda desarrollados en Andalucía, y el compromiso asumido en el nuevo Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007.

**Palabras claves:** Protección pública, vivienda digna, políticas sociales.

The Spanish constitution establishes the right of all Spaniards to have a suitable and decent house, but today many citizens of my country might be asking themselves these questions: are the public institutions promoting the necessary conditions and establishing the corresponding policies that will enable the enforcement of the right to have a decent house?, is the use of the land being regulated according to the public interest and to avoid speculation?. The text can only show the consequences that certain ways of making economic policies can have for a government. Such policies may be all too necessary but if they lack stabilising factors they may bring along strong imbalances to society – favouring other sectors – in such basic aspects as having a roof.

Consequently, the need for a balance between such fundamental aspects as the enterprise sector , the economic power and their relationship with social policies, must be defined by public administrations through agreements stated in a temporary protection planning, designed for those families which due to several reasons are excluded from the housing market.

Along those lines the experience of housing planes developed for Andalucía and the agreement signed in the new Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 20003-2007 (Andalucian Housing and Land Plan 2003-2007) are here presented.

**Key words:** public protection, decent house, social policies.

## 1. INTRODUCCIÓN

Tras la dictadura del general Franco, con la muerte del dictador, se inicia en España la anhelada transición política que culmina con la Constitución de 1.978.

A partir de nuestra Carta Magna y manteniendo una estructura unitaria de Estado, se establece una nueva organización territorial en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas. Avance importante que reconoce el derecho de las distintas regiones o nacionalismos a constituirse en Autonomías con facultades de autogobierno.

Esto ha significado un traspaso, desde la Administración General de Estado, y una asunción de competencias, tanto por parte de la Administración Local como por parte de las nuevas Administraciones Autonómicas, con unas lógicas reglas de juego o principios estructuradores de los nuevos Gobiernos autonómicos.

Dentro de estos principios, de estas reglas básicas del nuevo juego democrático en mi país, me gustaría señalar –por que vienen a colación con el contenido de este artículo, al menos cinco:

- **El principio de unidad nacional.** Reconocido en el artículo 2 de forma expresa y recogido de manera indirecta en varios de los preceptos constitucionales. El derecho a la autonomía ha de ejercerse siempre bajo el principio superior de esta unidad nacional.

- Junto a este principio de unidad, se reconoce el **principio de autonomía**. El aspecto básico de este nuevo principio es el autogobierno y la potestad legislativa dentro de su ámbito territorial.

- El indiscutible principio de unidad lleva de la mano un lógico **principio de supremacía estatal** que queda perfectamente reflejado en el artículo 149 por el que se definen las competencias exclusivas del Estado en las diferentes materias.

El referido artículo recoge un amplio listado con 34 apartados de diferentes materias, en las que la administración Central se reserva la competencia y, así, junto a políticas sectoriales de defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, nacionalidad, políticas migratorias, etc, aparece por ejemplo la reserva competencial en el establecimiento de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

- Por otra parte, es evidente que esta nueva organización territorial no tendría sentido sin los **principios de igualdad y de solidaridad**. Esta claro que no se pueden producir privilegios económicos o sociales a favor de o entre las Comunidades Autónomas. Es misión fundamental del Estado velar por un establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español.

A partir de estas nociones básicas de algunos principios de nuestra Constitución, me gustaría poner sobre la mesa, el tenor literal de su artículo 47:

*"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos."*

Tras este clarísimo mandato, el mismo texto Constitucional, en su artículo 148, delega en las Comunidades Autónomas y les permite el poder asumir, entre otras, las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Traspaso de competencias que, hasta la fecha y en mi opinión, se ha efectuado de forma incompleta. Recordemos que, como apuntaba anteriormente, el Estado se había reservado la planificación general de la actividad económica y financiera, así como la política fiscal.

A nadie se le escapa la gran importancia que el suelo y la vivienda puede tener en una política económica. De ahí que la Administración Central no quiera perder -o no deba perder- esta parcela competencial y, con este amparo legal, siga sacando a la palestra los planes nacionales de vivienda o siga legislando en materia de suelo, con medidas tan desafortunadas como las liberalizadoras del suelo aprobadas por el gobierno del Partido Popular, favoreciendo un mercado especulativo del suelo urbanizable, con una clara incidencia en las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

De lo ya expuesto, es fácil entender que la competencia en materia de vivienda y suelo no es exclusiva de las Comunidades Autónomas, por mucho que el último gobierno del presidente Aznar lo haya querido dar a entender como tal a toda la nación.

De otra parte, no me gustaría continuar sin sacar a debate a la tercera administración implicada en las tareas de gobierno del territorio nacional y, desde mi punto de vista, la que debería estar más implicada en materia de vivienda y suelo, por su proximidad a la ciudadanía. Me estoy refiriendo a la administración local. ¿Quién mejor que un ayuntamiento, un municipio, para conocer la problemática de los vecinos de la localidad, de sus vecinos, en cuanto a las necesidades y demandas de vivienda? ¿Quién mejor que la administración local para conocer en profundidad su ámbito territorial, sus suelos, y desarrollar su ordenación y planificación urbanística?

Con estas lagunas competenciales y volviendo al precepto Constitucional del artículo 47, el ciudadano español posiblemente, en estos momentos, se pregue:

- **¿estarán los poderes públicos promoviendo las condiciones necesarias y estableciendo las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna?**
- **¿se estará regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación?**
- **¿habrá alguna administración que esté incumpliendo el precepto?**

De todo ello, cabría entender que la competencia exclusiva en materia de vivienda y suelo no sería bueno que estuviera en manos de una sola administración. Desde mi punto de vista, la mejor situación pasaría por una competencia compartida entre la Administración Autonómica y la Administración Local, en la que la primera asuma el papel de definir una política común territorial en su Comunidad Autónoma y la segunda asuma el papel de gestionarla.

Básicamente con este reparto de responsabilidades se ha venido desarrollando la política de vivienda y suelo en Andalucía, desde las transferencias de 1984. En los primeros momentos, de una manera casi embrionaria y experimental y después de una cierta experiencia, a través de una planificación cuatrienal que comenzó en 1992.

Antes de seguir adelante y para quien no conozca Andalucía, permítame el lector que, en el Cuadro 1, le haga una pequeña presentación de lo que significa esta Comunidad Autónoma en el global de España.

### **Situación geográfica**

Situada en la confluencia entre el Océano Atlántico y el Mediterráneo y separada de África sólo por el Estrecho de Gibraltar, el río Guadalquivir, la vertebría de nordeste a sudeste, mientras la cordillera Penibética, con los picos más altos de la península ibérica, divide las aguas entre los dos mares.

Su situación en el extremo sur de España y los 800 kilómetros de costas mediterráneas y atlánticas le

Cuadro 1. Datos básicos de Andalucía

	ESPAÑA	ANDALUCIA
SUPERFICIE	505.988 Km2	87.597 Km2
POBLACIÓN 2003 (1)	42.717.064	7.606.848
P.I.B. (tasa de variación interanual)	2,01	2,28
Convergencia P.I.B. 2002	100,00	76,46
RENTA PER CAPITA Disponible 2001	10.313€	8.338€
TASA DE PARO (2) 4T-2003	11,20%	18,48%
VIVIENDAS Censo 2001	20.823.369	3.482.229
Principales	14.270.656	2.431.805
Secundarias	3.323.127	485.789
Vacías	2.894.986	503.483
Otras	334.600	61.152
Precio medio Vivienda (3) 3T-2003	145.060€	109.922€

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (INE) e Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)

(1) Revisión del Padrón Municipal de Habitantes 2003

(2) Referida a población activa en el 4º trimestre de 2003 - Encuesta de Población Activa (IEA)

(3) Precio medio de una vivienda de 100 m2 construidos, según el Observatorio de Vivienda del Consejo de la Juventud de España, para el tercer trimestre de 2003.

confieren un clima caracterizado por veranos calurosos y secos, inviernos de temperaturas suaves y las primaveras más largas y agradables del continente.

### **Al sur de Europa**

Los 87.597 Kilómetros cuadrados de superficie de Andalucía son los más meridionales de Europa y una de sus regiones más cálidas. Es fronteriza con Portugal al oeste, Extremadura al noreste, Castilla-La Mancha al norte y Murcia al este.

Formada por 770 municipios y territorialmente dividida en ocho provincias -Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla- y dos aglomeraciones urbanas importantes, bahía de Cádiz y Campo de Gibraltar.

## 2. LOS PLANES DE VIVIENDA EN ANDALUCÍA.

En este ámbito territorial, se han venido ejecutando los diferentes Planes Andaluces de Vivienda y Suelo, durante los cuatrienios 1992-1995; 1996-1999 y el último 1999-2002 que finalizó en junio del pasado año.

Esta planificación en materia de vivienda y suelo, ha ido sufriendo una lógica evolución en cuanto a programas y objetivos, desde los modelos experimentales que ya apuntaba, se fueron desarrollando en los últimos años de la década de los 80.

El resultado, hasta la fecha, es innegable: más de quinientas mil viviendas han sido construidas o rehabilitadas en Andalucía y se promueve suelo, cada vez con mayor dificultad, para soporte de operaciones de vivienda en los próximos años.

Pero estas miles de actuaciones son, sobre todo, el resultado de un proceso. De mayor interés resulta tratar de establecer las ideas que hicieron posible el desarrollo de este proceso –en aquellos momentos novedoso, en nuestra política de vivienda.

- En primer lugar habría que situar la idea de la absoluta necesidad de **la presencia pública** en el

sector inmobiliario. Presencia ligada de forma directa y permanente con los ayuntamientos y sus promotores públicos

- Otra idea recurrente es **el lugar preeminentemente que la rehabilitación** residencial tiene en la política de vivienda. Algunas cifras avalan esta intención: en el primer PAVS (1992-1996) el 28% de las actuaciones eran de rehabilitación, en el tercer plan (1999-2002) la cifra ha superado el 60%, (más de 106.000 actuaciones desarrolladas).
- La **participación de la población**, los usuarios, en el diseño y ejecución de las actuaciones ha sido también una práctica consolidada en varios programas de vivienda, tanto de rehabilitación como de nueva planta.

### 2.1. El III plan Andaluz de vivienda y suelo 1999-2002

#### 2.1.1. Objetivos programáticos del III PAVS

El III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo profundizó en los objetivos de los anteriores planes e introdujo algunas novedades con el fin de adaptarse a las condiciones impuestas por el nuevo marco estatal, determinado por el Plan de Vivienda 2002-2005 del Ministerio de Fomento. Asimismo, el III Plan pretendió dar respuesta a las necesidades de vivienda surgidas como consecuencia de los cambios sociales, económicos y jurídicos que afectaban a Andalucía.

Sus objetivos, en una línea continuista de los planes anteriores, los podríamos resumir en :

- Atender, de forma prioritaria, las necesidades de vivienda de las familias con ingresos medios y bajos, favoreciendo - dentro de estos sectores - a los colectivos más necesitados.
  - Optimizar la eficacia social y económica del Patrimonio Público Residencial, adaptándolo y mejorando su gestión y administración.
  - Establecer un abanico importante de figuras y programas, fomentando el desarrollo de sus promociones capaces de dar una mayor respuesta a la demanda.
  - Asegurar las acciones necesarias para la rehabilitación del patrimonio público residencial y solucionar el problema del mal estado físico y funcional del parque privado de viviendas. Así como profundizar en acciones de rehabilitación integrada como medio de recuperar la ciudad construida.
  - Contribuir a la creación de nuevas ofertas de viviendas en alquiler.
  - Incrementar los patrimonios públicos de suelo y garantizar la disponibilidad del suelo para la construcción de viviendas de los sectores público y protegido.
  - Garantizar la calidad de todo el producto vivienda que resulte del desarrollo y aplicación del Plan.
  - Profundizar en la corresponsabilidad interadministrativa con especial atención al papel de la Administración Local y los promotores públicos, comprometiéndolos en la ejecución y desarrollo de las políticas de suelo y vivienda.
  - Continuar impulsando la Concertación, el Consenso y la Coordinación Institucional.
- Con estas directrices, el III Plan presentó la programación general de sus objetivos estructurada de forma global y territorial, incluyendo un total de 158.000 actuaciones de vivienda y distintas operaciones de suelo para otras tantas 33.000, sumando todo ello 191.000 actuaciones a desarrollar durante el cuatrienio 1999-2002.
- #### **2.1.2. Instrumentos**
- Como instrumento básico de planificación, concertación y gestión, el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo estableció la Convocatoria de Actuaciones y los Convenios Programa. Se efectuaron convocatorias públicas dirigidas a los ayuntamientos, a otras entidades locales de carácter territorial y, en su caso, a los promotores públicos interesados en realizar actuaciones correspondientes a determinados programas de vivienda y suelo contemplados en el Plan.
- Para concertar las actuaciones seleccionadas en las capitales de provincia, los municipios de población superior a 50.000 habitantes y aquellos otros que fueron considerados de interés se suscribieron los Convenios Programa entre la Administración Autonómica y los Ayuntamientos o Entidades Locales de carácter territorial.

Así, se formalizaron los acuerdos necesarios para el desarrollo de las actuaciones en los diferentes programas de vivienda y suelo entre la Comunidad Autónoma,

### **2.1.3. Resultados**

Los resultados, considero, han sido más que satisfactorios. No voy a extenderme sobre una planificación ya resuelta que ha permitido efectuar más de 170.000 actuaciones en materia de vivienda y más de 12.000 actuaciones en materia de suelo. Como resumen y justificación de estos resultados, valga el siguiente cuadro de cumplimiento.

Como se puede observar, de los resultados obtenidos en el último Plan de Vivienda Andaluz, nuestra política de vivienda tiene un fuerte componente de rehabilitación y recuperación del patrimonio edificado (106.621 actuaciones de rehabilitación sobre un total conseguido de 170.244 actuaciones en materia de vivienda), basado -como ya apuntaba- no solo en la ayuda a la piedra sino también en la consolidación y en el mantenimiento de las familias en sus viviendas y en la integración de las mismas en las tramas recuperadas.

Cuadro 2 .Ejecución global del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, 1999-2002.

PROGRAMAS	OBJETIVOS	CUMPLIMIENTO	%
<b>PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE NUEVA</b>			
PLANTA CON DESTINO AL ALQUILER	10.550	6.891	65,32
<b>PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE NUEVA</b>			
PLANTA CON DESTINO A LA VENTA	59.500	53.041	89,14
<b>ADQUISICIÓN PROTEGIDA DE VIVIENDAS</b>			
EXISTENTES EN EL MERCADO	4.150	3.691	88,94
<b>ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN</b>			
Promoción Pública de Actuaciones Singulares (alquiler)	83.800	106.621	127,23
Transformación de la Infra vivienda	750	454	60,53
Rehabilitación del Patrimonio Público Residencial	4.100	3.346	81,61
Rehabilitación Autonómica y Singular	36.000	50.245	139,57
Rehabilitación de edificios y viviendas	30.700	40.506	131,94
Rehabilitación de edificios y viviendas	12.250	12.070	98,53
<b>TOTAL ACTUACIONES DE VIVIENDA (1)</b>	<b>158.000</b>	<b>170.244</b>	<b>107,75</b>
<b>ACTUACIONES DE SUELLO (2)</b>			
Urbanización de suelos para su inmediata edificación	33.000	12.329	37,36
<b>TOTAL DE ACTUACIONES (1)+(2)</b>	<b>191.000</b>	<b>182.573</b>	<b>95,59</b>

Fuente: Dirección General de Arquitectura y Vivienda - Consejería de Obras Públicas y Transportes- 2003.

### 3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Pero dejemos apartada, por unos momentos la política de vivienda y suelo en Andalucía y volvamos al global del territorio nacional.

¿Qué ha pasado en los últimos años, en materia de vivienda y suelo en España?

La derrota del partido socialista en 1996, trajo una línea diferente en política social y económica que lógicamente, y en especial en los últimos cuatro años, ha influido en la política de vivienda y suelo de nuestro país.

El Plan Nacional de Vivienda y Suelo 1996-1999, fue abortado y modificado mediante el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001.

La justificación para el cambio se apoyaba en que el marco general de este último período se había visto sometido en poco tiempo a profundas transformaciones. (Creo que fué una manera fina de recordarle al país que había pasado de tener un gobierno socialista a un gobierno de derecha). Los fundamentos del cambio, según la exposición de motivos del nuevo Plan eran:

- La evolución de la que ya había empezado a dar muestras el sector financiero crediticio de los primeros años de la década, se había acelerado

continuamente hasta desembocar en una situación de amplia oferta, cuantitativa y por modalidades de préstamos hipotecarios, a unos tipos de interés históricamente desconocidos por su reducido nivel en comparación con épocas anteriores.

- Simultáneamente, las circunstancias generales de la economía española, según el gobierno, había experimentado una notable mejoría.
- El tercer motivo, se relacionaba íntimamente con la política económica general llevada a cabo en orden al cumplimiento por parte de España de los criterios de convergencia exigidos para el acceso a la Unión Económica y Monetaria europea, lo que -según el gobierno- configuraba un entorno económico-financiero tan profundamente modificado que, consideraba absolutamente conveniente introducir, a su vez, las modificaciones pertinentes en dicho marco estatal de ayudas financieras a la vivienda. (Ni que decir tiene que la fase previa de convergencia y unificación de criterios de los países europeos, se habían desarrollado de manera muy positiva por el gobierno anterior que a su vez era el responsable del Plan 1996-1999).

Como se pude observar las justificaciones del cambio eran totalmente economicistas. No obstante, el nuevo régimen aplicable al período 1998-2001, se proponía con las siguientes finalidades:

- Mejorar la estructura del mercado de la vivienda, facilitando a las familias con ingresos medios y

bajos el acceso a la primera vivienda en propiedad; aumentando la oferta de viviendas en alquiler; estimulando la actividad rehabilitadora del parque residencial existente; propiciando la generación de suelo urbanizado con repercusiones moderadas en el precio final de nuevas viviendas, afin de anticipar y reforzar los efectos de la recientemente aprobada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

- Contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector vivienda.

Para la consecución de todas estas finalidades, el Plan Nacional 1998-2001, introducía importantes modificaciones en aspectos técnicos relativos a la financiación cualificada estatal vigente hasta aquella fecha. De destacar, como novedades:

- La fijación de un precio básico de referencia a nivel nacional por metro cuadrado de superficie útil que servirá de referencia a los efectos de fijación de los precios máximos de venta y renta de la vivienda protegida. A partir de dicho precio, las Comunidades Autónomas, según su propia normativa, podrían fijar las cuantías máximas de los precios de venta de una vivienda protegida, sin que las mismas pudieran variar en unos determinados porcentajes de este precio básico. (Esta medida ha originado una dispersión de precios de las viviendas protegidas, en las diferentes Autonomías, en función de diferentes criterios de sus respectivos gobiernos, y le ha permitido al Gobierno Central salir en más de una

ocasión, culpando del precio de las viviendas a las Comunidades Autónomas)

- La introducción de un nuevo concepto y sistema de subsidiación de préstamos cualificados, adaptado a las transformaciones experimentadas por el mercado de ofertas de préstamos hipotecarios.
- La atribución de ayudas estatales a grupos específicos de población, tales como jóvenes, tercera edad, familias numerosas, minusvalías. (Ayudas que algunas Comunidades Autónomas ya tenían establecidas en sus planes)

### **3.1. El plan Nacional de vivienda 2002-2005**

En una línea continuista con el Plan anterior, si bien con algunas modificaciones, el Consejo de Ministros del último gobierno Aznar, en su reunión del 11 de enero de 2002, aprobaba el Real Decreto 1/2002, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan Nacional 2002-2005.

De nuevo, el marco competencial volvía a apoyarse en las bases de la planificación económica del país.

El escenario que el gobierno pintaba para el nuevo Plan, se apoyaba en las siguientes previsiones:

- Un aumento de la población susceptible de demandar viviendas protegidas: jóvenes, tercera edad, familias numerosas, creciente influencia de inmigración extranjera.

- Aumento de la demanda potencial de viviendas de precio moderado que no ha sido satisfecha por los mercados de vivienda libre.
- Un descenso del nivel de actividad en el subsector de la edificación residencial de la vivienda libre.
- Sostenimiento de la actividad constructora interesada en la vivienda protegida

Para el gobierno, el nuevo Plan Nacional debía seguir enmarcándose en los objetivos fundamentales de la política económica (empleo, crecimiento, movilidad sectorial). Y de nuevo le hacía un “guiño a lo social”, manifestando que su política de vivienda debe coadyuvar a fortalecer otras políticas sociales:

- Políticas de pleno empleo, facilitando la movilidad laboral, mediante las viviendas en régimen de alquiler.
- Políticas de cohesión social, paliando el problema de la vivienda de grupos con bajos niveles de ingresos como pudieran ser los jóvenes o los inmigrantes.
- Políticas de protección a la familia (necesaria para, según el gobierno, incentivar el aumento de la natalidad), tercera edad y minusválidos.

A pesar de esta buena voluntad “social”, los objetivos planificados para estos cuatro años, se denunciaron en su momento por diversas Comunidades Autónomas, entre ellas Andalucía, y después de dos años de

vigencia del actual Plan, se ha venido a demostrar lo que en principio ya se sabía: los objetivos son cuantitativamente insuficientes, cualitativamente incorrectos y desde un punto de vista de distribución de cupos a las diferentes Comunidades Autónomas, totalmente injustificados e injustos.

Los objetivos iniciales que el Plan prevé para el total de las Comunidades Autónomas rondaban las 100.000 actuaciones/año, con el siguiente desglose por programas:

ACTUACIONES CONVENIDAS	NÚMERO DE VIVIENDAS / año
1. Viviendas protegidas de nueva construcción	39.977
1.1. Para venta.	35.692
1.2. Para alquiler.	4.285
1.2.1. A 10 años	1.150
1.2.2. A 25 años	3.135
2. Cofinanciación de VPO de promoción pública (en alquiler)	150
3. Adquisición de otras viviendas existentes	5.645
4. Rehabilitación	30.960
5. Suelo	15.074
TOTAL	91.806

Fuente: Ministerio de Fomento - junio de 2002.

Los objetivos resultaban, a todas luces, insuficientes respecto a las previsiones que el Gobierno pintaba en su escenario para el nuevo Plan (ver el tercer párrafo de este apartado), con una drástica reducción del número de viviendas protegidas respecto a los planes anteriores.

### **3.2. La política nacional de suelo.**

En lo que se refiere a las políticas de suelo, la vigente legislación estatal se apoya en la reciente Ley 10/2003, que ha venido a modificar la Ley 6/98 y a derogar el Real Decreto 4/2000.

El nuevo marco legal, según mi criterio, presentaba tres "maldades" que son dignas de reseñar:

- De una parte, incentivar un valor especulativo del suelo. El valor del suelo urbano o urbanizable se tasa por el equivalente al beneficio empresarial del negocio inmobiliario derivado del aprovechamiento urbanístico que en potencia se prevea, según el planeamiento, para ese suelo, sin que el propietario haya invertido ni un solo céntimo en el suelo, ni tan siquiera asuma compromisos de inversión.

Esta medida, por ejemplo, le impide a la Administración obtener suelos para su incorporación al Patrimonio Público, mediante la expropiación por razones de interés público.

- Establece un techo máximo del 10% del aprovechamiento atribuido por el Plan a la participación pública en las plusvalías que la propia Administración genera.

La mayor rentabilidad que pudiera tener un determinado suelo va directamente al propietario.

- Y por último, acotar la capacidad legislativa autonómica, introduciendo determinaciones de

tipo jurídico-urbanístico en una clara ingobernabilidad en las competencias de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, la "liberalización" del suelo del gobierno de la nación consistía, principalmente, en reducir al mínimo el suelo no urbanizable, y en favorecer que la ciudad, concebida como un mercado de suelo, se transforme sólo en función de intereses particulares, en contra de lo que sería una ordenación y una planificación lógica.

Me explico. En estos momentos, el precio del suelo viene determinado por el precio de todo lo que puede edificarse sobre él; así, el propietario de un suelo puede aprovechar el carácter monopolista de su bien, y fijar un precio que nada tenga que ver ni con el coste inicial del mismo ni con eventuales inversiones realizadas, sino con las expectativas de beneficio de quien va a desarrollar el suelo.

En el campo de la vivienda, la línea política ha sido más nefasta si cabe. La idea del gobierno que, en 1996, anunciaba que con sus políticas liberalizadoras los precios iban por fin a bajar, se ha vuelto en contra.

### **3.3. Los resultados económicos**

Desde 1996 los precios de las viviendas han subido seis veces más que los salarios y, para un ciudadano de ingresos medios, su coste supone más de siete veces su salario. En la Unión Europea, este ratio es de cuatro (muy similar al que tenía España en 1996). Ha ocurrido todo lo contrario, la evolución del sector ha respondido fielmente a los postulados de una

economía desequilibrada, el número de viviendas iniciadas se ha disparado hasta rondar las 700.000 / año y se ha calificado suelo urbanizable como para construir más de 6 millones de viviendas, pero, a su vez, la vivienda se ha hecho inaccesible para muchas familias y sobre todo para los jóvenes.

Es evidente que, en pura lógica mercantilista, el precio de cualquier bien va a depender de la oferta y la demanda.

En los últimos años, en España la demanda de viviendas se ha visto reforzada por un número importante de factores:

- el crecimiento de la renta per cápita y del empleo
- el aumento de la inmigración
- el incremento de inversiones por pensionistas y retirados europeos
- el aumento de hogares por separación y constitución de familias monoparentales.
- el ahorro que desde hace un par de años se ha trasladado de la inversión en bolsa a la vivienda.
- La afloración del dinero negro fruto del cambio de moneda al euro.
- La bajada de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios y la ampliación de sus plazos de amortización.
- Las desgravaciones fiscales existentes.

Analicemos, aunque sea brevemente, algunos de estos factores.

Si hacemos un somero recordatorio de lo que ha pasado estos últimos años en España, comprobaremos que desde que se inició el boom, todas las circunstancias económicas que propiciaron el aumento de la demanda de viviendas no han hecho sino aumentar, por lo que el mercado ha continuado en un auge que, todavía hoy, parece no tener fin.

La recuperación económica iniciada a mediados de los años 90 ha traído consigo una importante creación de empleo. Gracias a este fenómeno, muchos jóvenes de la generación más numerosa desde la Guerra Civil, los "baby boom" de los 70, lograron acceder al mercado laboral con mayores garantías de estabilidad, lo que les convirtió en compradores potenciales de vivienda.

Otro pilar que ha contribuido a sostener la euforia urbanística de los últimos seis años es el mal momento por el que atravesaron los mercados de renta variable a partir del año 2000. La ausencia de inversiones atractivas alternativas ha confirmado el ladrillo como valor refugio.

De manera pareja a la reactivación económica se produjo una espectacular rebaja de los tipos de interés y una ampliación de los plazos de los créditos hipotecarios que prolongan la vida de los préstamos hasta los 35 años. Los tipos hipotecarios han pasado del 11% en 1995 al 3,5 % actual.

El euríbor, principal indicador de referencia para los préstamos hipotecarios, registró en enero su segunda

caída mensual consecutiva y se situó en el 2,216% (0,165 puntos por debajo del cierre 2003).

El mibor o tipo interbancario a un año, en una línea similar, restó 0,163 puntos y pasó a 2,220% en enero.

Como ejemplo, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) ha otorgado créditos hipotecarios por valor de 1.900 millones de euros en los dos primeros meses del año, lo que supone un incremento del 42% respecto al mismo período del año pasado.

El 30% de los clientes que suscribieron nuevos créditos hipotecarios con esta entidad entre enero y febrero optaron por el nuevo producto "**hipoteca fácil**" que permite aplazar el pago del 20% del crédito hasta la fecha de su vencimiento (¿caramelo envorado para la última cuota?). Eso si, con tipo de interés variable sobre la base del euríbor incrementado.

El objetivo del BBVA era captar 3.000 millones de euros en nuevas hipotecas entre enero y abril, una cifra que confían en poder superar.

Los grandes bancos han endurecido su ofensiva comercial en hipotecarios, tras el BBVA, el Santander Central Hispano (SCH) ha apostado por un préstamo con el tipo de interés del 2,5% para el primer año y del euríbor más 0,75 puntos para el resto del crédito. Ibanesto.com, se ha sumado a la guerra y ofrece un préstamo sin comisiones y con interés variable de euríbor más 0,41%, con el 2,99% el primer año.

El mercado hipotecario, lejos de moderarse, estrenó el año manteniendo alzas record. En enero, tradicional-

mente el mes de menor actividad hipotecaria, creció un 24%, un ritmo que no alcanzaba desde 1990. El crédito hipotecario, cerró el año 2003 con un alza del 24,1%, según la Asociación Hipotecaria Española (AHE).

Los españoles pidieron, en enero, nuevos préstamos para comprar casa por 6.913 millones de euros, con lo que el saldo acumulado se sitúa en 474.690 millones (de esta cantidad, 37.594 millones son hipotecas titulizadas, convertidas en títulos de deuda que han emitido las entidades financieras).

Las cajas, al igual que al cierre de 2003, siguen copando el mayor volumen de hipotecas, 234.448 millones, frente a los 170.914 millones de los bancos y los 26.622 millones de las cooperativas.

Por otra parte, el índice de morosidad hipotecaria durante el pasado año, bajó hasta el 0,485%, nuevo record histórico. Los bancos siguen mostrando el menor índice de morosos, con un 0,377%, mientras que las cajas registraron un 0,486% y las cooperativas de crédito, un 1,187%.

Da escalofríos de pensar lo que podría suceder a las familias endeudadas con un incremento imprevisible del precio del dinero, por razones ajenas, y consecuentemente de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios.

Otro factor, ha podido ser la unificación de la moneda única, en un doble vertiente.

De una parte, el aflorar dinero oculto, por el cambio de pesetas a euros, movió -en su momento- un

volumen importante de inversiones. No hay que olvidar que España ha figurado tradicionalmente en los puestos de cabeza de la Unión Europea en la clasificación de países con mayor volumen de economía sumergida. A gran distancia de Grecia –en el que el mercado negro equivale al 30% de su PIB–, España se sitúa en el segundo grupo, el mismo que comparte Bélgica y Portugal –también con un 22%– en el último estudio llevado a cabo por la Comisión Europea sobre datos del 2000.

De otra, la entrada de España en la zona euro ha impulsado el mercado inmobiliario en las costas, mientras que la llegada masiva de inmigrantes comienza a traducirse en demanda de viviendas en las grandes ciudades.

Reforzando esta tesis, con un estudio recientemente realizado por la Asociación de Promotores y Constructores de España (APCE) en el que se prevé una demanda en los próximos cinco años de 500.000 viviendas/año, se apunta a un creciente protagonismo de la vivienda principal, mientras que dentro del segmento de la vivienda secundaria la extranjera muestra un mayor peso durante este período. ( Los residentes alemanes, franceses y británicos han pasado, en pocos años, de ser 97.000 a más de 219.000. Siguiendo esta tendencia, la demanda anual se situaría en 90.000 viviendas).

Más de un 20% de las viviendas nuevas que se inician cada año en España, son compradas por inversores extranjeros, según el Instituto de Estudios Económicos (IEE).

Un tercer factor, evidente, ha sido la demanda de vivienda como refugio de inversionistas, dada la baja atracción del mercado bursátil en los últimos años.

Según los últimos datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), sobre Censo de Población y Vivienda 2001, de los 20,82 millones de pisos contabilizados, el 14% de las viviendas censadas para uso familiar estaban vacías y sin inquilinos.

De estos casi 3 millones de viviendas vacías, el 55,2% son de particulares, el 43,6% de comunidades de vecinos (concepto que agrupa pisos propiedad de compañías inmobiliarias que en el momento de la encuesta pueden estar a la venta), el 0,83% de empresas y el 0,015% de las Administraciones públicas.

La Comunidad Autónoma que acumula mayor número de viviendas deshabitadas es Andalucía, con 503.483. La provincia andaluza con más viviendas es Sevilla (108.937), seguida de Málaga (96.586) y Granada (71.711).

El hecho de que la vivienda usada haya subido en la Comunidad andaluza un 21% durante el pasado año es un dato que confirma que el precio del mercado libre está siendo fijado no tanto por las necesidades o la capacidad de compra de las familias que necesitan la vivienda para vivir, sino por las necesidades de inversión del sector inmobiliario.

Como consecuencia de todo ello, los buenos resultados en beneficios empresariales.

Ya en febrero del pasado año, la Unión General de Trabajadores (UGT) denunciaba que, mientras los

precios crecieron un 21% entre 1998 y 2003 y los salarios solo aumentaron un 18%, los beneficios empresariales en el sector privado se incrementaron, hasta el 2002, en un 36%.

España, durante el pasado año, ha salido airosa de la crisis internacional que ha venido frenando la economía europea. El PIB en el 2003 creció un 2,4%, cuatro décimas más que el año anterior, en un momento en que los grandes países de la zona euro cerraron el peor ejercicio en más de una década. De hecho, el crecimiento habría sido mayor si no hubiera sido por la debilidad europea: el sector exterior restó un punto al PIB.

Como artífices principales de este incremento, se encuentran el consumo de las familias que repuntó un 3%, cuatro décimas más que el año anterior, y el sector de la construcción, con un crecimiento del 3,7% (empieza a dar signos de desaceleración, ya que en el año anterior su crecimiento fue del 4,2%).

El mercado inmobiliario quiere seguir creciendo a ritmos de vértigo. Esta claro que ninguna de la grandes empresas inmobiliarias españolas creció menos del 20% durante 2003, en un ejercicio marcado por los tipos de interés en niveles históricamente bajos y por un aumento del consumo privado, que impulsaron el negocio como no sucedía desde hace años.

Las cuatro grandes inmobiliarias cotizadas (Metrovacesa, Urbis, Colonial e Inmocaral) ganaron en total un 27,7% más, hasta alcanzar un beneficio conjunto de 397,67 millones de euros. La cifra de

negocio, que aumentó un 27,9%, se situó en 1.723,7 millones de euros, lo que demuestra el inmejorable momento que vive el sector.

Es obvio que, «./img/shim.gif» el sector inmobiliario ha continuado viento en popa. En 2003 comenzaron a construirse un total de 690.292 viviendas, una cifra un 6,7% superior a las del 2002 y que supone alcanzar un máximo histórico en edificación residencial en un ejercicio, según el último informe de coyuntura del Consejo Superior de Arquitectos de España.

La construcción de nuevos pisos se anotó también un máximo trimestral, dado que, según el estudio entre octubre y diciembre de 2003 comenzaron a edificarse 178.692 nuevas viviendas, y un 5,3% más que en el mismo período de 2002 y la mayor cifra contabilizada históricamente en un solo trimestre.

Para el Consejo, este crecimiento de la edificación es “obviamente tributario del tirón de la vivienda libre” ya que la protección oficial VPO solo presentó el 10,1% del total de nuevas promociones. En concreto, solo 63.869 viviendas de casi las 700.000 que empezaron a levantarse en 2003 tienen carácter de protección pública, si bien esta cifra representa un incremento del 20,6% sobre las 52.981 VPO construidas durante el 2002.

En el otro lado, la edificación de la vivienda libre creció un 5,5% en 2002, hasta sumar 626.433 pisos. En cuanto al cuarto trimestre del 2003, se construyeron 162.372 viviendas para el mercado libre, un 5,5% más que entre octubre y diciembre de 2002 y 16.330 VPO, un 2,5%.

## ¿Qué pasará a partir de ahora?

El Instituto de Estudios Económicos (IEE) cree que durante el año continuará la fortaleza de la construcción, con tasas de crecimiento de la actividad positivas, y estiman que se mantendrá el aumento de precios en términos similares al del presente ejercicio, influido por factores financieros de fondo (los tipos de interés seguirán bajos aunque suban medio punto) y la buena situación del empleo.

Los expertos auguran , tras la encuesta realizada por la consultora CB Richard Ellis (CBRE), con más de 557 directivos, que el precio de la vivienda en el 2004, no alcanzará el ritmo de los pasados años, pero que difícilmente su incremento baje del 10% en el 2004.

Para las inmobiliarias el crecimiento que prevén es mayor, rondará el 12-13%. La situación económica es buena, lo que hace pensar que el sector se mantendrá. En palabras de los encuestados, la actividad inmobiliaria se estabilizó durante el pasado ejercicio, cuando alcanzó "una velocidad de crucero" que se mantendrá sin demasiadas oscilaciones a lo largo del 2004.

Más del 75% de los encuestados no creen en la burbuja inmobiliaria, ni en colapsos.

Sin embargo, la demanda considerada de inversión reduce su peso total hasta el 10% debido a que, a medida que otras alternativas de inversión como la bolsa se hacen más rentables, el mercado inmobiliario pierde atractivo.

## 3.4. Los resultados en política social de vivienda

Los datos expuestos, desde un punto de vista empresarial, son excelentes. Pero ¿a costa de quién?.

Un informe elaborado por Citigroup sobre la situación del mercado inmobiliario en Europa subraya como el incremento de los precios en España, superior al 17 %, el más elevado de los Quince y solo equiparable a los encarecimientos reales (descontada la inflación) del Reino Unido que, en el segundo trimestre de 2003, alcanzaron el 13,7% interanual.

A pesar de los bajos tipos de interés, el porcentaje medio de los ingresos que se dedican a pagar la hipoteca roza el 50%, cuando en 1996 apenas superaba el 30%. Y el endeudamiento de las familias con respecto a su renta disponible casi se ha doblado.

Las miras del gobierno se han centrado exclusivamente en el despuente económico sin tener en cuenta otros factores con graves consecuencias sociales.

Vuelvo a hacer la misma pregunta que nos hacíamos al principio de este trabajo:

¿estará la administración competente promoviendo las condiciones necesarias para hacer efectivo el mandato constitucional del artículo 47?

Más de uno opinamos que el Gobierno Central ha confundido la política de vivienda con el impulso de la expansión incontrolada de las ciudades y la masiva construcción de viviendas libres, sin incentivar e impulsar la vivienda protegida y, como consecuencia

de ello, sin preocuparse que su precio fuera desorbitado para muchas familias y en particular para los jóvenes.

En septiembre del 2003, el salario promedio de un joven español era de 12.301,91 euros al año, un 0,4 % más que el trimestre anterior. En la misma fecha, el encarecimiento de las viviendas multiplicaba por 8 ese leve mejora salarial; un piso tipo costaba 145.060 euros, un 3,4 por ciento más que tres meses antes.

En el tercer trimestre del pasado año, los jóvenes españoles necesitaban hipotecar el 56,5 por ciento de sus ingresos para embarcarse en la compra de un piso.

Los menores de 24 años, deberían dedicar el 91,8 por ciento de sus ingresos a hacerse con una vivienda. A partir de los 30 años, el esfuerzo baja al 44,6 por ciento. Por sexos, las mujeres deben hacer un sobreesfuerzo añadido del 10 por ciento, debido a las superiores tasas de paro y salarios menores.

En los últimos meses del año pasado, el coste medio de una vivienda de 100 metros cuadrados en el mercado libre superaba en un 88 por ciento el precio máximo tolerable para los jóvenes.

### **3.5. Los posibles cambios en la política nacional de vivienda.**

El pasado 14 de marzo, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ganó las elecciones. La herencia económica que recibe no es ningún regalo. La

economía del país, Hace pocos días, Miguel A. Fernández Ordoñez lo expresaba de manera clara en un artículo de opinión (diario El País 20.03.2004). Cito textualmente:

*"Aunque la gestión del Partido Popular de la primera legislatura fue positiva, durante la legislatura de mayoría absoluta se paralizaron las reformas estructurales y se dejó a la macroeconomía acumular demasiados desequilibrios (endeudamiento de las familias, déficit exterior, burbuja en la construcción, etc.). La herencia es difícil también porque esta expansión desequilibrada ha mostrado hasta ahora solo sus efectos positivos -más empleo y mayor crecimiento que la UE- con lo que la mayoría de la gente cree que el nuevo Gobierno recibe una buena herencia y, si las consecuencias negativas de esos desequilibrios aparecieran durante esta legislatura, podrían ser achacadas al Gobierno socialista y no a su antecesor."*

En materia de vivienda, frente a quienes consideran la vivienda como un activo económico, sometido exclusivamente a las leyes de la oferta y la demanda, el programa socialista refuerza su carácter de derecho efectivo, y para ello propone energicas medidas de intervención pública.

La más urgente es modificar la legislación y la política de suelo. El PSOE propone una nueva ley estatal que garantice, en toda España, otro modelo de urbanismo que establezca un valor legal del suelo que no justifique ganancias especulativas para sus propietarios, y que introduzca reservas obligatorias para vivienda protegida. Una medida imprescindible para

que exista suelo urbanizado a coste compatible con el precio de esta vivienda protegida.

Para aumentar la oferta de vivienda en alquiler, además de la necesaria revisión de la fiscalidad – que hasta ahora ha favorecido excesivamente la compra de la vivienda -, es imprescindible garantizar mayor seguridad al contrato de arrendamiento.

Para ello, se propone crear una agencia pública de alquiler, con el objetivo principal de movilizar un millón de viviendas vacías durante la próxima legislatura, garantizando al propietario una mayor cobertura de riesgos y estableciendo, por primera vez a escala nacional, ayudas directas al inquilino, además de potenciar los fondos de inversión inmobiliaria.

También se propone reformar la VPO, para que solo pueda ser vendida, en segundas y posteriores transmisiones, a otros demandantes de VPO inscritos en un registro público.

Imprescindible la concertación con todas las Administraciones y agentes, así como revisar la financiación de las Haciendas locales, con el fin de implicar mucho más a los ayuntamientos en la política de suelo y vivienda.

El PSOE, ofrece una reserva mínima y obligatoria del 25% del todo el suelo no consolidado y urbanizable para promocionar viviendas protegidas “preferentemente en alquiler”.

Para este régimen de tenencia y con la idea de subir el porcentaje actual de viviendas en alquiler del 10% actual hasta el 20%, además, propone:

Subvencionar el alquiler de viviendas, de forma que la cantidad mensual a pagar no supere un 30% del salario.

Actuar sobre el arrendamiento antes que sobre la compra, y por eso moderar las deducciones fiscales para la segunda mientras impulsa las primeras.

Recuperar las ayudas directas a quienes viven en alquiler (el PP las eliminó en el 98) e introducir compensaciones en el Impuesto sobre las Rentas de las Personas Físicas.

Crear agencias públicas que regulen el alquiler de pisos y luchen contra el fraude.

#### 4. LA POLÍTICA ACTUAL DE VIVIENDA Y SUELO EN ANDALUCÍA.

##### 4.1. La ley de ordenación urbanística de Andalucía

El Parlamento de Andalucía, el 17 de diciembre de 2002, aprobaba la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002).

Es evidente que el texto de la Ley va a ejercer una influencia determinante sobre las futuras planificaciones andaluzas de vivienda y sus distintos programas y figuras, ya que en ella, se regulan nuevos mecanismos de intervención pública en el mercado del suelo y la vivienda, entre los que cabe señalar los siguientes:

- En los municipios que por su relevancia territorial lo requiera, deberá efectuarse una reserva mínima de terrenos equivalente, al menos, al treinta por ciento del aprovechamiento objetivo del suelo, para su destino a vivienda protegida.
- Destacar la creación de la figura del agente urbanizador, a fin de poner en el mercado suelos urbanizables actualmente ociosos.
- En la misma línea, se crean las figuras de los agentes edificador y rehabilitador para los suelos urbanos, con la idea de reforzar los mecanismos de intervención en la ciudad existente, en sustitución del propietario incumplidor.
- Además, se impulsa de manera decidida la constitución de patrimonios públicos de suelo para llevar a cabo las políticas de vivienda.
- De otra parte, en ámbito de suelo, la entrada en vigor de la mencionada Ley 7/2002, aconsejaba una intervención en materia de suelo residencial al objeto de conseguir una mejor articulación entre suelo y vivienda para los próximos años.

La nueva Ley nos permitirá contar con un instrumento que facilita la acción pública en el mercado del suelo con el objetivo de incrementar su superficie, destinándola a la construcción de viviendas protegidas. Entre los mecanismos de intervención que esta Ley regula destaca la obligatoriedad de una reserva de suelo de al menos el 30% en los municipios de relevancia territorial.

Aclarar que para la nueva Ley, tienen el carácter de municipios de relevancia territorial:

- a) Todos los municipios ubicados en la costa.
- b) Los que forman parte de las aglomeraciones urbanas en torno a las principales ciudades andaluzas.
- c) Los que con independencia de su ubicación tengan una población superior a los 20.000 habitantes.
- Y por último, la situación actual del sector inmobiliario que aconsejaba, más que nunca, la intervención de las Administraciones. Ya he comentado como la evolución en los últimos años del mercado inmobiliario ha dificultado el acceso a la vivienda.

#### **4.2. El plan Andaluz de vivienda y suelo 2003-2007**

A principios del pasado año, el Consejo de Gobierno, en su sesión del 21 de enero de 2003, acordaba la formulación del nuevo Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, y daba las instrucciones precisas para que se iniciara su redacción.

El Acuerdo venía fundamentado en tres aspectos principales:

- De una parte, la finalización del período de vigencia del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002.

El permanente incremento de los precios, por motivos ajenos a las fluctuaciones normales de oferta y demanda, ha perjudicado no solo a familias de recursos económicos bajos, sino también a familias de rentas medias que han visto cómo sus ingresos ya no eran suficientes para acceder al mercado tradicional de la vivienda libre, y de manera muy especial a los jóvenes en vías de emancipación.

Apuntar que Andalucía concentra el 20% de la población española menor de 35 años.

Las instrucciones a los redactores eran muy claras. El nuevo Plan debería marcar una continuidad con respecto a los planes precedentes, pero, a la vez, introduciendo elementos innovadores.

Entre los puntos de continuidad, dos aspectos fundamentales:

- Continuar en la línea -ya iniciada hace veinte años- de intervención y recuperación del patrimonio existente, entre los que se encuentran los programas de fomento del alquiler, los de transformación de la infravivienda y los de rehabilitación, en los que, no obstante, se han introducido algunas modificaciones.
- Seguir trabajando en los programas de vivienda en alquiler, con una cuidada atención a la integración social y fomentando esta línea del alquiler con la incorporación de nuevos modelos de habitar, pensados de manera especial para

jóvenes con una especial atención a su integración generacional con la tercera edad.

Como elementos innovadores, resultado de la preocupación por dar respuesta a la problemática evolución del mercado de la vivienda y, señalar:

- Establecer unos acuerdos, de gestión ágil, con los ayuntamientos para la cesión de suelos con destino a la promoción de viviendas protegidas. Acuerdos que vendrían incentivados, como veremos más adelante, mediante una reserva de eficacia que atienda a los municipios más activos en su gestión de vivienda y suelo.
  - La creación de una nueva figura de viviendas protegidas en venta, de iniciativa municipal y autonómica que, con un precio tasado, permitiera incrementar la oferta de viviendas protegidas por encima de los cupos previstos en el Plan Estatal.
- Recordemos la insuficiencia del cupo de viviendas protegidas asignado a Andalucía en las previsiones del Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2002-2005, con un recorte del 62% sobre otros planes anteriores.
- Y por último, con carácter general, el suelo destinado a viviendas protegidas para la venta o el alquiler tendrá una repercusión máxima de venta del 15 por ciento sobre el precio de las mismas. No obstante, en las actuaciones de Alquiler cuyo destino sea la incorporación de aquellas al Patrimonio Público, no se podrá imputar coste alguno de suelo.

#### **4.2.1. Objetivos**

Con estas líneas maestras de partida, los objetivos generales del nuevo Plan han sido, básicamente, los siguientes:

- **Ofrecer vivienda a las familias que, con ingresos hasta de cuatro veces el salario mínimo interprofesional, tienen dificultades de acceso al mercado inmobiliario actual, evitando que sus circunstancias sociales y económicas constituyan un obstáculo insalvable.**

El Plan señala como destinatarios prioritarios los segmentos de la sociedad que constituyen las familias con recursos limitados, los jóvenes menores de 35 años, los mayores de 65 años, las familias numerosas y monoparentales y las personas con especiales problemas sociales.

- **Alcanzar un modelo de ciudad sostenible mediante la consolidación y mejora de la trama urbana existente a través de procesos de rehabilitación integrada, así como mediante la eliminación de situaciones de infravivienda que permitan conservar la población en sus barrios.**
- **Dinamizar el tejido urbano mediante la liberación del amplio patrimonio de viviendas desocupadas.**

El Plan establece los mecanismos necesarios para fomentar el arrendamiento y la puesta en el mercado de viviendas desocupadas de titularidad privada, mediante la constitución de bolsas de alquiler gestionadas por convenio con los ayunta-

mientos de mayor población. La administración tutela y avala la intermediación entre propietarios e inquilinos.

- **Mejorar la sostenibilidad ambiental y la calidad de las viviendas introduciendo las nuevas tecnologías y modernizando las infraestructuras.**
- **Garantizar una oferta suficiente de suelo para vivienda protegida, lo que permitirá rentabilizar socialmente, en materia de vivienda, las previsiones de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.**

El Plan favorece la constitución de patrimonios públicos de suelo, mediante la implicación de los Ayuntamientos, en el marco de la nueva Ley de Ordenación Urbanística.

#### **4.2.1. Instrumentos de concertación.**

En la misma línea de corresponsabilidad entre la Administración Autonómica y la Administración Local, el Plan cuenta con todos los ayuntamientos andaluces, aunque de manera especial con aquellos que están definidos por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía como "de relevancia territorial". A tal efecto, este instrumento articula los medios para la firma de acuerdos por el suelo residencial y la vivienda protegida entre la Junta de Andalucía y estas administraciones locales.

Por otro lado y de cara a garantizar la financiación externa de las viviendas protegidas, se fomenta la suscripción de acuerdos con las entidades financieras

que operan en Andalucía. Más concretamente, los instrumentos básicos del IV PAVS son:

**a) Los acuerdos por el suelo residencial y la vivienda protegida.**

En los últimos meses se ha procedido a la firma de acuerdos con los municipios de relevancia territorial. El objetivo de estos acuerdos es garantizar una oferta suficiente de suelo con destino a la promoción pública, con el doble objetivo de poner en el mercado viviendas protegidas y regular el precio del suelo libre.

En los acuerdos se identifican los suelos municipales destinados a ser cedidos gratuitamente y los previstos para la oferta pública, con una repercusión de hasta un 15% del precio de las viviendas protegidas a que se destinen.

Igualmente, se recogen las promociones de viviendas a ejecutar sobre los suelos puestos en carga por los ayuntamientos, tanto en régimen de alquiler (suelos de cesión gratuita) como el régimen de compraventa (suelos de repercusión hasta el 15%).

Los acuerdos suscritos hasta la fecha, asegurarán, durante la vigencia del Plan, el suelo para la construcción de más de 60.000 viviendas protegidas en régimen de compraventa y 12.000 en régimen de alquiler.

**b) La reserva de eficacia.**

Mediante este instrumento el Plan impulsa el trabajo de los municipios más activos en el fomento de la vivienda protegida mediante la cesión de suelo. El Plan tiene prevista una reserva del 20% de sus

objetivos para aquellos municipios con un interés decidido en la política pública de vivienda. A tal efecto, los acuerdos por el suelo residencial y la vivienda protegida tienen una programación temporal que puede ser incrementada con cargo a esta reserva de eficacia.

**c) Convenios con las entidades de crédito.**

Con independencia de las consignaciones presupuestarias de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, hasta el año 2032 que darían cobertura a las ayudas previstas en el Plan, se prevé -en su documento de aprobación- la firma de convenios entre la Junta de Andalucía y las entidades de crédito que operen en Andalucía, a fin de garantizar un volumen de préstamos cualificados necesario para la financiación de las actuaciones en materia de vivienda protegida.

En julio de 2003, la Junta de Andalucía suscribió un convenio con las entidades de crédito por un volumen total que supera los 4.000 millones de euros, si bien, la oferta presentada por las referidas entidades de crédito rondan los 6.000 millones de euros.

De estos, 3.500 millones de euros tienen por destino las viviendas protegidas de iniciativa municipal y autonómica destinadas a saldar el insuficiente cupo del Plan Estatal.

**4.2.2. Actuaciones protegidas.**

El nuevo Plan, en una línea de casi "vivienda protegida a la carta", presenta un amplio abanico de programas de ayuda, de cara a que los ciudadanos andaluces puedan acceder a una vivienda digna.

Con esta estrategia de facilitar su acceso, se recogen:

- Programas de viviendas en alquiler, con especial atención a los jóvenes.
- Programas de viviendas en venta y alquiler, de nueva planta o ya existentes, para familias de recursos limitados.
- Programas de rehabilitación de viviendas.
- Intervención en Áreas de Rehabilitación Concertada y Rehabilitación Integral de Barriadas
- Programas de suelo residencial, centrados -de manera prioritaria- en la adquisición de suelos para su incorporación a los Patrimonios Públicos de Suelo

#### **4.2.3. Otras consideraciones de interés en el actual plan Andaluz.**

##### **4.2.3.1. La calidad de la vivienda protegida.**

De especial importancia, son todas las previsiones de desarrollo normativo que el Plan Andaluz manda en relación con la regulación y el fomento de la calidad, como son:

- Establecer las obligaciones de los distintos agentes intervenientes en el proceso de edificación.
- Fijar las normas y contenido de los documentos relativos a diseño y calidad de las viviendas.
- Marcar los requisitos previos a la venta de las mismas.

- Regular los proyectos de ejecución, la programación y registro del control de calidad de la ejecución y los período de uso y mantenimiento, así como de los productos que se empleen en las obras y de las entidades y laboratorios de control de calidad.
- Fomentar viviendas energéticamente eficientes en la construcción de nueva planta y en la rehabilitación, e impulsar la instalación de elementos que permitan el uso de energías renovables en las viviendas acogidas a algún tipo de régimen de protección pública.
- Así mismo, emprender acciones dirigidas a fomentar la calidad de las viviendas mediante la elaboración y difusión, entre otros, de modelos de pliegos de prescripciones técnicas de programas y libro de control de calidad y de sistemas de calidad, manuales, guías técnicas y bases de datos, y recomendaciones sobre niveles o parámetros de calidad.
- Fomentar la vivienda sostenible mediante la aplicación de técnicas constructivas tendentes a evitar el uso de materiales contaminantes, la utilización de materiales reciclados, la gestión y reutilización, en su caso, de residuos generados en las obras, la consecución de un mayor ahorro energético y de consumo de agua y, así mismo, la adecuación de su diseño a las condiciones bioclimáticas de la zona donde se ubiquen.
- Fomentar el acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Cuadro 3. Objetivos anuales del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 (\*)

	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Viviendas en Venta	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	60.000
Viviendas en Alquiler	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	20.000
Actuaciones de Rehabilitación	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	100.000
TOTAL VIVIENDA	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000	180.000
ACTUACIONES DE SUELTO	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	20.000
RESERVA DE EFICACIA DEL 20%	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
TOTAL ACTUACIONES	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	250.000

(\*) Anexo II al Decreto 149/2003, de 10 de junio

#### 4.2.3.2. La selección y adjudicación de las viviendas

El Plan establece que la selección de los adjudicatarios o arrendatarios de las viviendas la realizará el promotor, basándose en los principios de publicidad, igualdad y concurrencia. Preferentemente se usará el SORTEO PÚBLICO.

A tal fin, prevé celebrar convenios y acuerdos con los promotores y sus asociaciones para facilitar el cumplimiento de este mandato.

#### 4.2.3.3. El derecho de tanteo y retracto

De cara a evitar una compraventa ilegal de vivienda, el Plan establece que el promotor de actuaciones de viviendas protegidas tendrá la obligación de pactar expresamente con los adjudicatarios de las mismas los derechos de tanteo y retracto sobre las viviendas, a favor de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía o de otras Entidades o Empresas Municipales de Vivienda que aquélla designe, con una vigencia de diez años, debiendo inscribirse en el Registro de la Propiedad.

Los propietarios cuyas viviendas estén sujetas al derecho de tanteo y retracto previsto en el apartado anterior,

deberán notificar al beneficiario del derecho la decisión de enajenarlas, a efectos del ejercicio del derecho de tanteo que podrá ejercitarse durante 60 días.

#### 4.2.4. La cuantificación de los objetivos del plan.

Los objetivos del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 incluyen un total de 225.000 actuaciones de vivienda (100.000 de nueva planta y 125.000 de rehabilitación), así como distintas operaciones de suelo para otras 25.000. Por tanto, como media anual habrá 50.000 actuaciones, incluidas en ellas una reserva de eficacia del 20% (10.000 actuaciones) para aquellos municipios más dinámicos en la ejecución de sus compromisos.

Comparativamente, el nuevo Plan Andaluz de Vivienda prevé para su territorio un número medio de 50.000 actuaciones al año, frente a las 100.000 actuaciones que el actual Plan Nacional marca para todo el país. Estamos hablando de una política de vivienda de 6,68 actuaciones protegidas de vivienda por cada mil habitantes en Andalucía, frente a 2,39 actuaciones protegidas de vivienda por cada 1000 habitantes en el Plan Nacional.

## 5. EPÍLOGO.

Si me lo permiten, no me gustaría cerrar el presente artículo con las frialdad de una conclusiones. Mi idea al escribirlo pretendía que todo lo anteriormente expuesto, sirviera como reflexión sobre lo que ciertas políticas liberalizadoras de un mercado económico, con importantes beneficios para algunos sectores, pueden significar de desequilibrio en una política social como es la política de vivienda.

En esta materia, el camino que le queda por recorrer al nuevo Gobierno de España es largo y la herencia recibida no es la mejor. Afortunadamente, algunas Comunidades Autónomas, como Andalucía, se encuentran en una situación más favorable.

Creo que, entre todos seremos capaces de reconducir y resolver el problema.

Que ustedes lo vean.

Sevilla, 31 de marzo de 2004

**JUAN MORILLO TORRES /arquitecto**

Ex Director General de Arquitectura y Vivienda de la Junta de Andalucía y actualmente Director de la Secretaría de Seguimiento del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007

**juan.morillo @junta de andalucia.es**

## TEXTOS:

- La Constitución Española, de 27 de Diciembre de 1978 (BOE nº 311 de 29.12.78)
- Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones (BOE nº 89, de 14.04.98)
- Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001 (BOE nº 152, de 26.06.98)
- Decreto 153/1999, de 29 de junio, por el que se aprueba el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo para el cuatrienio 1999-2002 (BOJA nº 84 de 22.07.99).
- Decreto 166/1999, de 27 de julio, por el que se regulan las actuaciones contenidas en el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002 (BOJA nº 94 de 14.08.99)
- Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes BOE nº 151, de 24.06.00).
- Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 (BOE nº 11, de 12.01.02)
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (BOJA nº 154, de 31.12.02)

- Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes (BOE nº 121, de 21.05.03)
- Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo (BOJA nº 117, de 20.06.03)
- Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial, a efectos de lo previsto en la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre (BOJA nº 117, de 20.06.03)
- Decreto 202/2003, de 8 de julio, por el que se define el concepto de vivienda de protección pública a los efectos de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre (BOJA nº 132, de 11.07.03)
- Censo de población y vivienda 2001 y Revisión/ Explotación Estadística del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2003 . Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- Encuesta de Población Activa del 4º trimestre de 2003. Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)
- Boletín Trimestral de seguimiento de la relación entre los jóvenes y la vivienda en España y en las Comunidades Autónomas. Tercer trimestre 2003- (Enero 2004). Observatorio Joven de Vivienda en España (OBJOVI)- Consejo de la Juventud de España.
- Informe 2003 de la Asociación Hipotecaria Española. (AHE)
- Cuadernos de Información Económica de la Fundación de Cajas de Ahorros (FUNCAS). Marzo 2004
- La situación del mercado inmobiliario en Europa. Informe de Citigroup. Febrero 2004
- Informe de Tasación de la Vivienda a 31.12.2003. Tasaciones Inmobiliarias S.A.(TINSA)
- Encuesta de Población Activa, PIB y Encuesta continua de presupuestos familiares para el cuarto trimestre de 2003. INE
- Informe de Coyuntura, año 2003, del Consejo Superior de los Arquitectos de España. Marzo 2004
- Programa Electoral del Partido Socialista Obrero Español a las Elecciones Generales de 2004

BOE: Boletín Oficial del Estado

BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía