



**CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS
SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS**

HABITAT II The logo for Habitat II, which consists of a stylized human figure holding a house, enclosed within a circle.

INFORME NACIONAL : ESPAÑA

Madrid, enero 1996

ÍNDICE

| | | |
|----------|---|------------|
| A | INTRODUCCIÓN | 1 |
| | 1. Antecedentes | 1 |
| | 2. Objetivos de la Conferencia | 2 |
| | 3. Metodología y proceso de elaboración del informe | 4 |
| | 4. Participación de los distintos agentes | 6 |
| B | EVOLUCIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 1976 - 1995 | 7 |
| | 1. Marco general y su evolución en los últimos veinte años | 7 |
| | 1.1 El comienzo de una época | 7 |
| | 1.2 La evolución general | 11 |
| | 1.3 Los cambios demográficos | 13 |
| | 2. Evolución de los asentamientos humanos 1976-1995 | 19 |
| | 2.1 Panorama general | 19 |
| | 2.2 Usos del suelo e infraestructuras de transporte | 25 |
| | 2.3 Ciudad y medio ambiente | 31 |
| | 2.4 Protección del Patrimonio cultural | 41 |
| | 2.5 Estructura Social y Empleo | 48 |
| | 2.6 Descentralización y gobiernos locales | 63 |
| | 3. Evolución de la situación de la vivienda | 67 |
| | 3.1 Parque de viviendas | 67 |
| | 3.2 Características de las viviendas | 71 |
| | 3.3 Políticas estatales de vivienda desde 1976 | 79 |
| | 3.4 Accesibilidad a la vivienda principal | 86 |
| | 3.5 Producción y financiación de la vivienda | 100 |
| | 4. Diagnóstico global de la situación | 108 |
| C | LOS PLANES Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE ACCIÓN | 112 |
| | 1. El marco económico y social de las políticas actuales | 112 |

| | |
|--|------------|
| 2. Los planes y estrategias territoriales | 114 |
| 2.1 El Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 | 114 |
| 2.2 Desarrollo de la Política de Ciudades | 118 |
| 2.3 El Plan Hidrológico Nacional | 120 |
| 2.4 La Estrategia y los Planes Nacionales de Medio Ambiente | 122 |
| 2.5 El Plan de Vivienda | 125 |
| 3. Líneas de acción para un programa hábitat español | 127 |
| 3.1 La vivienda adecuada para todos | 129 |
| 3.2 La ciudad sostenible y su entorno territorial | 131 |
| 3.3 La gobernabilidad de las ciudades | 136 |
| 3.4 El proceso hacia la sostenibilidad | 139 |
| D COOPERACIÓN INTERNACIONAL | 141 |
| 1. Líneas generales. Criterios y prioridades de la cooperación internacional española | 141 |
| 1.1 Instrumentos y medios | 141 |
| 1.2 La cooperación internacional al desarrollo o ayuda oficial al desarrollo (AOD) | 143 |
| 2. Cooperación española en los sectores de vivienda y de desarrollo de los asentamientos humanos | 145 |
| 2.1 Programas y actividades prioritarias en materia de vivienda y asentamientos humanos | 145 |
| 3. Proyectos de cooperación | 149 |
| 4. Posibilidades de cooperación que España puede ofrecer en el campo de asentamientos humanos | 150 |

CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS
SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS

HÁBITAT II

INFORME NACIONAL: ESPAÑA

A. INTRODUCCIÓN

1. ANTECEDENTES

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 47ª sesión celebrada el 22 de diciembre de 1992, y en su resolución 47/180 acordó convocar la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), que tendrá lugar en Estambul (Turquía) del 3 al 14 de junio de 1996.

La Primera Conferencia de este carácter (Hábitat I) se celebró en Vancouver (Canadá) en junio de 1976 y tuvo como principal consecuencia la creación, en 1978, del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS), órgano intergubernamental de ámbito mundial con sede en Nairobi (Kenya).

En 1988 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la "Estrategia Mundial para la Vivienda hasta el año 2000", estrategia que es objeto de un seguimiento periódico por el citado órgano de Naciones Unidas.

Para la organización de las aportaciones y conclusiones de la Conferencia Hábitat II, se constituyó un Comité Preparatorio (PrepCom) que celebró una primera reunión en Nueva York en marzo de 1993 para analizar los objetivos, financiación y otros aspectos de la Conferencia; la primera sesión sustantiva del PrepCom tuvo lugar en Ginebra en abril de 1994 y el segundo período de sesiones (PrepCom II) ha tenido lugar en Nairobi del 24 de abril al 5 de mayo pasado. Una última sesión del PrepCom, antes de la Conferencia de Estambul, está previsto que tenga lugar en Nueva York en el mes de febrero de 1996.

Por otra parte, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo conocida como "Cumbre de la Tierra", que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1992, constituye también un importante antecedente a tener en cuenta, dado que en ella se aprobó el denominado "Programa 21" (Agenda 21), que sitúa el desarrollo sostenible en el centro de los objetivos a alcanzar para el siglo XXI.

Por todo ello, puede afirmarse que en la Conferencia "Hábitat II", bautizada también como "Cumbre de la Ciudad", los Informes Nacionales que, con arreglo a unas directrices de marco y formato establecidas por el Comité Preparatorio, han de presentar los países participantes en ella serán elementos capitales de la misma. Estos informes tienen por objeto presentar la situación de la vivienda y de los asentamientos humanos en cada país, evaluar los progresos realizados desde la Conferencia de Vancouver y servir de base a los futuros Planes de Acción nacionales. Junto a los debates de las sesiones plenarias, las conclusiones de los foros alternativos y la presentación de ejemplos de buena práctica, constituirán el sustrato de la Conferencia, del que deben salir las conclusiones finales de la misma. Los Informes han de incluir la aplicación de una serie de indicadores que permitan establecer comparaciones a nivel mundial y conduzcan a una revisión selectiva de las políticas utilizadas hasta el momento en cada país.

2. OBJETIVOS DE LA CONFERENCIA

La Conferencia se centra en dos temas clave: "Vivienda adecuada para todos" y "Asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización"; precisamente ese carácter urbano que en todos los países, y cada vez con mayor rapidez, está adquiriendo el mundo, y del que son un claro exponente los países más desarrollados, es el que hace que la Cumbre se centre en el tema de la Ciudad, considerada desde el punto de vista del desarrollo sostenible: poniendo de manifiesto el papel de las ciudades como motores del crecimiento, centros de creación de empleo, de producción y consumo de bienes tanto materiales como culturales, centros de comercio y servicios; y, al mismo tiempo, de asentamiento de un porcentaje cada vez más alto de población, que no sólo requiere viviendas adecuadas sino también un entorno urbano saludable, seguro, equitativo y sostenible.

El concepto de sostenibilidad se incardina así en los dos temas de la Conferencia: sostenibilidad entendida como "desarrollo que satisface las necesidades de nuestra generación sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades"¹. Ello requiere, sin duda, un cambio sustancial en los

¹ "Our Common Future", Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocido como "Informe Brundtland", 1987.

patrones actuales de pensamiento, producción y consumo de nuestra sociedad. La sostenibilidad significa, también, preservar el capital natural y como ya señalara Donella H. Meadows², ello supone que en una sociedad sostenible la población, el capital y la tecnología deben estar equilibrados y cumplirse tres condiciones básicas:

- que el consumo de recursos renovables no supere su capacidad de regeneración.
- que el consumo de recursos no renovables no supere el ritmo al que se desarrollan sustitutos renovables de los mismos.
- que las tasas de emisión de contaminantes no superen la capacidad del medio natural de absorberlos y procesarlos.

Por ello, la preservación del capital natural, que comporta el mantenimiento de la diversidad biológica y el de un nivel de calidad de las aguas, del aire y del suelo suficiente para preservar la vida y el bienestar humanos, la flora y la fauna exige:

- invertir en la conservación del capital natural existente (reservas de agua, biomasa, etc...)
- fomentar el crecimiento de dicho capital, reduciendo su nivel actual de explotación
- aliviar la presión sobre las reservas de capital natural, creando otras nuevas
- incrementar el rendimiento final de los productos (edificios e instalaciones energéticamente más eficientes, etc...)

En relación, por tanto, con los dos temas objetivo de la Conferencia y con el punto de vista de sostenibilidad con el que hay que enfocarlos, los aspectos básicos a considerar, tanto en el análisis y diagnóstico de la situación de cada uno de ellos como en el planteamiento de los planes de acción y en su implementación, serán:

* **Recursos naturales:** biodiversidad, mejora de la calidad del medio natural, incremento de la biomasa, reducción del consumo de materias no renovables,...

* **Energía:** eficiencia energética, incremento del uso de energías renovables y correspondiente reducción del consumo de combustibles fósiles,...

* **Usos del suelo y movilidad urbana:** modelos concentrados de uso del suelo, mejora del transporte público y limitaciones al transporte privado, rehabilitación urbana en vez de nuevos desarrollos,...

² D.H. Meadows y colab.: "Beyond the limits"; versión española "Más allá de los límites del crecimiento", Madrid (El País-Aguilar), 1992.

* **Contaminación y residuos:** reducción de la emisión de contaminantes y de la producción de residuos industriales y domésticos, mayor uso de procesos "de ciclo cerrado" y reciclaje,...

* **Economía y sociedad:** vivienda adecuada y servicios para todos, mayor empleo de recursos humanos, igualdad de oportunidades, mejora del medio ambiente urbano, participación pública y cohesión social,...

Aspectos y cuestiones, todas ellas, que están fuertemente interrelacionadas entre sí, por lo que su consideración ha de tener siempre un carácter integral centrado en el **desarrollo urbano sostenible**, que constituye el reto principal de HÁBITAT II y justifica su denominación de "Cumbre de la Ciudad" (City Summit). Sin olvidar, por ello los efectos territoriales y transnacionales de las políticas de asentamientos humanos (migraciones, traslado de los problemas de contaminación o residuos a otras regiones o países, efecto invernadero, etc...), ni las cuestiones de participación democrática, descentralización administrativa y autogobierno local o partenariado público-privado que ya fueron señaladas en la Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad³.

Junto a todo ello, el irreversible proceso de urbanización mundial y el hecho de que las aglomeraciones urbanas (particularmente las de los países más desarrollados) sean las grandes consumidoras de suelo, agua, energía y recursos naturales y las grandes generadoras de contaminantes y residuos, hace que los problemas medioambientales globales estén ligados inevitablemente a los estilos de vida y a los modelos urbanos de usos del suelo en los países desarrollados; es, por tanto, a éstos a los que corresponde, en primer lugar, hacer examen de los errores cometidos y plantear modelos alternativos de ciudades sostenibles que puedan aplicarse a los países en vías de desarrollo en otras partes del mundo: modelos que permitan conciliar el desarrollo urbano y la mejora de las condiciones de vida con la preservación de los recursos naturales que constituyen un patrimonio a legar a las generaciones futuras.

3. METODOLOGÍA Y PROCESO DE ELABORACIÓN DEL INFORME

Siendo uno de los principales objetivos del Informe (junto a la información sobre la evolución de las políticas sobre los asentamientos humanos desde la Cumbre de Vancouver), el diseño e implementación de un Plan de Acción Nacional basado en la sostenibilidad, la metodología seguida se apoya en el examen de la evolución de la situación española a lo largo de los últimos veinte años, en el diagnóstico de los problemas actuales y en los Planes sectoriales que van a configurar la actuación de la Administración pública en los próximos años, para establecer el contenido del citado

³ "Aalborg Chart", suscrita en Aalborg (Dinamarca) en mayo de 1994.

Plan de Acción en sus grandes líneas: este análisis permitirá determinar, por una parte, los campos o áreas temáticas sobre los que hay que actuar y, por otra, las estrategias a adoptar para la consecución de los fines de la Conferencia.

El Informe se estructura en las cuatro partes sugeridas por Naciones Unidas⁴, con dos documentos anexos: uno de carácter estadístico, centrado fundamentalmente en los indicadores urbanos y de vivienda establecidos por el Secretariado y otro que recogerá los ejemplos de mejores prácticas que puedan servir como modelos útiles a otros países para alcanzar los objetivos de sostenibilidad que están ligados a los dos temas clave de la Conferencia

La amplia participación en el proceso de elaboración del informe, de los actores y agentes, tanto públicos como privados, es reflejo del conjunto de los sectores sociales que intervienen en la creación y el desarrollo de los asentamientos humanos en su más amplia acepción y, en particular, en la creación de suelo urbanizado, en la dotación de infraestructuras y servicios, en la construcción de viviendas, en la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural y en su financiación y gestión. Esta participación se ha implementado a través de la constitución de un Grupo de Trabajo inicial, luego elevado a la categoría de Comité Nacional en la línea de las recomendaciones de Naciones Unidas, y de un Comité de redacción del Informe. El Grupo de Trabajo/Comité Nacional (de cuya composición se da cuenta en el apartado siguiente), ha tenido una triple función:

- Difundir la existencia y los objetivos de la Conferencia, llamando a integrarse en el mismo a todas las instituciones y agentes interesados.
- Aportar la información y documentación necesaria para la redacción del Informe, en función de un esquema previo de contenido, debatido y aprobado en el seno del Comité.
- Revisar los sucesivos borradores aportando sugerencias para enriquecer y mejorar el texto final.

El Comité de redacción, constituido en el seno del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (con participación, entre otros, de representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Instituto Nacional de Estadística), ha sido el responsable de la elaboración de los sucesivos documentos provisionales y del texto del Informe final.

⁴ Directrices para los Preparativos Nacionales, versión de 25 de febrero de 1995, documento ref. A/CONF.165/PC.2/2/Add.1.

4. PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS AGENTES

En el Grupo de Trabajo, constituido inicialmente el 18 de octubre de 1994 y elevado a la categoría de Comité Nacional en la sesión que celebró el 12 de junio de 1995 - sesión que fue presidida por los Directores Generales para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura y de Actuaciones Concertadas en las Ciudades, del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente conjuntamente con el Director General de Organizaciones y Conferencias Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores - han estado representados los organismos de la Administración General, Autonómica y Local, que se relacionan en el Anexo I, así como las organizaciones profesionales, del sector de la construcción, entidades financieras y organizaciones no gubernamentales que el él se citan.

Se considera que con ello se ha dado suficiente respuesta a las recomendaciones del Secretariado de Naciones Unidas y se ha conseguido que el Informe refleje, en lo posible, los distintos puntos de vista de los agentes que intervienen en los procesos de urbanización y edificación, en la construcción de la ciudad y en su gestión.

El Comité ha tenido desde el principio un carácter abierto y participativo, actuando como secretariado del mismo la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura por ser el órgano directivo del Ministerio más directamente implicado en los temas objeto de la Conferencia.

B. EVOLUCIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA, 1976 - 1995**1. MARCO GENERAL Y SU EVOLUCIÓN EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS****1.1 El comienzo de una época**

A la altura del quinquenio 1.970 - 1.975, un amplio equipo de intelectuales españoles vinculados al mundo universitario consideraba, en una importante obra colectiva⁵, que los años 70 iban a ser una década históricamente significativa para España.

En efecto, España iba a enfrentarse a un momento crucial de su historia en un mundo que recientemente había visto cambiar un orden mundial dominado por Europa, y que contemplaba, lo que se ha denominado dramático examen de conciencia de la Iglesia Católica en torno al Concilio Vaticano II, la rebelión de los jóvenes contra determinadas tradiciones, la llegada a la Luna, y las crisis del Sudeste Asiático, del Canal de Suez o de Biafra.

Dicho momento se enmarca en el primer quinquenio del período 1976-1996 que se analiza en este Informe Nacional para Hábitat II y se concreta en la aprobación de la Constitución Española de 1978, que nace en un contexto socioeconómico de crisis recesiva según muestran los siguientes indicadores⁶:

- Reducción notable de la tasa de crecimiento del PIB que para la media de los años 1975 a 1978 es del 2,1%.
- Caída de la cuota de formación interior bruta de capital desde el 27,9% del PIB en 1974 al 20% en 1978.
- Caída del excedente neto empresarial (ahorro y beneficio del capital), que de una participación equivalente al 9,4% de la Renta Nacional en 1974 pasa el 5,18% en 1978.
- Crecimiento de los precios a una tasa anual del 19,3% en el período 1974-1978.

⁵ "La España de los años 70", codirigida por M. Fraga, Juan Velarde y Salustiano del Campo, Madrid, ed. Moneda y Crédito, 1972-74

⁶ Francisco Fernández Ordóñez: "La España necesaria", ed. Taurus, Madrid, 1980

- Reducción de la tasa de actividad desde el 38,2% de 1974 al 35,6% de población residente. La población activa se había reducido en una tasa anual acumulativa decreciente del 0,42%.
- El número de parados pasó de 431.400 en 1974 a 1.200.000 en 1979, y la tasa de paro del 3,2% al 9,2%.

Pero si estos son datos socioeconómicos de carácter general parece conveniente, en esta Conferencia Mundial, bautizada como "La cumbre de las Ciudades", hacer alguna referencia a los problemas más significativos con los que se encontraba el urbanismo en la España de los 70, que podemos sintetizar en los siguientes términos:⁷

- ordenación del territorio a escala de grandes zonas geográficas o regionales
- reforma de las estructuras administrativas locales a efectos de garantizar una mayor participación y responsabilidad de los ciudadanos
- actuación de la Administración en el mercado del suelo, considerado como oligopólico.
- inicio de una incipiente preocupación por temas medio-ambientales generados por los procesos de industrialización y urbanización.
- reordenación de los equipamientos y servicios urbanos.
- incremento de los servicios sociales de carácter personal que tienen al ciudadano como referencia explícita en función de sus condicionantes personales (inmigrantes, discapacitados, enfermos, marginados...).

Es evidente que el marco socioeconómico general era muy diferente del que en 1966 había mostrado el Informe de la O.C.D.E. sobre la economía española, que señalaba:

- * que España había entrado en un período de rápido crecimiento económico
- * que el ambiente económico general había sido ciertamente favorable
- * que la acción correctora del Gobierno debería centrarse menos en una restricción general de la demanda que en un planteamiento fundamentalmente selectivo

⁷ Juan Díez Nicolás: "La urbanización y el urbanismo en la década de los 70", obra colectiva antes citada.

Por otra parte y teniendo en cuenta que el otro gran tema de la Conferencia es "Vivienda adecuada para todos" conviene hacer, también, alguna referencia al conjunto de problemas que caracterizaban el acceso a la vivienda de los ciudadanos españoles en los años 70⁸.

- la vivienda es un tema social que puede y debe ser considerado desde distintos puntos de vista pero, indudablemente, se necesita una perspectiva eminentemente política y en consecuencia hace necesaria una decidida intervención de los poderes públicos.
- tal intervención debe estar orientada, de manera significativa en pro de los sectores sociales con menores niveles de ingresos lo que implica la reforma de determinadas instituciones jurídicas que afectan tanto el Derecho Privado como al Público.
- tales consideraciones no deben hacer olvidar los aspectos técnicos de la edificación en pro de una mejora de la calidad de la misma.
- una adecuada política de vivienda debe, necesariamente, estar vinculada a una racional planificación urbanística.
- las ayudas financieras a la edificación de viviendas debieran alcanzar tanto al promotor (ayuda a la piedra) como al adquirente (ayuda personalizada).
- es necesario reforzar los patrimonios municipales de suelo así como la movilización de los patrimonios de suelos de otros entes públicos y de los propietarios privados.

En el citado contexto socioeconómico, brevemente apuntado, se produce un intenso y profundo **proceso de reforma política** que tiene su momento culminante en la citada aprobación de la Constitución de 1978, a partir de la cual se suceden una amplia serie de modificaciones cuyos aspectos más importantes se pueden sintetizar en:

- convocatoria sistemática de procesos electorales de carácter político en el ámbito estatal, autonómico, provincial y municipal.
- convocatoria sistemática de procesos electorales en el ámbito de las organizaciones sindicales y corporaciones profesionales.
- aprobación de los Estatutos de Autonomía de las 17 Comunidades Autónomas que, junto a las Asambleas de Ceuta y Melilla, integran la estructura política del Reino de España.

⁸ Eduardo Navarro Álvarez: "La política de vivienda". Obra colectiva antes citada

- cambios profundos en las instituciones sociales, económicas y jurídicas.

La **Constitución** española de 1978, se refiere a los temas objeto de esta Conferencia Mundial en 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".

Y, asimismo, señala en su artículo 45:

*"1.- Todos tienen el **derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado** para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

*2.- Los poderes públicos velarán por la **utilización racional de todos los recursos naturales**, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente,....."*

El nuevo marco político que nace con la Constitución de 1978 supone, también y al mismo tiempo, un nuevo marco legal que alcanza a todo el ámbito de las relaciones jurídicas en su globalidad. No parece este el lugar ni el momento adecuado para hacer una exégesis de la legalidad anterior y posterior al citado texto constitucional, pero conviene hacer mención a aquellas normas legales más directamente vinculadas a los temas de los asentamientos humanos y que, en tal sentido, configuraban en aquellos años el derecho de acceso a la vivienda:

- Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril y un amplio conjunto de normas de carácter reglamentario que lo desarrollaban.
- Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial, el cual tenía como principio inspirador el de simplificar la multiplicidad de regímenes a que había conducido la pluralidad de normas sucesivas.

1.2 La evolución general

Francisco Fernández Ordóñez, en su libro ya citado "La España necesaria", al plantearse el camino hacia la modernización de España decía:

"La funcionalidad del Estado y los mecanismos de decisión ante las grandes alternativas nacionales son las preguntas esenciales que esperan respuesta durante los próximos años".

Cuál ha sido la función global del Estado Español - entendida en el conjunto de su estructura - y cómo ha funcionado su proceso de toma de decisiones en el período 1976-1996 es lo que se intenta sintetizar aquí haciendo sólo leves referencias a los temas básicos de Hábitat II.

El término que mejor podría identificar el proceso evolutivo del período 1976-1996 sería, sin duda, el de "**modernización**". No sería erróneo afirmar que la mayoría de los ciudadanos entiende que con el término "modernización" en la España del período analizado se quiere hacer referencia a un adecuado acercamiento a los niveles que, en diversos parámetros -no sólo económicos - se percibían en los países del entorno europeo más próximo a España y que integran hoy con ella la Unión Europea (U.E.).

Por ello el objetivo más claramente definido en la evolución española de los últimos veinte años y que configura su marco general en los aspectos socioeconómico, político y legal ha sido, sin duda, el proceso de integración en lo que hoy es la Unión Europea, que culminó con la firma del Tratado de Adhesión en junio de 1985 y que entró en vigor a principios de 1986, lo que supuso para España muchos valores positivos, y, al mismo tiempo, muchos retos en el horizonte.

A efectos de mantener la coherencia interna de este Informe Nacional se hacen a continuación breves referencias sistemáticas a los aspectos socioeconómicos, políticos y legales del período objeto de análisis, pero sin mención expresa de las cuestiones urbanísticas y de vivienda que son objeto de un tratamiento sustantivo en otro lugar de este Informe Nacional.

En el aspecto **socioeconómico** general España puede quedar reflejada mediante la evolución de los siguientes parámetros⁹:

-La tasa de actividad femenina ha pasado del 18% en 1970 al 33% en 1992, aunque en la U.E. alcanza ya el 44%.

-El PIB por habitante representa en 1994 el 77% de la media de la Unión Europea, cuando en 1985 era sólo del 66%.

-La evolución del gasto de protección social en términos de PIB ha pasado del 20% en 1985 al 24% en 1993 cuando en la U.E. es el 26,5% en 1992.

⁹ "España mejor en Europa: los primeros diez años", Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1995.

-La renta nominal por unidad de trabajo agrario ha pasado de 100 en el año 1985 a 225 en el 94.

-Los espacios naturales protegidos se han incrementado de 81 con 314.980 hectáreas en 1985 a 557 y 2.802.425 hectáreas en 1994.

-La contribución de España a la ayuda exterior de la U.E. y la ayuda española al desarrollo ha evolucionado desde los 36.663 millones de pesetas de 1986 a los 251.919 en 1994.

En el aspecto **político** la evolución española en los últimos veinte años ha venido marcada, en el ámbito nacional, por un sólido proceso de consolidación de las estructuras democráticas basada en **sistemáticas consultas electorales** en diversos ámbitos y, en el ámbito internacional, por una clara **voluntad de integración** en la Unión Europea y, a través de ella o en coordinación con la misma, de colaboración con todos los países del mundo y con los organismos internacionales.

En el marco de la legalidad general puede decirse que el período 1976-1996 se caracteriza por una intensa actividad legislatora tanto de las Cortes Generales como de las Asambleas Autonómicas para adecuar a la Constitución de 1978 todas las estructuras jurídicas anteriores a la misma, tanto en el ámbito competencial como en la modernización de las instituciones jurídicas de cualquier naturaleza.

Los veinte años transcurridos desde la primera Conferencia son, sin lugar a dudas, unos años de importantísimas transformaciones sociales, políticas, económicas y, como resultado de todo ello, también territoriales.

Estas transformaciones, que se inician con la desaparición del antiguo régimen, la transición a la democracia, la integración en Europa (con sus efectos de fuerte reconversión de sectores industriales y agrarios) y la nueva configuración territorial del Estado, originan cambios en las estructuras económicas y sociales y, de modo particular, en las tendencias demográficas y migratorias

Por otro lado, en estos años aparecen otros fenómenos que podemos denominar como los efectos "perversos" del desarrollo:

- En los alrededores de las grandes ciudades comienzan a aparecer fenómenos de asentamiento espontáneo y marginal.

- El sistema productivo es incapaz de acoger a las generaciones surgidas durante el período del "Baby Boom", hecho que se ve agravado por el descenso de las migraciones hacia el exterior.

- El despoblamiento del mundo rural crea auténticos desiertos demográficos en el interior peninsular (ver mapa 1).

- Comienzan a aparecer los típicos fenómenos de deseconomías propios de las aglomeraciones urbanas cuando alcanzan ciertos límites de congestión: las áreas metropolitanas, por primera vez en muchos años, ven como su crecimiento demográfico se estanca, o incluso, se hace regresivo.
- El acceso a la vivienda se hace más difícil en amplias zonas del país, afectando principalmente a los segmentos de población joven que ven frustradas sus expectativas de emancipación.
- Aparecen nuevas formas de delincuencia asociadas fundamentalmente a las bolsas de marginalidad (consumo de drogas, etc.) en las grandes ciudades.

1.3 Los cambios demográficos

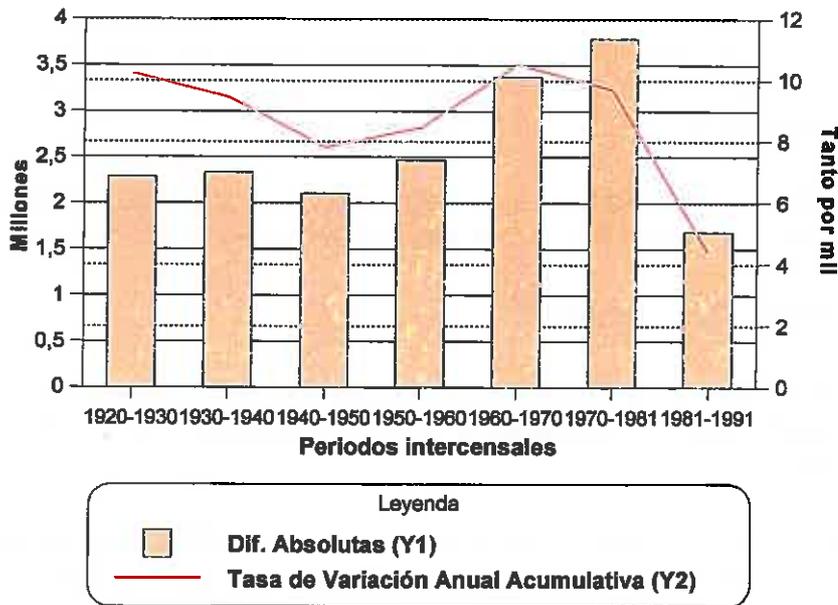
La evolución demográfica de nuestro país en los últimos veinte años, se caracteriza por un proceso de "**precipitada convergencia**" con los modelos demográficos de nuestro entorno europeo

Efectivamente, los veinte años que transcurren desde 1970 a 1991, suponen para España desde el punto de vista demográfico, la transformación hacia una estructura poblacional propia de países industrializados, desarrollados y democráticos. Esta estructura demográfica se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Estancamiento general en el crecimiento de la población, que se aproxima al crecimiento "Cero"
- Descenso progresivo de la fecundidad y natalidad con el consiguiente descenso del número de jóvenes.
- Descenso relativo también progresivo de las tasas de mortalidad, aumento de la esperanza de vida al nacer, con el consiguiente envejecimiento de la población.
- Incremento de los índices de dependencia por la acción conjunta de descenso de jóvenes y aumento de ancianos, ("pirámide poblacional invertida").

El primer rasgo, puede verse claramente reflejado en el gráfico 1, que representa la evolución de la población por períodos intercensales desde principios de este siglo hasta el último censo (1991). Vemos como el punto de inflexión se sitúa en el decenio 1960-1970 para, a partir de ese momento, iniciar un declive cada vez más pronunciado.

Gráfico 1: La población en España. Evolución intercensal. Diferencias absolutas y TVAA(%). Período 1920-1991)



Fuente: Censos Oficiales de Población (INE)

El gráfico 2, muestra cómo ha evolucionado nuestra población desde 1970: Se trata de las pirámides de población correspondientes a 1970 y 1991 que pasan de una forma típica de país en vías de desarrollo, a la propia de una país desarrollado. La drástica reducción de la base de la pirámide en 1991 nos señala la evolución de la natalidad en esos años.

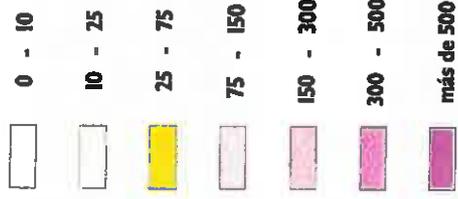
Los componentes del crecimiento vegetativo (natalidad y mortalidad), quedan reflejados en los gráficos 3 y 4.



Ministerio de Obras Pùblicas, Transportes
y Medio Ambiente
Secretaría de Estado de Medio Ambiente
y Vivienda
Dirección General para la Vivienda,
el Urbanismo y la Arquitectura

MAPA I

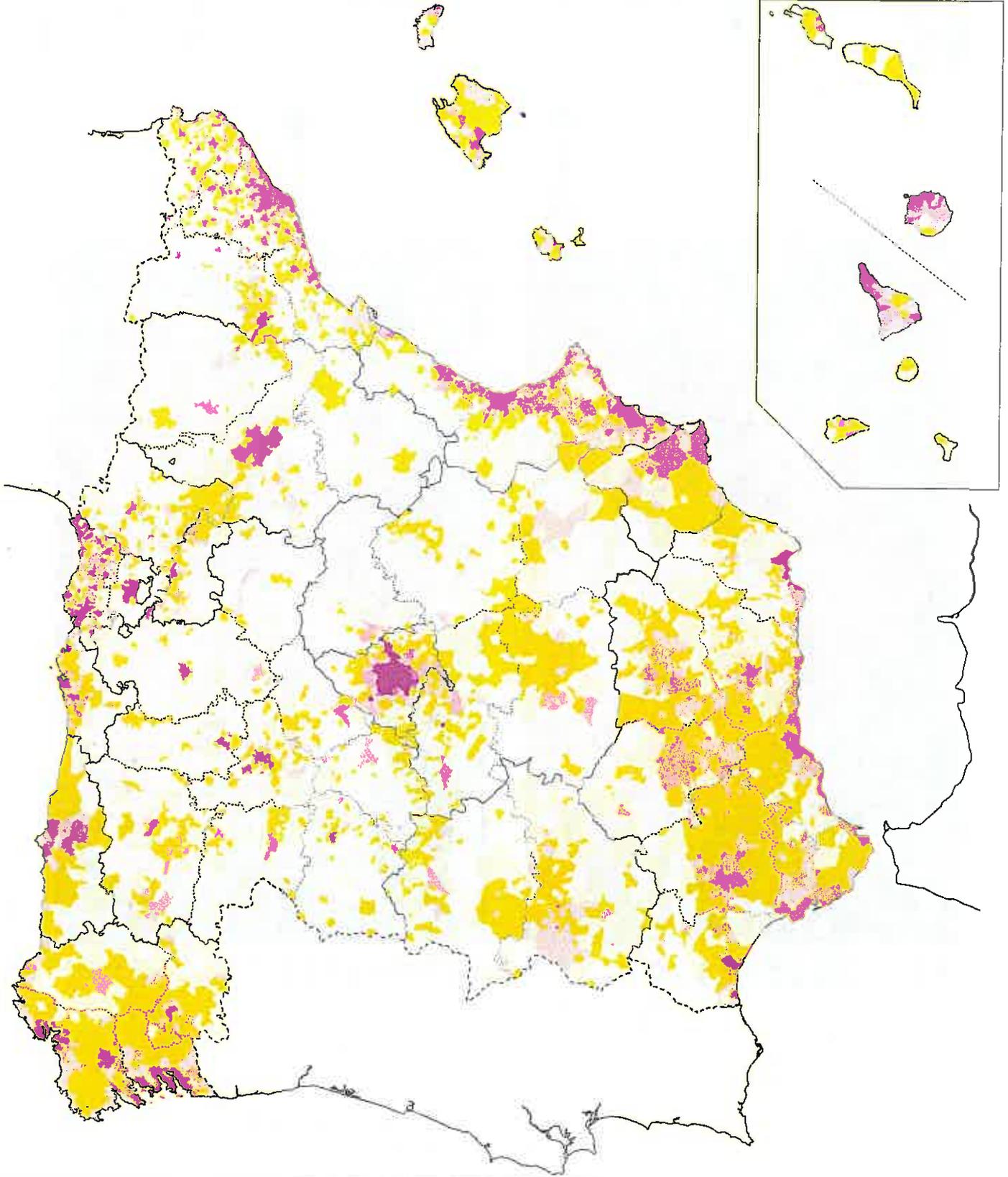
ESPAÑA:
DENSIDAD MUNICIPAL
POR POBLACIÓN DE HECHO. 1991
(habitantes por Km²)



DENSIDAD PROVINCIAL

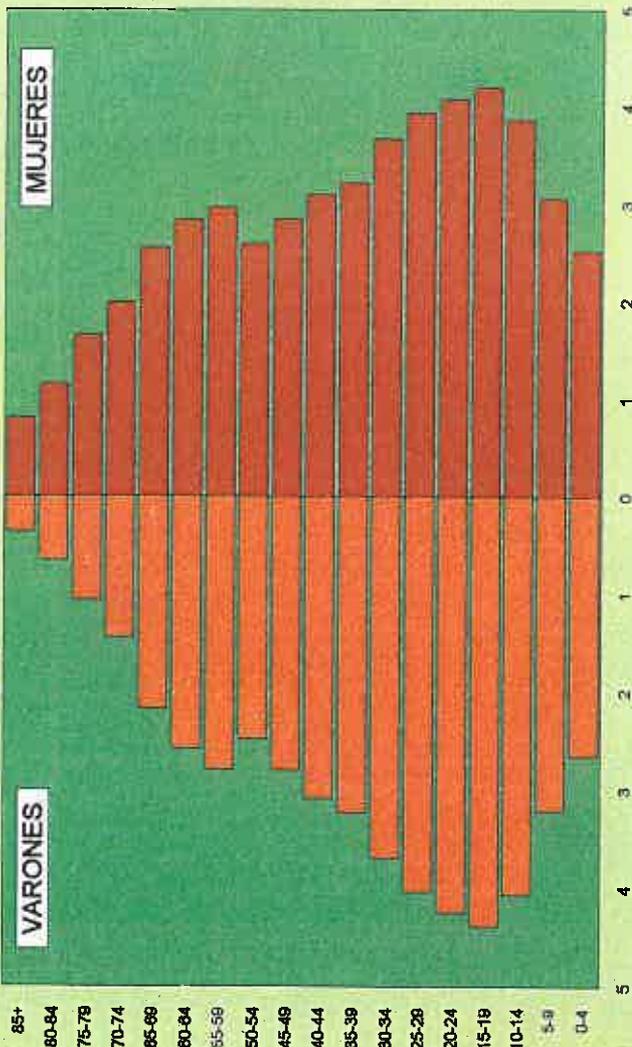
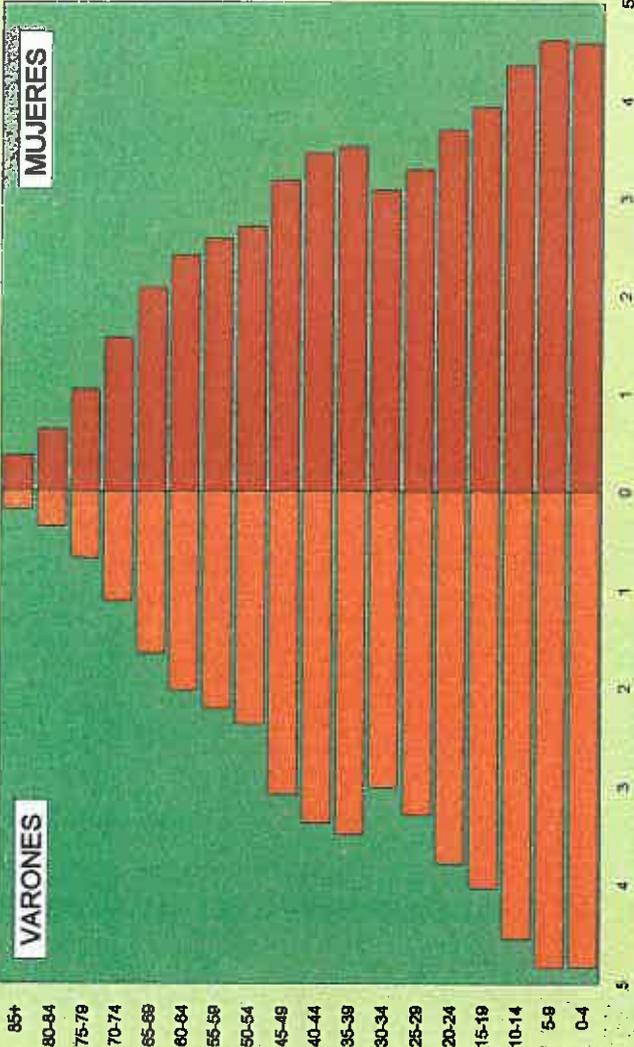


Fuentes: Censo de población 1991.
Instituto Nacional de Estadística
Elaboración: Subdirección General de Urbanismo. Mapa 1995





Ministerio de Obras Públicas, Transportes
y Medio Ambiente
Secretaría de Estado de Medio Ambiente
y Vivienda
Dirección General para la Vivienda,
el Urbanismo y la Arquitectura



PIRAMIDE DE POBLACION
ESPAÑA
(Poblacion de hecho 1970-1991. Porcentajes)

ESPAÑA. CENSO DE POBLACION. 1970

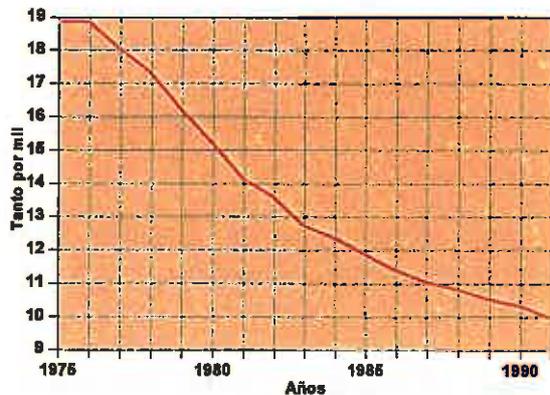
ESPAÑA. CENSO DE POBLACION. 1991

SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL
SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS. HABITAT III
Graf. 2

Fuentes: INE. Censos oficiales 1970-1991

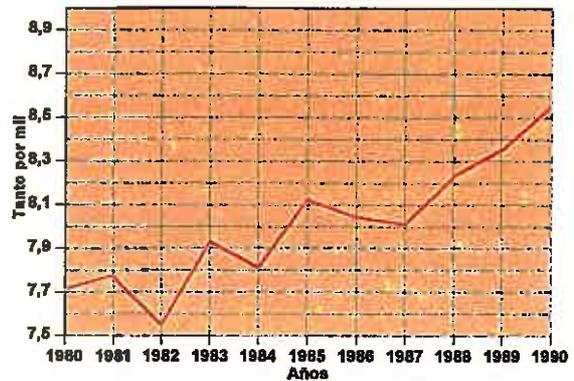
Elabor.: Subdirección General de Urbanismo, Octubre, 1995

Gráfico 3: Tasas de natalidad en España. Evolución en el período 1975-1991



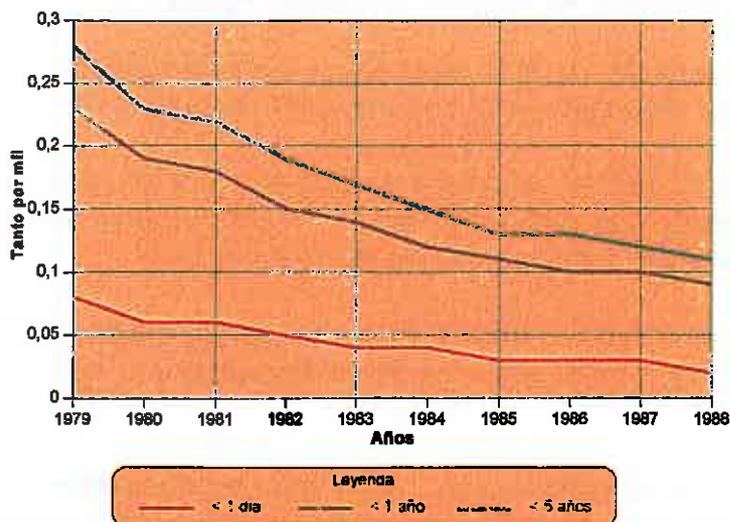
Fuente: INE: Movimiento Natural de la Población

Gráfico 4: La mortalidad en España. (Período 1980-1990)



Fuente: INE: Movimiento Natural de la Población

Gráfico 5: La mortalidad infantil. Evolución de las tasas de mortalidad



Leyenda
 — < 1 día — < 1 año — < 5 años

Fuente: INE: Movimiento Natural de la Población

Mención especial cabe hacer, dentro del fenómeno de la mortalidad, de la evolución de la mortalidad infantil, como indicador del nivel de desarrollo de un país. En este sentido, el gráfico N° 5 nos muestra la evolución de este fenómeno, uno de los más espectaculares en cuanto a mejoría general de las condiciones de

vida: En todos los casos, la reducción de la mortalidad supera el 50%, correspondiendo el avance más importante a los niños menores de un día, que han visto reducida la incidencia de la mortalidad en casi un setenta por ciento en 1988 con respecto a 1979. Sin duda este es un hecho de gran y trascendencia, que incluso se cita como una de las causas principales del descenso sin precedentes de la fecundidad en España: la casi completa seguridad de la supervivencia del niño hace innecesario el tener muchos hijos para asegurar la descendencia.

Disponemos, por tanto, de una estructura demográfica caracterizada por una fuerte reducción de la natalidad, una fuerte reducción de la mortalidad (aunque debido al envejecimiento de la población, haya subido en el último trienio, aún seguimos teniendo las tasas de mortalidad más bajas de Europa), y con una drástica reducción de la mortalidad infantil.

En lo que se refiere a los procesos migratorios, estos constituyen, sin duda, uno de los fenómenos sociodemográficos que más ha condicionado el modelo territorial español.

Los parámetros globales de este proceso pueden establecerse en los siguientes términos:

- Importantes flujos de emigrantes hacia el exterior (principalmente Europa) a partir de 1960. Tendencia que se invierte a principios de la década de los setenta, hasta estabilizarse en cifras poco significativas en los últimos años
- Expulsión de importantes contingentes del campo hacia la ciudad, a las zonas urbano-industriales propias del modelo territorial que se impone en España durante esos años. Este proceso es el resultado de la acción conjunta de dos factores:
 - Malas condiciones de vida de nuestro mundo rural que se ven agravadas por la mecanización del campo que deja grandes excedentes de mano de obra.
 - Nuevas oportunidades que surgen en los grandes centros metropolitanos que comienzan a formarse en nuestro país (Madrid, Barcelona, Valencia, País Vasco, etc.) y que demandan importantes contingentes de mano de obra.
- Incremento desde mediados de los años setenta de la inmigración extranjera en España, con población procedente fundamentalmente de Iberoamérica, Norte de África y Europa del Este.

Esto último tiene dos consecuencias inmediatas: Por un lado, **se desestructura** totalmente el mundo rural, que queda con una población escasa y envejecida, creando un desequilibrio territorial difícil de superar.

Por otro lado, se produce un aluvión de gente a las ciudades que estas no son capaces de "digerir" de una forma racional, creándose una estructura urbana

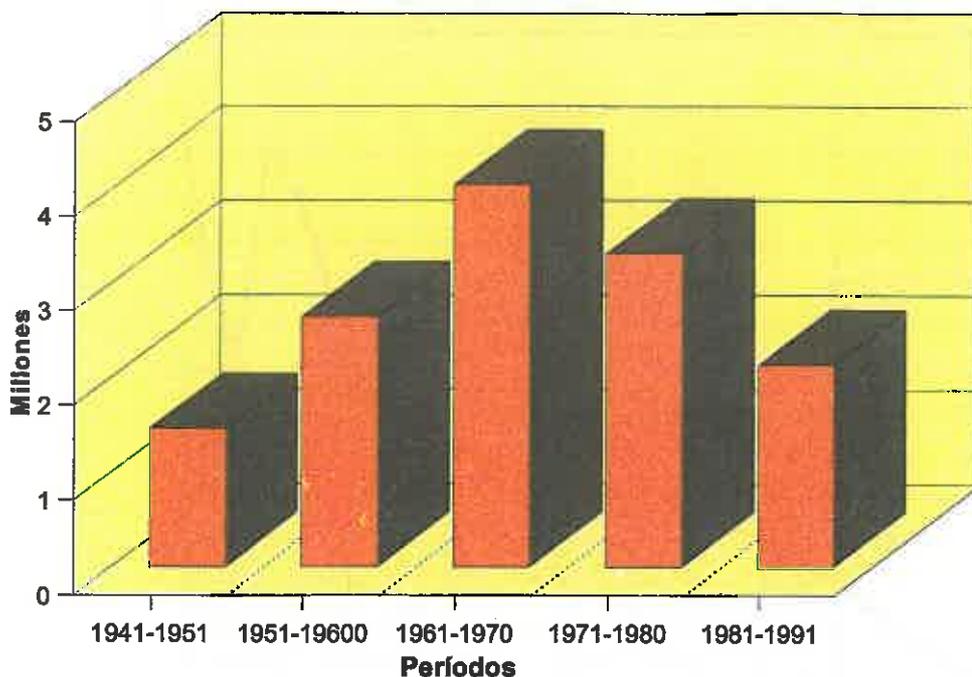
desordenada, marginal, de baja calidad y segregada social y espacialmente del resto de la ciudad.

Las migraciones interiores han contribuido decisivamente a configurar el acelerado proceso de urbanización de estos últimos veinte años.

En el periodo 1974-1980 se atenúan apreciablemente los desplazamientos que caracterizaron la década de los sesenta aunque aún se mantienen cifras importantes (algo más de tres millones de personas).

A partir de 1981 los flujos se reducen (alrededor de dos millones de personas), pero con una diferencia cualitativa importante: los grandes centros urbano-industriales dejan de ser los principales centros de acogida y comienzan a perder población en favor de los núcleos urbanos de menor tamaño. Por otra parte, las zonas tradicionalmente expulsoras de población, comienzan a tener saldos positivos. Se invierten, por tanto, la magnitud y la tendencia.

Gráfico 6: Movimientos migratorios interiores en España. Evolución en el periodo 1941-1991



Fuente: INE: Migraciones 1991. Madrid, 1993

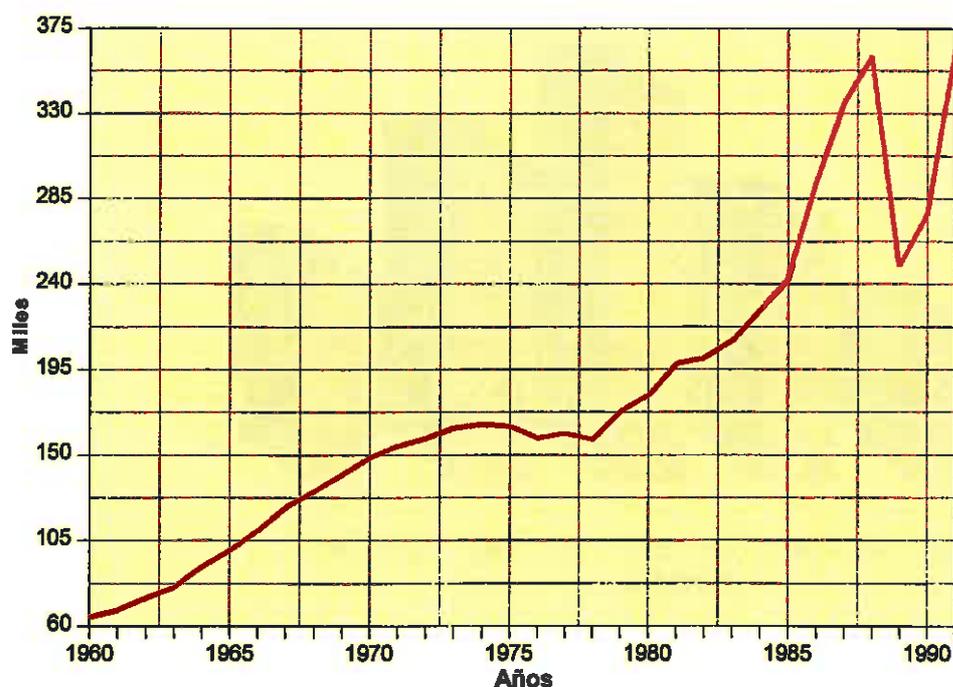
En los mapas nos. 2 al 7 siguientes, podemos ver la territorialización del fenómeno de la migración interior en España a lo largo de los tres periodos más característicos:

1961-1970, 1971-1980 y 1981-1991. En los tres primeros se presentan las provincias con saldos positivos en los tres períodos. En el período 1961-1970, que es cuando se produce el mayor número de desplazamientos interiores (algo más de cuatro millones de personas), tan solo quince provincias de las cincuenta con que cuenta España, mantienen saldos positivos, de estas, Madrid y Barcelona concentran el 64% del total de saldos positivos del período. La zona mediterránea se manifiesta como altamente receptora de inmigración, mientras que Andalucía, las dos Castillas y Extremadura son las regiones que más expulsan población. Tan solo Andalucía, se recupera en el último período y pasa a tener un papel de receptora de población inmigrante. Sin duda en este fenómeno se encuentra la base del proceso urbanizador acelerado en nuestro país

Por otra parte, la inmigración extranjera en España es, sin duda, uno de los fenómenos sociodemográficos más importantes de los últimos años, no tanto por su volumen, como por la novedad que representa en un país que ha sido tradicionalmente expulsor de población al exterior.

En el gráfico 7 se puede ver la evolución que ha seguido en nuestro país el número de residentes extranjeros desde 1960 a 1991.

**Gráfico 7: Movimientos migratorios de extranjeros a España.
Evolución en el período 1960-1991**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Anuario de migraciones, 1993; Ministerio del Portavoz del Gobierno: Indicadores sociales y económicos de España, 1900-1990.

MAPA 2

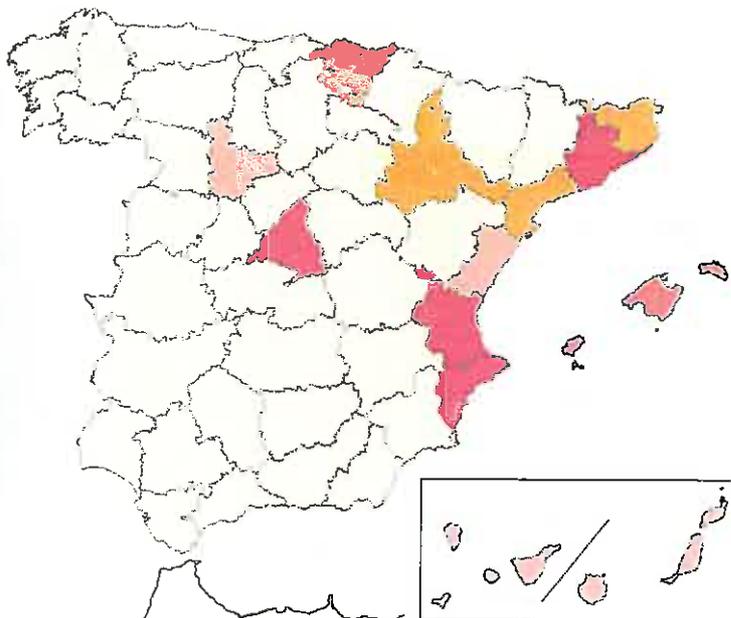
**SALDOS MIGRATORIOS POSITIVOS
POR PROVINCIAS
(1961-1970)**

Leyenda:



Fuente: INE. Migraciones

Elaboración: Subdirección General de Urbanismo. Noviembre, 1995



MAPA 3

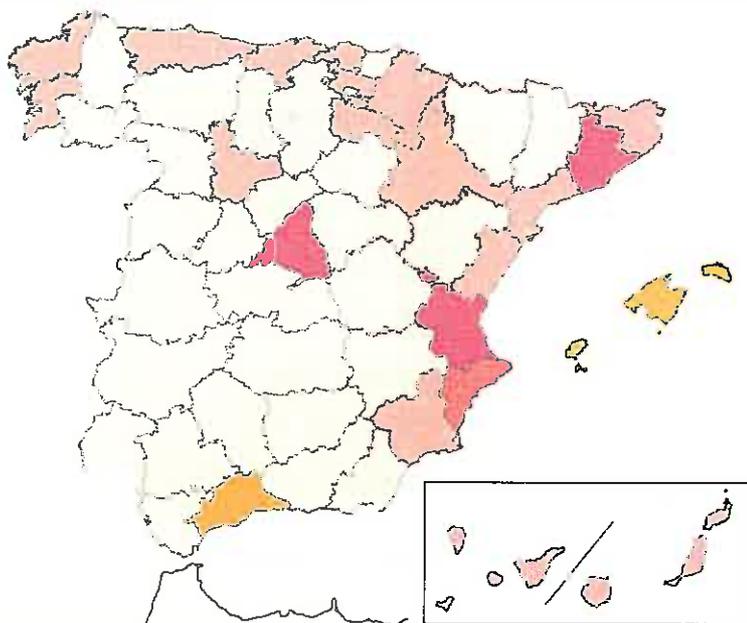
**SALDOS MIGRATORIOS POSITIVOS
POR PROVINCIAS
(1971-1980)**

Leyenda:



Fuente: INE. Migraciones

Elaboración: Subdirección General de Urbanismo. Noviembre, 1995



MAPA 4

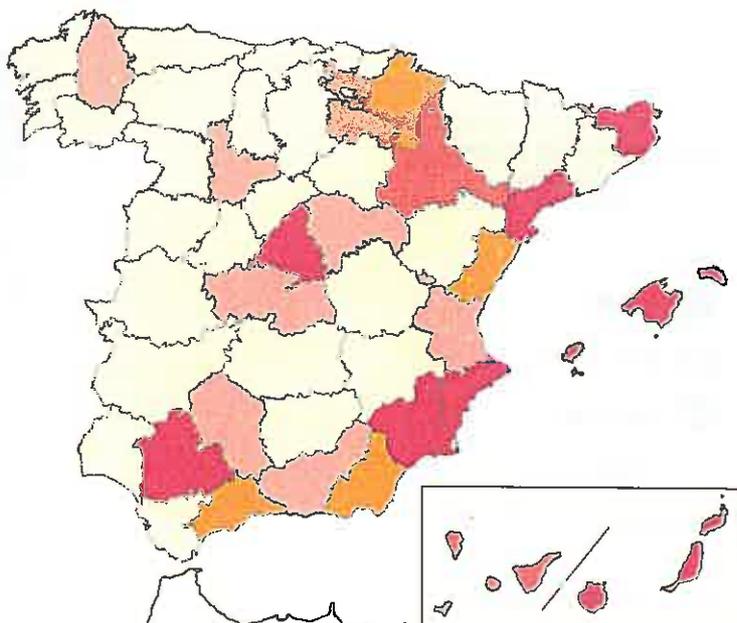
**SALDOS MIGRATORIOS POSITIVOS
POR PROVINCIAS
(1981-1991)**

Leyenda:



Fuente: INE. Migraciones

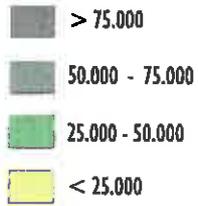
Elaboración: Subdirección General de Urbanismo. Noviembre, 1995



MAPA 5

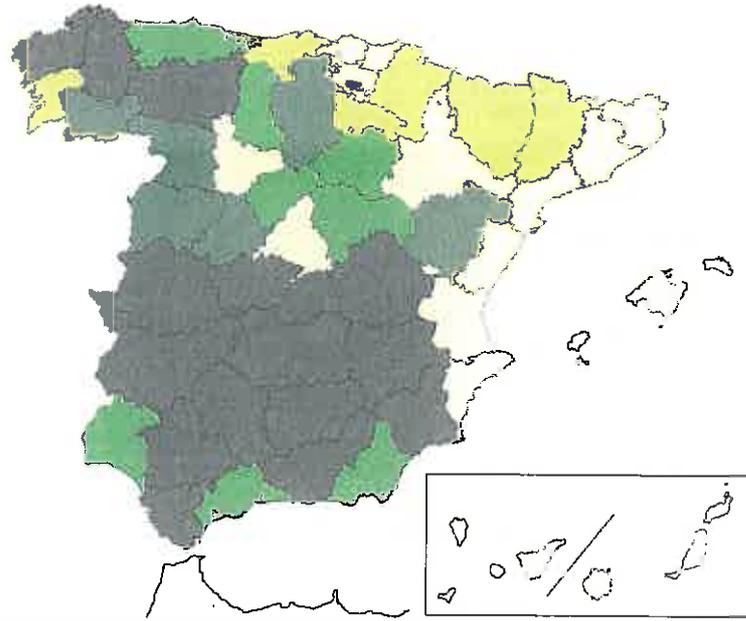
**SALDOS MIGRATORIOS NEGATIVOS
POR PROVINCIAS
(1961-1970)**

Leyenda:



Fuente: INE, Migraciones

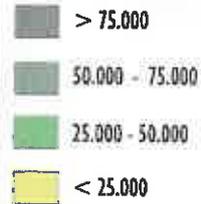
Elaboración: Subdirección General de Urbanismo, Noviembre, 1995



MAPA 6

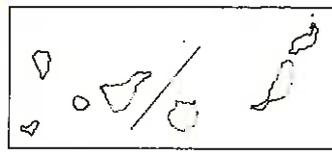
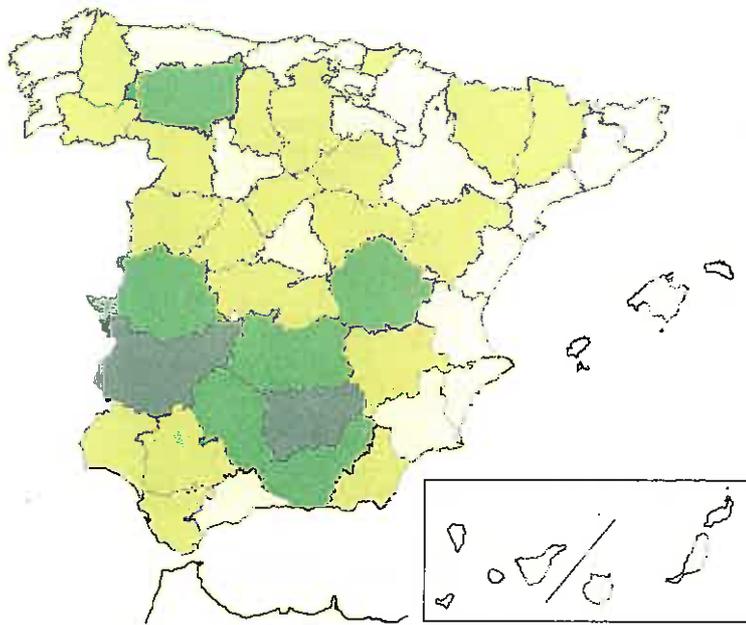
**SALDOS MIGRATORIOS NEGATIVOS
POR PROVINCIAS
(1971-1980)**

Leyenda:



Fuente: INE, Migraciones

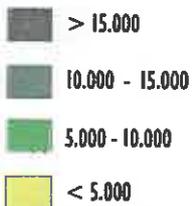
Elaboración: Subdirección General de Urbanismo, Noviembre, 1995



MAPA 7

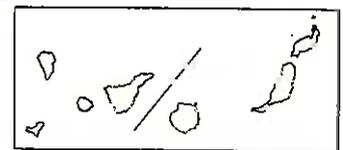
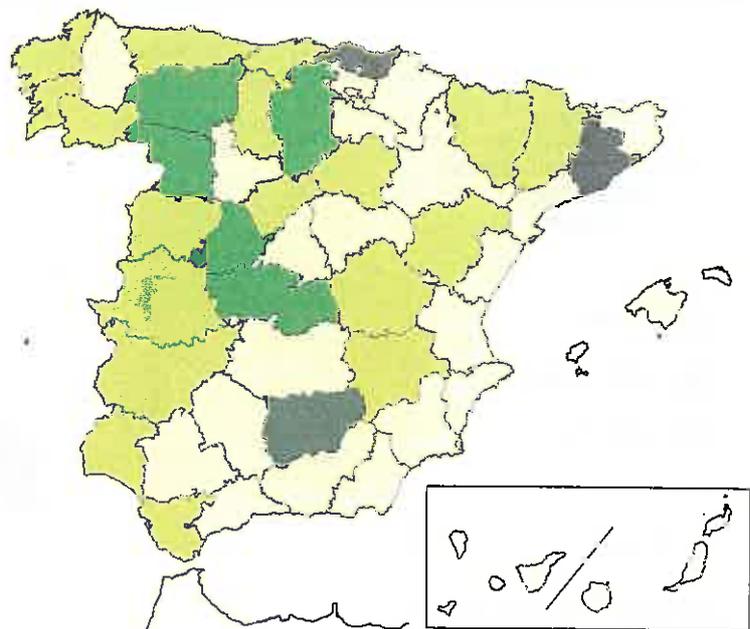
**SALDOS MIGRATORIOS NEGATIVOS
POR PROVINCIAS
(1981-1991)**

Leyenda:



Fuente: INE, Migraciones

Elaboración: Subdirección General de Urbanismo, Noviembre, 1995



La depresión en el año 1989 tiene como explicación el hecho de que en ese año se depuraron los datos del Ministerio del Interior, y de la entrada en vigor de la ley de Extranjería. En cualquier caso, en el período 1986-1991, se produce un salto cualitativo, de tal forma que en solo seis años 119.000 extranjeros se hacen residentes en España, es decir, unos 20.000 anuales. Este hecho adquiere todavía mayor relevancia si tenemos en cuenta que la emigración de españoles al extranjero se reduce a unas 90.000 personas en ese mismo periodo.

Las consecuencias sociales y económicas de este hecho son importantísimas al ser un fenómeno nuevo que afecta a personas de ámbitos culturales, étnicos y lingüísticos diferentes y conlleva, por ello, problemas de integración social importantes. Por otro lado y a diferencia de lo que sucedió con las corrientes migratorias de españoles al extranjero de los cincuenta y sesenta, no se trata de una inmigración inducida o "deseada", sino que se produce en un momento de crisis económica con elevadas tasas de paro en España.

La Unión Europea, Iberoamérica y África del Norte son las zonas que aportan más residentes extranjeros en España, notándose últimamente un notable incremento de personas procedentes de los países de la Europa del Este.

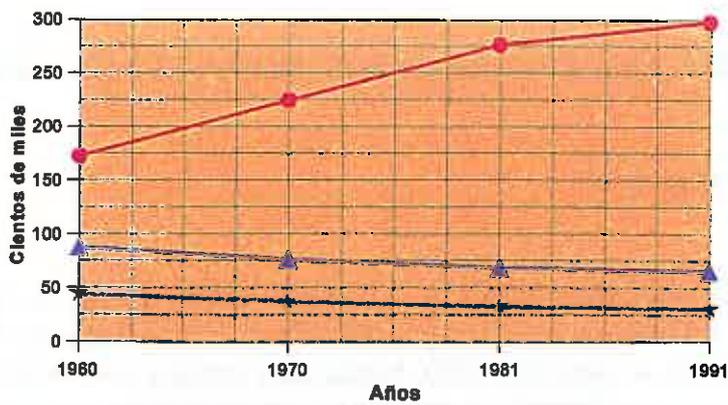
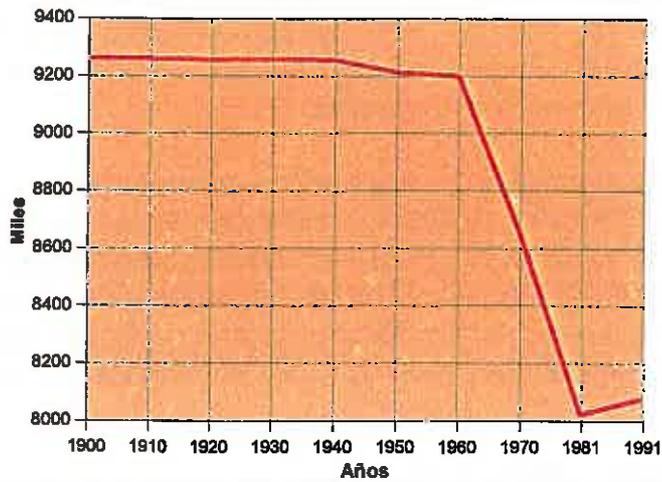
2. EVOLUCIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS 1976-1995

2.1 Panorama general

El asentamiento de la población sobre el territorio, centrado en la figura del municipio como unidad básica de análisis y administrativa, ha experimentado en España grandes alteraciones a partir de 1960. Hasta esa fecha y desde primeros de siglo, el número de municipios en España se mantuvo prácticamente estable en torno a los 9.200. Es a partir de 1960 cuando se produce un descenso espectacular en el número de entidades municipales, si bien, en el último decenio (1981-1991) y coincidiendo con la aparición de las Comunidades Autónomas, con competencias plenas en la administración y organización de su territorio, este número está experimentando una ligera recuperación¹⁰. En los gráficos nº 8 y 9 podemos ver la evolución del número de municipios así como el proceso de concentración urbana en España desde principios de siglo.

¹⁰ En el censo de 1991, el número total de municipios en España era de 8.077; a finales de julio de 1995, este número era de 8.097

Gráficos 8 y 9: Número de municipios en España y habitantes por tipología. Evolución en el período 1900-1991



Fuente: INE: Censos oficiales (1960-1991)

Los municipios rurales (municipios de menos de 2.000 habitantes) han pasado de 6.763 en 1960 a 5.895 en 1991. En cuanto a la población, se ha pasado de 4.440.868 hab. a 3.079.079, es decir, ha perdido algo más del 30% de su población. Su peso con respecto al total nacional se ha reducido notablemente (pasa del 14.5% en 1960 al 7.8% en 1991).

En cuanto a los municipios intermedios (municipios entre 2.000 y 10.000 hab.), la pérdida total ha sido de 507 y en cuanto a su población, pasa de 8.778.278 hab. a 6.581.871. Su peso poblacional con respecto al total pasa del 28.7% en 1960 al 16.7% en 1991.

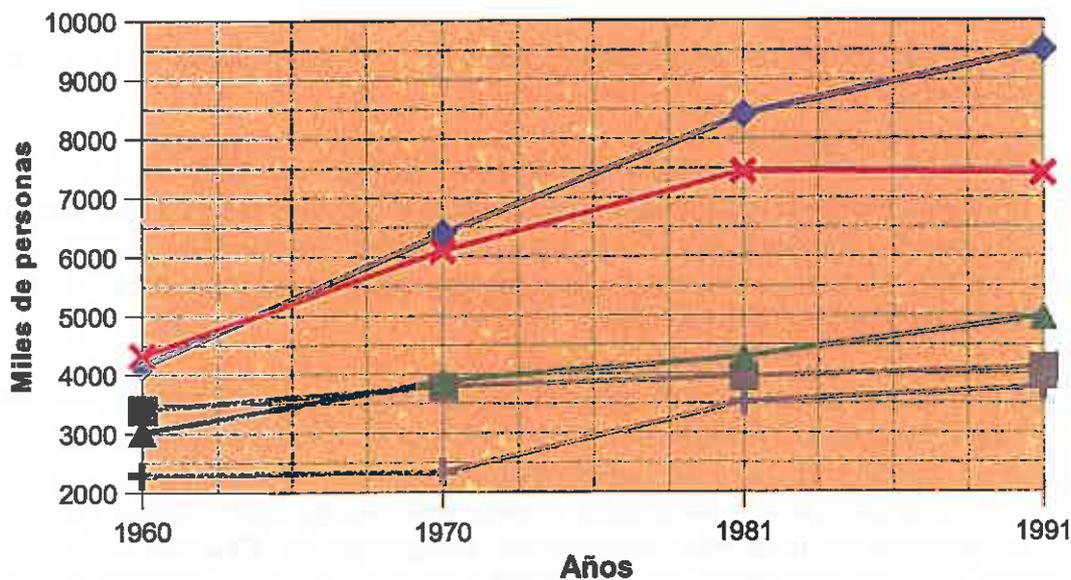
Acumulando ambas categorías, se pierden un total de 1.375 municipios y 3.558.196 habitantes en estas zonas.

Los municipios urbanos (mayores de 10.000 hab.) por el contrario, son el único ámbito que crece y en términos realmente espectaculares. Se pasa de 421 municipios a 583 y en población, se pasa de 17.211.552 habitantes en 1960 a 29.772.992 (incremento del 73%). Su peso poblacional se ha incrementado de forma extraordinaria pasando del 56% en 1960 al 76% en 1991.

Es sin duda, uno de los fenómenos de urbanización más rápidos del continente: en el 7% de los municipios se concentra más del 75% de la población española. En tan solo 30 años ha crecido el nivel de concentración urbana en más de 20 puntos porcentuales. Si atendemos a la evolución intercensal, vemos como en la década 1960-1970 se produce el tirón más importante, creciendo un 30% en 1970 con respecto a 1960; en la década siguiente (1970-1981) todavía el crecimiento es fuerte pero en menor cuantía (23%). Sólo en la última década se produce una fuerte ralentización del crecimiento (8%).

En el gráfico nº 10 podemos ver el comportamiento de los distintos estratos de la zona urbana desde 1960 a 1991: el estrato superior (poblaciones de más de 500.000 hab.) comienza a declinar en 1981, perdiendo población en términos absolutos a partir de esa fecha.

Gráfico 10: Número de habitantes en los distintos estratos urbanos. Evolución en el período 1960-1991

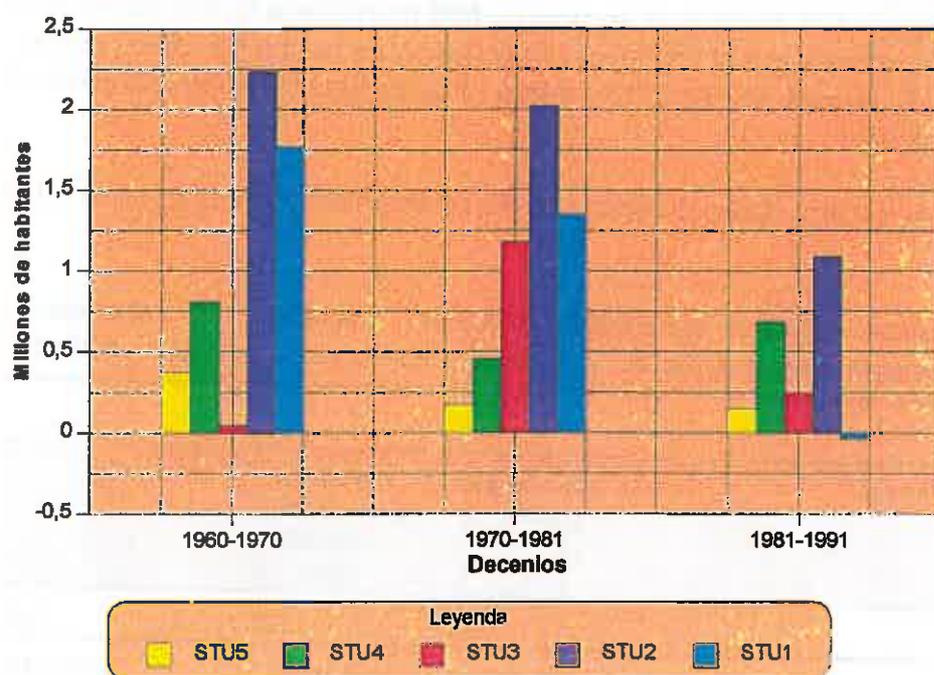


Fuente: Censos oficiales del INE (1960-1991)

El estrato primero (STU1), representa a los municipios de más de 500.000 habitantes; el estrato segundo (STU2), representa a los municipios cuya población se sitúa entre los 100.000 y los 500.000 habitantes; el tercer estrato (STU3), representa a los municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes, el cuarto (STU4) a los superiores a 20.000 hab. e inferiores a 50.000 y el STU5 a los superiores a 10.000 e inferiores a 20.000 hab

Una mejor visión de la evolución urbana nos la da el análisis del crecimiento intercensal. En el gráfico nº 11 tenemos representado este fenómeno.

Gráfico 11: Número de habitantes en los distintos estratos urbanos. Evolución intercensal en el período 1960-1991



Fuente: INE: Censos oficiales (1960-1991)

En el período 1960-1970, el tramo que más crece es el comprendido entre los 100.000 y los 500.000 habitantes, seguido del de más de 500.000 habitantes (54% y 41% respectivamente). En la década siguiente, es el tramo de 50.000 a 100.000 habitantes el que más crece seguido del de 100.000 a 500.000 habitantes (51% y 32% respectivamente). El de más de 500.000 habitantes se sitúa en tercer lugar con un 22% de crecimiento intercensal (reduce su crecimiento casi a la mitad del observado en el período anterior), en la última década (1981-1991), es el de 20.000 a 50.000 habitantes el que experimenta un mayor crecimiento con un 16%, seguido del tramo de 100.000 a 500.000 habitantes con un 13%. El estrato de municipios superiores a 500.000 habitantes pierde población por primera vez en términos absolutos y se sitúa con un crecimiento negativo de -37.622 personas. Este hecho marca la aparición de los fenómenos de crisis metropolitana debida a la aparición de deseconomías propias de la congestión alcanzada en nuestras grandes ciudades en las décadas anteriores, siendo las ciudades de tamaño medio las que protagonizan el crecimiento demográfico de los últimos años.

Si avanzamos un poco más en el análisis de la situación urbana mediante la delimitación de los ámbitos urbano-metropolitanos, obtenemos resultados altamente significativos.

Un estudio realizado recientemente por el MOPTMA¹¹, constata la presencia de un total de 68 áreas urbanas mayores de 50.000 habitantes (uni o plurimunicipales), que agrupan un total de 486 municipios (Ver mapa 8). Un segundo ámbito, lo componen 103 ciudades de más de 20.000 habitantes y de menos de 50.000, no incluidas en el primer ámbito. Un total de 171 áreas que agrupan a 589 municipios (7.3% del total de los municipios españoles) alberga al 73.1% de la población de hecho de 1991, ocupan el 11.9% del total de la superficie nacional y sobre ellas se levanta el 69.9% del total de viviendas principales.

Las características fundamentales de cada una de estas áreas se reflejan en la tabla 1:

TABLA 1: Ámbitos urbano-metropolitanos en España. Características principales de población y vivienda. Estimaciones para el 2011

| Variables | A.U. >50.000 hab. | Ciudades entre 20.000 y 50.000 hab. | Total |
|---|-------------------|-------------------------------------|------------|
| Nº de municipios | 486 | 103 | 589 |
| Población 1970 | 18.776.366 | 2.303.753 | 21.080.119 |
| Población 1981 | 23.113.992 | 2.592.652 | 25.706.644 |
| Población 1991 | 24.674.272 | 2.885.529 | 27.559.801 |
| Estimación 2011 | 27.540.301 | 3.454.846 | 30.995.147 |
| Diferencia 2011-1991 | 2.866.032 | 569.317 | 3.435.349 |
| Incremento inicial de viviendas 2011-1991 | 1.497.435 | 284.659 | 1.782.094 |
| Viviendas principales ocupadas (1991) | 7.365.797 | 807.419 | 8.173.216 |
| Viviendas desocupadas (1991) | 1.138.026 | 191.309 | 1.329.335 |
| Viviendas recuperables por renovación | 245.836 | 41.323 | 287.159 |
| Viviendas recuperables por rehabilitación | 279.979 | 47.062 | 327.041 |
| Demanda final de viviendas en nuevo suelo | 1.443.087 | 289.610 | 1.732.697 |

Fuente: MOPTMA, Dirección General para la Vivienda el Urbanismo y la Arquitectura. "Necesidades de suelo urbanizado hasta el año 2011 en las ciudades españolas". Marzo 1995

¹¹ "Necesidades de suelo urbanizado hasta el año 2011 en las ciudades españolas", Subdirección General de Urbanismo. Dirección General para la Vivienda el Urbanismo y la Arquitectura. MOPTMA. Marzo de 1995

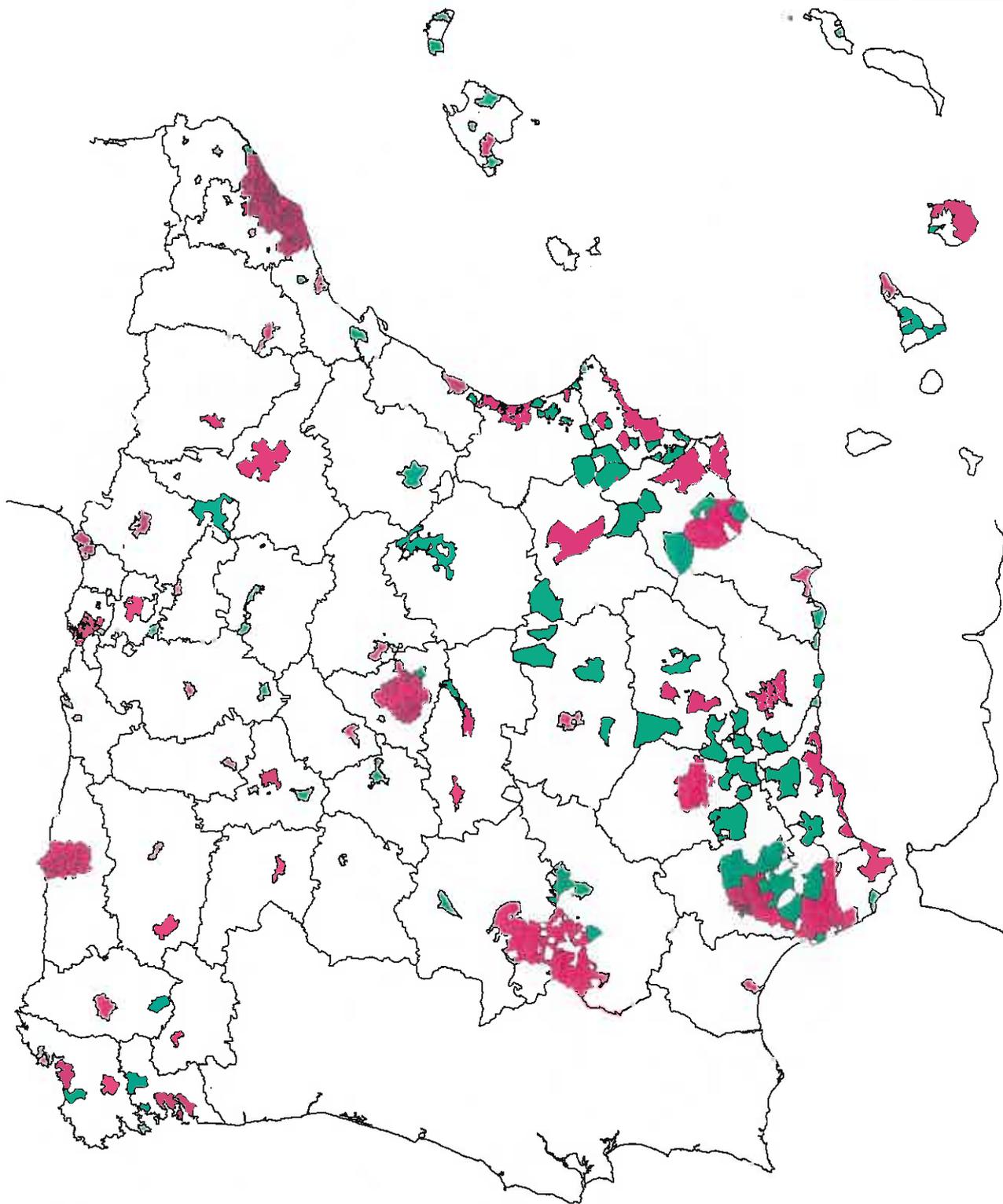
MAPA 8

MAPA DE ÁMBITOS URBANOS EN ESPAÑA

Áreas urbanas con más
de 50.000 habitantes.



Ciudades entre 20.000 y
de 50.000 habitantes.



Fuente: Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo
y la Arquitectura.

Elaboración: Subdirección General de Urbanismo, Noviembre, 1995

Como vemos por los datos precedentes, el **proceso de urbanización** en España ha sido **acelerado** en los últimos veinte años. En el año 1970, el 62% de la población residía en los ámbitos urbano-metropolitanos definidos; en el año 1981, este porcentaje subió al 58%, en 1991 al 70%, y las previsiones al 2011, nos señalan la cifra del 75% de población urbana en nuestro país. El protagonismo del crecimiento urbano en España, ha sufrido también modificaciones a lo largo de los veinte años estudiados. Efectivamente, en el decenio 1970-1981, el crecimiento experimentado por los municipios superiores a 20.000 habitantes e inferiores a 50.000, fue del 13%, mientras que las grandes áreas urbanas superiores a 50.000 habitantes, crecían un 23% en este mismo período. En el decenio siguiente (1981-1991), el tramo de ciudades medianas creció un 11%, mientras que las grandes áreas lo hicieron en tan solo un 7%.

El análisis tendencial nos muestra que para el 2011 el crecimiento experimentado por las ciudades medianas será de casi el 20%, mientras que los grandes ámbitos crecerán un 12% con respecto a 1991.

Es particularmente grave, como ha señalado el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España, el hecho de la masiva ocupación del litoral peninsular, por lo que supone de peligro de degradación de un recurso natural importante.

El previsible incremento de concentración urbana para los próximos años plantea fuertes retos al país, fundamentalmente en el tema de la vivienda y dotación de infraestructuras. Como se refleja en la tabla 1, la previsión de demanda de viviendas en nuevo suelo asciende a 1.732.697, que es casi el 15% del total de las viviendas principales ocupadas en 1991. Traducido a suelo, será necesario poner en el mercado unas 36.000 hectáreas (360 millones de m²) de suelo urbanizado.

2.2 Usos del suelo e Infraestructuras de transporte

2.2.1 La evolución del sistema urbano y las infraestructuras de transporte

Como ya se ha dicho, la transformación de las estructuras económicas, sociales y demográficas ocurridas a lo largo de los últimos treinta años han tenido una importante repercusión en el sistema urbano español.

Como característica mas relevante en la evolución de dicho sistema cabe resaltar la creciente concentración de población y actividad en áreas espaciales reducidas dando lugar a un modelo territorial muy polarizado: uno de cada dos habitantes reside en una de las dieciocho áreas metropolitanas que ocupan tan sólo el 3,8% del territorio.

Esta nueva estructura implica la ampliación del número de municipios integrantes de las áreas metropolitanas y de su extensión superficial con el consiguiente aumento de las distancias a recorrer diariamente por motivos de trabajo y en definitiva conduce a una demanda creciente de movilidad.

Sin embargo, por otra parte, la progresiva aparición de deseconomías ligadas a la congestión están dando lugar a una cierta valoración de las ciudades de tamaño medio, donde la magnitud de estas deseconomías es menor.

Adicionalmente cuando estas ciudades se articulan en torno a un conjunto de infraestructuras de transportes terrestres, fundamentalmente carreteras, empieza a configurarse un "eje" o "corredor" de desarrollo y estructuración territorial que puede acabar configurando una región urbana.

En cualquier caso sin una adecuada infraestructura y servicio interno de transportes y comunicaciones las áreas metropolitanas o las regiones urbanas no podrían existir en su funcionamiento y estado actual, del mismo modo que las infraestructuras de transporte establecen modificaciones en los potenciales de desarrollo territorial y de los distintos núcleos urbanos y rurales.

Por ello, por un lado, la planificación urbanística debe considerar la distribución de usos y actividades en el territorio en función de la minimización de los costes sociales (económicos y ambientales) asociados a las infraestructuras de transporte y en el marco de una consideración global del sistema de movilidad y, por otro, los poderes públicos deben tener en cuenta en la planificación de las infraestructuras que constituye uno de los elementos más poderosos para incrementar la posible atracción para la localización de actividades en un territorio frente a otros y por tanto su potencial de desarrollo.

Asimismo, el sistema de transporte tiene la función de asegurar la accesibilidad de una serie de equipamientos básicos al conjunto de la población. La mejora de estas infraestructuras cumple una importante función al extender a los ámbitos rurales las ventajas que supone el acceso a los equipamientos de carácter supralocal.

Como conclusión puede decirse que la evolución de las características del modelo territorial y del sistema de ciudades español ha generado unas demandas crecientes de infraestructura de transporte a las que ha sido necesario hacer frente en las últimas décadas y seguirá siendo necesario en el futuro, con el nuevo reto de incorporar, no solo aumentos cuantitativos, sino elementos de racionalización, equilibrio territorial y social y minimización de costos sociales, económicos y ambientales.

TABLA 2: MEJORA DE LA RED VIAL: GASTO EN INFRAESTRUCTURAS.

| AÑO | GASTO infraestructura vial <small>miles de millones pts.</small> | GASTO infraestructura vial <small>miles de millones \$</small> | \$/PER CÁPITA |
|------|--|--|---------------|
| 1992 | 831,7 | 8,144 | 208,82 |
| 1993 | 912,0 | 7,160 | 183,59 |
| 1994 | 943,0 | 7,040 | 180,51 |

Fuente: MOPTMA

2.2.2 La evolución del modelo urbano y las nuevas necesidades de movilidad

En los últimos años se vienen dando en nuestras ciudades dos procesos aparentemente contradictorios pero que actúan simultáneamente: por una parte el aumento de densidad y congestión en ciertas áreas de los centros urbanos consolidados debido a la localización de actividades con fuerte demanda de centralidad, y por otra un nuevo tipo de urbanismo basado en la suburbanización de baja densidad, en la dispersión espacial de actividades y en la especialización de usos concentrados (grandes superficies comerciales, centros de ocio ...)

En el primer caso los problemas ambientales generados por la congestión son claros: ruido, contaminación atmosférica, inseguridad vial, ocupación del espacio peatonal por el automóvil...

Por contra el modelo de ciudad extendida aumenta las necesidades de movilidad y no favorece la implantación del transporte colectivo, concentrando los flujos de tráfico en una serie de ejes de penetración al núcleo central, creando efectos barrera y problemas de accesibilidad entre barrios, aumento del consumo energético y de las emisiones de contaminantes atmosféricos, consumo de suelo...

En paralelo con estos fenómenos y estrechamente ligado a los mismos, el desarrollo económico y social ha propiciado un espectacular aumento de los índices de motorización, origen y consecuencia, a la vez, del referido modelo urbanístico basado en la suburbanización. Todo ello ha provocado una dependencia creciente del automóvil y un trasvase del transporte público hacia el coche particular con los problemas a ello asociados: graves impactos medioambientales, pérdida de calidad y habitabilidad en las ciudades, aumento de los accidentes, aumento del consumo energético...

Las tablas 3 y 4 reflejan el incremento de los índices de motorización en los últimos años y su actual distribución en capitales de provincia, según su tamaño.

**TABLA 3: VEHÍCULOS (turismos)
POR CADA 1000 HABITANTES**

| AÑO | VEHÍCULOS |
|------|-----------|
| 1980 | 202,5 |
| 1990 | 308,9 |
| 1992 | 335,9 |
| 1993 | 343,9 |
| 1994 | 350,4 |

Fuente: Dirección General de Tráfico

**TABLA 4: N° DE VEHÍCULOS (turismos)
POR CADA 1000 HABITANTES**
En capitales de provincia por tamaño de población

| HABITANTES | VEH/1000 |
|--------------------------|----------|
| >1.000.000 hab. | 424,3 |
| 500.000 a 1.000.000 hab. | 346,1 |
| 100.001 a 500.000 hab. | 354,6 |
| 50.001 a 100.000 hab. | 369,9 |
| < 50.000 hab. | 373,4 |

Fuente: Dirección General de Tráfico

Frente a estos problemas, en un primer momento, se reaccionó construyendo y mejorando las infraestructuras de apoyo que necesita el automóvil: nuevas vías, nuevas circunvalaciones, mayores dotaciones de aparcamiento...lo que, si bien ha sido necesario y probablemente lo seguirá siendo en cierta medida, se ha revelado en el momento actual como insuficiente para resolver los conflictos.

En la situación actual se están produciendo cambios radicales en el enfoque del problema, superando el planteamiento exclusivamente como un problema de movilidad y de transporte, para inscribirse en el marco más amplio de la discusión sobre el modelo de ciudad y las políticas urbanas y referido al objetivo de dar satisfacción a las necesidades de accesibilidad a los servicios y actividades para todos los ciudadanos.

Es necesario poner de manifiesto que el modelo de desarrollo urbano que han adoptado muchas de las áreas metropolitanas españolas conlleva un sistema de transporte ineficiente tanto desde el punto de vista funcional como energético, sistema en el que el transporte público solo puede adquirir

un papel predominante en ciertos flujos muy concretos. En estos momentos existe un consenso generalizado sobre la estrecha vinculación entre un sistema de transporte racional (desde el punto de vista funcional y energético) y un adecuado modelo de gestión.

2.2.3 La política de transporte e infraestructuras

El primer rasgo a señalar de la política de transporte e infraestructura desarrollada en los últimos años ha sido su planteamiento desde la perspectiva de una estrategia territorial global dirigida a mejorar las condiciones de competitividad y productividad del conjunto del territorio, pero también a impulsar un desarrollo equilibrado de los distintos ámbitos espaciales, a mejorar la calidad y el nivel de vida de la población y a conservar los recursos naturales y el patrimonio cultural.

Esta política se planteó en el marco de un Plan Director de Infraestructuras en el que, con carácter general, uno de los criterios adoptados ha sido el mejorar la gestión transmitiendo tráfico hacia modelos energéticos más eficientes.

A tal objeto se elaboró un estudio sobre los consumos energéticos de los diferentes modos de transporte y un análisis comparativo de las externalidades generadas por cada uno de ellos.

De estos estudios se deducen los consumos específicos de energía (medidos en MJ por kilometro recorrido o tonelada transportada) que indican su nivel de eficiencia energética. Como es lógico los transportes colectivos son los que tienen consumos específicos menores y dentro de ellos las ventajas comparativas favorecen aparentemente al transporte por carretera cuyo consumo por pasajero oscila alrededor de 0,5 MJ/Km. El ferrocarril representa consumos por pasajeros del orden de 0,8 MJ/Km y el aéreo se aproxima a 2,1MJ/Km.

Sin embargo, los consumos adicionales producidos por la congestión en los corredores de mucho tráfico que inciden básicamente sobre el transporte por carretera y la importancia que esta tiene como factor de oferta en el uso del vehículo privado, alteran el balance energético de los diferentes modelos a favor del ferrocarril.

Con carácter general en 1993 se aprobó una exención fiscal para el gasóleo de uso ferroviario con objeto de mejorar las ventajas comparativas de este modo de transporte y de potenciar la tracción diesel frente a la tracción eléctrica de mayor impacto en relación al efecto invernadero.

En el medio urbano, asimismo, se ha desarrollado por las diferentes administraciones una amplia política dirigida a potenciar el transporte colectivo.

En 1990 entró en vigor una ley de financiación del transporte urbano que establece la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de unos créditos a favor de las corporaciones locales que tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano.

Los contratos programa se establecen entre el Estado y dichas corporaciones con el fin de subvencionar los gastos de explotación de los transportes colectivos y de

material móvil, así como la mejora de la explotación y de la gestión de los sistemas. Estos contratos existen en Madrid y Barcelona principalmente y se fijan en función del número de pasajeros transportado. Suponen un importe de subvención de cerca de 30.000 millones de ptas. al año.

En concreto se dedica una especial atención al Plan de Cercanías del transporte por ferrocarril cuyo objeto es la mejora de las redes ferroviarias de acceso a las grandes ciudades, atención que se tradujo en un notable aumento de las inversiones, como queda reflejado en la Tabla 5.

TABLA 5: INVERSIONES DEL PLAN DE CERCANÍAS

| AÑO | MILLONES PTAS |
|------|---------------|
| 1990 | 4.712 |
| 1991 | 8.834 |
| 1992 | 12.706 |
| 1993 | 18.584 |
| 1994 | 23.429 |

Fuente: MOPTMA

2.2.4 La accesibilidad en el medio urbano

Actualmente el deterioro del medio ambiente urbano producido por la congestión del sistema de transporte ha pasado al primer lugar de los problemas a resolver. Por otra parte nuestras ciudades tienen dificultades crecientes de movilidad. Crecientes porque el instrumento principal de movilidad, el vehículo privado entra en contradicción con la trama urbana tradicional y porque nuestras ciudades han crecido de una forma desorganizada y con patrones de especialización de los usos del suelo que han generado aumentos de movilidad. Esta evolución acelerada supera cualquier incremento en la oferta de transporte.

Por ello, probablemente, la única línea de acción eficaz parta de reconocer que el problema del transporte en nuestras ciudades no consiste ya en resolver la movilidad, sino en **resolver la accesibilidad**, que pasa a ser concebida como un índice de calidad de vida, generando entornos armoniosos, y dando a los ciudadanos oportunidades cercanas y razonables de desarrollar actividades de prestación de servicios, de trabajo y de ocio.

Ello implica cambiar el funcionamiento de nuestras ciudades, devolviéndolas su eficacia funcional y recuperando la calidad de vida que han perdido. En este sentido se han venido planteando varias líneas de actuación:

- Potenciar la diversidad de usos en los nuevos desarrollos urbanos y la integración de los nuevos barrios.
- Reordenar los lugares centrales en consonancia con los sistemas de transporte potenciando los modos colectivos y peatonales.
- Dotar a las ciudades con canales especializados en el transporte público que atiendan a los grandes ejes de desplazamientos cotidianos.
- Recuperar espacios públicos deteriorados e invadidos por el tráfico rodado.

El desarrollo de todas estas acciones supera en muchos casos las posibilidades de actuación de las administraciones locales y exige un compromiso cada vez mayor de la Administración General del Estado, porque el volumen de recursos económicos que hay que invertir supera la dimensión de las haciendas locales. Por ello es necesaria la cooperación entre los distintos niveles de la Administración, pero también una nueva cultura social y de consenso entre la sociedad civil y las instituciones.

De acuerdo con estos planteamientos el MOPTMA está desarrollando una **política de ciudades** que integra un conjunto de actuaciones entre las que cabe destacar:

- Operaciones estratégicas de transporte y urbanismo que impulsan la estructuración de la ciudad.
- Recuperación de núcleos urbanos desarrollando la intermodalidad en los sistemas de transporte, planificando redes y ejecutando intercambiadores.
- Creación de marcos de financiación de operaciones de mejora de la accesibilidad.

2.3 Ciudad y medio ambiente

2.3.1 Introducción

España es un país mediterráneo especialmente montañoso y con una climatología variada mediterráneo-continental pero que, en general, viene marcada por la escasez e irregularidad de lluvias.

Ello, junto a su propia estructura política e institucional, condiciona la política ambiental y su ejecución.

A grandes rasgos, y en relación con las características ambientales particulares de España, se pueden destacar las siguientes:

- Los problemas de contaminación tienen características diferentes a las de otros países con un mayor grado de industrialización.
- Todavía existen grandes espacios naturales poco alterados.
- Los problemas ambientales son fundamentalmente de degradación, especialmente desertización e incendios forestales, debido a las características climatológicas y socio-culturales.

La presión que la población ejerce sobre los recursos y el medio Ambiente, está en relación con su distribución en el espacio que ocupa. Al decrecer la población rural, e incrementarse la población urbana, en una dinámica de abandono de asentamientos tradicionales, se ha producido una inutilización de los recursos en grandes áreas, con pérdidas sociales, culturales y económicas.

En los últimos años, la preocupación social por el medio ambiente se ha hecho más evidente en los medios de comunicación, en las encuestas sociológicas y en los grupos no gubernamentales pasando a traducirse en normas, programas de actuación y dotaciones presupuestarias.

A partir de 1992, las bases de la política económica española se asientan sobre el principio de desarrollo sostenible, de desarrollo compatible con el medio ambiente, de acuerdo con las ideas emanadas de la Cumbre de Río de Janeiro.

2.3.2 Estructura administrativa de la gestión medio ambiental

Tras la integración, en el año 1977, de la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente, en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), y la creación en éste de una Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, la reforma más importante de la estructura organizativa de la gestión medioambiental se produce en la década de los noventa, con la creación, como órgano superior de la Administración General del Estado que, bajo la dependencia del Ministro de Obras Públicas y Transportes, coordina las políticas orientadas a gestionar la utilización racional de los recursos naturales, de la Secretaría General de Medio Ambiente, elevada posteriormente al rango de Secretaría de Estado.

La actual Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, tiene a su cargo las siguientes funciones.

- El diseño de una estrategia nacional de Medio Ambiente en la perspectiva del desarrollo sostenible y el uso racional de los recursos naturales, así como la coordinación de las actuaciones en política ambiental de la Administración General del Estado.
- La elaboración de la normativa básica en materia de medio ambiente, costas y residuos, así como su aplicación en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado.
- El análisis y propuesta de los objetivos a los que deban aplicarse los Fondos de cohesión comunitarios en materia de medio ambiente.
- La coordinación y acción concertada con las Comunidades Autónomas en el ámbito de la política medioambiental y de saneamiento y depuración de las aguas, así como la relación de España con la Unión Europea en estos ámbitos.
- La realización de los estudios que evalúen el impacto medioambiental de las infraestructuras, equipamientos e instalaciones, competencia de la Administración General del Estado, y efectuar las correspondientes declaraciones.
- La protección, gestión y administración de los bienes de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre.
- La propuesta de la política y normativa estatal en materia de suelo urbano, vivienda, arquitectura y su concertación con las Comunidades Autónomas.
- La integración de las políticas ambientales y de hábitat humano en el espacio urbano, especialmente en lo que se refiere a normas de edificación, contaminación atmosférica y sonora, recogida y eliminación de residuos sólidos, depuración de aguas residuales urbanas, arquitectura ecológica, integración de los dominios públicos costero e hidráulico en los planes de desarrollo urbano y política de suelo.

La Constitución española de 1.978 puede considerarse progresista desde el punto de vista del medio ambiente ya que en su artículo 45 reconoce el derecho del individuo a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. El párrafo segundo del mencionado artículo establece expresamente la obligación de los poderes públicos, estatales, autonómicos y locales, de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, y el último párrafo abre la posibilidad de sanciones administrativas e incluso penales (noción del delito ecológico).

Todas las Administraciones Públicas ejercen competencias en materia de medio ambiente en mayor o menor grado. Ahora bien, en términos generales, existen tres niveles de competencia: al Estado, le corresponde, la promulgación de la legislación básica de medio ambiente; a las Comunidades Autónomas, en función de lo que determinen sus propios Estatutos de Autonomía, se les atribuye funciones legislativas, siempre respetando los criterios básicos estatales, y las funciones ejecutivas. A este cuadro competencial hay que añadir las funciones atribuidas a las Corporaciones Locales en virtud de su normativa específica.

Esta estructura de la Administración española conlleva, por una parte, una cierta complejidad, pero por otra permite que cada Comunidad Autónoma haga frente a sus propios problemas con políticas adaptadas a las características específicas de cada territorio, asumiendo asimismo los preceptos legales de las Directivas Comunitarias.

2.3.3 Definición de objetivos ambientales

En España la consecución de los objetivos ambientales, se plantea avanzando hacia una nueva dimensión del progreso social, la de un desarrollo sostenible, acorde con la estrategia establecida en el Quinto Programa Comunitario en materia de medio ambiente y en el Programa 21, adoptado en la Conferencia de Río; para ello se han establecido las siguientes prioridades:

- la lucha contra la desertificación
- conservación de la diversidad biológica
- la calidad de las aguas y la optimización de su uso.
- la gestión de los residuos.
- la calidad del medio ambiente urbano.

En consecuencia, la Administración española, a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, ha establecido unas líneas de actuación que necesariamente pasan por una coordinación interadministrativa y una integración de la política ambiental en las políticas sectoriales, y se plasman en unos instrumentos concretos como las Conferencias sectoriales, que establecen las líneas de colaboración entre la Administración del Estado, la Autonómica y la Local.

Es destacable el esfuerzo que se está llevando a cabo, por parte de la Administración española, en concienciar y corresponsabilizar a los ciudadanos en la toma de decisiones a través de organizaciones y movimientos sociales. En este sentido es de suma importancia, el Real Decreto 224/1994 por el que se establece el Consejo Asesor de Medio Ambiente, como vía de participación de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida económica y social como establece el artículo 9.2 de la Constitución.

En relación con la situación ambiental de España, pueden considerarse dos aspectos fundamentales: por un lado, una contaminación derivada de la emisión de

contaminantes a los distintos medios receptores, agua, aire y suelo, y una producción de residuos que afectan tanto a la naturaleza como a los bienes culturales e históricos y al bienestar social. Por otro, los procesos de degradación, tales como la erosión, salinización del suelo y acuíferos e incendios forestales; procesos unidos en cierta medida, a las condiciones climáticas de España.

En los últimos años se ha realizado un conocimiento completo de las fuentes de contaminación, así como de sus efectos contaminantes, al tiempo que se han efectuado estudios que permiten relacionar la intensidad de los focos emisores y la calidad del medio receptor, cuantificando los efectos relacionados con la salud, los ecosistemas y los bienes.

En relación con la contaminación atmosférica, se están llevando a cabo actuaciones que intentan paliar y mejorar la calidad del aire en nuestro país. Para ello la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, en coordinación con las Comunidades Autónomas y Entes locales, está realizando diversas acciones dentro del Plan de Optimización de Redes de Vigilancia de la Contaminación Atmosférica, que tiene dos líneas prioritarias: el desarrollo de redes de control y alerta y la información al público.

La Red Española de Vigilancia de la Contaminación Atmosférica a nivel regional está integrada en el Programa EMEP (European Monitoring Evaluation Programme), y cuenta con seis estaciones que permiten detectar: los flujos transfronterizos de contaminantes, la existencia de lluvias ácidas y/o la variación en el tiempo de los niveles de fondo de los diversos contaminantes.

La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, inició en el año 1992 la elaboración de un nuevo inventario de emisiones de contaminantes a la atmósfera (CORINE-AIRE) tomando como año de referencia 1990. En este nuevo inventario se han considerado más de 300 actividades y ocho contaminantes, lo que supone una ampliación importante con respecto al inventario anterior de 1985.

Otro de los problemas ambientales que afecta en particular a las grandes ciudades, es el relativo al ruido. En relación con este tema, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda ha elaborado en 1993 un trabajo sobre los niveles de ruido en España, que ha permitido planificar una serie de actuaciones estatales de prevención y corrección del ruido ambiental a la vez que ha dejado patente la necesidad de una nueva normativa básica sobre ruido ambiental.

En relación con la gestión y la calidad de los recursos hídricos, la política hidráulica tradicional, va acompañada en la actualidad por una activa política de calidad de las aguas, en la que participan las tres Administraciones, Central, Autonómica y Local. La coordinación y multiplicación de los esfuerzos, está consiguiendo aumentar de manera considerable las inversiones en infraestructuras de saneamiento y depuración.

Junto a estas inversiones destacan las modificaciones normativas en lo que se refiere al importe de sanciones por vertidos, así como los planes generales de saneamiento y depuración, de armonización y regularización de vertidos, etc. Todo ello permite garantizar el cumplimiento de las Directivas europeas, cada vez más rigurosas sobre la calidad de las aguas.

La corrección en origen de la contaminación, la prevención y el control de los vertidos; la mejora y el control del dominio público hidráulico, la restauración de los daños causados a la calidad de las aguas y a los propios cauces, son objetivos importantes, que se traducen en proyectos de actuación, a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda. En este sentido hay que destacar el Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, por el que se aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.

Por otro lado, las funciones desarrolladas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda en el ámbito de la Gestión del Dominio Público Hidráulico, han seguido dos líneas de actuación conducentes a la mejora y recuperación del medio ambiente hidráulico:

- Actuaciones en cauces públicos, en estrecha coordinación con las distintas Confederaciones Hidrográficas, dirigidas a dotar a los cauces de unas condiciones hidráulicas mínimas, y preparar sucesivas actuaciones sobre márgenes y riberas que mejoren la estabilidad de los cauces y su valor medioambiental.
- Proyecto LINDE, que constituye un ambicioso plan de actuaciones cuyo objetivo fundamental es delimitar y deslindar físicamente, las zonas del Dominio Público Hidráulico.

En lo que se refiere al tratamiento y eliminación de residuos, la solución planteada va en la línea de reducir los residuos en origen y en el apoyo al aprovechamiento de los residuos de forma racional y equilibrada, para lo cual se están creando los instrumentos necesarios a nivel nacional con las industrias que generan residuos y con las que los reciclan, así como con las diferentes Administraciones. Este proceso empieza a materializarse con los acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, que aprobaron el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados y el Plan Nacional de Residuos Peligrosos.

Consecuencia ambos del primer Plan Nacional de Residuos Industriales, elaborado en 1989, que puso de manifiesto los riesgos derivados de la acumulación en el suelo de residuos peligrosos y particularmente para la salud humana, los recursos hídricos, la calidad de la producción vegetal, etc., con importantes repercusiones a nivel no solo ambiental, sino también social y económico.

2.3.4 El medio ambiente urbano

El crecimiento económico español se ha caracterizado por ser claramente dualista: por un lado encontramos un polo de concentración urbana-industrial-zonas en desarrollo, y por otro un polo de áreas rurales-agrarias-zonas deprimidas.

En relación con la presión que la población ejerce sobre los recursos y sobre el medio ambiente, es importante la distribución de ésta en el espacio. Así, en España, se pueden distinguir una serie de núcleos y franjas costeras, densamente pobladas y urbanizadas, mientras que el resto del territorio presenta densidades de población muy bajas. Este proceso se ha visto acentuado, como se ha dicho, durante las últimas décadas debido a los masivos movimientos migratorios internos.

La población rural ha disminuido de forma drástica, dando lugar a la inutilización de los recursos naturales en grandes áreas donde, por otra parte, la ausencia de gestión, ha conducido a la desestabilización de ecosistemas. En cierta medida, la explicación de fenómenos de carácter catastrófico, como los incendios forestales o los derivados de algunos procesos industriales, tienen precisamente sus raíces en esas pautas sociales de despoblamiento y desertización del país.

El medio ambiente urbano resulta cada vez menos capaz de satisfacer las necesidades básicas del hombre, tanto físicas como psicológicas. Las zonas con mayor problema son sobre todo las llamadas "zonas periféricas", pero incluso está en crisis el modelo de desarrollo del organismo "ciudad", que ya no es capaz de proporcionar soluciones a los problemas de habitabilidad que se van planteando.

La propia dinámica de la ciudad provoca un **doble impacto ambiental**. Uno de carácter **interno**, que produce la degradación del medio, tanto físico como sociocultural, y otro de carácter **externo**, incidiendo sobre el medio natural circundante, en primera instancia, y sobre otros ecosistemas alejados cada vez más interdependientes con los grandes núcleos urbanos.

Los problemas relacionados con el medio ambiente en las zonas urbanas de los países desarrollados, resultan ser muy similares de una ciudad a otra, con independencia de su ubicación en una zona septentrional o meridional, su tamaño o su nivel de urbanización. Los principales puntos comunes son:

- La **contaminación atmosférica**, provocada sobre todo por el tráfico y las fuentes de energía;
- los problemas relacionados con la gestión y eliminación de los **residuos**;
- los problemas relacionados con el tratamiento de las **aguas residuales** en algunas zonas;
- el **deterioro de la calidad de vida**:

- . por el incremento del tráfico y del ruido,
 - . por la insuficiencia de espacios verdes en las ciudades,
 - . por la pérdida de recursos ecológicos en las zonas urbanas y periurbanas,
 - . por el incremento de la construcción en el suelo previamente dedicado a otros usos en las zonas urbanas y periurbanas;
- la **polarización social de las ciudades**, en las que las capas menos favorecidas de la sociedad se concentran en determinadas zonas y quedan excluidas de otras.

Evidentemente, existen variaciones entre las ciudades. Aquellas que han sido sometidas a la presión de una rápida urbanización, tienen dificultades para ofrecer una infraestructura adecuada por la eliminación de residuos o el tratamiento de aguas residuales. En zonas urbanas más antiguas, los problemas radican en el deterioro de las infraestructuras existentes o en su inadecuación.

Si bien la naturaleza general de la problemática ambiental de las ciudades es de todos bien conocida, es, sin embargo manifiesta, la gran escasez de datos generales y comparativos. Mientras que algunas ciudades disponen de datos cuantitativos válidos sobre determinados aspectos (ruido, contaminación atmosférica, volumen de residuos), la mayoría carecen de ellos. Así pues, la apreciación general de la problemática del medio ambiente urbano es cualitativa y subjetiva, pero no por ello menos real.

Finalmente hay que buscar las causas en la manera en que organizamos el trabajo, la producción, la distribución y el consumo, y en las estructuras de planificación, a menudo rígidas y anticuadas. Los problemas del medio ambiente urbano pueden atribuirse fundamentalmente a dos factores que interaccionan reforzándose mutuamente; el primero de ellos es la a presión que ejercen sobre el medio ambiente muchas de las **actividades** que se concentran en la ciudad:

.Generación y consumo de energía para actividades domésticas y para el transporte.

.Actividades industriales y de construcción.

.Hábitos de consumo.

El segundo factor es la **estructuración** de nuestras zonas urbanas. En las últimas décadas, la política de planificación y las prácticas de desarrollo han alterado de manera radical la organización de las ciudades, lo cual en muchos casos ha conducido a que los usos de la tierra se separen de forma exclusivamente funcionalista. Esta separación física que existe a menudo entre zonas no enlazadas por el transporte

público, ha obligado a las poblaciones urbanas a aumentar considerablemente su movilidad, de donde provienen su dependencia de los automóviles en general y del transporte privado en particular.

Esto, a su vez, ha traído consigo el desarrollo de extensas zonas residenciales urbanas en las que por razones económicas, resulta difícil implantar servicios de transporte público. Esta reorganización espacial de nuestras ciudades tiene repercusiones sobre el medio ambiente:

efectos adversos en zonas específicas dentro de las ciudades: centros congestionados o desmoronados; periferias que se convierten en receptores de los usos que no se consideran deseables para la ciudad: vertederos, instalaciones industriales, infraviviendas.

por lo general altos niveles de contaminación acústica y atmosférica, debida en parte a la movilidad a la que obliga la diferenciación espacial.

El Libro verde sobre Medio Ambiente Urbano (Comisión de la CE, 1990) interpreta que la crisis del modelo urbano actual se debe al **fracaso del funcionalismo** como teoría y práctica urbanística segregadora de los usos del suelo urbano, desintegradora de la ciudad como forma de hábitat y discriminadora de los espacios urbanos como escenarios de convivencia social.

Para superar esta crisis propone:

approach

- La **superación del enfoque sectorial** en la búsqueda de soluciones.
- Un nuevo enfoque de la **ciudad como espacio de convivencia cívica**, educación política, encuentro humano e integración social.
- El establecimiento de un **sistema de información** sobre el medio urbano, homologable en el tiempo y en el espacio, con indicadores útiles para la gestión ambiental.
- La **introducción de los parámetros ambientales en los planes de ordenación urbana**, superando el enfoque corrector que solo contempla estas variables a nivel de ordenanza municipal.
- la **integración en el tejido urbano de la industria y los servicios**, previa adaptación a los requerimientos ambientales, cuando ello sea posible.
- Los **espacios verdes como equilibradores del microclima urbano**, complementarios de los cursos fluviales y de las zonas de playa.

- **Políticas de ahorro energético**, que deben incorporarse a los planes de ordenación urbana para concretarse en programas de reducción del consumo energético como vía más eficaz de limitar la contaminación atmosférica.
- Fórmulas de restricción de la circulación para **convertir el vehículo privado en una opción y no una necesidad**.
- **La coordinación y el contraste de iniciativas** emprendidas a fin de enriquecer el abanico de propuestas de solución a escala regional, estatal y europea.

Estas sugerencias para la reflexión y el debate son una muestra más de la nueva sensibilidad medioambiental que propugna el enfoque sistémico frente al parcial y puntual de las políticas sectoriales.

2.3.5 Materialización de los acuerdos de Río en la política medioambiental española

Desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, España ha profundizado en la búsqueda de una solución a los problemas medioambientales y de desarrollo sostenible siguiendo los principios marcados por la Declaración de Río y los objetivos señalados en el **Programa 21**.

El Programa 21 propugna la creación de cauces de participación de las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones de consumidores y de la comunidad científica, en la elaboración y en la ejecución de políticas orientadas hacia el desarrollo sostenible.

El cumplimiento de los mandatos constitucionales y la conveniencia de adoptar medidas nacionales similares a las establecidas en el ámbito de la Unión Europea e internacional, favoreció la creación de un Consejo Asesor de Medio Ambiente (Real Decreto 224/1994).

El Consejo Asesor de Medio Ambiente, es el principal mecanismo de coordinación, a nivel nacional, del Programa 21. Tiene por objeto favorecer la participación de las organizaciones representativas de intereses sociales y de personas de reconocido prestigio, en la elaboración y seguimiento de la política medioambiental orientada al desarrollo sostenible. Sus funciones son las siguientes:

- Asesorar sobre aquellos anteproyectos de ley, proyectos de Real Decreto, así como los planes y programas de ámbito estatal que la Presidencia del Consejo le proponga en razón a la importancia de su incidencia sobre el medio ambiente.

- Emitir informes y efectuar propuestas en materia medioambiental a iniciativa propia o a petición de los Departamentos ministeriales que así lo soliciten a la Presidencia del Consejo.
- Proponer medidas que incentiven la creación de empleo ligado a las actividades relacionadas con la protección del medio ambiente, así como la participación ciudadana en la solución de los problemas ambientales.
- Proponer medidas que considere oportunas para el mejor cumplimiento de los Acuerdos Internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

La coordinación interministerial en relación con el desarrollo sostenible se lleva a cabo conjuntamente entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda (MOPTMA).

Otros mecanismos institucionales relacionados con el desarrollo sostenible son los siguientes:

- Comisión Interministerial del Clima. Tiene por objetivo elaborar, para la aprobación por el Gobierno el Plan Nacional del Clima y coordina las actividades nacionales en esta materia.
- Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza. Creada por Decreto 2188/94, es un órgano consultivo y de cooperación entre la Administración General del Estado y los de las Comunidades Autónomas.

Por último, hay que señalar que España ratificó los Convenios sobre Diversidad Biológica y Cambio Climático el 21 de diciembre de 1993, y firmó el Convenio de lucha contra la desertificación en Octubre en 1994 en París. También, España ha ratificado el Convenio de Basilea relativo al control del transporte transfronterizo de residuos peligrosos.

2.4 Protección del Patrimonio cultural

2.4.1 Datos generales

Como en casi todos los países mediterráneos, el patrimonio cultural tiene en España una fuerte representación en su arquitectura y bienes inmuebles, donde se reflejan las distintas civilizaciones y culturas que se han desarrollado en nuestro país a lo largo de los siglos.

Dentro de todo este enorme patrimonio cultural una característica a señalar es la importancia que tienen, tanto en número como en valor, los Conjuntos Históricos de carácter urbano o rural, de tal forma que se podría decir que uno de los principales valores de nuestro patrimonio cultural es precisamente su capacidad de crear entornos de gran calidad ambiental y de responder a la diversidades geográficas y territoriales de nuestro país con soluciones adaptadas a las mismas bajo criterios que hoy denominaríamos como sostenibles: aprovechamiento de las condiciones climáticas, bajo consumo energético...

La existencia de mas de 300 conjuntos urbanos y rurales declarados a efectos de su protección por parte del Estado, y de ocho conjuntos urbanos y un itinerario (El Camino de Santiago que incluye numerosos núcleos urbanos) declarados como Patrimonio de la Humanidad por parte de la UNESCO da idea de la importancia de la componente urbanística de nuestro patrimonio cultural. Por otra parte en ellos habita un numero importante de ciudadanos, en muchos casos pertenecientes a clases populares y/o con recursos económicos bajos, cuyas condiciones de vida es necesario mejorar, garantizando su derecho a permanecer en los lugares centrales de la ciudad o en los núcleos rurales de origen.

Las actuaciones sobre los núcleos históricos y el patrimonio inmobiliario, por tanto, además de pertenecer al ámbito de la protección del patrimonio cultural, se incardinan en el ámbito más amplio de las políticas dirigidas a un hábitat sostenible por cuanto además de mejorar las condiciones de vida de los residentes actuales, suponen una alternativa a las necesidades de viviendas nuevas y de nuevo suelo urbanizado.

2.4.2 El período 1976-1982

La preocupación por la protección del patrimonio cultural se intensifica en España fundamentalmente en los primeros años setenta a partir de argumentos de tipo histórico cultural al constatar las brutales huellas de deterioro y destrucción que el crecimiento urbano descontrolado de las décadas anteriores había dejado en los tejidos históricos de nuestras ciudades.

Ante esta situación surgen las primeras voces que, como decíamos, desde posturas interesadas principalmente por la conservación de los valores históricos reclaman políticas activas de conservación y mantenimiento más allá de la mera catalogación.

Por otra parte la población residente en los centros históricos empieza a hacerse oír reclamando en unos casos la mejora de sus condiciones y en otros su derecho a permanecer en las zonas centrales, rechazando operaciones de renovación especulativas que suponían la destrucción de barrios tradicionales.

Se complementan así los argumentos historicistas o culturales en favor de la protección del patrimonio con argumentos de tipo social, extendiendo el concepto de

protección no solo al soporte físico, sino también al tejido social que lo habita, evitando los problemas de desarraigo.

Por último los graves problemas derivados del crecimiento urbano descontrolado en cuanto a falta de infraestructuras y carestía de las mismas, ocupación de suelos de alto valor natural etc. aportan otro tipo de argumentos a favor de las políticas de protección en cuanto a lo que suponen de aprovechamiento del "capital fijo" existente en la ciudad: Aprovechamiento de infraestructuras y equipamientos existentes, ahorro de inversiones, menores tiempos de desplazamiento, reducción de la ocupación de nuevos suelos etc.

Como resultado de todo ello el planeamiento urbanístico de los últimos años de la década de los setenta y primeros de los ochenta vuelca su interés en las **actuaciones en la ciudad consolidada** y especialmente en los **centros históricos**, si bien la falta, en aquellos momentos, de suficientes marcos legales y financieros para la actuación positiva de rehabilitación y mantenimiento limitó la eficacia de los intentos, reduciendo en la práctica los resultados a la paralización de los procesos de destrucción y sustitución por nuevas edificaciones y estructuras urbanas.

De la fallida experiencia de los años anteriores se extrajeron dos consecuencias fundamentales: la necesidad de coordinar y comprometer en una misma dirección a los distintos estamentos de la administración implicados y con competencias en la materia y la evidencia de que era imprescindible la colaboración de la iniciativa privada.

Con la intención de lograr esta colaboración de la iniciativa privada se formularon diversas Normativas de Fomento y Ayuda a la rehabilitación. La Administración del Estado aprueba en 1982 el primer "Decreto de Rehabilitación" sustituido en julio de 1983 por el Real Decreto 2.329/83 verdadero catalizador del fenómeno de la rehabilitación en España.

En dicho Decreto se articula un sistema de ayudas financieras para la rehabilitación pública y privada que abarcan las siguientes actuaciones: la rehabilitación de viviendas, hacia donde van dirigidas fundamentalmente las ayudas, la rehabilitación de dotaciones y equipamientos sociales cuando se actúe en el marco de programas generales o de mejora del medio urbano y las obras complementarias en locales de negocios o talleres en determinadas situaciones requeridas por los valores históricos de los edificios.

En desarrollo de las competencias que, en esta materia, asumen en esos años las Comunidades Autónomas (nivel regional) se promulgan asimismo sus normativas de Fomento y Ayudas a la rehabilitación, independientes o complementarias de las de carácter estatal.

Pero es en el Plan Cuatrienal de Vivienda para 1984-1987 donde se da el paso decisivo de introducir realmente la conservación y rehabilitación como un instrumento más de la política de vivienda, incluyendo como parte de la misma las ayudas planteadas en el Real Decreto antes comentado.

Los resultados de dicho Plan fueron irregulares durante los primeros años pero fueron aumentando espectacularmente durante el desarrollo del plan, afianzándose la rehabilitación como una práctica habitual y generalizándose el interés por la conservación del patrimonio, según se refleja en la Tabla 6.

TABLA 6: PLAN CUATRIENAL DE VIVIENDAS 1984-1987

| Número de vivienda | Objetivos anuales | Realizaciones | | | |
|-----------------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | 31-12-84 | 31-12-85 | 31-12-86 | 31-12-87 |
| Promoción pública | 30.000 | 14.029 | 28.603 | 13.150 | 8.487 |
| Privada protegida | 120.000 | 108.299 | 113.226 | 109.253 | 91.286 |
| Viviendas libres | 80.000 | 79.767 | 80.481 | 92.231 | 151.347 |
| Rehabilitación | 20.000 | 19.970 | 40.443 | 79.439 | 41.840 |
| TOTAL | 250.000 | 222.065 | 262.753 | 294.073 | 292.960 |

Fuente: Revista "Situación" 1988/2. La Vivienda en España (Banco de Bilbao-Vizcaya)

Es conveniente señalar también la importante labor desarrollada por muchos Ayuntamientos en este campo (Madrid, Barcelona, Vitoria, Pamplona, Logroño, Salamanca, Palma de Mallorca, Valencia...) planteando nuevas vías de apoyo, y especialmente la labor desarrollada para incentivar la participación de la iniciativa privada e informar a la población afectada. A tal efecto se organizaron numerosas Oficinas de Gestión y Difusión, a nivel comarcal, municipal y de barrio, para facilitar la tramitación y puesta en marcha de las obras de rehabilitación, procesos que en general son más complicados que para la nueva planta, y para difundir y promocionar la nueva política.

Otro hito culminante del avance en la coordinación administrativa e integración de políticas, lo supuso la promulgación de la Ley 13/1995 del Patrimonio Histórico Español que establece la necesidad de redactar para los Conjuntos Históricos declarados como Bienes de Interés Cultural un Plan Especial de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística, unificando así los criterios y normativa de protección cultural con los mas amplios de ordenación urbana.

2.4.3 La situación actual

Trascurridos más de diez años desde el cambio de enfoque, la política de conservación del patrimonio se afianza cada vez más como una intervención activa por

la vía de revitalización de los conjuntos históricos, haciendo que se conviertan en piezas vivas de la ciudad y del territorio. Este planteamiento, esencial para el diseño de las políticas de actuación sobre los centros históricos, parte en primer lugar del deseo de conservar además del contenido físico la función del conjunto histórico y el tejido social que lo habita. Pero también se justifica por razones de eficacia y de sostenibilidad: un hábitat "vivo" se sostiene por sí mismo y no requiere la continua intervención de las Administraciones Públicas para evitar su deterioro.

Adicionalmente, la mayor sensibilización ciudadana al respecto ha hecho aflorar la importancia de los problemas medioambientales y las deficiencias de la calidad ambiental de gran parte de nuestras ciudades y pueblos. La acción puramente rehabilitadora es necesaria pero no suficiente si no va acompañada de acciones simultáneas que permitan la solución de los problemas ambientales: disminución de los efectos negativos del tráfico, accesibilidad, creación de zonas verdes, regeneración del paisaje urbano...

Se configura así la necesidad de desarrollar **acciones integradas**, que partiendo de un planeamiento urbanístico como base de reflexión y propuesta global, coordinen la actuación de las diversas administraciones y de los agentes privados en todos los campos: vivienda, transporte, medio ambiente, protección del patrimonio etc.

Como ejemplo de las políticas desarrolladas en este sentido por parte de la Administración del Estado cabe señalar las siguientes:

* Plan de Vivienda 1992-1995.

Siguiendo la línea de los planes anteriores se incluye en el ámbito de las actuaciones protegibles la rehabilitación de edificios, de viviendas y de equipamiento comunitario. Como dato específico en relación con la incorporación de criterios ambientales y de calidad de vida es de destacar la consideración como obra de rehabilitación a las actuaciones que proporcionen mejoras en la estanqueidad frente a la lluvia, aislamiento térmico, redes generales de energía, supresión de barreras arquitectónicas, la adecuación de espacios libres o patios y la creación de equipamientos colectivos.

* Real Decreto 726/1993 sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles.

Como resultado de una reflexión en profundidad sobre los problemas de la rehabilitación a través de reuniones con expertos y administradores relacionados con la materia, se elaboró este decreto que amplía y modifica en parte las disposiciones del que regulaba el plan de vivienda anteriormente comentado. Con él se pretende perfeccionar el marco normativo y financiero para favorecer la rehabilitación como una alternativa socialmente eficaz a la nueva edificación.

Como aspectos nuevos a destacar en las líneas señaladas de primar las políticas integradas y sostenibles son de señalar: la definición de las Áreas de rehabilitación que recibirán un tratamiento y ayudas especiales y que se referirán a zonas con procesos de degradación donde se lleven a cabo actuaciones de carácter integral y la inclusión explícita entre las obras susceptibles de ayuda de las que posibiliten un ahorro del consumo energético en las viviendas.

TABLA 7: REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS FINANCIADAS Y SU COMPARACIÓN CON LOS OBJETIVOS FIJADOS

| COMUNIDADES AUTÓNOMAS | VIVIENDAS FINANCIADAS | | OBJETIVOS REAJUSTADOS PLAN 92-95 | | VIVIENDAS FINANCIADAS/OBJETIVOS (%) | |
|-----------------------|-----------------------|----------------|----------------------------------|----------------|-------------------------------------|--------------|
| | REHAB (1) | TOTAL VIV. | REHAB | TOTAL VIV. | REHAB. | TOTAL VIV. |
| ANDALUCÍA | 5.191 | 95.725 | 7.460 | 69.623 | 69,6 | 137,5 |
| ARAGÓN | 1.173 | 16.021 | 1.885 | 14.222 | 62,2 | 112,6 |
| ASTURIAS | 3.476 | 16.444 | 3.441 | 14.469 | 101,0 | 113,6 |
| BALEARES | 379 | 7.290 | 427 | 7.852 | 88,8 | 92,8 |
| CANARIAS | 482 | 18.127 | 1163 | 15.413 | 41,4 | 117,6 |
| CANTABRIA | 1.041 | 5.059 | 1.741 | 6.538 | 59,8 | 77,4 |
| CASTILLA-LEÓN | 1.720 | 25.089 | 1.346 | 23.989 | 127,8 | 104,6 |
| CAST.LA MANCHA | 575 | 23.210 | 900 | 17.500 | 63,9 | 132,6 |
| CATALUÑA | 7.085 | 74.081 | 6.110 | 58.635 | 116,0 | 126,3 |
| EXTREMADURA | 2.064 | 17.455 | 1.705 | 14.630 | 121,1 | 119,3 |
| GALICIA | 1238 | 24.004 | 2.045 | 23.861 | 60,5 | 100,6 |
| MADRID | 9.107 | 54.528 | 8.375 | 57.125 | 108,7 | 95,5 |
| MURCIA | 664 | 21.491 | 1.769 | 19.477 | 37,5 | 110,3 |
| C.VALENCIANA | 6.878 | 71.470 | 6.010 | 48.179 | 114,4 | 148,3 |
| LA RIOJA | 1.866 | 7.193 | 1.582 | 5.944 | 118,0 | 121,0 |
| CEUTA | 13 | 128 | 235 | 680 | 5,5 | 18,8 |
| MELILLA | 64 | 384 | 413 | 1656 | 15,5 | 23,2 |
| TOTAL | 43.016 | 477.699 | 46.607 | 399.793 | 92,3 | 119,5 |

(1) En las actuaciones de rehabilitación se computan 11.669 viviendas con solo subvención, (en la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha se está procediendo a su contabilización) y 13.435 viviendas procedentes de las áreas de rehabilitación

* Convenio relativo a las seis ciudades españolas declaradas, con anterioridad a 1994, Patrimonio Cultural de la Humanidad: Avila, Cáceres, Salamanca, Santiago de Compostela, Segovia y Toledo.¹²

En 1994 diversos organismos de los tres niveles de la administración: del Estado (Ministerios de Cultura; Obras Publicas, Transportes y Medio Ambiente; Comercio y Turismo, Economía y Hacienda) Autonómica (Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha; Castilla y León; Extremadura y Galicia) y Local (Ayuntamientos de las seis ciudades) firmaron un convenio al objeto de coordinar y concertar su actuación para la conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-cultural de estas ciudades y para la difusión de sus valores mediante la creación de itinerarios comunes a todas ellas que potencien las actividades turísticas y culturales vinculadas a los mismos.

* Programa del MOPTMA de Actuaciones de Infraestructuras en la Ciudades Históricas.

Con este programa se pretende incardinar las actuaciones sectoriales del Ministerio en infraestructuras, fundamentalmente viarias y ferroviaria, dentro de una estrategia global, concertada con las regiones y ciudades.

Los objetivos del Programa son evitar la degradación de las ciudades especialmente valiosas, aumentar la calidad de vida de sus habitantes y visitantes y facilitar la actividad económica del turismo.

Las actuaciones previstas por parte del Ministerio se centran en replantear la movilidad y el transporte publico, señalar los centros históricos mediante el diseño de redes de espacios públicos y conservar el patrimonio utilizándolo para equipamientos.

* Programa del MOPTMA de Medio Ambiente Urbano:

El Programa tiene como objetivo fundamental garantizar el cumplimiento del precepto de la Constitución Española de "asegurar a todos una digna calidad de vida", vinculada a la utilización racional de los recursos naturales y a la "defensa y restauración del medio ambiente"

Dentro de este objetivo se incluye como una de las líneas de actuación la recuperación ambiental de ámbitos urbanos con potencialidades turísticas con especial atención a los núcleos urbanos y rurales con un patrimonio histórico de

¹² Posteriormente han sido también declarados el Centro Histórico de Córdoba y el Barrio del Albahicín de Granada

interés de cara al desarrollo del turismo rural, como es el caso concreto de los núcleos vinculados al Camino de Santiago.

2.5 Estructura Social y Empleo

2.5.1 Población activa

La evolución de la población activa, junto con la estructura ocupacional (por sectores), y la estructura de actividades, es uno de los indicadores clave para caracterizar la estructura social de la población española y los cambios que en ella se han ido produciendo en los últimos veinte años.

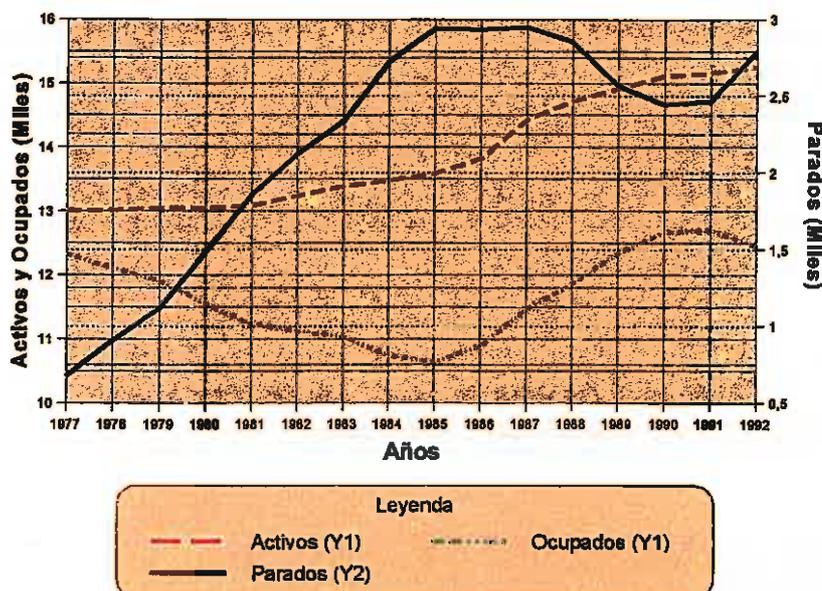
En el gráfico nº 12 podemos ver la evolución desde 1977 de la población activa, que se descompone en ocupados y parados

De los datos que se reflejan en el gráfico Nº 12 pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1) En primer lugar, la población económicamente activa (compuesta por los ocupados y los parados), ha experimentado un crecimiento constante desde 1977. El período 1986-1987 en el que esta población crece en mayor medida refleja el fenómeno demográfico del elevado número de nacimientos experimentado durante los años sesenta, que aporta cohortes numerosas a la población potencialmente activa (los de más de 16 años y menores de 65). Este fenómeno caracteriza uno de los aspectos estructurales de nuestra población en relación con la actividad económica, ya que nuestro sistema productivo no es capaz de acoger a las numerosas generaciones surgidas en esos años, creando un problema de paro estructural.

2) Por lo que respecta a los elementos que componen la población económicamente activa, los ocupados y los parados, podemos distinguir tres claros períodos en su evolución:

Gráfico 12: Población activa en España. Evolución en el período 1977-1992



Fuente: INE: Encuesta de Población Activa

a) Un **primer período** que abarca de 1977 a 1985 en que el descenso de ocupados es continuado, el aumento de parados también lo es y, por tanto la tasa de paro no deja de aumentar.

Son los años de la primera crisis del petróleo que se hacen sentir de forma especialmente dura en la economía española. Pasamos de la tasa de paro más baja del período (5.20% en 1977) a la más alta (21.64% en 1985), en tan solo ocho años.

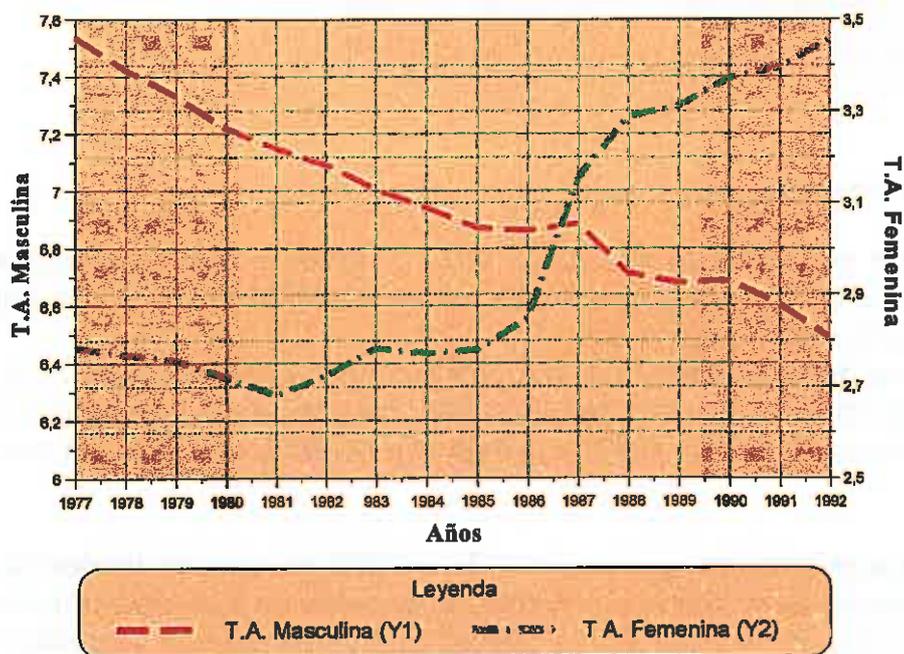
b) Un **segundo período** que va de 1986 a 1990 en que las tendencias se invierten: desciende el número absoluto de parados en casi medio millón de personas; la tasa de paro disminuye casi un 25% y la población ocupada crece en 1.780.000 personas. Son los años del despegue económico en los que los niveles de crecimiento económico se sitúan por encima de los países de la OCDE.

c) Un **tercer período**, que coincide con la aparición de un nuevo ciclo de crisis financiera internacional, son los años 1991 y 1992. Vuelven a cambiar las tendencias con nuevos incrementos de la tasa de paro y del número absoluto de parados en algo más de 300.000 personas. En los últimos años se está experimentando una cierta recuperación del empleo como consecuencia del

mejor clima económico a nivel internacional y de la implementación de determinadas medidas orientadas a flexibilizar el mercado de trabajo. A pesar de todo, nuestros niveles de desempleo son todavía muy superiores a los de nuestro entorno de la UE.

En cuanto al análisis diferencial por sexos, las mujeres sufren en mayor medida que los hombres las consecuencias de las sucesivas crisis económicas. El nivel más alto de participación de la mujer en la actividad se da en 1992 con un 34.57% porcentaje que es, sin embargo, sensiblemente inferior al de los demás países de la Unión Europea. A pesar de esto, lo que se observa a lo largo de los quince años, es una creciente disminución del diferencial entre la tasa de actividad masculina y la femenina como podemos ver en el gráfico siguiente:

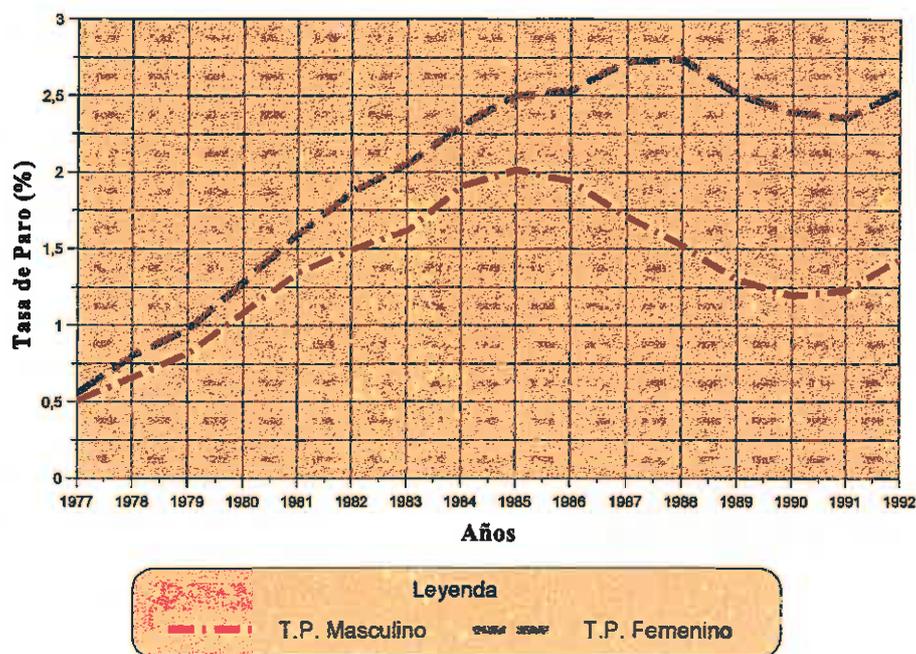
Gráfico 13: Tasa de actividad femenina y masculina. Evolución en el período 1977-1992



Fuente: INE: Encuesta de Población Activa

Por lo que respecta al paro, la incidencia mayor del fenómeno recae sobre las mujeres, sobre todo a mediados de los ochenta, en que el diferencial se va haciendo mayor. En cualquier caso, ambas curvas manifiestan una morfología similar, aunque con diferentes intensidades (Ver gráfico nº 14)

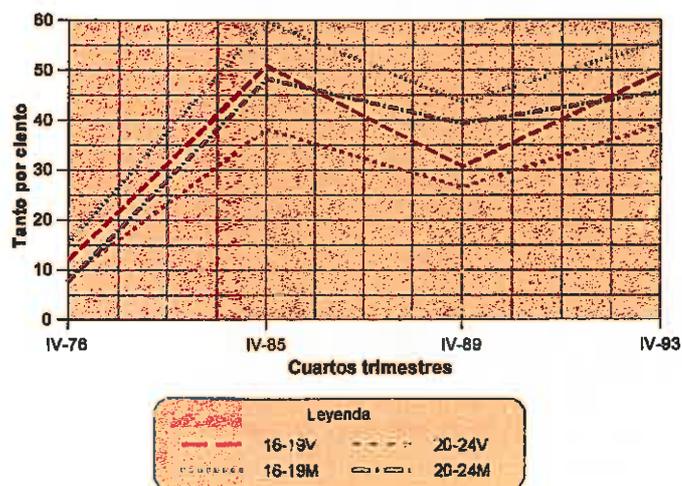
**Gráfico 14: Tasa de paro femenino y masculino.
Evolución en el periodo 1977-1992**



Fuente: INE: Encuesta de Población Activa

Un sector de la población especialmente sensible a los temas de desempleo en nuestro país y, en general, en el marco de la UE, son los jóvenes, entendiendo por estos, el colectivo de población situado en la cohorte de 16 a 24 años. En el gráfico siguiente, puede verse como se distribuye el paro entre los distintos grupos de edad.

Gráfico 15: Paro juvenil. (Cuartos trimestres de 1976 a 1993)



Los datos anteriores revelan la fuerte incidencia entre los jóvenes del fenómeno del paro; a la altura de 1993, las tasas de paro más elevadas se situaban en los intervalos de edad de 16 a 19 años (52.3%) y de 20 a 24 años (42.0%). En cuanto al análisis por sexos, las mujeres se llevan en términos generales la peor parte, si bien la última crisis ha afectado más a los varones que a las mujeres, ya que en el

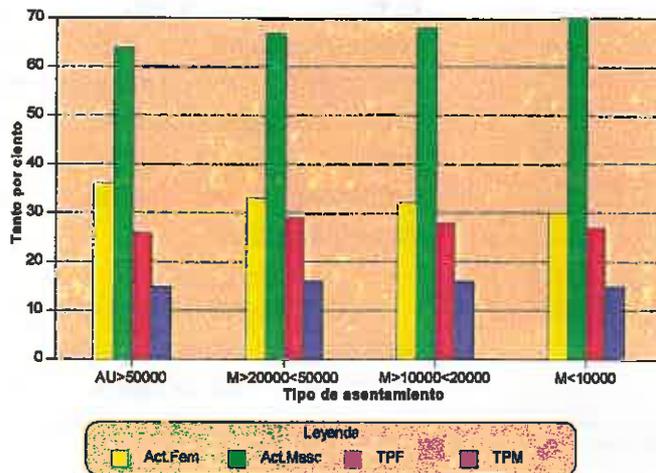
Fuente: INE: Encuesta de Población Activa

conjunto de todos los grupos de edad, la participación en el paro ha crecido tres puntos para los varones (se ha pasado de un 49.2% en 1989 al 52.6% en 1993), mientras que las mujeres disminuyen su contribución a este fenómeno en la misma medida.

Los datos observados hasta ahora relacionados con la actividad, hacen referencia al conjunto nacional.

Si retomamos los ámbitos territoriales definidos anteriormente: (Áreas urbanas uni o plurimunicipales superiores a 50.000 habitantes, ciudades superiores a 20.000 habitantes e inferiores a 50.000 no incluidas en el primer ámbito, municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes y municipios inferiores a 10.000 habitantes), y reflejamos para cada uno de ellos las tasas de actividad y paro, masculinas y femeninas (Gráfico 16), podemos observar lo siguiente:

**Gráfico 16: Actividad y paro.
Situación por sexos y ámbitos
territoriales**



- En todos los ámbitos el porcentaje de población activa femenina es sensiblemente inferior al masculino, obteniéndose en el primer ámbito (A.U.>50.000 habitantes) la tasa más alta.
- En las tasas de paro, también se observa una incidencia mayor del paro femenino. Sin embargo, nuevamente en el primer ámbito se obtiene la tasa más favorable (26%).- En resumen, es en las principales áreas urbanas donde se dan los mejores valores relativos, especialmente en lo referente a la población femenina.

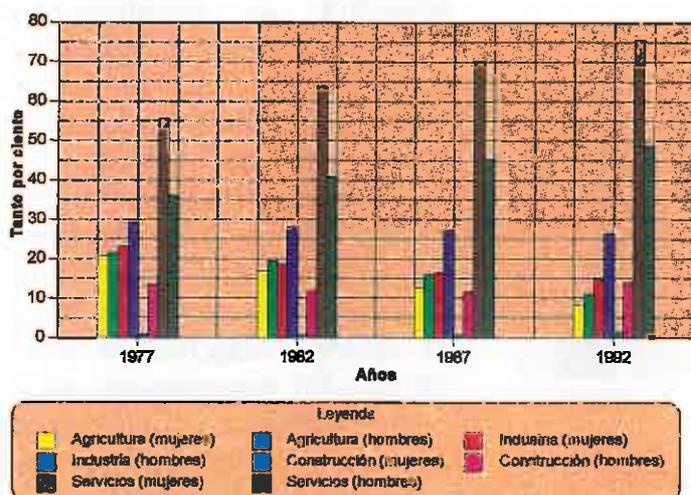
Fuente: INE: Base de datos municipales SAETA. Madrid, 1991 para los datos de actividad y paro. Necesidades de suelo urbanizado....op. cit. para los ámbitos territoriales.

2.5.2 Estructura ocupacional

El segundo factor clave para caracterizar la estructura social, es la ocupación. Mediante el análisis de los ocupados, podemos determinar la evolución del sistema productivo y las diferentes posiciones sociales que pueden ocuparse dentro del entramado social.

En el gráfico siguiente, podemos ver la evolución desde 1977 de la ocupación por sexos y por sectores económicos.

Gráfico 17: Ocupación por sexo y sectores económicos. Evolución en el período 1977-1992



El gráfico refleja un país que ha experimentado un fuerte proceso de **terciarización** de su economía, acompañado de una **desagrarización** muy fuerte y con un sector industrial en vías de **reconversión**.

En cuanto al análisis por sexos, nos encontramos con distintas situaciones en función del sector considerado.

En el **sector primario** y en el **sector secundario**, las

Fuente: INE: Encuesta de Población Activa

pérdidas de ocupación entre las mujeres son de mayor dimensión que entre los hombres, principalmente en el sector industrial.

Sin embargo, en el **sector terciario**, la situación se invierte radicalmente. La variación entre 1977 y 1992 para los hombres es de trece puntos porcentuales y de veinte puntos para las mujeres, lo que nos indica una tendencia a la feminización del sector.

Descendiendo a nivel territorial se puede observar en los gráficos nº 18 y 19 la situación de la ocupación por sectores para cada ámbito territorial de los definidos con anterioridad.

Gráfico 18: Ocupación por sectores económicos. Porcentajes verticales

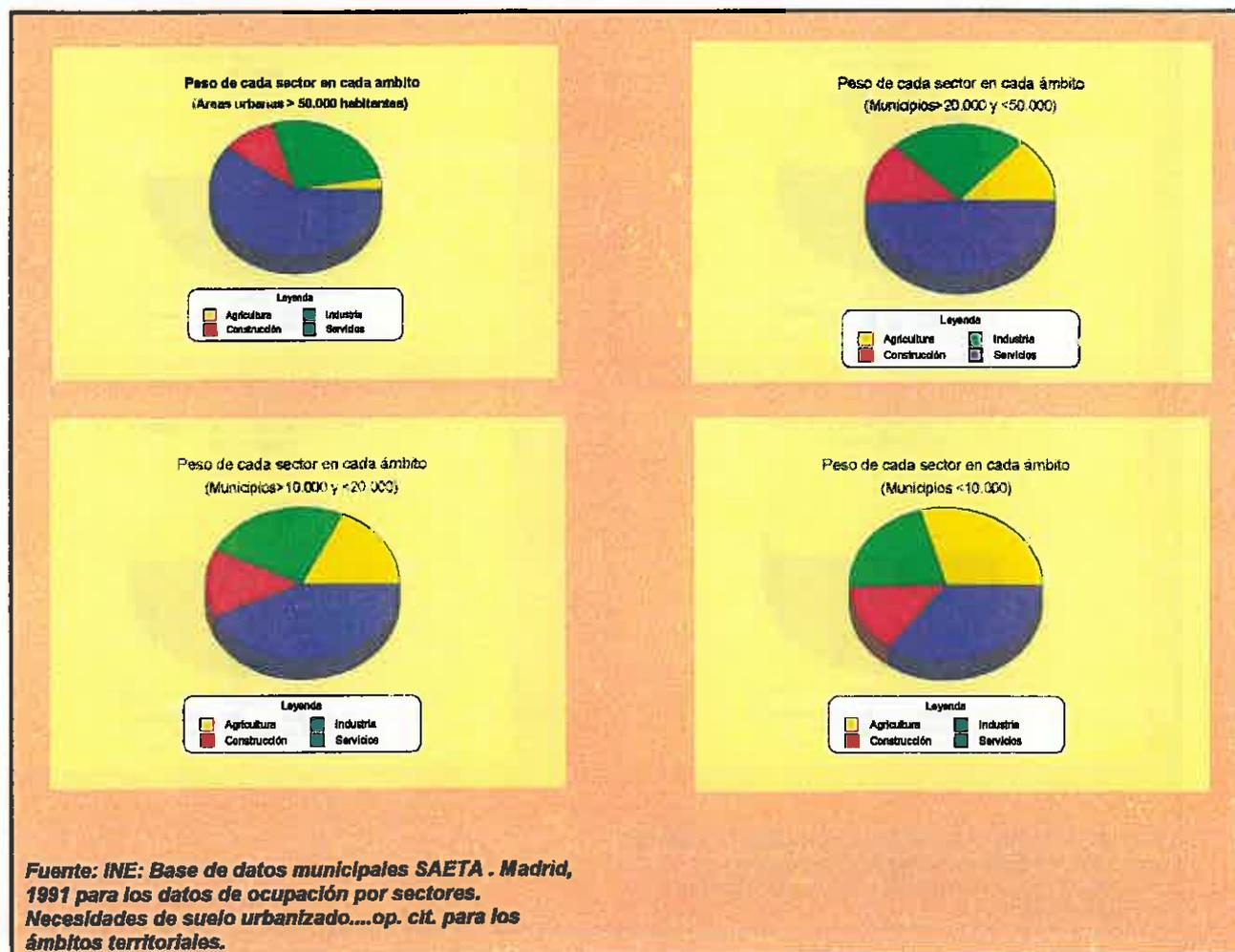
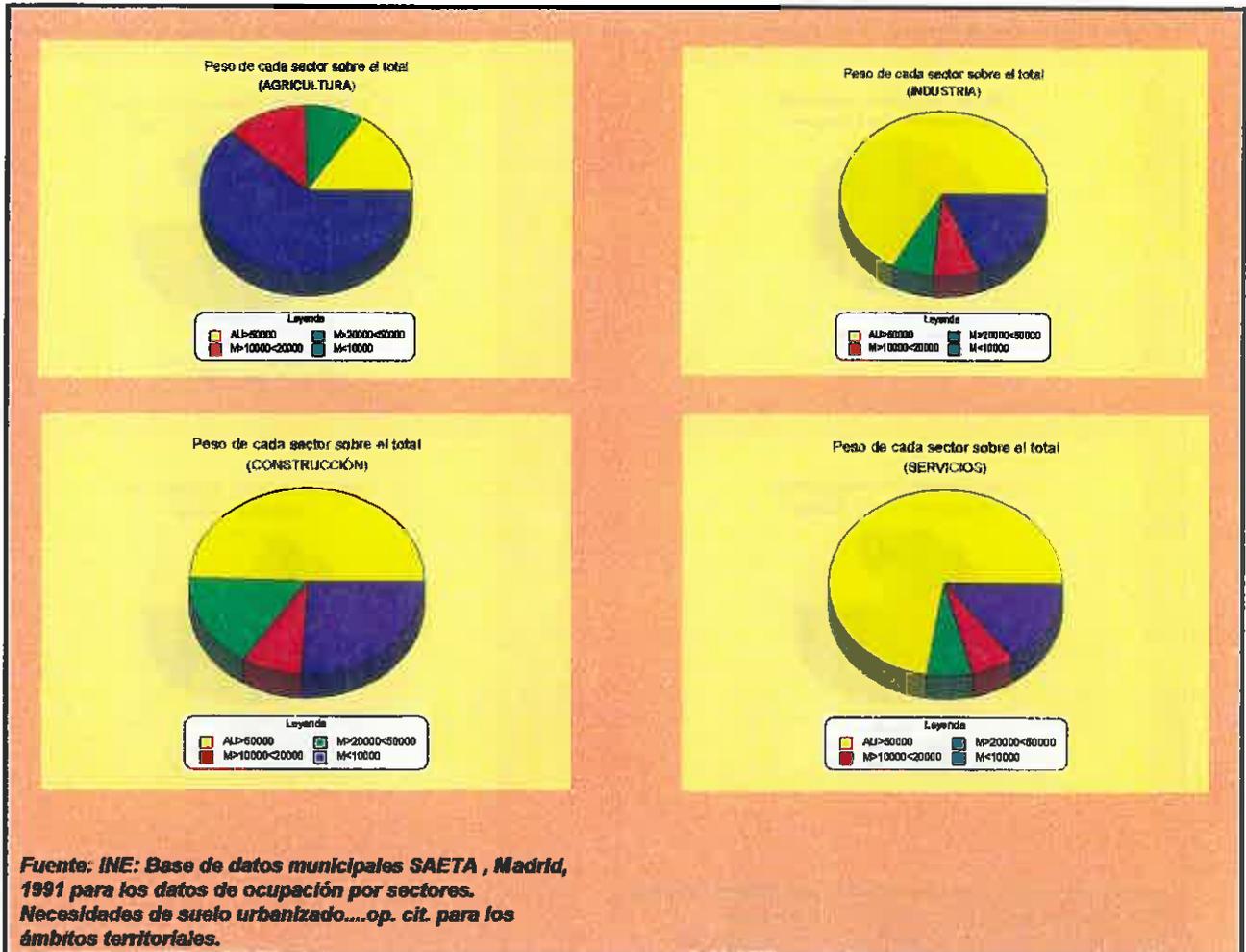


Gráfico 19: Ocupación por sectores económicos. Porcentajes horizontales


De ellos se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Por lo que respecta al peso que en cada ámbito tiene cada sector con respecto a la ocupación total:

- 1) El sector servicios es el de mayor peso en todos los ámbitos, con especial preponderancia en las áreas urbanas.
- 2) Los porcentajes de población ocupada en el sector agrario son crecientes según descendemos en el rango del asentamiento, de urbano a rural.
- 3) El sector industrial se mantiene en todos los ámbitos sin grandes desviaciones respecto del total nacional.

- 4) La construcción, sin embargo, tiene más peso en los municipios inferiores a 10.000 habitantes que en el resto de los ámbitos. La explicación habría que buscarla en el incremento de segunda residencia que se está observando en amplias zonas de nuestro entorno rural, principalmente en las zonas de influencia de las áreas metropolitanas.

Por lo que respecta al peso de cada sector en cada ámbito, con respecto a la población ocupada en ese sector:

- 1) El sector agrario se concentra en un 75% en las categorías de asentamientos no urbanos.
- 2) La industria se concentra en las AU > 50.000 habitantes con un 67% del total de ocupación del sector, así como la construcción con un 54%.
- 3) La mayor concentración se da en los servicios con un 73% de la ocupación del sector en las áreas urbanas.
- 4) En términos globales, las áreas urbanas concentran el 70% de toda la ocupación en todos los sectores.

2.5.3 Estructura de actividades

El componente ocupacional es, sin duda, el más relevante para definir la configuración de las clases sociales, al menos en sociedades complejas post-industriales como la nuestra.

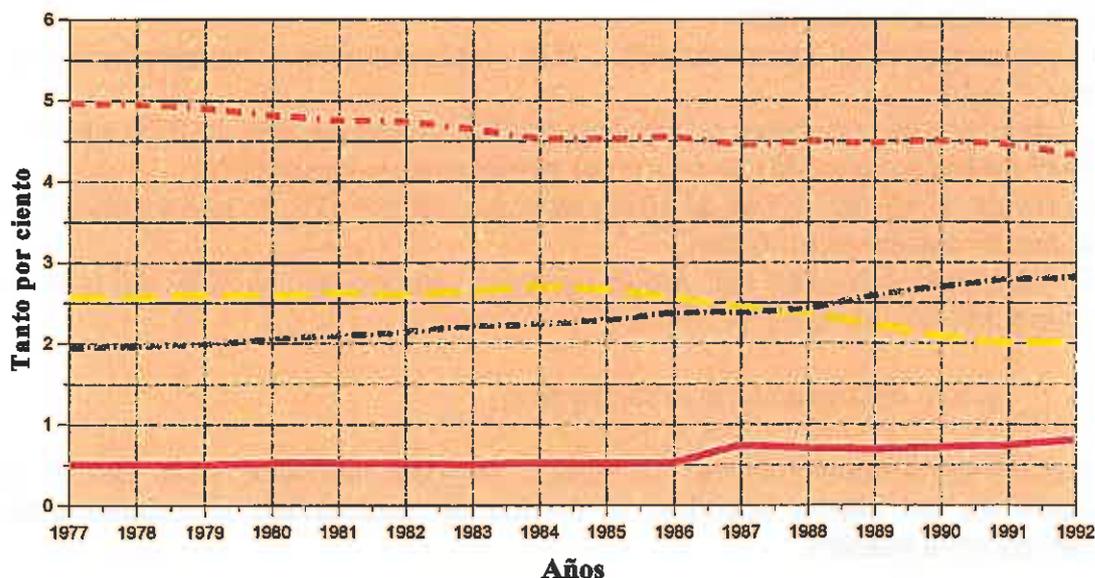
Para su análisis acudiremos en primer lugar a los datos que la Encuesta de Población Activa nos da en cuanto a la Condición Socio-Económica de los ocupados, y en segundo lugar a la clasificación por categorías que realiza el informe FOESSA¹³:

| BURGUESÍA | PEQUEÑA BURGUESÍA INDEPENDIENTE | NUEVA PEQUEÑA BURGUESÍA ASALARIADA | CLASE TRABAJADORA |
|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Empresarios agrícolas con asalariados - Empresarios no agrícolas con asalariados - Directores y Gerentes de empresas agrícolas - Directores y Gerentes de empresas no agrícolas - Directores de empresas no agrícolas y altos funcionarios | <ul style="list-style-type: none"> - Empresarios agrícolas sin asalariados/cooperativas agrarias - Empresarios no agrarios sin asalariados - Profesionales liberales - Profesionales y técnicos por cuenta propia - Miembros de las Fuerzas Armadas - Miembros de Cooperativas agrarias - Miembros de Cooperativas no agrarias | <ul style="list-style-type: none"> - Alto personal administrativo, comercial y tecnológico - Personal intermedio, comercial y tecnológico - Jefes de grupo del sector servicios - Profesionales y técnicos por cuenta ajena - Jefes de departamento de la administración y del comercio - Resto del personal de la Administración y del Comercio | <ul style="list-style-type: none"> - Contramaestres y capataces - Obreros cualificados y especializados - Operarios no agrarios sin especializar - Resto de trabajadores de los servicios - Resto de trabajadores agrarios |

¹³ V Informe Sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000. Fundación FOESSA. Madrid, 1994

En el gráfico nº 20 podemos ver la evolución de las clases sociales en España, basadas en las definiciones precedentes, a los largo de quince años, de 1977 a 1992.

Gráfico 20: Clases sociales en España. Evolución en el período 1977-1992. Porcentajes



Leyenda

- Burguesía
- - - P. Burguesía Asalariada
- - - P. Burguesía Independiente
- - - Clase Trabajadora

Fuente: INE: Encuesta de Población Activa

Las conclusiones que podemos extraer de los datos reflejados en el gráfico precedente pueden resumirse como sigue:

1) En cuanto a la burguesía, se mantiene más o menos constante en su peso relativo en la estructura de clases, entre el 5 y el 8%..

2) La pequeña burguesía independiente mantiene una situación de estabilidad hasta 1985, en torno al 26%, para iniciar, a partir de ese año un continuo descenso que parece repuntar, o al menos detener su caída, en 1992. Son, si duda, las pequeñas explotaciones agrarias sin asalariados las que marcan la tendencia de todo el estrato o clase al perder algo más de un millón de personas en 1992 con respecto a 1977.

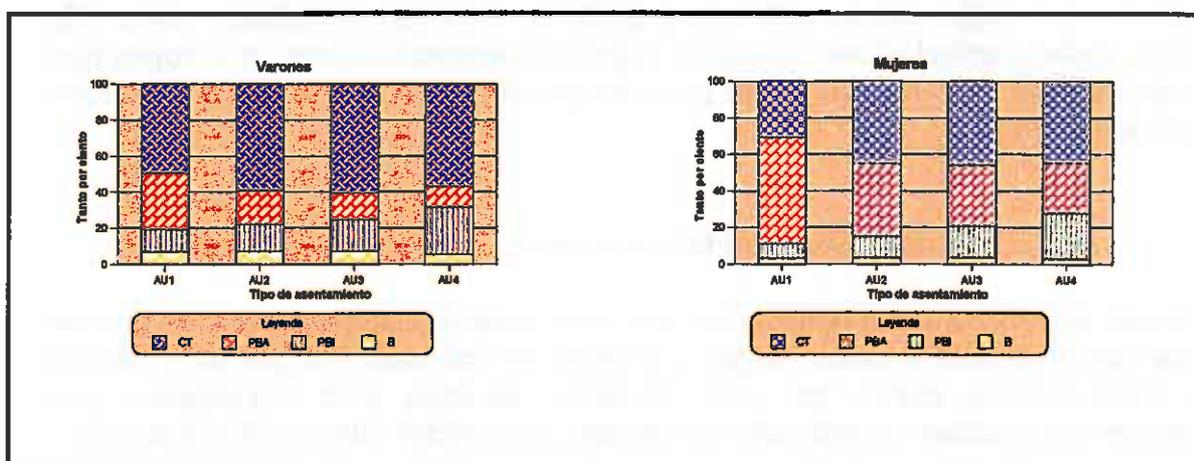
3) Sin duda, el sector privilegiado y de mayor crecimiento, es el de la pequeña burguesía asalariada, que ve incrementar su número en más de un millón de personas a lo largo de los quince años, pasando de un 19,5% en 1977 a un 28% en 1992. En su evolución podemos constatar como el año 1987 supone un punto de inflexión importante, pues cruza su curva con la de la pequeña burguesía independiente que se había mantenido por encima en todos los años anteriores, y comienza a separarse de ella.

4) Por lo que respecta a la clase trabajadora, que en términos absolutos es la más numerosa, manifiesta una tendencia a evolucionar en ola a lo largo de todo el período. En una primera fase (1977-1984), su tendencia es claramente decreciente. Durante los años 1985 y 1986 inicia una tímida recuperación que se mantiene, con altos y bajos, hasta 1992. Dentro del estrato, los que sin duda más han sufrido la crisis son los obreros cualificados y especializados que de 1977 a 1985 han visto disminuir sus efectivos de forma notable. El grupo de trabajadores agrarios, también experimenta fuertes pérdidas, sobre todo a partir de 1987, mientras que el de trabajadores de los servicios aumenta su cuota de participación y experimenta un crecimiento sostenido en el período.

Estamos, por tanto, ante una estructura de clases que ha ido evolucionando a lo largo del período hacia un modelo característico de una sociedad post-industrial, con un gran peso de los "trabajadores de cuello blanco", con caída del empleo agrario, así como de trabajadores industriales.

La distribución territorial de la estructura de clases en España, según los ámbitos anteriormente definidos, queda reflejada para cada sexo en el gráfico nº 21.

Gráfico 21: Clases sociales en España. Estructura por tipo de asentamiento



Fuente: INE: Base de datos municipales SAETA . Madrid, 1991 para los datos de condición socioeconómica. Necesidades de suelo urbanizado.....op. cit. para los ámbitos territoriales.

Las conclusiones fundamentales que pueden extraerse de los gráficos anteriores, se resumen en los siguientes puntos:

La **burguesía** se concentra principalmente en las ciudades pequeñas o medianas (entre 20.000 y 50.000 habitantes) con un 6.04%, lo que en parte confirma el hecho del mayor crecimiento y concentración de estas áreas en los últimos tiempos, en detrimento de las grandes aglomeraciones urbanas. Muy probablemente, estas zonas ofrecen mejores oportunidades para la implantación de empresas (suelo más barato, oficinas más asequibles, mejor calidad de vida, entorno natural cercano y menor índice de contaminación); hecho que, unido al desarrollo de nuevas tecnologías de información y de transferencia de datos, así como a la mejora de las infraestructuras de transporte, permite alejarse de los centros tradicionales y situar la actividad en lugares más propicios y atractivos.

Sin embargo, la **pequeña burguesía asalariada** tiene su "hábitat natural" en las áreas urbanas de más de 50.000 habitantes con un nivel de concentración del 40%, quince puntos porcentuales más arriba que la segunda área en nivel de concentración (municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes), y tan solo a tres puntos porcentuales de la **clase trabajadora** que, como veíamos, es la más numerosa en términos absolutos.

La **pequeña burguesía independiente**, tiene su ámbito en las zonas rurales del país (municipios inferiores a 10.000 habitantes), con un peso del 26%, tan solo superado por la clase trabajadora con un 54%.

En el análisis por sexos, vemos la enorme importancia que tiene la mujer en la nueva clase emergente **pequeña burguesía asalariada**. En todos los ámbitos, tiene mayor peso relativo con respecto a los hombres, representando más de la mitad de toda la estructura de clases "femenina" en las áreas urbanas de más de 50.000 habitantes (58%). Este hecho nos indica que la mujer tiende a acceder al mercado laboral en puestos de trabajo cualificados del sector servicios, a lo que sin duda ha contribuido una mejor preparación general de la mujer en los últimos años. Sin embargo, la **clase trabajadora**, presenta mayor concentración entre los varones que entre las mujeres, teniendo su mayor peso en los municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes (61%).

2.5.4 Dualización social y pobreza

Este es, quizás, uno de los aspectos que más están preocupando en los últimos tiempos a los científicos sociales, no por su carácter de novedad, sino por su tendencia a la consolidación dentro de unos modelos sociales post industriales que tradicionalmente habían considerado que tenían un carácter integrador o inclusivo.

Los factores que conforman estos procesos de dualización social, tal como los plantea el informe FOESSA, pueden resumirse en tres:

a) Procesos económicos y tecnológicos, que introducen valoraciones a los puestos de trabajo insalvables para amplios sectores de la población

b) Nueva configuración del mercado de trabajo, que marca una barrera entre los que disponen de un puesto bien remunerado y estable, y aquellos otros que conforman la precarización del mercado, con puestos inestables y de escasa remuneración. Se valora sobre todo "el tener trabajo", sea como sea.

c) Consolidación de los factores de dualización social. Es un hecho claro que la permanencia en situación de desempleo por un tiempo superior a la media, crea un determinado perfil de trabajador que es despedido con mayor frecuencia, que se encuentra habitualmente en puestos de trabajo de gran provisionalidad, baja cualificación y baja remuneración. Estamos por tanto, al menos en nuestro país ante un paro que no solo es elevado en su cuantificación, sino que además es, en muchos casos "estructural". Estos factores entran en relación con otros que insalvables de forma individual como el sexo, la edad, la raza, etc., dando lugar a la aparición de "grupos problemáticos"

La **pobreza**, como fenómeno social, es objeto también de preocupación, contándose con una definición de carácter operativo en cuanto al concepto de "umbral de pobreza": "Aquellos que tienen unos ingresos netos por persona inferiores a la mitad de los ingresos medios por persona en un determinado país".

Si bien el concepto de **pobreza** tiene la virtud de su inmediata mensurabilidad al estar referido a aspectos económicos cuantificables, hoy en día (y según matiza nuestro Ministerio de Asuntos sociales), se prefiere utilizar el concepto de **exclusión social**, más amplio que el puramente económico, al estar referido a la falta de participación en el mercado de empleo y a la incapacidad de acceder a otros bienes básicos como la educación, la sanidad, la vivienda, etc.

El umbral de referencia puede tener dos grados: Pobreza moderada: Entre el 25 y el 50% de los ingresos medios y Pobreza severa: el 25% de los ingresos medios.

En nuestro país, este umbral se sitúa en 1992 en 37.792 ptas/persona/mes.

La "población pobre", se distribuye entre los dos grados definidos de pobreza como sigue:

| | |
|--------------------------|------------------------|
| Pobreza severa: | 3.64% de la población |
| Pobreza moderada: | 16.52% de la población |

En total, por tanto, un 20.16% de nuestra población vive bajo algún grado de pobreza, es decir, casi ocho millones de personas.

En cuanto a su distribución territorial, la zona norte de España y Madrid, son las regiones que mantienen mejor situación, corroborando lo que hemos venido viendo a lo largo de este informe con otros indicadores. Las zonas más deprimidas del interior, con población envejecida y fundamentalmente rurales tienden a concentrar de forma permanente los peores resultados en cuanto a pobreza.

2.5.5 Conclusiones

Por lo que respecta a la **actividad económica**, se ha producido una fuerte **terciarización** acompañada de una **desestructuración** de nuestro ámbito rural por despoblamiento y mantenimiento de explotaciones agrarias de reducido tamaño y poco competitivas.

El **paro** continua siendo una de las mayores lacras de nuestra sociedad con unas tasas altísimas en relación con nuestro entorno europeo, afectando principalmente a los jóvenes que no consiguen entrar en el mercado de trabajo, si no es mediante la precarización de sus contratos.

Nuestra **estructura de clases** se caracteriza por un creciente predominio de la **pequeña burguesía asalariada**, concentrada principalmente en las áreas urbanometropolitanas, y con un decaimiento de la **pequeña burguesía independiente**, ligada a la propiedad y concentrada fundamentalmente en los ámbitos rurales.

La **situación de la mujer** en España ha experimentado una gran transformación a lo largo de los últimos lustros. Hechos como la fuerte disminución de la natalidad, la creciente participación de las mujeres en el sistema educativo, el incremento de peso del sector servicios en la economía y en el empleo, la reconversión de los sectores económicos, en especial de la industria y la agricultura, el acortamiento de la vida laboral, la expansión del Estado y su reorganización territorial, así como la ampliación de la cobertura de los diferentes servicios de bienestar social, etc..

Todas estas transformaciones son trascendentales para el conjunto de población española, pero han sido más influyentes y han propiciado o impulsado más el cambio de posición social de las mujeres. Así, podemos comprobar a través, por ejemplo, del porcentaje de solteras, cómo las mujeres han dado un vuelco en su comportamiento cultural y social ante hechos tan significativos y que representan opciones sociales de gran trascendencia como es el matrimonio.

Todo ello ha implicado que, tanto en el período del desarrollo como de la recuperación económica, la proporción de mujeres en la población ocupada ha aumentado, es decir, el ritmo de crecimiento del empleo femenino ha sido superior al masculino. La diferencia que resume la distinción entre esas dos formas de incorporación se centra en la manera biográfica de gestionar la secuencia maternidad-trabajo.

Las mujeres de la época del desarrollo (1964-1974) incrementaron su participación laboral después de tener los hijos. Las de la recuperación (1985-1990) están posponiendo los hijos hasta después de lograr su consolidación laboral y esa estrategia puede suponer para algunas el abandono definitivo de la maternidad de forma más o menos voluntaria.

En cuanto a la **pobreza**, la situación al año 1991, nos muestra como un 20% de nuestra población se encuentra bajo el umbral de pobreza. Es sin duda uno de los mayores retos, no solo de nuestro país, sino de toda la Unión Europea, acabar con esta situación de islas de miseria en un océano de riqueza. Las medidas deben ser de tipo estructural e integral, como los **programas de intervención social integral** puestos en marcha por el Ministerio de Asuntos Sociales, como consecuencia de la integración de Programas Europeos de Lucha contra la Exclusión.

2.6 Descentralización y gobiernos locales

En España las competencias en materia de asentamientos humanos se encuentran compartidas, fundamentalmente, entre la Administración Central y las 17 Comunidades autónomas. Por otra parte los Ayuntamientos tienen también funciones y competencias dentro del proceso de gestión urbana y de vivienda.

El marco institucional actual ha sido establecido recientemente, entre 1979 y 1987, por lo que resulta oportuno hacer una referencia a la evolución en el tiempo.

La Constitución de 1978 estableció las bases para la transformación del Estado central en una estructura descentralizada de Comunidades Autónomas, con órganos legislativos, ejecutivos y aún judiciales propios.

Las Comunidades Autónomas se constituirían a iniciativa propia, elaborando los proyectos de Estatutos de Autonomía y elevándolos a las Cortes Generales para su tramitación como ley. Dichos Estatutos contendrían las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución, así como las bases para el traspaso de los servicios correspondientes.

Entre las materias sobre las que la Constitución estableció que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias se encontraba "la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Asimismo se establecían las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, entre ellas las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" y las "obras públicas de interés general".

En los años siguientes a la promulgación de la Constitución fueron apareciendo los Estatutos de Autonomía de las 17 Comunidades: Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia y más recientemente Ceuta y Melilla. En todos ellos se contempla la competencia exclusiva de la Comunidad en estas materias.

El paso siguiente fue la transferencia de funciones y servicios de la Administración General del Estado a las Administraciones Autonómicas.

En el traspaso se incluyó todo el parque de suelo y viviendas promovidas por el Estado que no estuvieran cedidas en propiedad, así como los terrenos, edificaciones complementarias y obras en construcción. Asimismo se transfirieron la mayor parte de los funcionarios y oficinas que la Administración del Estado tenía en las distintas provincias, y los recursos económicos para gastos de funcionamiento, personal y conservación y reposición del patrimonio inmobiliario.

A partir de efectuarse dichas transferencias, el denominado Fondo de Compensación Interterritorial pasó a ser gestionado por las Comunidades Autónomas. De dicho fondo, más del 25% anual (209.000 millones de pesetas en 1984) correspondía a programas de inversión en promoción pública de viviendas (construcción y adquisición de nuevas viviendas, adquisición de suelo y obras de urbanización).

Mientras tanto, la Administración General del Estado se fue adaptando a esta evolución. Ya en 1977 (es decir, al año siguiente de la Conferencia de Vancouver) el existente Ministerio de la Vivienda fue fusionado con el Ministerio de Obras Públicas; y el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, desapareció en 1985. En cuanto a las Entidades Oficiales de Crédito, los existentes Banco de Crédito a la Construcción y Banco Hipotecario se fusionaron en 1982 dando lugar al Banco Hipotecario de España, primera Entidad financiera pública del sector de la vivienda.

Las Comunidades Autónomas se estructuraron por su parte en consejerías sectoriales, creándose además organismos autónomos y sociedades mercantiles públicas para la gestión del patrimonio, adquisición y promoción de suelo y promoción pública y administración de viviendas.

En cuanto a los Ayuntamientos, los de mayor tamaño han desarrollado políticas y programas municipales de vivienda y suelo, mediante instituciones como Patronatos y Empresas Municipales de vivienda. No se ha producido, hasta ahora, una descentralización de competencias de la Administración autonómica a la local.

Las competencias que corresponden a los dos primeros niveles de Administración se encuentran configuradas, por tanto, en la Constitución y en los distintos Estatutos de Autonomía. Las correspondientes al Estado son las siguientes:

- a) Elaboración de las bases y coordinación del subsector vivienda vinculadas a la planificación general de la actividad económica.
- b) Ordenación del crédito
- c) Fiscalidad del suelo y de la vivienda a través de impuestos estatales y beneficios fiscales.

- d) Normativa básica sobre suelo y vivienda.
- e) Financiación mediante la concertación con Entidades financieras del sector privado para la concesión de préstamos hipotecarios a tipos de interés más bajos que los del mercado.
- f) Promoción de viviendas de interés general o con destino a funcionarios de la Administración del Estado.
- g) Convenios con Corporaciones Locales y sus órganos de gestión como forma de promoción pública.

Por otra parte, existen competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas que han de desarrollarse de forma coordinada:

- a) Planificación y seguimiento de la política de vivienda, así como elaboración de la estadística.
- b) Financiación de la promoción y adquisición de vivienda.

Los instrumentos básicos para realizar esta acción coordinada son los Convenios entre el Estado y las Comunidades, que determinan la distribución territorial de las ayudas económicas estatales directas a la vivienda, cuyo volumen máximo se establece anualmente por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. La asignación de los recursos se produce en función de motivaciones técnicas y de las distintas políticas de vivienda de las Comunidades Autónomas.

Por último son competencias específicas de los Ayuntamientos, las siguientes:

- a) Elaboración de los planes urbanísticos y el establecimiento de las condiciones de edificación y uso del suelo.
- b) Concesión de licencias de obras de edificación e inspección de las mismas.
- c) Promoción pública de viviendas municipales.
- d) Administración, gestión y mantenimiento de los patrimonios municipales de viviendas y de suelo.

Dentro del nuevo marco institucional descrito, la intervención estatal en materia de vivienda y suelo se fundamenta sobre todo en la relación del subsector con la planificación económica general, la ordenación del crédito y la concesión de beneficios fiscales, concediendo especial atención a los aspectos sociales de la vivienda. La acción del Estado, orientada a la coherencia con la política económica del Gobierno, está condicionada a mantener un nivel de actividad adecuado en la industria de la construcción de viviendas y al mismo tiempo a no sobrepasar los niveles de gasto

público estatal asignados a la vivienda, dentro del objetivo general de la lucha contra la inflación.

A partir de 1988, el esquema de concertación está basado en Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

3. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA

3.1 Parque de viviendas

La vivienda en nuestro país, en comparación con otros países europeos, presenta notables diferencias, tanto en la composición del parque como en su dinámica reciente.

El número de viviendas ha experimentado un considerable incremento en las últimas décadas. Entre 1970 y principios de 1981, el parque de viviendas ha crecido a una media de alrededor de 400.000 viviendas/año. En la década siguiente, el crecimiento medio desciende, situándose en unas 250.000 viviendas/año, lo que supone una media algo más elevada de viviendas de nueva construcción anual, ya que es preciso tener en cuenta que un cierto número de viviendas destinadas a nueva reposición van desapareciendo del parque.

El crecimiento total del parque de viviendas familiares, entre 1970 y 1981, fue del 38,1%, y del 16,8% para la década siguiente, habiéndose incrementado el número total de viviendas en un 39,0% menos que en el período intercensal anterior. Esto puede estar motivado por la crisis económica experimentada en el país durante el primer quinquenio de la década. La tasa anual acumulativa fue del 3,3%, para 1970-1981, y del 1,6%, para el período intercensal siguiente.

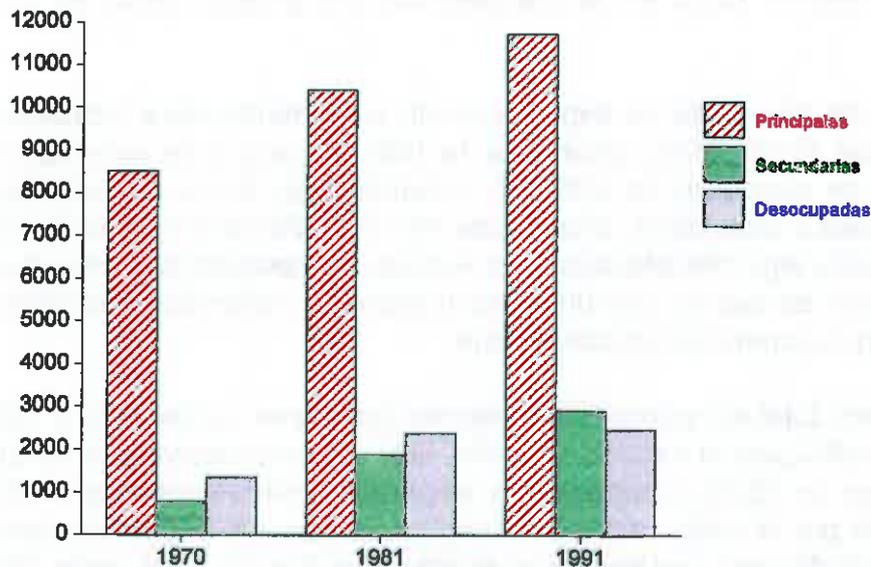
El crecimiento correspondiente a las viviendas principales fue del 22,6%, en el período 1970-1981, y del 12,5% para el período intercensal siguiente. En el comportamiento de la vivienda principal durante 1981-91, además de los aspectos señalados anteriormente para la vivienda familiar, hay que destacar la acentuación entre precios de la vivienda y los salarios, si bien el punto de partida, en 1981, había mejorado notablemente con respecto a los inicios de la década precedente.

TABLA 8: EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDAS. 1970-1991.

| CLASE DE VIVIENDAS | 1970 | 1981 | 1991 |
|----------------------------|------------|------------|------------|
| 1. Viviendas familiares | 10.658.882 | 14.726.134 | 17.206.363 |
| 1.1. principales | 8.505.251 | 10.431.327 | 11.736.376 |
| 1.2. secundarias | 796.185 | 1.898.602 | 2.923.615 |
| 1.3. desocupadas | 1.357.446 | 2.396.205 | 2.475.639 |
| 1.4. otras | - | - | 70.733 |
| 2. Alojamientos | 54.023 | 22.917 | 14.036 |
| 3. Viviendas colectivas | 23.775 | 21.937 | 24.915 |
| 4. Total (Stock viviendas) | 10.736.680 | 14.770.988 | 17.245.314 |

Fuente: I.N.E. Censos de Población y Vivienda. Censo de Vivienda de 1970, a 31-12-70. Censos de Vivienda de 1981 y 1991, a 1 de marzo de cada año.

Gráfico 22: Viviendas familiares. Evolución en el período 1970-1991.



La evolución del parque de viviendas, según la forma de ocupación, pone de manifiesto el **crecimiento** que han experimentado las **viviendas secundarias**, un 54% entre 1981 y 1991. Es de destacar la elevada proporción de este tipo de viviendas, en comparación con otros países europeos. Por término medio, una de cada cuatro familias tiene una vivienda secundaria. Esta situación encuentra su explicación en el sistema de valores sociales, las peculiaridades estructurales del sistema económico nacional, las características de nuestras ciudades y los grandes movimientos migratorios del pasado. La evolución del parque de viviendas secundarias se encuentra estrechamente ligada a la variación de las condiciones socioeconómicas y al nivel de vida.

La vivienda desocupada experimentó un moderado crecimiento en 1991, el 6,3% respecto al anterior dato censal, ya que la cifra de 1991 sólo resulta comparable si agregamos a las viviendas desocupadas en sentido estricto, las viviendas familiares clasificadas en "otro tipo". No obstante, la vivienda desocupada, a nivel regional, presenta situaciones muy diferentes.

TABLA 9: EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDAS FAMILIARES.

| AÑOS | INCREMENTO MEDIO ANUAL EN EL NUMERO DE VIVIENDAS | TASA DE INCREMENTO (EN %) | |
|-----------|--|---------------------------|-------------------------|
| | | TOTAL | MEDIA ANUAL ACUMULATIVA |
| 1970-1981 | 399.926 | 38,1 | 3,3 |
| 1981-1991 | 248.023 | 16,8 | 1,6 |

Fuente: I.N.E. Censos de Población y Vivienda. Nota: Censo de Vivienda de 1970, a 31-12-70. Censos de Vivienda de 1981 y 1991, a 1 de marzo de cada año.

En el período considerado (1970-1991), el parque de viviendas ha crecido más intensamente que la población, habiendo aumentado en un 42% el número de viviendas familiares disponibles por 1.000 habitantes para situarse, en el año 1991, en 436 ó 443, según consideremos la población de hecho o de derecho, respectivamente.

TABLA 10: EVOLUCIÓN DE LAS VIVIENDAS FAMILIARES Y VIVIENDAS POR 1000 HABITANTES. 1970-1991.

| AÑOS | VIVIENDAS | | POBLACIÓN DE DERECHO | | VIVIENDAS POR 1000/h. | |
|------|-----------|--------|----------------------|--------|-----------------------|--------|
| | miles | índice | miles | índice | Total | índice |
| 1970 | 10.659 | 100 | 34.041 | 100 | 313 | 100 |
| 1981 | 14.726 | 138 | 37.682 | 111 | 391 | 125 |
| 1991 | 17.206 | 161 | 38.872 | 114 | 443 | 142 |

Fuente: I.N.E. Censos de Población y vivienda.

Los datos anteriores no significan que las necesidades de vivienda estén cubiertas. Han de tenerse en cuenta otros factores tales como la clase de vivienda, la composición de la población por edades y el proceso de transformación familiar que se ha concretado en un número cada vez más reducido de personas por vivienda principal.

Por otro lado, el número de viviendas por 1.000 habitantes ha de matizarse, ya que España posee una elevada proporción de viviendas desocupadas y segundas residencias.

TABLA 11: SITUACIÓN COMPARADA EN VIVIENDA. 1970-1991.

| | 1970 | 1981 | 1991 |
|---|-------|------|------|
| 1. Personas por vivienda: | | | |
| 1.1. En viviendas principales | 3,9 | 3,6 | 3,3 |
| 1.2. En total viviendas ocupadas | 3,6 | 3,0 | 2,7 |
| 1.3. Total de viviendas | 3,3 | 2,5 | 2,3 |
| 2. M ² útiles por persona: | | | |
| 2.1. Viviendas principales | 18,3 | 23,1 | 25,7 |
| 2.2. Total viviendas ocupadas | 20,7 | 27,3 | 32,2 |
| 2.3. Total viviendas | 23,3 | | 37,7 |
| 3. Habitaciones por vivienda | 4,4 | 4,7 | 4,7 |
| 4. Habitaciones por 100 habitantes (Total viviendas) | 135 | 177 | 208 |
| 5. Personas por habitación: | | | |
| 5.1. En viviendas principales | 0,9 | 0,8 | 0,7 |
| 5.2. En total de viviendas ocupadas | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| 6. Superficie media vivienda m ² .útiles: | | | |
| 6.1. En viviendas principales | 73,4 | 83,5 | 85,2 |
| 6.2. En viviendas secundarias | 101,9 | 84,5 | 85,6 |
| 6.3. En el total de viviendas ocupadas | 75,9 | 83,6 | 85,3 |
| 7. Valor de la relación Viv/familias: | | | |
| 7.1. Viviendas principales/familias | 0,96 | 0,98 | 0,99 |
| 7.2. Viviendas ocupadas/familias | 1,05 | 1,16 | 1,23 |
| 7.3. Total viviendas/familias | 1,18 | 1,38 | 1,45 |
| 8. Viviendas por 1000 habitantes: | | | |
| 8.1. Total viviendas | 314 | 390 | 442 |
| 8.2. Viviendas principales | 250 | 276 | 304 |
| 8.3. Viviendas secundarias | 23 | 51 | 75 |
| 8.4. Viviendas desocupadas | 40 | 63 | 64 |

Fuente: INE: Censos de Población y Vivienda.

Aunque el tamaño del parque de viviendas es elevado, existen necesidades provenientes de sectores específicos de población como son los que llegan a la edad de emancipación, los emigrantes nacionales que retornan al país, los inmigrantes transfronterizos, así como los grupos de marginados sin vivienda.

Por otra parte, las necesidades fluyentes de vivienda se sitúan a nivel elevado, como consecuencia de las transformaciones de la familia, el crecimiento de la población, los movimientos migratorios, las necesidades de reposición del parque, bien por haber llegado al final de su vida o por la desafectación de una parte del mismo de su uso como vivienda principal, y por la exigencia de mejor calidad.

3.2 Características de las viviendas

3.2.1 Antigüedad y estado de conservación

TABLA 12: ANTIGÜEDAD DE LOS EDIFICIOS DESTINADOS A VIVIENDA. ESTRUCTURA PORCENTUAL.

| FECHA DE CONSTRUCCIÓN | % |
|---|--------------|
| Antes de 1950 | 33,15 |
| De 1951 a 1970 | 27,11 |
| De 1971 a 1980 | 20,07 |
| De 1981 a 1990 | 17,19 |
| En construcción y que han cubierto aguas. | 2,48 |
| TOTAL | 100 % |

Fuente: Censo de Edificios, 1990. I.N.E.

TABLA 13: ANTIGÜEDAD DEL PARQUE DE VIVIENDAS. ESTRUCTURA PORCENTUAL.

| FECHA DE CONSTRUCCIÓN | TOTAL % | VIVIENDA PRINCIPAL % | VIVIENDA SECUNDARIA % |
|-----------------------|---------|----------------------|-----------------------|
| Antes de 1900 | 6,1 | 5,6 | 7,3 |
| 1901-1940 | 13,5 | 12,6 | 15,5 |
| 1941-1950 | 4,6 | 4,6 | 4,5 |
| 1951-1960 | 9,8 | 11,0 | 7,2 |
| 1961-1970 | 21,6 | 23,9 | 16,9 |
| 1971-1980 | 26,0 | 27,2 | 23,3 |
| 1981-1985 | 8,5 | 8,2 | 9,1 |
| 1986-1990 | 9,8 | 6,8 | 16,2 |

Fuente: INE: Censo de Viviendas 1991.

El 5,6% de las viviendas principales fueron construidas antes de 1900, teniendo una antigüedad superior a 90 años. Los porcentajes correspondientes a las viviendas principales construidas en los intervalos de 1961 a 1970 y de 1971 a 1980 ascienden al 23,9% y el 27,2%, respectivamente.

La tabla 13 pone de manifiesto que la construcción masiva de viviendas se produjo en las décadas de los 60 y 70, por lo que el parque de viviendas en nuestro país se configura como un **parque joven** en comparación con el europeo.

TABLA 14: DATOS PORCENTUALES DE ANTIGÜEDAD DEL PARQUE DE VIVIENDAS PRINCIPALES, SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA.

| PERIODO DE CONSTRUCCIÓN | PROPIEDAD | ALQUILER | CESIÓN | OTRA FORMA | TOTAL |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Antes de 1990 | 5,13 | 8,35 | 5,42 | 2,58 | 5,58 |
| De 1990 a 1920 | 6,05 | 10,17 | 6,68 | 3,23 | 6,65 |
| De 1921 a 1940 | 5,14 | 10,22 | 6,05 | 4,17 | 5,93 |
| De 1941 a 1950 | 4,05 | 6,88 | 6,01 | 5,04 | 4,59 |
| De 1951 a 1960 | 10,18 | 13,41 | 15,94 | 15,84 | 11,04 |
| De 1961 a 1970 | 23,63 | 24,79 | 24,93 | 23,76 | 23,87 |
| De 1971 a 1980 | 29,43 | 17,62 | 22,02 | 25,78 | 27,23 |
| Después de 1980 | 16,39 | 8,56 | 12,95 | 19,60 | 15,11 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: INE: Censo de Viviendas 1991.

La distribución porcentual de antigüedad de las viviendas principales, según su régimen de tenencia, refleja que los edificios más antiguos corresponden a las viviendas en alquiler. El 29% de las viviendas principales en alquiler fueron construidas antes de 1940, frente al 16% de las viviendas en propiedad. Por el contrario, los edificios más modernos corresponden a la vivienda en propiedad, el 46% de estas viviendas se construyeron a partir de 1971. Este porcentaje se sitúa en el 26% para las viviendas en alquiler.

TABLA 15: ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LOS EDIFICIOS DESTINADOS EXCLUSIVA O PRINCIPALMENTE A VIVIENDA FAMILIAR (%).

| ÁMBITO TERRITORIAL | TOTAL EDIFICIOS | RUINOSO | MALO | CON ALGUNA DEFICIENCIA | BUENO | TOTAL |
|--------------------------------------|-----------------|---------|------|------------------------|-------|-------|
| Total Nacional | 100 | 0,62 | 3,66 | 11,73 | 83,99 | 100 |
| Municipios según su población | | | | | | |
| > 500.000 h. | 4,40 | 0,84 | 4,31 | 14,91 | 79,94 | 100 |
| de 100.001 a 500.000 | 9,75 | 0,64 | 3,46 | 12,84 | 83,06 | 100 |
| de 50.001 a 100.000 | 5,41 | 0,65 | 3,89 | 12,30 | 83,16 | 100 |
| de 10.001 a 50.000 | 26,38 | 0,42 | 2,67 | 9,23 | 87,68 | 100 |
| de 2.001 a 10.000 | 30,92 | 0,53 | 3,42 | 11,05 | 85,00 | 100 |
| < de 2.000 | 23,14 | 0,90 | 5,02 | 14,28 | 79,80 | 100 |

Fuente: INE: Censo de Edificios 1990.

Los datos de edificios ruinosos destinados a vivienda familiar representaban un porcentaje del 0,62, los edificios en mal estado el 3,66% y con alguna deficiencia el

11,73%, según datos correspondientes al censo de 1990. Es de destacar que el mayor número de edificios con deficiencias y los peor conservados se encontraban en las áreas rurales de menor entidad.

El mayor deterioro se percibía en los hábitats más pequeños, de menos de 2.000 habitantes, y los mejores estados de conservación se encontraban en los municipios de 10.000 a 50.000 habitantes y de 2.000 a 10.000. En cuanto al estado de conservación del edificio, clasificado en la categoría de "malo", los menores porcentajes corresponden a los municipios de más 500.000 habitantes, y a los de menos de 2.000 habitantes.

TABLA 16: ESTADO DE CONSERVACIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDAS.

| ESTADO DE CONSERVACIÓN | TOTAL | VIVIENDA PRINCIPAL (1) | VIVIENDA SECUNDARIA |
|--------------------------------|-------|------------------------|---------------------|
| | % | % | % |
| Ruinoso | 0,3 | 0,2 | 0,6 |
| Malo | 2,1 | 1,4 | 3,5 |
| Deficiente | 8,0 | 7,6 | 8,9 |
| Bueno | 81,6 | 84,2 | 76,0 |
| Viviendas en edif.no enlazados | 8,0 | 6,6 | 11,0 |

Fuente: INE: Censo de Edificios 1990 y Censo de Viviendas 1991. (Enfoque realizado a través del enlace de ambos Censos).

El enfoque realizado a través del enlace de los datos del Censo de Edificios de 1990 y el Censo de Viviendas de 1991 pone de manifiesto que el 2,4% de viviendas se encontraban en estado "ruinoso" y "malo". Este porcentaje se sitúa en el 1,6% para las viviendas principales y en el 4,1% para las viviendas secundarias.

El estado de conservación de la vivienda principal dependía, en gran medida, del régimen de tenencia de la misma. Las viviendas cuyos ocupantes eran propietarios se encontraban en mejor estado que la media muestral, mientras que un 20% de la vivienda de alquiler se encontraba en condiciones de deterioro, según datos proporcionados por la Encuesta sobre Vivienda, realizada por el MOPU en 1990.

Los niveles de deterioro y ruina de la vivienda en alquiler son consecuencia de las diferentes reglamentaciones en materia de arrendamientos urbanos, con clara incidencia en el precio del alquiler, así como la baja calidad de la construcción, realizada de forma precipitada para hacer frente a las necesidades derivadas de un rápido proceso de urbanización. Los escasos ingresos percibidos por un elevado porcentaje de arrendadores, en concepto de alquiler, dieron lugar a un inadecuado nivel de conservación y mantenimiento, ya que éstos no podían hacer frente a tales gastos, lo que redundó en el deterioro físico de los inmuebles. A este deterioro

contribuyó, en alguna medida, la actitud de algunos inquilinos respecto al uso inadecuado de la vivienda.

Los datos sobre viviendas en mal estado (deteriorado) o en ruina revelan la necesidad de potenciar una política de rehabilitación a la vivienda que suponga una recuperación de viviendas en proceso de abandono y supere el deterioro de los cascos antiguos de las ciudades.

3.2.2 Viviendas principales según régimen de tenencia

La estructura de la distribución del parque de viviendas, según régimen de tenencia, ha experimentado un profundo cambio, debido a la **preferencia por la vivienda en propiedad** y a la confluencia de una serie de factores, tales como el desarrollo económico, las normas reguladoras de los arrendamientos urbanos, basadas en una intensa protección al inquilino y las políticas gubernamentales, en el período, centradas en favorecer exclusivamente el acceso a la vivienda en propiedad. En este sentido, incluso la cesión de la vivienda de promoción pública, destinada a familias de menores ingresos era, con carácter general, en venta o en acceso diferido a la propiedad y sólo en situaciones muy excepcionales en alquiler.

TABLA 17: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VIVIENDAS PRINCIPALES, SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA. 1970-1991.

| AÑOS | TOTAL | PROPIEDAD (1) | ALQUILER (2) | CESIÓN (3) | OTRAS FORMAS (4) | DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL | | | |
|------|------------|------------------|-----------------|---------------|------------------------|----------------------------|------|-----|-----|
| | | | | | | (1) | (2) | (3) | (4) |
| 1970 | 8.504.328 | 5.394.326 | 2.555.116 | 393.220 | 161.664 | 63,4 | 30,1 | 4,6 | 1,9 |
| 1981 | 10.430.895 | 7.629.669 | 2.168.661 | 321.621 | 310.954 | 73,1 | 20,8 | 3,1 | 3,0 |
| 1991 | 11.736.376 | 9.194.491 | 1.780.695 | 525.854 | 235.336 | 78,3 | 15,2 | 4,5 | 2,0 |

Fuente: INE. Censos de vivienda.

Gráfico 24: Viviendas principales según régimen de tenencia. Distribución porcentual en el período 1970-1991



El parque de viviendas en alquiler ha descendido desde 1950, fecha del primer censo de viviendas, en el que las viviendas en alquiler representaban el 51% del parque, hasta el censo de 1981 en el que se sitúa en el 18,8%. Este dato censal referido a viviendas principales asciende al 20,8%. La Tabla 17 refleja el crecimiento de la vivienda en propiedad, mientras que la vivienda en alquiler desciende hasta el 15,2%, en 1991. A partir de 1985 los nuevos contratos de alquiler fueron totalmente liberalizados, lo que produjo un ligero aumento en la proporción de viviendas en alquiler.

La evolución de la distribución del stock de viviendas pone de manifiesto que el **parque de alquiler es, en términos relativos, el más reducido de Europa Occidental**. La falta de un mercado más amplio de viviendas en alquiler es uno de los problemas que presenta la vivienda en nuestro país, ya que la realidad sociodemográfica señala que hay una fuerte necesidad insatisfecha de este tipo de viviendas. Existen amplios segmentos de la población que, debido al alza de los precios de la vivienda, tienen dificultad para alcanzar una posición económica que posibilite el acceso a la vivienda en propiedad.

TABLA 18: EVOLUCIÓN DE LAS VIVIENDAS EN PROPIEDAD SOBRE EL TOTAL DE VIVIENDAS PRINCIPALES.

| AÑO | VIVIENDAS EN PROPIEDAD (A) | VIVIENDAS PRINCIPALES (B) | % A/B |
|------|----------------------------|---------------------------|-------|
| 1950 | 2.921.890 | 5.958.660 | 49,0 |
| 1960 | 3.843.209(1) | 7.409.038(1) | 51,9 |
| 1970 | 5.394.326 | 8.505.251 | 63,4 |
| 1981 | 7.629.659 | 10.431.327 | 73,1 |
| 1991 | 9.194.491 | 11.736.376 | 78,3 |

Fuente: I.N.E. Censos de vivienda. (1) Viviendas clasificadas como no vacantes. Están comprendidas en esta cifra las viviendas secundarias.

TABLA 19: REGÍMENES DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, SEGÚN ÁREAS URBANAS O RURALES.

| ZONAS | 1981 | 1991 |
|-------------------|-------|------|
| URBANA | | |
| Propiedad | 69,28 | 76,2 |
| Alquiler | 24,48 | 18,2 |
| Cesión | 2,54 | 4,2 |
| Otras formas | 3,70 | 1,4 |
| INTERMEDIA | | |
| Propiedad | 78,92 | 80,2 |
| Alquiler | 14,48 | 11,9 |
| Cesión | 2,72 | 5,1 |
| Otras formas | 3,88 | 2,8 |
| RURAL | | |
| Propiedad | 85,13 | 84,2 |
| Alquiler | 8,41 | 7,4 |
| Cesión | 3,30 | 5,1 |
| Otras formas | 3,16 | 3,3 |

Fuente: I.N.E. Censos de vivienda.

3.2.3 Instalaciones y servicios de las viviendas

TABLA 20: PORCENTAJE DE VIVIENDAS PRINCIPALES SEGÚN SUS INSTALACIONES.

| AÑO | Agua corriente | Refrigeración | Cocina | Energía eléctrica | Teléfono | Calefacción | Retrete | Baño o ducha |
|---------|----------------|---------------|--------|-------------------|----------|-------------|---------|--------------|
| 1950(1) | 34,00 | - | 91,00 | 79,00 | 4,00 | 3,00 | 27,00 | 9,00 |
| 1960(2) | 45,01 | - | - | 89,28 | - | 4,35 | 60,56 | 23,97 |
| 1970 | 78,57 | 0,26 | - | - | 23,00 | 8,61 | 81,54 | 54,31 |
| 1981 | 97,17 | 0,66 | - | - | 42,31 | 20,62 | 94,07 | 88,50 |
| 1991 | 99,34 | 5,30 | 99,40 | 99,66 | 75,22 | 83,58 | 97,16 | 95,49 |

Fuente: INE. Censos de vivienda.

(1) Datos referidos al total de viviendas.

(2) En este censo se han considerado las viviendas familiares en su totalidad.

TABLA 21: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE VIVIENDAS PRINCIPALES QUE CARECEN DE INSTALACIONES Y SERVICIOS (EN MILES). 1970-1991.

| INSTALACIONES BÁSICAS | 1960 | 1970 | 1981 | 1991 |
|--|-------|-------|--------|--------|
| Sin agua corriente | 3.992 | 2.443 | 233 | 77 |
| % variación | - | -38,8 | -90,5 | -67 |
| Sin servicios | 9.542 | 7.894 | 543 | - |
| % variación | - | -17,3 | -93,1 | - |
| Sin retrete (wc) | 2.619 | 2.087 | 543 | 334 |
| % variación | - | -20,3 | -74,0 | -38,5 |
| Sin cuarto de baño, ducha o cuarto de aseo | 6.926 | 5.762 | 1.124 | 530 |
| % variación | - | -16,8 | -80,5 | -52,8 |
| Sin electricidad | 828 | | | 40 |
| % variación | - | | | |
| Sin calefacción | 7.370 | 9.817 | 7.966 | 1.927 |
| % variación | - | 33,2 | -18,9 | -75,8 |
| Sin refrigeración | - | 8.433 | 10.206 | 11.115 |
| % variación | - | | 20,3 | 8,9 |

Fuente: Censos de vivienda.

Las Tablas 20 y 21 expresan con claridad la mejora habida en la dotación de instalaciones y servicios de la vivienda. La característica de calefacción ha de ser interpretada teniendo en cuenta el crecimiento del stock de viviendas familiares ocupadas, así como el factor climático, que hacen innecesaria la instalación de este servicio en gran parte del territorio nacional.

Los datos expuestos sobre instalaciones y servicios de la vivienda proporcionan una visión en cuanto a elementos funcionales físicos de la vivienda, pero estos datos considerados aisladamente son insuficientes para medir el nivel de calidad residencial, ya que esto requeriría la utilización de indicadores complejos y globalizadores. El concepto de calidad de la vivienda es un concepto dinámico, observándose en los años ochenta, cómo adquiere un carácter integrador que engloba, entre otros, aspectos relativos al entorno urbano, al nivel de equipamientos e infraestructuras de la zona donde se ubica la vivienda y el coste de la misma.

Las situaciones de infravivienda responden a aspectos físicos objetivos de las viviendas (ruina, insalubridad, condiciones de habitabilidad) y su confluencia con otros aspectos referidos a sus ocupantes (grado de hacinamiento), si bien las situaciones de infravivienda no aparecen acotadas directamente en las estadísticas oficiales. El modelo urbano ha expulsado a segmentos de la población más desfavorecida a la vivienda marginal o infravivienda y en la mayoría de los casos a la marginación social, dado que la dimensión residencial confluye con situaciones de bajo nivel económico y de violencia. Es tarea de la Administración Local y Autonómica el dar una respuesta al problema de la vivienda marginal y desde una dimensión integradora de otros aspectos sociales.

3.2.4 Nueva construcción

Ciertos aspectos de la evolución de la vivienda se pueden apreciar, de un modo más preciso y puntual, a través del análisis de datos referidos a las viviendas de nueva construcción en cada año.

El incremento de viviendas nuevas por 1000 habitantes, se sitúa en el decenio 1981-1991, en el 7%, lo que pone de manifiesto su inadecuación frente a la fuerte expansión de la formación de hogares y las necesidades de reposición del parque, aunque el problema de la vivienda en la década de los ochenta es más bien un problema de acceso que de escasez.

TABLA 22: NÚMERO DE HABITACIONES EN LAS VIVIENDAS DE NUEVA CONSTRUCCIÓN.

| AÑO | POR NUMERO DE HABITACIONES | | | | TOTAL VIVIENDAS | Nº DE HABITAC./POR VIVIENDA |
|------|----------------------------|--------|--------|-------------|-----------------|-----------------------------|
| | 1 ó 2 | 3 ó 4 | 5 | 6 y más (1) | | |
| 1990 | 11.259 | 49.060 | 73.182 | 99.930 | 233.431 | 4,52 |
| 1991 | 9.533 | 48.876 | 75.027 | 81.951 | 215.387 | 4,50 |
| 1992 | 9.388 | 47.632 | 85.543 | 84.729 | 227.292 | 4,54 |
| 1993 | 8.942 | 49.663 | 86.308 | 77.891 | 222.804 | 4,53 |
| 1994 | 7.806 | 54.867 | 94.393 | 80.148 | 237.214 | 4,54 |

(1) Se hace la estimación considerando de 6 a 12 habitaciones

Fuente: INOPTMA. Edificación y Vivienda (No incluye información del País Vasco).

TABLA 23: SUPERFICIE ÚTIL MEDIA EN LAS VIVIENDAS DE NUEVA CONSTRUCCIÓN.

| AÑO | POR SUPERFICIE ÚTIL (m ²) | | | | | | SUPERFICIE MEDIA ÚTIL POR VIVIENDA | TOTAL VIVIENDAS |
|------|---------------------------------------|------------|------------|-------------|--------------|------------|------------------------------------|-----------------|
| | hasta 40 | de 41 a 60 | de 61 a 90 | de 91 a 120 | de 121 a 150 | más de 160 | | |
| 1990 | 9.354 | 28.778 | 95.637 | 55.970 | 22.127 | 21.585 | 97,87 | 233.431 |
| 1991 | 7.878 | 27.492 | 97.113 | 50.351 | 17.130 | 15.423 | 93,55 | 215.387 |
| 1992 | 8.754 | 26.034 | 108.676 | 50.317 | 17.003 | 16.508 | 93,25 | 227.292 |
| 1993 | 7.129 | 26.974 | 118.794 | 41.168 | 14.146 | 14.593 | 91,10 | 222.804 |
| 1994 | 6.530 | 29.447 | 126.864 | 41.928 | 15.420 | 17.027 | 91,60 | 237.214 |

Fuente: MOPTMA. Edificación y Vivienda (No incluye información del País Vasco).

En las nuevas viviendas, se aprecia en los últimos años (1990-1994) una disminución en la superficie útil media, manteniéndose, no obstante, el mismo número de habitaciones, con la consiguiente reducción de su superficie.

También se han producido cambios en las tipologías constructivas. En este sentido, hay que destacar las viviendas unifamiliares, ya que del total de viviendas que se construyen el 25% son unifamiliares. Este fenómeno surge en las grandes ciudades en las periferias suburbanas, y es en ellas donde se observan estos cambios morfológicos. En nuestro país, la preferencia por este tipo de vivienda es mayoritaria, según la información suministrada por la Encuesta Foessa 93.

3.3 Políticas estatales de vivienda desde 1976

La intervención pública en materia de vivienda ha sido una constante en el período 1976-1995. La política estatal de financiación directa durante este período se concretó, fundamentalmente, en los Planes Trienal (1981-1983) y Cuatrienal (1984-1987), seguidos de un nuevo marco de actuaciones con vigencia anual (R.D. 1494/1987 y 224/1989), y en el Plan de Vivienda 1992-1995, que supuso una vuelta a un entorno de actuaciones enmarcadas en un plan plurianual.

La legislación estatal sobre vivienda vigente antes de la promulgación de la Constitución pasó a la entrada en vigor de ésta a ser la legislación básica aplicable en defecto de normativa propia de cada Comunidad Autónoma. A partir del Real Decreto 3148/78 las viviendas sociales, en su sentido más amplio, fueron sometidas a estrictas normas de calidad y diseño.

El Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de vivienda de protección oficial, suprime los diversos regímenes, grupos y categorías anteriores y se establece un único tipo de viviendas de protección oficial. La instrumentación financiera de esta fórmula se efectuó, principalmente, a través de los Planes Trienal (1981-1983), Cuatrienal (1984-1987) y medidas más recientes.

Este nuevo marco normativo supuso un nivel de edificación de las viviendas de protección oficial aceptable y muy superior a las de promoción libre.

La normativa de Viviendas de Protección Oficial (VPO), a partir de 1978, mantiene los aspectos más positivos de la anterior normativa y responde a una actuación coyuntural frente al hundimiento del sector. Destaca la financiación al adquirente, teniendo en cuenta los distintos niveles de ingresos y la financiación dirigida al promotor, así como una mayor flexibilidad en cuanto a condiciones de diseño de viviendas y libre elección del tipo de V.P.O., con independencia de la composición familiar.

Durante 1980-1985, período coincidente con la crisis económica general y con la culminación del proceso de cambio institucional español, la política de vivienda se formuló aún de modo centralizado y tuvo un carácter mixto, atendiendo no sólo a fines propios de una política de vivienda social, sino también objetivos económicos generales.

A principios de la década de los ochenta, se inicia un período de planes plurianuales. El primero fue el Plan Trienal 1981-1983, que pretendía la lucha contra el desempleo y el fomento de la actividad económica, impulsando la construcción de viviendas mediante aplicación de recursos del sistema financiero, en condiciones adecuadas para los adquirentes, mediante subvenciones con cargo a fondos presupuestarios.

El Plan Trienal fijó como objetivo la construcción de 571.000 VPO, de las que 481.000 serían de promoción privada y 90.000 de promoción pública. El grado de cumplimiento del mismo fue muy positivo y, salvo algunos desfases entre previsiones y realizaciones, es innegable su efecto estabilizador. Habida cuenta de la tendencia decreciente de la vivienda libre, el mantenimiento de la actividad en el segmento de la VPO atenuó la fase recesiva de la promoción de viviendas.

El Plan Cuatrienal 1984-1987, fue un plan de transición. Durante el mismo la culminación del proceso de transferencias de la Administración Central a las Comunidades Autónomas supuso un profundo cambio en el modelo de gestión. Este Plan fijó nuevas formulas de financiación, graduando las ayudas económicas directas en función de los niveles de renta, extendió el sistema de financiación cualificada y las ayudas directas a la rehabilitación y, finalmente, instrumentó medidas que posibilitasen el abaratamiento de las viviendas mediante la agilización de la utilización del suelo público, y estableció formulas de autoconstrucción. Como objetivo cuantitativo, este Plan estableció la construcción o rehabilitación de 250.000 viviendas anuales, que, posteriormente, y como objetivo concreto a alcanzar por el Plan durante el año 1987, se fijó en 260.000 viviendas.

Culminado el Plan Cuatrienal en 1987, la financiación de actuaciones protegibles por el Estado en materia de vivienda dio un giro radical: el sistema económico se

encontraba en plena fase expansiva, y la construcción residencial presentaba un dinamismo sostenido, por lo que la financiación de actuaciones protegibles del Estado ha ido concentrándose en una faceta estrictamente social. Se produce un abandono de los planes plurianuales y en esta etapa aparecen dos Reales Decretos, el 1494/1987 y el 224/1989. El primero estableció la distinción entre régimen general y régimen especial y pretendía una cierta colaboración económica por parte de las Comunidades Autónomas. El segundo sigue la reforma iniciada a finales de 1987 e intentaba dar una respuesta a los fuertes desequilibrios que desde 1985 venían produciéndose en el sector de la vivienda. Si bien, el abandono de los planes plurianuales, a la finalización del Plan Cuatrienal 1984-1987, agudizó los problemas estructurales de la política de vivienda.

En el segundo semestre de 1991, en desarrollo de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros en mayo de dicho año ("Propuestas concretas para un nuevo diseño de política de vivienda", documento aprobado por Consejo de Ministros, el 10 de mayo de 1991), fue elaborado y concertado con las Comunidades Autónomas el Plan de Vivienda 1992-1995, con los siguientes objetivos: incrementar la oferta de suelo a bajo coste, aumentar la oferta de nuevas viviendas a precio asequible, favorecer la adquisición de viviendas ya construidas, fomentar la oferta de las mismas en alquiler a precios moderados y estimular la rehabilitación de edificios y viviendas.

La política estatal de financiación directa a la vivienda, se concreta, fundamentalmente, en el Plan de Vivienda 1992-1995, y sus principales instrumentos normativos son: el R.D. 1668/1991, de 15 de noviembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a viviendas de protección oficial, y el R.D. 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. Este Plan, al igual que los anteriores, se centra en la ayuda personalizada para los sectores sociales de menos recursos económicos. Para una eficaz realización del Plan se han firmado convenios marco con cada una de las Comunidades Autónomas, en los que se determinan las actuaciones anualizadas a que se compromete cada Comunidad y los compromisos de financiación asumidos por el MOPTMA.

El Gobierno establece el marco de financiación a la vivienda mediante convenios con las instituciones financieras (entidades públicas y privadas). En éstos se fija un compromiso de concesión de créditos por parte de las Entidades financieras en unas condiciones de tipo de interés (tipo de convenio) y plazo mejores que las del mercado. Así, se garantiza un volumen adecuado de financiación y se establecen ayudas económicas directas (subsidiaciones y subvenciones) para facilitar el acceso a esta financiación a los segmentos de población con niveles de baja renta.

Los modos de intervención estatal son los siguientes:

- **Préstamos cualificados** concedidos por Entidades de crédito públicas o privadas al tipo de interés del convenio firmado con el MOPTMA.

- **Subsidiación** de estos préstamos cualificados, abonando el MOPTMA a la Entidad de crédito la diferencia entre la amortización de capital e interés al tipo convenido y la que corresponda, en cada caso, al tipo de interés subsidiado, por un período de 5 años renovables en determinados supuestos.
- **Subvenciones para la compra**, que pueden alcanzar hasta un 15% del precio de la vivienda.

Además de las ayudas a la vivienda, el Plan 1992-1995 extiende la financiación a las actuaciones de suelo. En los convenios formalizados entre el MOPTMA y las Comunidades Autónomas (excepto el País Vasco y Navarra, que tienen un sistema especial de financiación al margen del Plan, mediante concierto económico), éstas han asumido el compromiso de desarrollar programas de suelo edificable a bajo precio, en las áreas que han considerado prioritarias, así como la formalización, en la medida de lo posible, de convenios-programa con los principales Ayuntamientos de sus áreas prioritarias, para concretar más aún la territorialización del Plan y para asegurar la generación del suelo edificable necesario.

Los Ayuntamientos suelen ceder suelo gratuito o a precios inferiores a los del mercado para la promoción de viviendas en régimen cooperativo o gratuitamente para la promoción de viviendas en régimen especial o para la VPO de promoción pública.

La normativa estatal en materia de suelo pretende contribuir a la disponibilidad de suelo edificable a precio tasado, cuya repercusión en el coste de la vivienda posibilite una oferta suficiente de viviendas a precio moderado. Todo ello, en consonancia con las líneas de política de vivienda.

Las actuaciones protegibles (a promotores públicos y privados) son las siguientes:

- Adquisición de suelo urbanizado.
- Urbanización de suelo.
- Adquisición onerosa e inmediata urbanización de suelo.
- Adquisición onerosa de suelo para formación de patrimonio público.

El Plan contempla **ayudas muy importantes para la compra y urbanización de suelo** destinado preferentemente a vivienda protegida.

Los objetivos cuantitativos del Plan 1992-1995, se elevan a 400.783 actuaciones de vivienda, de éstas 54.450 corresponden a rehabilitación y las actuaciones de suelo (en número de viviendas) se elevan a 93.326, por lo que el total de actuaciones previstas alcanza la cifra de 494.109.

Este Plan tiene algunos instrumentos y criterios en común con anteriores programas: en particular, canaliza los recursos estatales en forma de subvenciones personales y, básicamente, mediante la subsidiación de intereses.

El coste total máximo autorizado de las ayudas, en valor actual (a 1 de enero de 1992), asignado al Plan, se fijó en 309.883 millones de pesetas.

El Plan de Vivienda 1992-1995 se encuentra en su fase final y la evaluación del mismo resulta muy positiva. Los datos a 1 de diciembre de 1995, sobre viviendas financiadas acumuladas (1992, 1993, 1994 y 1995), ponen de manifiesto que se han superado los objetivos previstos, situándose el nivel de cumplimiento en el 114,9%, respecto a los objetivos globales inicialmente previstos para este período.

TABLA 24: VIVIENDAS FINANCIADAS ACUMULADAS. (PERÍODO 1992 A 1-12-1995).

| | |
|--|----------------|
| . Viviendas de Protección Oficial | |
| Régimen General | 227.276 |
| Régimen Especial | 78.187 |
| . Viviendas a precio tasado | 129.220 |
| . Rehabilitación | 43.016 |
| TOTAL viviendas | 477.699 |
| Suelo (actuaciones en nº de viv.) | 105.442 |
| TOTAL | 583.141 |

Durante los años ochenta la política de vivienda ha ido ampliando su protección a nuevas actuaciones de acceso a la propiedad, tales como la **vivienda usada**, la **vivienda libre a precio tasado**, o el **primer acceso**, y también la protección se ha hecho extensiva al alquiler, si bien la mayor parte del gasto estatal en vivienda se canaliza hacia la vivienda en propiedad.

El Estado ha realizado, en los años 1992 y 1993, un gasto en vivienda de 162.595 millones de pesetas, cuyo desglose y naturaleza es el siguiente:

TABLA 25: GASTO DIRECTO DEL ESTADO EN VIVIENDA (MILLONES DE PESETAS).

| NATURALEZA DEL GASTO | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Inversiones reales | 3.770 | 6.033 | 3.433 | 2.174 | 4.365 | 3.465 | 4.674 | 4.968 |
| Subvenciones | 5.356 | 6.968 | 6.944 | 15.392 | 16.821 | 7.818 | 12.608 | 16.706 |
| Subsidación intereses | 17.310 | 31.012 | 47.851 | 59.868 | 55.866 | 54.759 | 44.345 | 60.513 |
| Remodel.barrios Madrid. | 5.788 | 5.000 | 7.000 | 2.000 | - | - | - | 2.000 |
| Transf. a CCAA y CCLL | 17.834 | 13.150 | 2.343 | 4.073 | 6.212 | 4.048 | 2.964 | 3.288 |
| Prést. y ayudas personales | 13.441 | 12.527 | 8.510 | 8.798 | 8.436 | 6.125 | 5.562 | 4.967 |
| TOTAL | 63.499 | 74.690 | 76.081 | 92.305 | 91.700 | 76.215 | 70.153 | 92.442 |

NOTA: Datos correspondientes a liquidaciones presupuestarias
Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales también llevan a cabo sus propios programas de vivienda, destinando recursos con cargo a sus propios presupuestos. Las Comunidades Autónomas realizan el gasto público, bien en forma de ayudas directas a la vivienda, como son las subvenciones, inversiones reales, préstamos, aplazamientos de pago en el precio de las viviendas de promoción pública, transferencias de capital a las familias, bien en forma de ayudas fiscales, pero los presupuestos de las Comunidades Autónomas y sus liquidaciones no contienen una clasificación económica del gasto suficientemente detallada, que permita identificar los recursos que dedican a ayuda a la vivienda, en forma de ayudas directas o fiscales.

Además del gasto público directo en materia de vivienda, hay que cuantificar otros **recursos estatales**, vía **ayudas fiscales**. El cuadro siguiente recoge el importe del coste fiscal, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y pone de manifiesto su gran peso específico.

TABLA 26: GASTO FISCAL REAL EN VIVIENDA (I.R.P.F.). IMPORTE DE LA DEDUCCIÓN EN MILLONES DE PESETAS.

| PERIODO IMPOSITIVO | VIVIENDA HABITUAL | OTRAS VIVIENDAS | ALQUILER | TOTAL |
|--------------------|-------------------|-----------------|----------|---------|
| 1985 | 60.794 | | | 60.794 |
| 1986 | 73.253 | | | 73.253 |
| 1987 | 74.166 | 18.717 | | 92.883 |
| 1988 | 75.763 | 11.456 | | 87.219 |
| 1989 | 87.197 | 13.477 | | 100.674 |
| 1990 | 101.795 | 9.499 | | 111.294 |
| 1991 | 121.795 | 7.429 | | 129.224 |
| 1992 | 117.835 | 5.172 | 17.468 | 140.475 |
| 1993 | 191.752 | 4.435 | 20.917 | 217.104 |

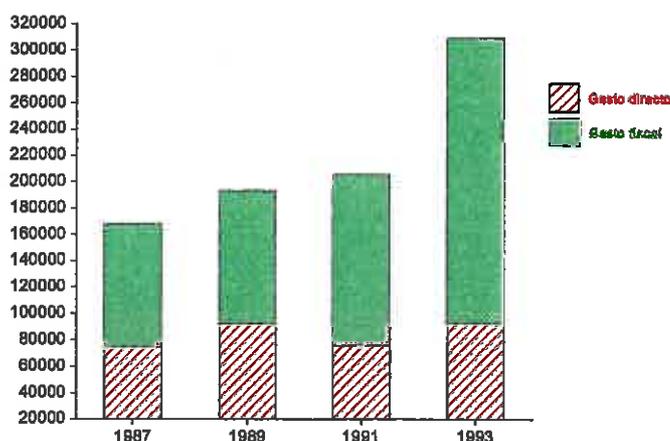
Fuente: Memoria de la Administración Tributaria.

NOTA: El gasto fiscal en vivienda incluye las deducciones de la cuota por adquisición de vivienda y por alquiler, y para el período impositivo de 1993 se añade además la deducción correspondiente a intereses de capitales invertidos en la adquisición de vivienda habitual.

El gasto fiscal en vivienda habitual, para 1.993, es significativamente superior a los años precedentes, ya que incluye, además de las deducciones de la cuota íntegra, por las cantidades satisfechas en la adquisición de vivienda habitual, un gasto fiscal estimado de 56.000 millones, correspondiente a la deducción en la base imponible de intereses de capitales ajenos invertidos en la adquisición de la vivienda habitual, no incluido en años anteriores.

Gráfico 25 : Gasto estatal en vivienda 1987-1993. (Millones de pesetas)

Además de los planes estatales de vivienda, y dentro del marco normativo dirigido a frenar la especulación y el consiguiente incremento de los precios de la vivienda, experimentado en el período 1985-1990, hay que destacar las siguientes medidas legislativas: Decreto Boyer (DL 2/1985), dirigido a liberalizar el



mercado de alquileres; Ley de Tasas y Precios Públicos (1989), con la que se pretende dar transparencia a las transacciones inmobiliarias y evitar situaciones de fraude ante la Administración tributaria; Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (Ley 8/1990) y su posterior Texto Refundido (RD 1/1992), que intentaba reforzar las bases para la actuación de las diferentes Administraciones con base territorial (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas), dotándolas de mayor capacidad instrumental, en orden a intervenir y racionalizar el mercado de suelo residencial; Ley 19/1992 reguladora de los Fondos y Sociedades de Inversión Inmobiliaria que constituye un instrumento en la política del gobierno de fomento del mercado de vivienda en alquiler (cuando sus activos estén invertidos en determinadas proporciones en viviendas en alquiler tienen un tratamiento fiscal muy favorable); Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994), con la que se pretende conciliar intereses contrapuestos de la relación arrendaticia, y se espera que tenga efectos positivos sobre el mercado de alquiler.

3.4 Accesibilidad a la vivienda principal

3.4.1 Acceso a la vivienda en propiedad

La propiedad ha aumentado su peso, según se desprende de los datos censales. Esta es la forma de tenencia preferida por la población española, si bien ello se debe a la confluencia de factores económicos, sociales y legales.

La Encuesta sobre Vivienda, realizada por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en 1990, en cuanto a los modos de acceso a la vivienda principal, pone de manifiesto que de las viviendas en propiedad de sus ocupantes, un 57% han sido adquiridas en el mercado libre, un 13% corresponden a adquisiciones mediante régimen de cooperativa o autoconstrucción y cerca de un 6% son compras a entidades públicas. El resto se trata de viviendas heredadas o donadas.

TABLA 27: MODOS DE ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA VIVIENDA PRINCIPAL, SISTEMA DE COMPRA Y FINANCIACIÓN (%).

| | |
|---|------|
| . MERCADO | |
| . Adquisición a entidades públicas | 5,6 |
| . Cooperativas y autoconstrucción | 12,7 |
| . Adquisición a entidades privadas o particulares | 57,4 |
| . Herencias y donaciones | 21,5 |
| . SISTEMA DE COMPRA | |
| . Con financiación propia o familiares | 51,6 |
| . Con financiación externa (créditos) | 41,9 |
| . NC | 6,5 |
| . FINANCIACIÓN | |
| . Préstamo organismos públicos | 4,5 |
| . INV | |
| . Comunidad Autónoma | 2,7 |
| . Ayuntamiento | 1,0 |
| . Préstamo banca pública | 0,8 |
| . B. Crédito a la Construcción | 54,8 |
| . Banco Hipotecario | 1,0 |
| . Cajas de Ahorro | 9,1 |
| . Caja Postal | 37,3 |
| . Préstamos banca privada | 7,4 |
| . Otros | 11,1 |
| . NC | 4,5 |
| . NC | 26,9 |

Fuente: MOPTMA: Encuesta sobre Vivienda, 1990.

La forma de financiación más utilizada es la que combina el pago al contado y el pago aplazado (47,8%). El acceso a la propiedad mediante pago al contado (35,5%) es más del doble que el pago a plazos (16,7%).

La parte no financiada, por el vendedor de la vivienda, ha sido generada utilizando el comprador varios sistemas que, frecuentemente, se superponen dando lugar a respuestas múltiples.

TABLA 28: MODOS DE FINANCIACIÓN DE LA ADQUISICIÓN DE LA VIVIENDA PRINCIPAL UTILIZADA POR SU PROPIETARIO.

| Forma de pago | % Total |
|--------------------------------------|---------|
| Pago al contado | 35,5 |
| Pago a plazos | 16,7 |
| Parte al contado y el resto a plazos | 47,8 |
| | 100,0 |

| Pago al contado (en parte o en su totalidad) | |
|--|------|
| Con ahorro previo | 73,3 |
| Donación familia | 6,3 |
| Préstamos familia | 6,5 |
| Financiación externa | 35,7 |
| Otras | 2,8 |

Fuente: MOPTMA: Encuesta sobre Vivienda, 1990.

El sistema de compra, con exclusión de los que adquirieron su vivienda mediante régimen de cooperativa o autoconstrucción, se reparte entre el 52% que ha podido pagar su vivienda sin acudir a entidades de financiación, y un 42% que se ha visto en la necesidad de pedir un crédito.

El recurso más usual para financiar la vivienda a plazos son los préstamos de la banca pública (55%), en especial las Cajas de Ahorro (37%). Le sigue en importancia los préstamos que proporciona la banca privada (11%), y sólo un 4,5% ha tenido acceso a créditos procedentes de organismos oficiales, principalmente del INV.

La accesibilidad a la vivienda vendrá determinada por la capacidad de las familias para acceder por primera vez y en régimen de propiedad a una vivienda, y dependerá del precio de las viviendas, del nivel de ingresos familiares, así como de las condiciones de los créditos disponibles, y de las ayudas directas estatales o apoyos fiscales a la vivienda en propiedad. El grado de accesibilidad depende del esfuerzo al que las familias han de someter su presupuesto para hacer frente a un endeudamiento a largo plazo.

En la década de los ochenta, respecto a la evolución de los precios de la vivienda, se pueden distinguir dos etapas. Hasta 1985 se produce un descenso, debido fundamentalmente a la crisis económica, y es a partir de 1985 cuando se produce un cambio de tendencia. Este cambio responde a la confluencia de una serie de factores, y no tuvo la misma repercusión en todas las regiones o ciudades de nuestro país. Asimismo, es importante señalar el efecto social que esta elevación de precios ha

producido, intensificando las desigualdades sociales, en primer lugar, entre quienes pueden acceder a la compra de su vivienda y quienes no pueden hacerlo y, en segundo lugar, reservando áreas residenciales para segmentos de población de mayor capacidad económica, mientras que las familias de rentas medias o bajas normalmente han de alojarse en zonas periféricas.

Los **precios** de las viviendas, después de la fuerte elevación del período 1986-1991 descienden ligeramente, en 1992 y 1993, y experimentan una subida en 1994 y 1995, por lo que **siguen permaneciendo en un nivel elevado** respecto a las rentas familiares medias. Las esperanzas de acceso a la propiedad se han visto frustradas para las economías más débiles, ya que el incremento de precio de la vivienda no ha sido compensado por un aumento de la renta disponible de las familias, y aunque las medidas adoptadas para frenar la especulación, y la crisis económica han producido una bajada de precios, desapareciendo la inversión en vivienda por motivos de especulación, para las rentas bajas y medias sigue habiendo una oferta que no se adapta a sus posibilidades de acceso. El coste de la vivienda se ha convertido en la mayor carga para el conjunto de las economías domésticas y resulta inaccesible si no se cuenta con ahorro previo o con otra vivienda. Las estimaciones realizadas sitúan el esfuerzo preciso para acceder a la vivienda en el 45% del ingreso anual medio por hogar, en 1992, descendiendo al 40%, en 1993, frente al 21,85% (área 1ª, régimen general), 15,37% (área 4ª, régimen general), 12,48% (área 1ª, régimen especial) de esfuerzo de acceso, si la vivienda a adquirir es de protección oficial, calculándose, en este caso, el esfuerzo sobre los niveles máximos de renta para acceso a ayudas públicas directas. (3,5 veces S.M.I., régimen general; 2,5 veces S.M.I., régimen especial). Todo ello, pone de manifiesto la **dificultad de acceso a la vivienda libre**, para las familias con niveles de ingresos bajos y medios, y especialmente para las **familias de reciente creación**.

TABLA 29: PRECIOS DE LA VIVIENDA (M² CONSTRUIDO)

| Años | Precio medio del m ² de las viviendas (total nacional) (pts.) | Precio medio del m ² de las viviendas según antigüedad | | | |
|----------|--|---|-------------------|--------------------|----------------|
| | | menos de 1 año | entre 1 y 10 años | entre 11 y 20 años | más de 20 años |
| 1.990 | 94.070 | 123.721 | 107.945 | 97.157 | 85.753 |
| 1.991 | 107.543 | 139.103 | 122.141 | 109.453 | 97.891 |
| 1.992 | 106.102 | 126.665 | 122.043 | 107.354 | 97.121 |
| 1.993 | 105.670 | 121.925 | 120.769 | 109.503 | 96.563 |
| 1.994 | 106.415 | 123.014 | 122.408 | 110.692 | 98.232 |
| 1.995(*) | 109.795 | 124.297 | 125.809 | 112.773 | 99.927 |

(*) Media 1º, 2º y 3º trimestre

Fuente: MOPTMA, Boletín Estadístico.

TABLA 30: RELACIÓN ENTRE PRECIO MEDIO NACIONAL DE LA VIVIENDA E INGRESO ANUAL MEDIO POR HOGAR.

| Años | Precio medio del m ² de las viviendas (total nacional) (pts.) (*) | Precio medio de vivienda de 100 m ² . (1) | Ingreso anual medio por hogar (pts.). (2) | Relación precio/ingreso anual medio por hogar. (3)= (1)/(2) |
|-------|--|--|---|---|
| 1.990 | 94.070 | 9.407.000 | 2.043.679 | 4,60 |
| 1.991 | 107.543 | 10.754.300 | 2.251.911 | 4,78 |
| 1.992 | 106.102 | 10.610.200 | 2.427.613 | 4,37 |
| 1.993 | 105.670 | 10.567.000 | 2.539.916 | 4,16 |
| 1.994 | 106.415 | 10.641.500 | 2.652.408 | 4,01 |

| Años | Precio medio del m ² de las viviendas (con menos de 1 año de antigüedad) (pts.) (*) | Precio medio de vivienda de 100 m ² . (1) | Ingreso anual medio por hogar (pts.). (2) | Relación precio/ingreso anual medio por hogar. (3)= (1)/(2) |
|-------|--|--|---|---|
| 1.990 | 123.721 | 12.372.100 | 2.043.679 | 6,05 |
| 1.991 | 139.103 | 13.910.300 | 2.251.911 | 6,18 |
| 1.992 | 126.665 | 12.666.500 | 2.427.613 | 5,22 |
| 1.993 | 121.925 | 12.192.500 | 2.539.916 | 4,80 |
| 1.994 | 123.014 | 12.301.400 | 2.652.408 | 4,64 |

Fuente: INE, Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, y MOPTMA, Boletín Estadístico.

(*) Precio superficie construida.

(1) El precio de la vivienda de 100 m² de superficie construida equivale, aproximadamente a 80 m² de superficie útil.

TABLA 31: RELACIÓN ENTRE EL PRECIO DE LA VIVIENDA CON MENOS DE UN AÑO DE ANTIGÜEDAD E INGRESO ANUAL MEDIO POR HOGAR, SEGÚN LOS TAMAÑOS DE LOS MUNICIPIOS.

| Años / Tamaños municipios | Precio medio del m ² de las viviendas (con menos de 1 año de antigüedad) (pts.) (*) | Precio medio de vivienda de 100 m ² . (1) | Ingreso anual medio por hogar (ptas.) (2) | Precio vivienda/Ingreso anual medio por hogar. (3=(1)/(2)) |
|---|--|--|---|--|
| Total Nacional | | | | |
| 1.990 | 123.721 | 12.372.100 | 2.043.679 | 6,05 |
| 1.991 | 139.103 | 13.910.300 | 2.251.911 | 6,18 |
| 1.992 | 126.665 | 12.666.500 | 2.427.613 | 5,22 |
| 1.993 | 121.925 | 12.042.800 | 2.539.916 | 4,80 |
| 1.994 | 123.014 | 12.301.400 | 2.652.408 | 4,64 |
| 1.995(**) | 124.297 | 12.429.700 | - | - |
| Madrid y área de influencia | | | | |
| 1.990 | 202.748 | 20.274.800 | 2.043.679 | 9,92 |
| 1.991 | 221.424 | 22.142.400 | 2.251.911 | 9,83 |
| 1.992 | 184.150 | 18.415.000 | 2.427.613 | 7,59 |
| 1.993 | 185.562 | 18.556.200 | 2.539.916 | 7,31 |
| 1.994 | 192.794 | 19.279.400 | 2.652.408 | 7,27 |
| 1.995(**) | 194.504 | 19.450.400 | - | - |
| Barcelona y área de influencia | | | | |
| 1.990 | 150.420 | 15.042.000 | 2.043.679 | 7,36 |
| 1.991 | 178.787 | 17.878.700 | 2.251.911 | 7,94 |
| 1.992 | 151.334 | 15.133.400 | 2.427.613 | 6,23 |
| 1.993 | 156.864 | 15.686.400 | 2.539.916 | 6,18 |
| 1.994 | 164.167 | 16.416.700 | 2.652.408 | 6,19 |
| 1.995(**) | 162.813 | 16.281.300 | - | - |
| Municipios > 500.000 habitantes | | | | |
| 1.990 | 115.620 | 11.562.000 | 2.043.679 | 5,66 |
| 1.991 | 129.719 | 12.971.900 | 2.251.911 | 5,76 |
| 1.992 | 115.199 | 11.519.900 | 2.427.613 | 4,75 |
| 1.993 | 107.517 | 10.751.700 | 2.539.916 | 4,23 |
| 1.994 | 110.050 | 11.005.000 | 2.652.408 | 4,15 |
| 1.995(**) | 111.950 | 11.195.000 | - | - |
| Municipios de 499.999 a 100.000 habitantes | | | | |
| 1.990 | 109.997 | 10.999.700 | 2.043.679 | 5,38 |
| 1.991 | 124.373 | 12.437.300 | 2.251.911 | 5,52 |
| 1.992 | 124.987 | 12.498.700 | 2.427.613 | 5,15 |
| 1.993 | 122.331 | 12.233.100 | 2.539.916 | 4,82 |
| 1.994 | 121.387 | 12.138.700 | 2.652.408 | 4,58 |
| 1.995(**) | 123.673 | 12.367.300 | - | - |
| Municipios de 99.999 a 50.000 habitantes | | | | |
| 1.990 | 97.219 | 9.721.900 | 2.043.679 | 4,76 |
| 1.991 | 99.840 | 9.984.000 | 2.251.911 | 4,43 |
| 1.992 | 101.790 | 10.179.000 | 2.427.613 | 4,19 |
| 1.993 | 103.719 | 10.371.900 | 2.539.916 | 4,08 |
| 1.994 | 102.977 | 10.297.700 | 2.652.408 | 3,88 |
| 1.995(**) | 105.071 | 10.507.100 | - | - |
| Municipios de 49.999 a 20.000 habitantes | | | | |
| 1.990 | 82.879 | 8.287.900 | 2.043.679 | 4,06 |
| 1.991 | 89.559 | 8.955.900 | 2.251.911 | 3,98 |
| 1.992 | 91.653 | 9.165.300 | 2.427.613 | 3,78 |
| 1.993 | 86.842 | 8.684.200 | 2.539.916 | 3,42 |
| 1.994 | 90.207 | 9.020.700 | 2.652.408 | 3,40 |
| 1.995(**) | 88.158 | 8.815.800 | - | - |
| Municipios < de 20.000 habitantes | | | | |
| 1.990 | 76.056 | 7.605.600 | 2.043.679 | 3,72 |
| 1.991 | 85.069 | 8.506.900 | 2.251.911 | 3,78 |
| 1.992 | 86.547 | 8.654.700 | 2.427.613 | 3,65 |
| 1.993 | 85.832 | 8.583.200 | 2.539.916 | 3,38 |
| 1.994 | 86.091 | 8.609.100 | 2.652.408 | 3,25 |
| 1.995(**) | 87.218 | 8.721.800 | - | - |

(*) Precio m² superficie construida.

(**) Media 1º, 2º y 3º trimestre

Fuente: INE, Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, y MOPMA, Boletín Estadístico.

TABLA 32: RELACIÓN ENTRE EL IMPORTE DE LA PRIMERA ANUALIDAD DE AMORTIZACIÓN DEL PRÉSTAMO, TENIENDO EN CUENTA LAS DESGRAVACIONES FISCALES, SI EXISTEN, Y EL INGRESO ANUAL MEDIO POR HOGAR.

| Años | Primera anualidad amortización préstamo (pts.) (1) | Desgravaciones fiscales. (pts.) (2) | Ingreso anual medio por hogar (ptas.). (3) | Relación 1ª anualidad amortización/Ingreso anual medio por hogar. $4=(1)-(2)/(3)$ |
|-------|--|-------------------------------------|--|---|
| 1.992 | 1.352.744 | 269.544 | 2.427.613 | 0,45 |
| 1.993 | 1.285.031 | 271.655 | 2.539.916 | 0,40 |

- (1) Las anualidades de amortización corresponden al siguiente supuesto: vivienda de 100 m². de superficie construida; Precio medio m²-superficie construida- total nacional; Préstamo máximo: 80% del precio de la vivienda; Tipo de interés medio (mercado hipotecario). Período de amortización: 15 años; Vencimientos al año: 12.
- (2) Incluye los beneficios fiscales correspondientes al IRPF: la desgravación de intereses (en la base imponible) y la deducción por adquisición (en la cuota íntegra).

En el período 1992-1994 se observa una estabilización en los precios de la vivienda libre, tras el fuerte incremento experimentado en los años anteriores, desde 1.985 a 1.991.

La Tabla 31 muestra cómo la relación precio de la vivienda con menos de 1 año de antigüedad/ingreso anual medio por hogar se sitúa, en 1.990, a nivel nacional, en un valor 6,05 veces, éste asciende ligeramente en 1.991, y en los años 1.992 y 1.993 desciende, situándose en un 5,22 y 4,80, respectivamente. Esta relación sigue un sentido descendente a medida que los municipios tienen menos habitantes. Así, el valor máximo corresponde al Municipio de Madrid y áreas de influencia, el 7,31, en 1.993, y el valor mínimo a municipios de < de 20.000 habitantes, el 3,38.

La Tabla 32 refleja el esfuerzo que supone el primer año de amortización del préstamo sobre el ingreso anual medio por hogar. En cuanto a las bonificaciones fiscales hay que señalar el tratamiento favorable que se da en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas al acceso habitual a la vivienda en propiedad, siendo muy importantes las deducciones establecidas.

Respecto a la vivienda libre, se pone de manifiesto la enorme dificultad que supone el acceso a la propiedad y aunque los tipos de interés han experimentado un fuerte descenso, sin embargo esto, en cierta medida, se ha visto neutralizado por el aumento del precio de la vivienda. Por ello, **se necesita una oferta suficiente de V.P.O.**, que reduzca a un nivel razonable el esfuerzo familiar para acceder a una vivienda y

posibilite el acceso a la vivienda a quienes no pueden hacerlo en las condiciones actuales del mercado.

El objetivo fundamental del Plan de Vivienda 1992-1995 se centra en facilitar el acceso a la vivienda a quienes no puedan hacerlo en las condiciones actuales de mercado. La financiación cualificada se personaliza y se dirige, fundamentalmente, a ingresos familiares ponderados inferiores a 5,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional, si bien las ayudas se intensifican a medida que desciende el nivel de renta. Además de la limitación de ingresos familiares, es necesario no ser titular de otra vivienda (o que ésta tenga un valor residual mínimo) y destinar la adquirida a residencia habitual y permanente.

Hay tres topes máximos de ingresos según el tipo de ayuda:

- Hasta 2,5 veces el SMI (2.194.500 pts/año 1995), para poder acceder a todas las ayudas para la compra de vivienda de protección oficial de régimen especial.
- Hasta 3,5 veces el SMI (3.072.300 pts/año 1995), para poder acceder a ayudas directas, en el programa de primer acceso a la vivienda.
- Hasta 5,5 veces el SMI (4.827.900 pts/año 1995) se puede acceder sólo a préstamos subsidiados para la compra de viviendas de protección oficial en el régimen general y para la compra a precio tasado.

Los grupos-objetivo del Plan se centran, fundamentalmente, en los segmentos de población de bajos y medianos niveles de ingresos, que tiene necesidad de vivienda, poniéndose especial énfasis, en el "programa de primer acceso", para el que se establecen medidas específicas de financiación cualificada para favorecer el primer acceso a la vivienda en propiedad, tanto de protección oficial como libre a precio tasado.

La ponderación de ingresos se efectúa tomando como ingresos la base imponible de la unidad familiar y aplicando coeficientes en razón al número de miembros que generan ingresos y según áreas geográficas homogéneas. Todo ello, para conseguir una relación más armónica entre precios de la vivienda y niveles económicos de las familias con necesidades de vivienda.

La Tabla 33 recoge los **distintos niveles de subsidiación** de préstamos al adquirente:

TABLA 33: SUBSIDIACIONES DE PRÉSTAMOS.

| SUBSIDIACION DE PRESTAMOS | TIPO DE INTERÉS DEL PRÉSTAMO |
|---------------------------------|------------------------------|
| Régimen Especial | |
| IFP <= 2,5 SMI | 5% |
| Régimen General | |
| IFP <= 3,5 SMI | 7,5% |
| 3,5 SMI < IFP <= 4,5 SMI | 9,5% |
| 4,5 SMI < IFP <= 5,5 SMI | 11,0% |
| 1º acceso IFP <= 3,5 SMI | 6,5% |
| Alquiler | 7,5% |
| Vivienda a precio tasado | |
| IFP <= 3,5 SMI | 7,5% |
| 3,5 SMI < IFP <= 4,5 SMI | 9,5% |
| 4,5 SMI < IFP <= 5,5 SMI | 11,0% |
| 1º acceso IFP <= 3,5 SMI | 6,5% |

La subsidiación afecta no sólo a los intereses devengados, sino también a la amortización del capital.

Las subvenciones se destinan exclusivamente a la vivienda en primer acceso, VPO en régimen especial y la VPO en alquiler.

El ahorro previo, en el caso de compra de la vivienda, en la denominada "cuenta vivienda" puede dar acceso a una mayor subvención, si este ahorro cumple determinados requisitos, establecidos al efecto.

TABLA 34: RATIOS ENTRE LOS PRECIOS MÁXIMOS DE LAS VIVIENDAS DE ACTUACIÓN PROTEGIDA E INGRESO ANUAL MEDIO POR HOGAR.

V.P.O. en Régimen General.

| Años | Áreas geográficas (*) | Precios máximos de venta pts. m ² superficie útil. (Módulo Ponderado) | Precio máximo legal de la vivienda protegida de 80 m ² . (1) | Ingreso anual medio por hogar (ptas.). (2) | Relación precio/ingreso anual medio por hogar (ptas.). (3)=(1)/(2) |
|------|-----------------------|--|---|--|--|
| 1992 | Área 1 ^a | 101.171 | 9.712.416 | 2.427.613 | 4,00 |
| | Área 2 ^a | 92.065 | 8.838.240 | | 3,64 |
| | Área 3 ^a | 85.994 | 8.255.424 | | 3,40 |
| | Área 4 ^a | 79.924 | 7.672.804 | | 3.16 |
| 1993 | Área 1 ^a | 104.530 | 10.034.880 | 2.539.916 | 3,95 |
| | Área 2 ^a | 95.123 | 9.131.808 | | 3,60 |
| | Área 3 ^a | 87.051 | 8.356.896 | | 3,29 |
| | Área 4 ^a | 80.906 | 7.766.976 | | 3,06 |

V.P.O. en Régimen Especial.

| Años | Áreas geográficas (*) | Precios máximos de venta pts. m ² superficie útil. (Módulo Ponderado) | Precio máximo legal de la vivienda protegida de 80 m ² . (1) | Ingreso anual medio por hogar (ptas.) (2) | Relación precio/ingreso anual medio por hogar (ptas.). (3)=(1)/(2) |
|------|-----------------------|--|---|---|--|
| 1992 | Área 1 ^a | 84.309 | 6.744.720 | 2.427.613 | 2,78 |
| | Área 2 ^a | 76.721 | 6.137.680 | | 2,53 |
| | Área 3 ^a | 71.662 | 5.732.960 | | 2,36 |
| | Área 4 ^a | 66.603 | 5.328.240 | | 2,19 |
| 1993 | Área 1 ^a | 87.109 | 6.968.720 | 2.539.916 | 2,74 |
| | Área 2 ^a | 79.269 | 6.341.520 | | 2,50 |
| | Área 3 ^a | 72.542 | 5.803.360 | | 2,28 |
| | Área 4 ^a | 67.421 | 5.393.680 | | 2,12 |

(*) Área 1^a: Municipios con población > 1.000.000 hab.; Área 2^a: de 500.001 a 1.000.000; Área 3^a: de 100.000 a 500.000; Área 4^a: < de 100.000. Los municipios de Madrid y Barcelona y sus áreas de influencia tienen precios más elevados.

Los municipios de Madrid y Barcelona y sus áreas de influencia tienen precios más elevados.

TABLA 35: RATIOS ENTRE LA PRIMERA ANUALIDAD DE AMORTIZACIÓN DE PRÉSTAMOS CUALIFICADOS, TENIENDO EN CUENTA LAS SUBSIDIACIONES Y LA DESGRAVACIÓN FISCAL Y LOS NIVELES MÁXIMOS DE RENTA PARA PODER ACCEDER A LAS DISTINTAS FORMAS DE AYUDAS PÚBLICAS DIRECTAS.

| Años | Primera anualidad amortización préstamo. (pts.) (1) | Subsidiaciones y desgravaciones fiscales. (pts.) (2) | Niveles máximos de renta para acceso a ayudas públicas directas. (pts.) (3) | Esfuerzo en % sobre niveles máximos de renta sin subsidiaciones y bonificaciones fiscales. | Esfuerzo en % sobre niveles máximos de renta con subsidiaciones y bonificaciones fiscales. |
|-------------------------|---|--|---|--|--|
| Régimen General | | | | | |
| Área 1ª | | | | | |
| 1.992 | 1.158.709,64 | 549.059,16 | 2.757.720 | 42,0 | 22,11 |
| 1.993 | 1.162.562,86 | 535.986,86 | 2.867.970 | 40,5 | 21,85 |
| 1.994 | 1.048.070,83 | 402.577,46 | 2.967.930 | 35,3 | 21,75 |
| 1.995 | 1.133.299,45 | 467.623,67 | 3.072.300 | 36,9 | 21,67 |
| Área 4ª | | | | | |
| 1.992 | 915.368,18 | 482.893,35 | 2.757.720 | 33,2 | 15,68 |
| 1.993 | 899.821,18 | 458.971,21 | 2.867.970 | 31,4 | 15,37 |
| 1.994 | 784.857,94 | 307.691,13 | 2.967.930 | 26,4 | 16,08 |
| 1.995 | 834.330,93 | 362.467,12 | 3.072.300 | 27,2 | 15,36 |
| Régimen Especial | | | | | |
| Área 1ª | | | | | |
| 1.992 | 662.376,68 | 419.783,82 | 1.969.800 | 33,6 | 12,32 |
| 1.993 | 661.674,66 | 406.070,52 | 2.048.550 | 32,3 | 12,48 |
| 1.994 | 582.997,35 | 321.488,65 | 2.119.950 | 27,5 | 12,34 |
| 1.995 | 637.193,38 | 383.430,11 | 2.194.500 | 29,0 | 11,56 |
| Área 4ª | | | | | |
| 1.992 | 523.268,86 | 331.587,44 | 1.969.800 | 26,6 | 9,73 |
| 1.993 | 512.125,81 | 314.255,07 | 2.048.550 | 25,0 | 9,66 |
| 1.994 | 436.579,65 | 240.962,25 | 2.119.950 | 20,6 | 9,23 |
| 1.995 | 469.096,52 | 282.453,13 | 2.194.500 | 21,4 | 8,50 |

(1)(2) Las anualidades de amortización corresponden a un préstamo máximo, para una vivienda de 80 m² de superficie útil, en régimen general y especial, áreas 1ª y 4ª, y tipo de interés de convenio. Régimen General: período de amortización 15 años; tasa crecimiento anual cuotas 3%; Régimen Especial: período de amortización 20 años, tasa crecimiento anual cuotas 1,5%. Subsidiación 7,5% en Régimen General y 5% en Régimen Especial.; Régimen Especial: no incluye subvención del 10% sobre el precio de la vivienda.

Los datos correspondientes a beneficios fiscales incluyen los correspondientes al IRPF: la desgravación de Intereses (en la base Imponible) y la deducción por adquisición (en la cuota íntegra).

(3) Régimen general: 3,5 veces S.M.I.; Régimen especial: 2,5 veces S.M.I.

En las V.P.O. los préstamos cualificados tienen un gran impacto en la disminución del esfuerzo. Las Tablas 34 y 35 ponen de manifiesto que en el régimen general, área

1ª, en 1.993, a la relación precio de la vivienda/ingreso anual medio por hogar, que se sitúa en 3,95, le corresponde un porcentaje de esfuerzo del 40,5 sin subsidiaciones y bonificaciones fiscales, y del 21,85 si se computan las mencionadas ayudas. En el régimen especial, área 1ª, la relación precio/ingreso anual medio por hogar es del 2,74, a la que corresponde un esfuerzo sin subsidiaciones y bonificaciones fiscales del 32,3 y con éstas del 12,48. En el supuesto contemplado (Tabla 35), se pone de manifiesto el fuerte peso que las ayudas estatales representan en el acceso a la propiedad, especialmente en el régimen especial. Asimismo, se observa, desde 1.992, un progresivo descenso del esfuerzo.

TABLA 36: VARIACIÓN INTERANUAL DEL ESFUERZO PARA LA ACCESIBILIDAD DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL.

| Años | Variación interanual del esfuerzo sin subsidiaciones y desgravaciones fiscales | | | | Variación interanual del esfuerzo con subsidiaciones y desgravaciones fiscales | | | |
|-----------|--|---------|------------------|---------|--|---------|------------------|---------|
| | Régimen General | | Régimen Especial | | Régimen General | | Régimen Especial | |
| | Área 1ª | Área 4ª | Área 1ª | Área 4ª | Área 1ª | Área 4ª | Área 1ª | Área 4ª |
| 1992-1993 | -3,6 | -5,4 | -3,9 | -6,0 | -1,2 | -2,0 | 1,3 | -0,7 |
| 1993-1994 | -12,8 | -15,9 | -14,9 | -17,6 | -0,5 | 4,6 | -1,1 | -4,5 |
| 1994-1995 | 4,5 | 3,0 | 5,5 | 3,9 | -0,4 | -4,5 | -6,3 | -7,9 |

En las tasas de variación interanual del esfuerzo de la vivienda protegida, destaca la variación interanual del esfuerzo sin subsidiaciones ni bonificaciones fiscales, que en 1993-1994 desciende fuertemente, debido fundamentalmente al descenso del tipo de interés de convenio.

El coste de la vivienda se ha convertido en la mayor carga económica para las familias. El esfuerzo que supone el acceso a la vivienda se gradúa según se trate de vivienda libre o vivienda protegida, y dentro de éstas en función del régimen al que se acceda y de las ayudas. La V.P.O. supone un especial estímulo para las economías familiares, lo que evidencia la necesidad de ayudas públicas que sitúen el esfuerzo de acceso a la propiedad de la vivienda en un nivel razonable y, por otro lado, resulta necesario no sólo facilitar el acceso a la propiedad, sino potenciar y desarrollar otros regímenes de cesión más flexibles que el de la propiedad.

Por otro lado, la **carencia de alojamiento para algunos sectores** de la población tiene difícil solución en el mercado de vivienda libre, debido a la escasez de recursos económicos, por lo que **ha de ser satisfecha a través de la oferta de vivienda de promoción pública** y mediante programas de realojamiento oficial. Estas situaciones de necesidad, que se producen fundamentalmente en el ámbito urbano, a principios de los ochenta se han incrementado, debido en gran medida al aumento de los flujos

de inmigración y al colectivo de los "sin techo", y se han agudizado en los años noventa.

3.4.2 Acceso a la vivienda en alquiler

El largo período de fuerte intervencionismo administrativo, iniciado en 1920, extendido e intensificado posteriormente, y orientado en forma genérica a la permanente protección del inquilino, mediante prórroga forzosa, establecimiento de subrogaciones y revisión insuficiente de los precios del alquiler, es decir, introduciendo drásticas limitaciones a la rescisión de los contratos, por parte del propietario, y limitación del precio del alquiler sólo revisable por normas legales, redujo drásticamente la oferta de viviendas en alquiler, por parte del sector privado.

Por otro lado, la cesión de viviendas sociales se ha venido realizando fundamentalmente mediante venta, las de promoción privada, y mediante el sistema de acceso diferido a la propiedad, las de promoción pública, y solo excepcionalmente la cesión se ha efectuado en régimen de alquiler, por lo que la cuantía relativa de la vivienda social en alquiler representaba el 1,4% del parque total de viviendas, y el 7,63% sobre el total de viviendas en alquiler, según datos de la encuesta sobre alquileres, realizada por el MOPU en 1989.

La oferta pública de viviendas en alquiler fue prácticamente inexistente hasta el Plan 1992-1995, hasta el extremo que a 1-III-1991 la proporción de viviendas principales en alquiler sobre el total de viviendas principales se situó en el 15,2%, y ello a pesar del Real Decreto-Ley 2/1985, que liberalizó totalmente el mercado del alquiler de inmuebles urbanos.

El interés por la vivienda social en alquiler es reciente y lo ha exigido la propia coyuntura del mercado inmobiliario en los últimos años.

La fuerte elevación de los precios de la vivienda, tanto libre como de protección oficial, y la corta promoción de VPO, en las áreas de mayor concentración de necesidades, han expulsado a sectores de población de bajos ingresos, fundamentalmente jóvenes, del mercado de acceso a la propiedad de la vivienda habitual, que ha originado, entre otros efectos, una expansión de la demanda de viviendas en alquiler no suficientemente acompañada de una paralela oferta, lo que ha tenido como consecuencia un alza de los precios.

Esta situación del mercado hay que tenerla siempre presente, a la hora de comprender la nueva actuación del Estado español en materia de acceso a la propiedad de la vivienda habitual, y la necesidad de dinamizar el mercado de alquiler no sólo se justifica por razones de movilidad, sino fundamentalmente por motivos de inaccesibilidad, para amplios sectores de población, cuyo nivel de endeudamiento y capacidad de ahorro no puede hacer frente a la compra de una vivienda.

El Plan de Viviendas 1992-1995 pretende impulsar el alquiler, y por ello concede una prioridad a la promoción de viviendas protegidas en alquiler. Esta figura es la que goza de ayudas más intensas (créditos al 5% o al 7%), y subvenciones de hasta el 25% de su coste. Se pretende que la tasa de rentabilidad interna de la inversión, tanto en viviendas de protección oficial en régimen general como en las de régimen especial, sea atractiva para la inversión.

Este Plan de Vivienda fijó como objetivo que el 15,18% de las viviendas de protección oficial a promover, acogidas a su financiación, fueran calificadas para ser destinadas a renta, proporción impensable para planes o programas anteriores, aunque es evidente la importancia asignada por el Gobierno del Estado a la accesión a la propiedad de la vivienda principal, ya que en sus objetivos prevé la financiación de 307.613 accesiones a la propiedad de la vivienda principal y tan solo la financiación de la promoción de 38.720 viviendas de protección oficial en régimen de alquiler. Las ayudas financieras para fomentar la vivienda pública de alquiler moderado, para familias con niveles de renta bajos y medios, no son suficientes, por lo que el incremento de la oferta de viviendas en alquiler se pretende estimular por otras vías:

1) Ley de Arrendamientos Urbanos.

Hasta la promulgación de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, Ley 29/1994, de 24 de noviembre, el régimen jurídico básico anterior estaba constituido por el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, y Real Decreto Ley 2/1985, de 30 de abril, cuyas disposiciones han generado a lo largo de su vigencia, en el mercado de arrendamientos urbanos, situaciones claramente diferenciadas, según la fecha de formalización de los contratos (antes o después del 9 de mayo de 1985).

Las disfunciones que esta situación genera en el mercado son tales que han convertido al arrendamiento en una alternativa poco atractiva frente a la adquisición en propiedad, en relación con la solución al problema de la vivienda.

Por ello, la finalidad última que persigue la reforma es la de coadyuvar a potenciar y **dinamizar el mercado de arrendamientos urbanos**, como pieza básica de una política de vivienda.

2) Beneficios fiscales para la vivienda en alquiler.

La incentivación del alquiler vía fiscal se inició en 1992, ya que hasta entonces sólo recibía un tratamiento fiscal favorable el gasto familiar en acceso a la propiedad. A partir de ese momento, se establece una deducción para los inquilinos de viviendas, sujeta a determinados requisitos. Actualmente los inquilinos pueden deducirse de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas el 15% de las cantidades pagadas en concepto de alquiler, (con un límite máximo de 100.000 pesetas anuales), cuando sus niveles de renta no excedan de 3.500.000 pesetas,

en declaración individual, y de 5.000.000 millones, en declaración conjunta, y que el importe anual del alquiler exceda del 10% de los rendimientos netos del sujeto pasivo.

3) Beneficios fiscales para la inversión en vivienda en alquiler: Fondos de Inversión Inmobiliaria (FII) y Sociedades de Inversión Inmobiliaria (SII).

Los FII y las SII que son instrumentos de inversión colectiva inmobiliaria constituyen un instrumento importante en la política del gobierno de fomento del mercado de vivienda en alquiler.

Para los FII y las SII, la Ley 19/1992, de 7 de julio, ha establecido importantes beneficios fiscales, como son la bonificación del 95% del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la adquisición de viviendas destinadas al arrendamiento, y el tipo de gravamen en el Impuesto de Sociedades, establecido con carácter general en un 35%, pasa a ser del 1% ó 7%, cuando se cumplen los requisitos de inversión en viviendas en alquiler de determinadas proporciones de su activo.

Los efectos de las medidas adoptadas en la década de los noventa para estimular el alquiler habrán de ser analizados en un futuro, ya que en estos momentos no existe una perspectiva suficiente para su análisis.

3.5 Producción y financiación de la vivienda

3.5.1 El subsector de la vivienda

El sector de la construcción impulsa el sistema económico, ya que un aumento de su volumen de producción repercute en el aumento de producción de otros sectores, y produce el efecto multiplicador de empleo. Asimismo, es significativa la importancia de la edificación residencial en el sector de la construcción y en el sistema económico, si bien hay que destacar la complejidad del mercado de la vivienda.

Este sector, aportó el 8,39% al Producto Interior Bruto, en 1993 (precios corrientes). La inversión en "Formación Bruta de Capital Fijo" en edificios residenciales representa el 20,86% sobre la Formación Bruta de Capital Fijo, y un 29,22% sobre la Formación Bruta de Capital Fijo en Construcción, según datos de Contabilidad Nacional para 1993.

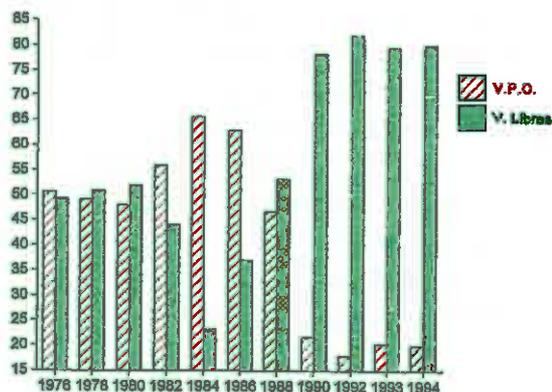
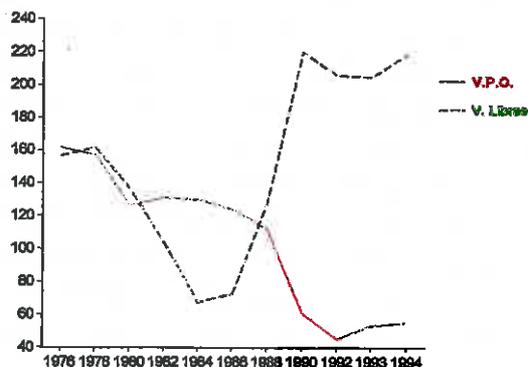
TABLA 37: VIVIENDAS TERMINADAS SEGÚN RÉGIMEN DE PROMOCIÓN.

| AÑOS | VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL | | VIVIENDAS LIBRES | | TOTAL Nº de viviendas construidas |
|------|---------------------------------|---------------------------------|------------------|---|-----------------------------------|
| | Nº TOTAL | % s/total viviendas construidas | Nº TOTAL | % s/total viviendas construidas en el año | |
| 1976 | 162.294 | 50,74 | 157.531 | 49,26 | 319.825 |
| 1977 | 164.180 | 50,61 | 160.224 | 49,39 | 324.384 |
| 1978 | 156.819 | 49,18 | 162.051 | 50,82 | 318.870 |
| 1979 | 137.270 | 52,64 | 123.504 | 47,36 | 260.774 |
| 1980 | 126.093 | 47,96 | 136.838 | 52,04 | 262.931 |
| 1981 | 117.077 | 50,24 | 115.972 | 49,76 | 233.049 |
| 1982 | 131.293 | 55,86 | 103.726 | 44,14 | 235.019 |
| 1983 | 135.340 | 59,61 | 91.711 | 40,39 | 227.051 |
| 1984 | 129.975 | 65,69 | 67.899 | 23,31 | 197.874 |
| 1985 | 129.020 | 67,25 | 62.838 | 32,75 | 191.858 |
| 1986 | 123.896 | 62,92 | 73.005 | 37,08 | 196.901 |
| 1987 | 119.681 | 58,09 | 86.354 | 41,91 | 206.035 |
| 1988 | 112.500 | 46,68 | 128.518 | 53,32 | 241.018 |
| 1989 | 84.857 | 35,71 | 152.802 | 64,29 | 237.659 |
| 1990 | 60.863 | 21,65 | 220.256 | 78,35 | 281.119 |
| 1991 | 46.146 | 16,88 | 227.173 | 83,12 | 273.319 |
| 1992 | 44.892 | 17,91 | 205.720 | 82,09 | 250.612 |
| 1993 | 52.594 | 20,39 | 205.317 | 79,61 | 257.911 |
| 1994 | 54.731 | 19,96 | 219.511 | 80,04 | 274.242 |

Fuente: MOPTMA: D. G. para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. D.G. de Programación Económica y Presupuestaria, "Obras en Edificación".

Gráfico 26: Viviendas terminadas según régimen de promoción. 1976-1994.

Gráfico 27: viviendas terminadas según régimen de promoción. Porcentaje sobre el total de viviendas construidas. 1976-1994.



La Tabla 37 y los gráficos 26 y 27 recogen la producción de nuevas viviendas distribuida en viviendas de protección oficial (VPO) y en viviendas libres. En las viviendas de protección oficial se incluyen aquéllas en cuya promoción interviene el Estado u otros Entes del Sector Público, bien directamente (VPO de promoción pública, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas), o mediante el establecimiento de condiciones especiales financieras y crediticias al promotor público o privado (VPO de régimen general o especial) y con sujeción al cumplimiento de determinados requisitos, en cuanto a límites en la superficie construida y en los precios de venta.

Las VPO construidas directamente por el Estado representan un porcentaje pequeño dentro de las VPO en general.

La mayor parte de la producción de viviendas se realiza por el sector privado, que puede ofrecer viviendas libres, es decir, producidas y ofertadas con arreglo a las normas de mercado o viviendas de protección oficial de promoción privada.

Además de esta oferta, está la oferta de vivienda usada. El total de transacciones anuales de inmuebles en 1.993 y 1.994, fue de 1.243.946 y de 1.350.819, respectivamente.

La iniciativa puramente privada, en el período contemplado, alcanza su nivel máximo en 1991, y el nivel mínimo se produce en 1985.

Respecto a la **vivienda de protección oficial** conviene subrayar su **importancia dentro** del total de la actividad del **sector de la vivienda**: (en el período 1970-1981, el 52,59% de las viviendas terminadas lo han sido bajo el régimen de VPO, en todas sus modalidades).

Durante la primera mitad de los ochenta la situación de la vivienda inicia una tendencia descendente o estable. En 1985, la actividad de la edificación residencial empezó a entrar en una fase cíclica fuertemente expansiva ("boom inmobiliario"), que produjo un crecimiento espectacular de la vivienda libre, en detrimento de la vivienda de protección oficial. El promotor privado de la vivienda protegida canalizó sus inversiones hacia la vivienda libre, ya que ésta ofrecía altas rentabilidades. En el descenso de la vivienda protegida también influyó el incremento del coste del suelo y los costes de producción, frente a unos módulos que determinaban el precio final de la VPO que probablemente impedían la obtención de un beneficio empresarial atractivo, especialmente en las grandes ciudades, donde los precios del suelo aumentaron mucho más rápidamente que los de la vivienda. A partir de 1988, se observa un fuerte y progresivo descenso de la VPO, con una ligera recuperación a partir de 1992, representando el 19,96%, en 1994, sobre el total de viviendas construidas. Las VPO construidas directamente por el Estado representan un porcentaje pequeño dentro de las VPO en general; en el conjunto de las viviendas

iniciadas, en la década de 1982 a 1992, sólo la vivienda pública sobrepasaba el 10% del total, en 1983, y siguió un continuo descenso hasta 1991, que sólo representaba el 3,51%.

La promoción privada, por el contrario, ha experimentado un fuerte crecimiento, pasando del 49%, en 1976, a un 83%, en 1991, en cuanto a su participación en la promoción residencial. Esta dinamización del sector de la vivienda hay que relacionarla con una serie de aspectos que confluyeron en el sector inmobiliario, siendo éste atractivo para especulaciones rápidas y no sólo de capital nacional sino también extranjero. Asimismo, también hay que destacar un tratamiento fiscal favorable, con generosas desgravaciones, incluso a la segunda vivienda, una liberalización de los alquileres y una mejoría en cuanto a las condiciones de financiación.

3.5.2 Financiación de la vivienda

En España la fuerte intervención del sistema financiero desarrolló un sistema de financiación a la vivienda diferente al resto de los países industrializados. Las condiciones de financiación a la vivienda produjeron que ésta se canalizase, tradicionalmente, mediante circuitos privilegiados, a la construcción de viviendas destinadas a la venta.

En los años ochenta se han producido importantes cambios en el conjunto de los sistemas financieros. El proceso de liberalización del sistema financiero español, iniciado en 1977, supuso una reducción de los coeficientes de inversión obligatoria, en préstamos de regulación especial, por lo que la financiación a la vivienda durante el período 1977-1980, se canalizó a través del crédito libre, en condiciones nada ventajosas para el prestatario.

En la Tabla 38 se refleja el importante crecimiento que han experimentado los créditos hipotecarios.

TABLA 38: CRÉDITOS CON GARANTÍA HIPOTECARIA A OTROS SECTORES RESIDENTES (MILES DE MILLONES DE PESETAS).

| ENTIDADES DE CRÉDITO | 1987 | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 1. Entidades de Depósito: | | | | | |
| Bancos Residentes | 638,6 | 2.421,9 | 3.802,0 | 4.277,4 | 6.398,9 |
| Cajas de Ahorros | 2.443,9 | 4.811,4 | 6.196,7 | 7.240,7 | 8.492,7 |
| Cooperativas de crédito | - | 136,6 | 387,9 | 483,1 | 634,1 |
| 2. Otras Entidades de Crédito: | | | | | |
| Sociedades de Crédito Hipotecario | 243,1 | 591,3 | 792,2 | 788,2 | 699,1 |
| Banco Hipotecario de España (*) | 1.017,9 | 1.313,5 | 1.384,2 | 1.387,4 | - |
| TOTAL (1+2) | 4.343,5 | 9.274,7 | 12.563,0 | 14.176,8 | 16.224,8 |
| Crédito total Entidades de Depósito | 19.061,2 | 29.058,9 | 36.652,4 | 37.600,2 | 41.197,8 |
| . Participación del crédito con garantía hipotecaria de las Entidades de Depósito en su crédito total (%). | 16,17 | 25,36 | 28,34 | 31,92 | 37,69 |
| Crédito total Entidades de Crédito | 23.180,4 | 36.192,1 | 43.245,9 | 43.653,3 | 44.939,7 |
| . Participación del crédito con garantía hipotecaria de las Entidades de Depósito y Sociedades de Crédito Hipotecario y Banco Hipotecario en el crédito total de las Entidades de Crédito. (%) | 18,74 | 25,63 | 29,05 | 32,48 | 36,10 |
| Entidades de Crédito: | | | | | |
| . Deudores con garantía real. | 5.110,5 | 10.041,0 | 13.147,5 | 14.666,7 | 16.796,5 |
| . Participación de deudores con garantía real en el crédito total de las Entidades de Crédito (%). | 22,05 | 27,74 | 30,40 | 33,60 | 37,38 |

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico. Banco Hipotecario de España.

(*). Hasta dic. 1991 incluye la totalidad de la cartera hipotecaria. Desde junio 1994 las Entidades oficiales de crédito se incluyen en Bancos (Ley 3/94).

El crédito hipotecario para edificación residencial, desagregado por vivienda construida, vivienda proyectada y solares alcanza en nuestro país las siguientes cifras (en millones de pesetas):

TABLA 39: HIPOTECAS INMOBILIARIAS. FINCAS URBANAS.

| Año | FINCAS URBANAS | | | | | | | |
|-------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|---------|---------|---------|-----------|
| | Vivienda construida | | Vivienda proyectada | | Solares | | Otros | |
| | Nº | Importe | Nº | Importe | Nº | Importe | Nº | Importe |
| 1990 | 231.597 | 1.459.372 | 39.663 | 242.680 | 6.456 | 194.025 | 31.249 | 406.527 |
| 1991 | 228.189 | 1.454.072 | 37.003 | 240.083 | 7.439 | 192.521 | 35.197 | 469.378 |
| 1992 | 265.306 | 1.865.221 | 40.054 | 283.942 | 8.391 | 200.603 | 42.111 | 539.411 |
| 1993 | 288.675 | 1.958.997 | 44.524 | 298.467 | 8.256 | 180.702 | 45.811 | 525.387 |
| Total | 1.013.767 | 6.737.662 | 161.244 | 1.065.172 | 30.551 | 767.851 | 154.368 | 1.940.703 |

Fuente: INE. Estadística de hipotecas.

La **financiación libre** a la vivienda a largo plazo, caracterizada por su escaso desarrollo, descansaba en créditos que por sus condiciones de plazo y tipo de interés ofrecían escaso interés, y es a **partir de los años ochenta** cuando se produce una **liberalización** financiera, en general, que ha reforzado la competencia entre entidades financieras y una expansión de los sistemas financieros. Esta evolución ha afectado al mercado hipotecario, que ha experimentado una modificación significativa entre 1981 y 1993. Así, **se han reducido las diferencias entre los distintos sistemas de financiación a la vivienda** y se ha producido una aproximación de las condiciones generales de los créditos hipotecarios (plazo, tipo de interés, relación préstamo/valor) a las aplicadas en el resto de los países occidentales.

TABLA 40: TIPOS DE INTERÉS LEGALES DE REFERENCIA DEL MERCADO HIPOTECARIO.

| AÑOS | BANCOS | CAJAS DE AHORRO | ENTIDADES OFICIALES DE CRÉDITO | SOCIEDADES DE CRÉDITO HIPOTECARIO | TOTAL ENTIDADES |
|------|--------|-----------------|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| 1991 | 16,31 | 15,73 | 15,22 | 16,20 | 16,04 |
| 1992 | 15,34 | 14,70 | 14,27 | 15,02 | 15,02 |
| 1993 | 14,22 | 13,88 | 13,03 | 13,62 | 14,00 |
| 1994 | 10,22 | 10,63 | 10,35 | 10,47 | 10,41 |

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

* A partir de junio de 1994, las E.O.C. quedan integradas en Bancos.

En el mercado hipotecario se puede conseguir, mediante un crédito hipotecario, un porcentaje que oscila entre el 70% y el 80% del valor de tasación de la vivienda, por lo que el 20% restante, más los gastos que supone la adquisición de la vivienda (alrededor de un 10%), habrá de conseguirlos por otros medios: ahorro, crédito personal o familiar. El plazo de amortización, normalmente, se sitúa entre 10 ó 15

años, aunque puede alcanzar los 20 años. En los préstamos al promotor se establece un período de carencia de 3 años y en los préstamos concedidos directamente al adquirente se suele establecer un año de período de carencia. El tipo de interés puede ser fijo o variable, siendo más frecuente esta última opción, en la que los tipos se revisan anualmente en base al índice de referencia que se haya fijado.

El fuerte descenso de los tipos de interés, durante 1994, ha afectado positivamente a los créditos hipotecarios. Sin embargo, durante 1995 se ha producido un endurecimiento de las condiciones de financiación, ya que los tipos de interés han experimentado una recuperación.

La Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de los préstamos hipotecarios, ha pretendido hacer viable, en términos económicos, el cambio de las condiciones del préstamo hipotecario, regulando diversos aspectos que lo impedían, tales como comisiones establecidas para el caso de cancelación anticipada, duplicidad de gasto por cancelación y constitución de nueva hipoteca, gravámenes fiscales y tasas profesionales. Esta Ley ha posibilitado la aproximación de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios vivos a los tipos vigentes en el mercado.

La **financiación cualificada** de la vivienda ha ido perdiendo importancia, desde 1988 en el volumen global de financiación a la vivienda, representando solamente el 17%, en 1992, frente a un 83% del crédito inmobiliario libre.

El gobierno establece el marco de financiación a la vivienda mediante convenios con las instituciones financieras (entidades públicas y privadas). En los convenios se establece un compromiso de concesión de créditos por parte de las Entidades financieras en unas condiciones de tipo de interés (tipo de convenio) y plazo mejores que las del mercado. Es de destacar la baja participación de las entidades privadas.

El volumen de recursos objeto de convenio con las entidades de crédito para financiar las actuaciones protegibles durante 1.995 se eleva a 660.000 millones de pesetas. La Banca Privada ha convenido el 4,12%, la Banca Pública el 29,58% y las Cajas de Ahorros y Rurales el 66,30%. Asimismo, para finalizar el Plan de Vivienda 1992-1995 y atender la demanda pendiente, el gobierno ha aprobado una ampliación del volumen de préstamos, de 267.500 millones de pesetas.

Los préstamos acogidos al Plan de Vivienda 1992-1995 se conceden a tipo de convenio, que se mantiene constante durante 5 años, revisándose al finalizar este plazo, en función del tipo medio practicado por las entidades pertenecientes a la Asociación Hipotecaria Española. Sin embargo, para los promotores y adquirentes los tipos resultantes son inferiores, ya que existen subsidiaciones de préstamos, cuya cuantía dependerá del tipo de actuación protegida y de los ingresos de los adquirentes.

TABLA 41: EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS DE CONVENIO.

| Años | Tipo de interés efectivo de convenio | Diferencia interanual tipo de interés efectivo |
|---------------|--------------------------------------|--|
| 1992 | 12,96 | - |
| 1993 | | |
| Hasta 23/6/93 | 13,24 | 0,28 |
| Desde 23/6/93 | 12,40 | -0,84 |
| 1994 | 9,92 | -2,48 |
| 1995 | 11,00 | 1,08 |

Los plazos de amortización del préstamo son de 20 años más 3 de carencia, como máximo, en el Régimen Especial y de 15 años en el Régimen General y en "vivienda a precio tasado".

4. DIAGNÓSTICO GLOBAL DE LA SITUACIÓN

La evolución, tanto de los asentamientos humanos como de la vivienda, que se ha producido en España en estos últimos veinte años, evolución analizada en los apartados anteriores, ha conducido a una situación muy distinta de la que existía en 1976 (año de la Conferencia HÁBITAT I), con nuevos problemas pero también con nuevas oportunidades.

De lo que se ha expuesto en los apartados anteriores surge un diagnóstico que, en sus elementos fundamentales, puede resumirse en los puntos siguientes:

En materia de asentamientos humanos:

- * Como consecuencia del acelerado proceso de urbanización, que continúa el iniciado en la década de los sesenta, se produce la **concentración de la población en determinadas zonas** del territorio (particularmente en las grandes áreas metropolitanas y más recientemente también en las ciudades medias), a costa de las áreas rurales, que sufren un despoblamiento acusado. El número de municipios desaparecidos desde 1960 es del orden de mil cien, en su práctica totalidad pequeños municipios rurales.
- * Esta concentración está en el origen de los fuertes **desequilibrios territoriales**, desequilibrios no sólo espaciales sino también económicos, y de los graves problemas infraestructurales (redes de acceso y transporte, agua y saneamiento, etc...) a los que las ciudades han de enfrentarse. Éstas adquieren además un papel cada vez más predominante como motores del desarrollo económico y de la creación de empleo.
- * Esta situación ha contribuido también a agravar los **problemas medioambientales**, tanto los locales de los propios asentamientos (contaminación, tráfico, ruido,...) como los globales derivados de la relación entre la ciudad y su entorno (lluvia ácida, efecto invernadero, disminución de la capa de ozono,...).
- * El **crecimiento** de las ciudades se ha producido de forma claramente "**no sostenible**", con evidente despilfarro de recursos, ineficiencia energética, creciente producción de residuos y de contaminantes y degradación del medio ambiente urbano. Sólo en los últimos años se han comenzado a tomar en algunas ciudades medidas encaminadas hacia la sostenibilidad, aunque de una forma dispersa y no integrada.

- * Los años de fuerte crecimiento han dejado en numerosas ciudades españolas una herencia de barrios de viviendas baratas, mal dotados tanto desde el punto de vista de las infraestructuras como de los equipamientos sociales necesarios. **Escasez dotacional** que está en la base de graves problemas de dualidad social y marginación que repercuten en toda la ciudad (delincuencia, tráfico de drogas, inseguridad ciudadana,...).
- * La especulación inmobiliaria que este proceso ha fomentado es la causa fundamental de la fuerte **elevación de los precios del suelo** y ha contribuido de forma importante al abandono o a la destrucción de buena parte del patrimonio histórico de algunas ciudades que han perdido así las raíces históricas que constituían sus señas de identidad. El acusado proceso de terciarización de los centros urbanos, con la expulsión de los usos residenciales, ha contribuido también a la **decadencia de los modos de vida "urbana"** que eran característicos de esas áreas de la ciudad.
- * La **presión de los asentamientos humanos** sobre el resto del territorio, favorecida por el incremento de la movilidad personal y familiar derivado de la creciente tasa de motorización, **afecta cada vez más al medio natural** y a los ecosistemas que lo constituyen (mantenimiento de la diversidad biológica, calidad de las aguas, bosques, fauna silvestre,...), sin que hasta el momento las medidas legales de protección de determinados parajes hayan sido suficientes para invertir la tendencia.
- * Por último, y pese a los profundos cambios que se han producido en las estructuras administrativas de las ciudades desde la restauración, en 1979, de los Ayuntamientos democráticamente elegidos, la **participación activa de los ciudadanos** en la toma de decisiones sobre la ciudad, que van a afectarles muy directamente, **es aún escasa**, lo que genera conflictos difíciles de solucionar "a posteriori".

En materia de vivienda:

- * La **escasez**, particularmente en las grandes ciudades, de **suelo urbanizado** a un precio razonable, ha repercutido en los precios de mercado de la vivienda libre, que han sufrido fuertes alzas haciendo más difícil el acceso a una vivienda en propiedad a las familias de nivel medio y bajo. En este sentido, la inexistencia de un mercado libre eficiente conlleva la necesidad de intervención de las administraciones públicas, a través de regímenes especiales de protección, particularmente si se tiene en cuenta los niveles de pobreza relativa que se dan en determinadas áreas, tal como se ha expuesto en el apartado correspondiente.

- * El **bajo porcentaje de viviendas en alquiler** (del orden del 15%, muy inferior al del resto de países de la Unión Europea) contribuye a hacer aún más difícil el acceso a una vivienda, en cualquiera de sus formas, a los jóvenes y a las familias de menores ingresos.
- * Si bien el número de viviendas por cada mil habitantes ha aumentado notablemente en estos últimos años (de 313 en 1970 a 441 en 1991), ello no ha repercutido en la misma forma en las necesidades realmente cubiertas, debido a la **importante proporción de viviendas vacías** o destinadas a segunda residencia.
- * La opción por la construcción de nuevas viviendas frente a la rehabilitación de las viviendas vacías existentes, además de constituir un **despilfarro de capital fijo**, contribuye a agudizar los problemas derivados de la ocupación de nuevos suelos, el incremento de las necesidades de transporte y, en definitiva, a la "insostenibilidad" del crecimiento urbano.
- * Una gran parte del **parque de viviendas** existente responde a formas y características constructivas **ineficientes** desde el punto de vista energético y medioambiental (aislamiento insuficiente, materiales no reciclables, instalaciones inadecuadas,...), contribuyendo a la ineficiencia global de la ciudad como sistema.
- * El supuesto anterior se da, en buena parte de los casos, en viviendas ocupadas por inquilinos con **rentas antiguas** (que no permiten al propietario invertir en su mantenimiento) o en viviendas antiguas propiedad de **colectivos de bajos ingresos** (jubilados o pensionistas que no tienen capacidad económica para adecuar la vivienda a estándares de calidad actuales), lo que plantea la necesidad de líneas específicas de ayuda para la mejora de las mismas.
- * Pese a las previsiones de crecimiento moderado de población, la continuación de los procesos de concentración urbana y los cambios en la estructura y composición de las familias (reducción del número de miembros, incremento del número de familias monoparentales, hogares unipersonales etc...) darán lugar a unas **necesidades de vivienda** cuyo número se cifra en más de 1.700.000 unidades para los próximos quince años.

La anterior relación constituye, evidentemente, el elenco de problemas prioritarios a los que España habrá de enfrentarse en materia de vivienda y de asentamientos humanos a lo largo de los próximos años. Problemas a los que, en buena parte, ya se está tratando de dar solución por medio de diversos planes y políticas sectoriales que se exponen en el siguiente apartado de este Informe y que configuran las posibles

metas y objetivos concretos de las líneas de actuación que han de guiar un futuro Plan Nacional de Acción o "Programa HÁBITAT" para España.

C. LOS PLANES Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE ACCIÓN

1. EL MARCO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS POLÍTICAS ACTUALES

Desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas en 1986, la economía española ha evolucionado en función de su proceso de integración en el ámbito económico comunitario, inicialmente en relación con la creación del Mercado Único y, más recientemente, con el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria.

El actual marco económico tiene sus antecedentes más inmediatos en el "Programa de Convergencia 1992-1996" aprobado por el Gobierno español en cumplimiento de lo establecido en el Tratado de la Unión Europea suscrito en Maastricht (Holanda) el 7 de febrero de 1992, que señalaba determinados requisitos de convergencia con el resto de los países signatarios para poder integrarse en la Unión Económica y Monetaria.

El citado Programa, coherente por otra parte con los requerimientos de una economía que, abandonando un largo período de proteccionismo se abría al exterior incorporando en su funcionamiento nuevos mecanismos de competencia, se diseñó en torno a dos ejes básicos. En primer lugar, un paquete de medidas estructurales dirigidas (por la vía de la supresión de las rigideces que impiden un funcionamiento eficiente de la economía) a la flexibilización de los mercados de bienes y factores que faciliten los necesarios procesos de reasignación de recursos. En segundo lugar, una serie de compromisos y medidas (de carácter monetario y fiscal) que permitieran reforzar los objetivos de convergencia nominal (fundamentalmente la reducción de la inflación y del déficit público) que debe acompañar la consecución de los objetivos de convergencia real: crecimiento económico y creación de empleo.

Elaborado el Programa de Convergencia en un momento (otoño de 1991) en el que, tras cuatro años de desaceleración continuada, se detectaban a nivel interno y externo síntomas claros de recuperación económica, y constatado dos años después el desfase entre sus previsiones y la realidad, como consecuencia de la fuerte recesión del conjunto de las economías comunitarias entre 1991 y 1993, se procedió a una actualización del mismo en julio de 1994. En esta actualización se hizo, en primer lugar, un balance de los resultados obtenidos hasta el momento para, a continuación, fijar los nuevos objetivos de la política económica para el período 1994-1998 y proceder, por último, a un análisis de las medidas de reforma estructural ya tomadas y al planteamiento de otras nuevas dirigidas a dotar a nuestra economía de la flexibilidad suficiente para la creación de empleo.

Es, por tanto, en este marco del Programa de Convergencia actualizado de 1994, en el que se plantean y encuadran los distintos Planes sectoriales de Acción en

materias relacionadas con la vivienda y los asentamientos humanos. Algunas de las **previsiones** de este escenario macroeconómico que tienen una incidencia mayor en estos Planes son las siguientes:

* **Recuperación progresiva de la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB)**, que alcanzaría un 2,8% en 1995 y una tasa media del 3,9% entre 1996 y 1997, tasas que permiten asegurar las cuantías de inversión pública necesarias para el desarrollo de los Planes citados.

* **Reducción de la inflación**: el porcentaje correspondiente (que ya se consiguió bajar del 5,5% en 1991 al 4,2% en 1994) se espera no sobrepase en el año 1995 el 3,8% y pueda mantenerse durante el bienio 96-97 en torno al 3,5%. Esta reducción ha de tener una inmediata **repercusión en los tipos de interés a largo plazo**, facilitando el relanzamiento de la demanda interna y la financiación de las inversiones tanto públicas como privadas.

* **Reducción del déficit de las Administraciones Públicas** (que ha sufrido un acusado deterioro en el período 1991-93, como en el resto de los países de la Unión Europea) y contención del incremento del stock de la Deuda pública en términos de porcentaje del PIB. La reducción del déficit, desde un 7,3% del PIB, estimado para 1994, hasta alcanzar un 3,4% en 1997 como consecuencia de una serie de medidas tanto de política fiscal como de contención del gasto público (gastos corrientes y transferencias) permitirá proporcionar un marco de estabilidad al desarrollo de la actividad económica y dotar a la política fiscal y presupuestaria de un mayor margen de maniobra; todo ello sin afectar a los niveles de protección social actuales y manteniendo un ritmo inversor en infraestructuras por el conjunto de las Administraciones Públicas en torno al 5% del PIB.

Por otra parte, las **reformas estructurales** actualmente en marcha como otro de los ejes básicos del Plan de Convergencia, dirigidas a **reforzar la competitividad** de las empresas y a lograr un **mejor aprovechamiento de los recursos** disponibles (incluido el factor trabajo), facilitará una mayor participación del sector privado en la creación y explotación de infraestructuras y servicios en el área de los asentamientos humanos (vivienda, servicios urbanos, etc...) contribuyendo a aligerar la carga del sector público, cuyas inversiones podrán dirigirse en mayor medida a los sectores y niveles de población que por sí solos no tienen capacidad suficiente para acceder a ellos en un mercado abierto y flexible como el que resultará de los acuerdos que configuran la Unión Europea.

2. LOS PLANES Y ESTRATEGIAS TERRITORIALES

2.1 El Plan Director de Infraestructuras 1993-2007

En marzo de 1994 el Gobierno español aprobó el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI). El Plan, que acaba de ser recientemente refrendado por el Congreso de los Diputados, comprende el conjunto de las infraestructuras de transporte, hidráulicas y ambientales de competencia estatal. Se trata de la primera vez que en España se aborda una planificación **estratégica y global** del sistema básico de infraestructuras.

Con ello se pretende superar las limitaciones inherentes a los procesos de planificación sectorial y evitar, o al menos reducir, los cambios inducidos en la política de infraestructuras por variaciones coyunturales en el entorno económico o político. Asimismo, el PDI pretende configurarse como un instrumento básico de la política territorial del Gobierno Central, y como una base objetiva sobre la que apoyar un desarrollo concertado de ésta con las Administraciones Territoriales (regiones y municipios).

El PDI plantea inversiones por valor de más de 18,7 billones de pesetas a lo largo de sus 15 años de vigencia, lo que supone una inversión media anual del orden de 1,2 billones de pesetas. Aunque la mayor parte de estas inversiones deberán ser financiadas con cargo a los presupuestos estatales, el PDI propugna que en torno a un 30% de la inversión se financie con recursos extrapresupuestarios, para lo que propone desarrollar paulatinamente un conjunto de estrategias de financiación diferenciadas por cada tipo de infraestructura. En términos generales, el PDI se inclina hacia una **mayor participación de los usuarios y beneficiarios directos en la financiación** de las infraestructuras.

Tras el esfuerzo inversor desarrollado a lo largo de la última década por España, que ha permitido superar los principales déficit históricos de dotación de infraestructuras, el PDI se propone introducir un cierto cambio en la orientación de la política de infraestructuras. Para ello, junto con la supresión de los estrangulamientos, objetivo central de políticas anteriores, el PDI introduce tres nuevos **criterios básicos** de actuación:

* Una demanda social creciente para la **mejora de la calidad y la eficiencia** de los sistemas de infraestructuras. En esta línea se inscriben, por ejemplo, las actuaciones destinadas al incremento de la fiabilidad y la rapidez de los transportes, y las dirigidas a la reducción de sus costes externos (accidentes, congestión, etc.).

* La **internalización de los criterios ambientales** en los procesos de planificación, construcción y explotación de infraestructuras, fruto de la ya muy elevada

sensibilidad social hacia la protección del entorno, que no hará sino aumentar durante los próximos años.

* La consideración de **las infraestructuras como instrumentos de políticas territoriales** de reequilibrio y de fomento de la competitividad, frente al enfoque más tradicional que hacía prevalecer los objetivos de carácter sectorial.

Estos criterios se reflejan claramente en los distintos programas que integran el PDI, que pueden agruparse en cuatro grandes líneas de actuación:

- * Las infraestructuras de transporte interurbano.
- * La política de ciudades.
- * Las infraestructuras hidráulicas.
- * Las infraestructuras ambientales.

2.1.1 Las infraestructuras de transporte interurbano

Las infraestructuras de transporte interurbano concentran la parte más importante de las inversiones del PDI, más de 10,7 billones de pesetas (un 57% del total). Estas actuaciones se apoyan en un enfoque intermodal de los problemas de transportes, que busca orientar a cada modo de transporte hacia las demandas que es capaz de satisfacer con mayor eficacia, intentando minimizar los costes, no sólo económicos, sino también sociales y ambientales, asociados a la actividad del transporte, al tiempo que se evita la duplicación de los esfuerzos de inversión.

La modernización del ferrocarril constituye uno de los grandes objetivos del Plan. El éxito experimentado en los últimos años con las líneas de alta velocidad o con las cercanías ferroviarias, ha venido a confirmar que el ferrocarril es un modo con grandes potencialidades para atender determinados segmentos de demanda en condiciones claramente ventajosas frente a los modos competitivos. Por ello, el Plan contempla un fuerte crecimiento de las inversiones en infraestructuras ferroviarias, dirigido a un desarrollo selectivo de este modo en la línea apuntada.

Las inversiones en carreteras crecen menos que las ferroviarias, aunque siguen concentrando la parte más importante de los recursos, dado el papel básico que juega la carretera en el funcionamiento del sistema de transportes en España. Las inversiones previstas en carreteras pretenden completar la tarea iniciada con el I Plan de Carreteras, fijando como objetivo una red de autopistas y autovías de más de 11.000 km al final del PDI. Con ello se configura una red mallada de gran capacidad, que permite una adecuada vertebración territorial, al asegurar unos niveles óptimos de accesibilidad a todas las regiones, y unas buenas conexiones con Francia y Portugal.

2.1.2 La política de ciudades

Las ciudades, además del lugar de residencia de una gran parte de la población española, son sistemas complejos de actividades industriales y de servicios, y centros desde los que se difunden la mayor parte de los procesos de innovación, cambio social y desarrollo al resto del territorio. El modelo territorial español es un modelo concentrado y polarizado en torno a una red jerarquizada de ciudades, liderada por las grandes áreas metropolitanas.

De manera coherente con estos planteamientos, el PDI otorga un tratamiento específico a los problemas de las ciudades como parte integrante de la Política de Ciudades del Gobierno Central, que se describe con mayor detalle en el punto 2.2. Esto constituye, sin duda, una de las principales novedades y aportaciones del PDI respecto a anteriores planes de carácter sectorial.

El PDI concentra sus esfuerzos de inversión en ciudades (más de 3,4 billones de pesetas) en los problemas de transporte urbano, para los que es especialmente importante su tratamiento desde un enfoque intermodal. En efecto, el Plan constata que los problemas de movilidad dentro de las ciudades, y muy especialmente dentro de las grandes áreas urbanas y metropolitanas, no pueden ser resueltos por el vehículo privado, que genera además unos elevados costes externos (accidentes, congestión, contaminación, ruido, etc.). Por ello, se propone potenciar los modos colectivos, más eficientes y menos agresivos con el entorno.

Si la concertación de las políticas es siempre conveniente, la complejidad de los problemas urbanos hace más necesario que en ningún otro caso un tratamiento integrado de los mismos y un desarrollo concertado de las actuaciones. El PDI hace de la concertación el método prioritario de intervención en las ciudades.

2.1.3 Las infraestructuras hidráulicas

Las infraestructuras hidráulicas son las segundas grandes destinatarias de las inversiones del Plan, con más de 3,7 billones, incluyendo las inversiones del programa de Calidad de las Aguas. El gran volumen de recursos dedicados a estos programas se halla plenamente justificado si se tiene en cuenta la importancia que tienen en España los problemas asociados al ciclo del agua, tanto desde una visión socioeconómica, pues la escasez del recurso hídrico puede convertirse en un factor limitador del desarrollo de algunas zonas, como desde una visión ambiental, ya que es preciso asegurar una protección efectiva de los ecosistemas ligados al agua.

Las actuaciones previstas en el Plan se sitúan dentro de la filosofía general del Plan Hidrológico Nacional (véase punto 2.3), y están orientadas a una gestión racional e integrada del recurso hídrico a nivel nacional.

Con ser importantes las actuaciones propuestas en grandes infraestructuras hidráulicas de regulación, trasvase o distribución, el programa al que se destinan las mayores inversiones es el de Calidad del Agua (1,5 billones de pesetas), con el que se pretende conseguir los niveles de depuración y calidad contemplados por la normativa de la Unión Europea.

2.1.4 Las Infraestructuras ambientales

El PDI, incluye dos grandes tipos de actuaciones ambientales:

- * En primer lugar, un conjunto de medidas preventivas y correctoras que deben aplicarse a lo largo de las distintas fases de desarrollo de las infraestructuras. En este sentido, la incorporación de los criterios ambientales desde la fase de la planificación estratégica permite priorizar las medidas de tipo preventivo, seleccionando desde el primer momento las alternativas menos agresivas.

- * En segundo lugar, los programas directamente destinados a la realización de infraestructuras para la protección y mejora de nuestro patrimonio ambiental. Además del ya citado programa de Calidad del Agua, hay que destacar los programas de Residuos Sólidos urbanos e industriales, el programa de Actuaciones en Costas, y el programa de recuperación ambiental de infraestructuras de transporte.

En definitiva, el PDI asume que la protección del medio ambiente está indisolublemente ligada a la mejora del bienestar y de la competitividad que se persigue con todo programa de infraestructuras, en línea con la Estrategia y los Planes Nacionales de Medio Ambiente, descritos en detalle en el punto 2.4.

2.1.5 Planes de las Comunidades Autónomas

Algunas Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias territoriales han formulado, asimismo, Planes de carácter estratégico, como complemento de las previsiones que el PDI contempla para su ámbito territorial. Este es el caso, por ejemplo, del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1994-2007 (PDIA). El Plan consta de dos fases: 1994-99 (coincidente con el Nuevo Marco de Apoyo Comunitario) y 1999-2007. Las inversiones totales previstas en el PDIA ascienden a 4,9 billones de pesetas, de los que 1,4 billones corresponden a la Junta de Andalucía y el resto a actuaciones a desarrollar por la Administración Central, las Administraciones Locales y otros entes.

2.2 Desarrollo de la Política de Ciudades

A partir de la puesta en marcha del PDI, las actuaciones en ciudades han adquirido mayor relevancia, por su forma específica de gestión y por la trascendencia de las intervenciones planteadas en este campo, fomentadas desde la esfera del estado.

La aplicación de los objetivos de la Política de Ciudades obliga a la puesta en marcha de un proceso de concertación administrativa, dado el régimen competencial existente, que confiere a la administración local y autonómica la facultad de definir la ordenación urbanística y del territorio. Gran parte de estas iniciativas se producían anteriormente de forma aislada, siendo objeto de actuaciones muy sectoriales. El nuevo enfoque ha permitido racionalizar el sentido y la lógica de estas intervenciones en la ciudad con un criterio de:

- * integración de la planificación urbanística, territorial y de infraestructuras.
- * concertación con las administraciones afectadas,
- * generación de suelo público urbanizado y
- * rescate de las plusvalías generadas por la inversión pública para la financiación de las actuaciones.

Este proceso, asociado a la necesaria modernización de los espacios urbanos obsoletos afectados por las infraestructuras de transporte, constituye el punto de partida para configurar una serie de actuaciones, que permiten abordar problemas infraestructurales y urbanísticos, de gran trascendencia para la ciudad, cuya solución contribuye significativamente a:

- * la recualificación de la ciudad,
- * la creación de nuevas oportunidades económicas,
- * la consolidación de una oferta pública de suelo urbano.

2.2.1 Líneas de actuación

La Política de Ciudades desarrolla las siguientes modalidades de actuación:

- * **Actuaciones singulares de transporte y urbanismo:** Son operaciones estratégicas que impulsan la reestructuración de las ciudades. Han comenzado a desarrollarse en algunas grandes áreas metropolitanas y se refieren a la renovación de los núcleos urbanos o al tratamiento integrado de las infraestructuras en las periferias. Los ejemplos más característicos de esta forma de actuación son dos operaciones en Bilbao y Barcelona.

En la ría de Bilbao, se está desarrollando una operación que afecta a la transformación e integración de infraestructuras ferroviarias en la ciudad, la recuperación de un amplio sector industrial obsoleto para nuevos usos urbanos, la

creación de nuevos equipamientos, la modernización y ampliación de las instalaciones portuarias, etc.

En Barcelona se está desarrollando una actuación en el Delta del Llobregat, que incluye la implantación integrada de nuevas infraestructuras viarias y ferroviarias en los accesos al aeropuerto, puerto y ciudad de Barcelona, la creación de nuevas plataformas logísticas, apoyadas en la mejora de la accesibilidad, la dotación de nuevos usos recualificadores en los espacios de oportunidad surgidos por la mejora de las infraestructuras, etc.

*** Integración de las infraestructuras con la ciudad y su entorno natural:** Tienen por objeto resolver los problemas de discontinuidad e impacto medioambiental negativo que ciertas infraestructuras provocan en la ciudad o en el medio natural. Dada la envergadura de estas actuaciones, se abordan con criterios de economía inversora, siempre que garantice una mejora en la adaptación de las infraestructuras al medio afectado. Existe un número considerable de actuaciones en marcha dentro de este apartado, siendo las más significativas: Cinturón Verde de Oviedo, Pasillo Verde Ferroviario de Madrid e integración ferroviaria Actuación Concertada en Jerez de la Frontera.

*** Desarrollo de la intermodalidad en los sistemas de transporte:** Implica la planificación de redes, ejecución de intercambiadores, creación de un marco de financiación, etc., para lo que se desarrollan Planes Intermodales de Transporte en todas las Áreas Metropolitanas. En este capítulo existen numerosos ejemplos, entre los que se pueden citar los relativos a: Bahía de Cádiz, con actuaciones viarias y ferroviarias trascendentales para el sistema de relaciones de la red de ciudades existente y la potenciación de determinados espacios de servicios y nuevas oportunidades, y Valencia Intermodal, donde a partir de la interrelación de las actuaciones en infraestructuras como la ampliación del puerto, el nuevo acceso ferroviario, la conexión con la nueva red arterial ferroviaria y la creación de un eje logístico multimodal, se pretende potenciar el desarrollo económico de la ciudad.

*** Mejora del medio urbano:** Actuaciones de accesibilidad, mediante la ordenación del transporte, y de mejora del medio ambiente urbano, mediante la recuperación de los espacios públicos en áreas acotadas.

Algunas de estas actuaciones se integran en otras de mayor envergadura, como son las derivadas de los Programas URBAN de la UE. Algunos ejemplos de interés, son: la peatonalización de áreas centrales urbanas, ordenación del tráfico, mejora del medio urbano (Granada y Toledo), actuaciones de integración puerto-ciudad (PORT VEIL de Barcelona), frentes marítimos Gijón, etc.

2.2.2 Procedimiento de actuación

El proceso operativo de la Política de Ciudades se apoya en un esquema general, que se organiza de la siguiente forma:

- Existe un órgano específico del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades), cuyo cometido consiste en la puesta en relación de infraestructuras del transporte y medio urbano. Esta función exige la preparación de trabajos encaminados a justificar las necesidades de inversión en infraestructuras, analizar su integración en el medio urbano y proponer las fórmulas de financiación y concertación más adecuadas para la actuación prevista.
- Previa la concertación de los términos de la actuación (ordenación, financiación, y determinaciones de proyecto) entre las administraciones central, regional y municipal, se crean órganos específicos de gestión, como consorcios o sociedades públicas o mixtas, cuyo objeto es llevar a cabo la actuación diseñada. La autonomía de estas entidades agiliza considerablemente la puesta en marcha y desarrollo de las actuaciones hasta su terminación.
- Como órgano gestor de la operación, una Sociedad Estatal experta en la promoción de suelo y equipamientos (SEPES), toma parte activa en la gran mayoría de las actuaciones emprendidas, junto con las empresas estatales de transporte (AENA, RENFE, PUERTOS DEL ESTADO, etc), en representación del Ministerio.

En definitiva, a través de la Política de Ciudades desarrollada por el MOPTMA, se pretende consolidar una cultura de actuación integrada entre infraestructuras y urbanismo en la ciudad, que trascendiendo de la simple implantación de nuevas infraestructuras sin encaje territorial adecuado, justifique y dé sentido a las mismas, al mismo tiempo que los residuos urbanos resultantes encuentran adecuada integración en el conjunto de la ciudad. Todo ello dirigido a obtener la máxima rentabilidad de un proceso complejo y costoso, cuya máxima coherencia se pretende conseguir.

2.3 El Plan Hidrológico Nacional

España es un país con recursos hidráulicos **suficientes pero muy desigualmente distribuidos**, en buena parte como consecuencia de su variedad climática, (que incluye desde zonas de clima atlántico y alta pluviometría a otras prácticamente desérticas) y que tiene, por ello, déficits localizados importantes.

El Plan Hidrológico Nacional, que junto con los Planes Hidrológicos de cuencas constituye la base de la planificación en esta materia, tiene como objetivos básicos:

- Asegurar plenamente el abastecimiento urbano e industrial y consolidar los regadíos existentes.
- Garantizar la calidad del agua.
- Proteger el territorio frente a las inundaciones.
- Asegurar caudales mínimos fluviales y conservar los acuíferos.
- Conservar los recursos ambientales dependientes del agua y restaurar las cuencas, desde el punto de vista hidrológico y forestal.
- Modernizar los regadíos y realizar nuevas transformaciones viables.
- Conservar las infraestructuras hidráulicas.
- Hacer más eficaz y ágil la Administración Hidráulica.
- Valorar y ahorrar el agua como bien escaso.

El Plan intenta romper el estrangulamiento que la falta de agua puede suponer para el crecimiento de determinadas áreas del territorio y en ese sentido plantea un **conjunto integrado de actuaciones** según las líneas de actuación siguientes:

- Corrección del déficit hídrico y consolidación de los sistemas hidráulicos actuales.
- Saneamiento y depuración.
- Defensa contra las inundaciones.
- Mejora, modernización y conservación de infraestructuras para ahorro y racionalización del uso del agua.
- Incremento de recursos hidráulicos para usos consuntivos.
- Mejora y protección ambientales.
- Nuevas transformaciones en regadío.
- Equipamiento hidroeléctrico de las infraestructuras del Estado.
- Investigación y desarrollo.

El Plan se plantea con un horizonte temporal de 20 años, si bien su ejecución se realizará a través de planes plurianuales revisables cada cinco o seis años. Elaborado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, su aprobación corresponde al Consejo de Ministros previo informe del Consejo Nacional del Agua, órgano consultivo que integra junto a representantes de la Administración a Confederaciones hidrográficas, Comunidades Autónomas, usuarios, patronales, sindicatos agrarios y grupos ecologistas. Tras esta aprobación deberá ser elevado a debate parlamentario por tener rango de Ley.

La cifra global de inversiones que requiere la ejecución del Plan se estima en algo más de seis billones y medio de pesetas (unos 50.000 millones de dólares) de los que un 65% aproximadamente corresponderá a la Administración del Estado (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), un 30% a otras Administraciones (principalmente en saneamiento y depuración de aguas) y un 5% al sector privado (básicamente en la mejora, modernización y conservación de infraestructuras).

El Plan Hidrológico Nacional irá complementado con un Plan Agrario de Regadíos y con un Plan de Ahorro y Reutilización de Aguas para diversos usos.

2.4 La Estrategia y los Planes Nacionales de Medio Ambiente

La Constitución española (artº 149.1.23º) reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección y de las competencias de gestión que éstas pueden asumir. Por ello corresponde a la Administración del Estado la definición de una **estrategia global** en esta materia, estrategia que no solo ha de adaptarse a las distintas situaciones que se dan en el conjunto del territorio nacional, sino que también ha de enmarcarse en el contexto de la Unión Europea (5º Programa Comunitario para el Medio Ambiente) y de la comunidad internacional (Cumbre de Río, etc...).

La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, como parte de los trabajos para la elaboración de un Plan Nacional de Medio Ambiente ha definido un planteamiento estratégico, partiendo de la selección de las cinco áreas de actuación prioritaria siguientes:

1. **Lucha contra la desertización:** el avance continuo de la desertización constituye el primer problema ambiental en España y las actuaciones a desarrollar coincidirían en gran medida con las necesarias para frenar el cambio climático.

2. **Gestión de los residuos:** se considera necesario actuar prioritariamente en este tema, creando sistemas generalizados de tratamiento, incentivos a la reducción, etc..., ya que España produce una cantidad de residuos per cápita, de todo tipo, similar a la de los países más desarrollados.
3. **Gestión del agua:** es necesario un enfoque integrado que fomente un uso racional de este recurso e incremente su calidad, así como el tratamiento posterior de las aguas residuales.
4. **Gestión de la biodiversidad:** el patrimonio natural y la riqueza de los ecosistemas y especies españolas debe ser preservado y gestionado adecuadamente superando el tradicional enfrentamiento entre protección ambiental y desarrollo económico.
5. **Calidad del medio ambiente urbano:** la mejora de la calidad medioambiental de las ciudades españolas, a través de actuaciones que se enfrenten a los problemas de congestión, ruido, contaminación y degradación ambiental se considera también un objetivo prioritario, coincidente en parte con actuaciones relacionadas con el cambio climático (reducción del CO₂, etc...).

El diseño de una política ambiental, a nivel nacional, se plantea con un nuevo enfoque que tiene en cuenta la situación institucional y los mecanismos del mercado que están en el origen de muchas situaciones, apoyándose para ello, en las siguientes líneas básicas:

- Coordinación interadministrativa e integración de la política ambiental en las políticas sectoriales.
- Participación ciudadana
- Generalización y mejora de los procedimientos de evaluación del impacto ambiental
- Reorientación de los mecanismos de mercado

La efectividad de las políticas ambientales y la consecución de los objetivos dependerá fundamentalmente de las acciones adoptadas a los niveles regional y local, dado el marco competencial en esta materia, correspondiendo al nivel estatal la definición del marco legislativo básico y de la estrategia global correspondiente.

En la definición de esta estrategia se han seleccionado tres líneas de acción tendentes a conformar un proceso de desarrollo sostenible:

- Una primera línea de acciones estratégicas encaminadas a la reducción de las carencias básicas en materia de medio ambiente.
- Una línea de actuaciones destinadas a integrar los objetivos medioambientales en las políticas sectoriales de las Administraciones públicas.
- Una línea de cooperación internacional y de participación en el desarrollo de políticas ambientales supranacionales.

Formando parte de esta estrategia global, el Gobierno español aprobó en febrero del presente año un conjunto de actuaciones ligadas a las áreas de acción prioritaria números 2 (gestión de los residuos) y 3 (gestión del agua) agrupadas en los siguientes Planes:

- * Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales 1995-2005
- * Plan Nacional de Residuos Peligrosos 1995-2000
- * Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005

Los citados Planes, concertados en sus líneas básicas con las Comunidades Autónomas, serán cofinanciados por el Estado (con cargo a recursos propios de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda o canalizando, en su caso, recursos procedentes de los Fondos de Cohesión de la Unión Europea) en un porcentaje del 25% de las inversiones totales estimadas en el caso de los Planes de Depuración de Aguas y de Residuos Peligrosos y del 50% en el del Plan de Recuperación de Suelos Contaminados.

El Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales tiene como objetivo fundamental garantizar la calidad de depuración y de vertido de las aguas residuales urbanas de acuerdo con los criterios de la Unión Europea y contempla, asimismo, una serie de medidas de acompañamiento que van desde la reducción en origen de la carga contaminante y el control de los vertidos hasta la restauración ambiental de las cuencas, entre otras. La inversión total que habrán de realizar las tres Administraciones (Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) se estima en una cifra del orden de los 1,8 billones de pesetas a lo largo de los diez años de vigencia del Plan - unos 14.000 millones de dólares - de los que el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente aportará unos 460.000 millones de pesetas - 3.600 millones de dólares.

El Plan Nacional de Residuos Peligrosos, que responde también a las prioridades y criterios establecidos por la Unión Europea, en particular a lo contenido en la Directiva 91/689, tiene como principales objetivos la reducción en origen de los residuos generados, el fomento del reciclaje y reutilización de los mismos y su adecuado tratamiento. La inversión total en los cinco años de su vigencia ascenderá a unos 180.000 millones de pesetas - 1.450 millones de dólares - de los que el Estado aportará un veinticinco por ciento.

El Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados, elaborado en base a un primer inventario que detectó la gravedad del problema (más de 4.500 emplazamientos potencialmente contaminados) se plantea como objetivo básico no sólo la prevención de la contaminación de los suelos sino también la recuperación concreta de los correspondientes a los emplazamientos detectados de mayor prioridad (por su situación junto a cascos urbanos o su posible afección a recursos hidráulicos) cuyo número es inicialmente de 274, así como la elaboración de normas específicas sobre la materia, hoy día inexistentes a nivel estatal. En los diez años de vigencia del Plan, la inversión total prevista asciende a unos 130.000 millones de pesetas - algo más de 1.000 millones de dólares - de los que el Estado aportará la mitad y las Comunidades Autónomas la otra mitad, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan derivarse de eventuales acciones legales contra los responsables de la contaminación de los suelos tratados.

Otros Planes de carácter medioambiental están en estudio o elaboración, en relación con otras de las cinco áreas de acción prioritaria antes enumeradas (por ejemplo, en relación con los problemas de la desertización, que está afectando gravemente a nuestro país, o con la mejora del medio ambiente urbano), en desarrollo de la Estrategia Nacional para el Medio Ambiente definida por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda del MOPTMA.

2.5 El Plan de Vivienda

Si bien la competencia en materia de vivienda corresponde a las Comunidades Autónomas, es al Estado al que compete la fijación de las condiciones generales que hagan posible el derecho constitucional a la vivienda y, en consecuencia el establecimiento del marco legal y financiero general (por corresponderle en exclusiva la competencia de fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de las bases de ordenación del crédito) y de la política de incentivos fiscales correspondiente.

El Plan de Vivienda 1992-1995 tenía como objetivo básico el de **facilitar el acceso a la vivienda** (en compra o en alquiler) a las personas que no pueden conseguir ese acceso en las condiciones actuales del mercado. Para ello estableció estrategias de distinto carácter:

- Estrategia de fomento del ahorro previo
- Estrategia de ayudas para el desarrollo de suelo urbanizado
- Estrategia de fomento del mercado de vivienda en alquiler
- Estrategia de subvenciones y ayudas a la adquisición de viviendas de protección oficial

- Estrategia de movilización del parque de viviendas existente mediante ayudas para adquisición de viviendas libres a precio tasado.
- Estrategia de ayudas estatales a la rehabilitación
- Estrategia de incentivos de carácter fiscal

El Plan, elaborado y concertado con las Comunidades Autónomas, definía las actuaciones protegibles, regulaba las fórmulas de financiación y determinaba las magnitudes macroeconómicas de la política estatal de vivienda. Pero son las Comunidades Autónomas las que han elaborado los correspondientes Programas anuales, calificado las actuaciones objeto de protección y canalizado los recursos estatales (en forma de **subvenciones personales y subsidiación de los tipos de interés** de los préstamos, básicamente). Cada Comunidad adquirió también compromisos de carácter presupuestario y de desarrollo de suelo.

El Plan 1992-1995 estableció unos objetivos de financiación de 400.783 viviendas y de suelo para otras 93. 326 viviendas; pero las previsiones presupuestarias del Estado han ido siendo objeto de reajuste en función del grado de cumplimiento por cada Comunidad Autónoma de los objetivos inicialmente establecidos, a favor de aquellas con mayor grado de cumplimiento de los compromisos asumidos. El Plan ha tenido así un grado de flexibilidad que le ha permitido adaptarse a la diferente dinámica de cada territorio, lo que ha hecho posible alcanzar ampliamente los objetivos previstos¹⁴.

Son de destacar en el Plan que ahora termina, la introducción, por primera vez de ayudas muy notables para la **adquisición y urbanización de suelo** destinado preferentemente a viviendas de protección oficial, así como las medidas de **fomento de la promoción de viviendas en alquiler y las ayudas a la rehabilitación**. Se amplió, asimismo el ámbito de la protección, haciéndola extensiva a adquirentes con ingresos anuales ponderados de hasta 5,5 veces el salario mínimo interprofesional e incluyendo las viviendas libres a precio tasado entre las que pueden ser objeto de ayudas; el abanico de posibilidades es así mucho más amplio, respondiendo al objetivo principal de facilitar el acceso a la vivienda, en cualquiera de sus formas, a quienes no pueden tenerlo en las condiciones normales del mercado.

Por otra parte, varias Comunidades Autónomas han elaborado, como desarrollo y complemento del Plan Nacional, sus propios Planes de Vivienda, lo que las ha permitido potenciar o completar determinadas líneas de ayuda en función de objetivos específicos ligados a la particular situación de su parque de viviendas y a las

¹⁴ El grado de transformación urbana que ha supuesto la ejecución del Plan ha sido puesta de manifiesto por el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España, en su contribución al presente Informe, como caso atípico en el proceso de construcción de las ciudades europeas.

características sociales de la demanda en su territorio (fomentando, por ejemplo, la autorehabilitación o la autoconstrucción, etc...).

El Gobierno, previos los acuerdos alcanzados con las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de los días 23 y 24 de noviembre de 1995, ha aprobado un nuevo Plan de Vivienda 1996-1999 que, prolongando la vigencia del actual marco normativo, introduce determinadas modificaciones en función de dichos acuerdos.

El Plan 1996-1999, prevé la financiación de un total de 500.000 actuaciones (objetivo cuantitativo similar al del Plan cuya vigencia finaliza el presenta año) pero introduce modificaciones en varios aspectos, entre los que cabe resaltar los relativos a la redefinición y al fortalecimiento de las **Áreas de rehabilitación**; la creación de una línea de ayudas a medio y largo plazo para la creación de **patrimonios públicos de suelo** destinados a la construcción de viviendas de protección oficial; la posibilidad, inédita hasta ahora, de que el Estado **cofinancie las viviendas de promoción pública** de las Comunidades Autónomas destinadas preferentemente a alquiler para familias de ingresos bajos; la de que se acojan a financiación cualificada **nuevas tipologías de vivienda** (destinadas a colectivos específicos, como los jóvenes o la tercera edad); y la posibilidad, asimismo, de que se acojan a dicha financiación **experiencias piloto de carácter medioambiental** (viviendas de menos consumo energético y de agua, viviendas construidas con materiales reciclables no contaminantes, etc...).

El Plan, sin perjuicio de la estabilidad que le confiere su carácter plurianual, podrá ser revisado anualmente, si se considera necesario y existiera el suficiente consenso entre las Administraciones implicadas.

3. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA UN PROGRAMA HÁBITAT ESPAÑOL

En función de las prioridades señaladas en el diagnóstico que figura en el apartado anterior, y de los planes y políticas (a medio y largo plazo) que se han descrito en este apartado, con los que se está haciendo frente a la situación actual, cabe plantearse cuáles son los principales retos a los que España ha de enfrentarse, en materia de vivienda y de asentamientos humanos, en los próximos años, así como las posibles líneas de acción que deberían seguirse para alcanzar los objetivos ligados a dichos retos. Estos planteamientos constituirán la base para la definición de un Programa HÁBITAT para España, en la línea de los objetivos y compromisos de la "HÁBITAT Agenda" que se está elaborando como documento final de la Conferencia.

El marco conceptual en el que se plantean estas líneas es el del **desarrollo sostenible** en su sentido más amplio: el de las condiciones a promover en la vivienda y en las ciudades para que la sociedad española, en su conjunto, avance hacia un desarrollo equilibrado capaz de preservar el capital natural que asegura el

mantenimiento de la vida y el bienestar humanos de nuestra generación y de las generaciones futuras.

El reto principal del hábitat es la propia ciudad: la ciudad es un activo físico y humano fundamental, de la sociedad, y el de mayor potencialidad para su desarrollo. Pero siendo un instrumento determinante para el crecimiento de la economía y la creación de empleo, y para el desarrollo social y cultural, sufre también fracturas sociales y genera una gran insostenibilidad ambiental:

La situación se resume en dos problemas básicos relativos a la construcción y funcionamiento de las ciudades españolas:

- las ciudades no siempre funcionan en un marco de **desarrollo sostenible** que satisfaga condiciones de habitabilidad suficientes, ni que permita su mantenimiento a largo plazo, y, por lo tanto, a las futuras generaciones.
- con frecuencia, se produce urbanización sin hacer ciudad. El **derecho a la ciudad**, debe ser entendido como el establecimiento de una serie de garantías de calidad de vida, generalizables a todos los ciudadanos, incluyendo vivienda, empleo, servicios, entorno, etc.

Frente a estos retos es necesario un mayor liderazgo público, social, en la concepción de la ciudad y en su construcción. Así, por ejemplo, el medio ambiente y el desarrollo local siguen siendo cuestiones sectoriales, sin que las ciudades se planteen globalmente los retos de la sostenibilidad y la cohesión social.

La ciudad sigue sin plantearse como una cuestión de Estado, que debe acometerse por todos los gobiernos, con el máximo consenso social y político, y provocando la participación de los agentes sociales en el desarrollo de un proyecto común en cada ciudad. La cooperación entre las administraciones es manifiestamente mejorable y el marco en el que se producen las actuaciones urbanas sigue privilegiando la infraestructura urbana (las obras), y los servicios públicos vinculados, frente a lo que se entiende como Estado del Bienestar (servicios urbanos, salud, educación, cultura y seguridad social).

El resultado es un gobierno de la ciudad y unos mecanismos para su construcción, que no siempre se adaptan a los problemas de los ciudadanos y las empresas productivas, y que puede resumirse de la siguiente manera:

- La gobernabilidad se apoya fundamentalmente en políticas sectoriales (económicas, sociales, urbanísticas, ambientales, etc.) que se aplican, en ocasiones, de forma excesivamente burocratizada, sin capacidad de desarrollar políticas que aborden de forma integrada los problemas, y por organismos (incluidos los ayuntamientos) que se encuentran, en algunos casos,

políticamente distantes de las comunidades sociales, en que se desarrollan los problemas.

- La ciudad física, o construida, está dirigida por conceptos urbanísticos demasiado funcionalistas, basados en el coche, y por los mecanismos del mercado inmobiliario (sistema de precios, coyunturas, etc), que determinan muchos problemas de sostenibilidad, segregación y exclusión social.

Se examinan a continuación los principales retos a los que ha de enfrentarse la sociedad española en los próximos años, en relación con tres grandes áreas temáticas:

- * La vivienda adecuada para todos
- * La ciudad sostenible y su entorno territorial
- * La gobernabilidad de las ciudades

3.1 La vivienda adecuada para todos

Cabe señalar, como retos básicos para España en relación con este tema-clave de la Conferencia, los siguientes:

*** Facilitar el acceso a la vivienda:**

Ello supone favorecer el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, cumpliendo así el mandato constitucional al que se hizo referencia en el apartado B de este Informe, en cualquiera de sus formas (propiedad o alquiler), mejorando la eficiencia del mercado y a través de otras medidas de carácter financiero o fiscal.

En este sentido es esencial una política de suelo que permita poner en el mercado, al menor coste posible, suelo urbanizado suficiente para absorber la demanda de construcción de nuevas viviendas: el Plan Urgente de Urbanización de Suelo cuya realización acordó recientemente el Gobierno español es un ejemplo de este tipo de acciones.

De manera particular es necesario apoyar, además, a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, a través de regímenes especiales de protección y ayudas públicas, para que puedan tener acceso a la vivienda que no pueden obtener en las condiciones normales del mercado.

En esta línea, el Plan de Vivienda 1992 - 1995 y el Nuevo Plan recientemente aprobado 1996 - 1999, contemplan medidas específicas de fomento de la promoción de viviendas en alquiler, de ayudas a las familias de menores ingresos o incluso de que puedan acogerse a una financiación cualificada nuevas tipologías de vivienda destinadas a colectivos muy concretos (jóvenes, tercera edad,...).

*** Favorecer la reutilización del parque de viviendas existente:**

En España existe un importante parque de viviendas, en buena parte subutilizado o abandonado como consecuencia de su inadecuación física o funcional (o de ambas circunstancias). Esta situación supone un despilfarro de recursos y contribuye a la "insostenibilidad" del crecimiento urbano al dirigirse la demanda hacia la urbanización de nuevos suelos donde ubicar las viviendas adecuadas a la demanda existente.

Ello requiere medidas que favorezcan la rehabilitación de viviendas y la mejora de las condiciones de habitabilidad de las inadecuadas, para que puedan entrar en el mercado y ser reutilizadas.

*** Mejorar su eficiencia energética y medioambiental:**

Tanto por sus características constructivas (materiales, técnicas de construcción e instalaciones) una gran parte de las viviendas existentes (y también de las de nueva construcción) son, con independencia de su calidad, claramente ineficientes desde el punto de vista de ahorro de energía, consumo de agua y, en general, de sus aspectos medioambientales.

Su repercusión en el desarrollo sostenible de la ciudad es importante, por lo que se requieren medidas, tanto normativas como de apoyo financiero y fiscal que favorezcan las actuaciones encaminadas a mejorar dicha eficiencia y que contribuyan a la adaptación de las viviendas a las condiciones climáticas de las distintas regiones españolas. En este sentido, el compromiso reflejado en el Nuevo Plan de Vivienda 1996 - 99 para desarrollar la exigencia de la Certificación Energética de los Edificios (en cumplimiento de la Directiva 93/76/CEE) constituye un paso fundamental.

En particular, las edificaciones con viviendas en alquiler ocupadas por inquilinos con rentas antiguas, no generan recursos que permitan a sus propietarios invertir en la mejora de sus instalaciones y, en general, de sus condiciones de habitabilidad. La aprobación, en noviembre de 1994, de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, que permite una actualización progresiva de las rentas más antiguas, junto a determinadas ayudas sectoriales (por ejemplo, las del Ministerio de Industria y Energía destinadas a fomentar el

ahorro y la utilización de energías menos contaminantes), favorecerá este necesario proceso.

*** Considerar la vivienda inseparable de su entorno:**

El entorno urbano de la vivienda (equipamientos públicos, espacios libres, etc...) constituye un complemento necesario e inseparable de ella para asegurar un nivel adecuado de calidad de vida.

La vivienda no puede hoy plantearse separadamente como un elemento al margen del entorno que constituye su ecosistema inmediato; la vida urbana se desarrolla en la vivienda y en los espacios y equipamientos públicos que la rodean, a nivel de barrio en un primer escalón y a nivel del conjunto urbano en un segundo escalón del que el barrio constituye un elemento del sistema global.

Las actuaciones en materia de vivienda han de considerarse, por ello, incardinadas en la construcción de la ciudad, enlazando así con el segundo de los grandes temas aquí considerados.

3.2 La ciudad sostenible y su entorno territorial

Los principales retos a tener en consideración en relación con este segundo tema-clave, son los siguientes:

*** Recuperar el concepto de ciudad frente a la mera urbanización.**

Las ciudades españolas se expanden, aunque las grandes no tengan crecimiento poblacional. Las áreas de centralidad de las ciudades se congestionan de actividad y tráfico, y también los itinerarios más afectados por el incremento de la movilidad.

La tendencia es a un mayor consumo por habitante de techo residencial y de suelo urbano para empleo y servicios, y a una mayor motorización y crecimiento de la movilidad. Si la renta disponible crece durante unos años, amplios sectores de la población, consumirán más suelo, más coches, y más productos en general. Todo ello implicará un mayor consumo de recursos y producción de deshechos, si se mantiene la actual organización y gestión de la ciudad y las actuales pautas de comportamiento.

La expansión se produce, en ocasiones, dejando agujeros negros en la ciudad, como las áreas centrales, o periféricas, de industria y servicios abandonadas, y como los barrios deteriorados, y barrios en declive social, que quedan fuera de los mercados, con alto desempleo y sin inversión productiva, estancados en situaciones de vulnerabilidad cuando no de marginalidad.

La ciudad se desarrolla al margen de estas zonas, al margen de las infraestructuras ya realizadas, muchas veces infrautilizadas, y de los solares o el suelo semiurbanizado. Se invierte, en nueva urbanización discontinua, en áreas alejadas o aisladas, que exigirán la ampliación de las infraestructuras, sin producir ninguna sinergia sobre las áreas en declive, favoreciendo la segregación social y funcional.

Además, esta extensión permanente, discontinua y funcionalista, ocupa de forma desproporcionada el campo y desestructura los sistemas naturales, afectando aceleradamente el medio ambiente y degradando, especialmente, los ecosistemas de los que depende el funcionamiento de las ciudades, los que las soportan, tanto por la ocupación directa de su suelo, como por la explotación de recursos, transporte y disposición de deshechos.

Se produce así una quiebra del concepto de ciudad, y se construye un tipo de barrio y ciudad que no se corresponde con el tradicional, asumido por la conciencia colectiva, que permite una vida social mas intensa e integrada.

Es este un proceso de urbanización insostenible a largo plazo, tanto social como ambientalmente, que además es perjudicial para el crecimiento económico, por lo que la recuperación del concepto tradicional de la ciudad, más allá del mero desarrollo de la urbanización, es una exigencia insoslayable.

*** Lograr la ciudad próspera y cohesionada:**

Las economías locales y nacionales se abren progresivamente y las ciudades son cada vez más interdependientes del conjunto y, en particular, de determinadas redes, según sea la base de su economía y sus relaciones con los mercados.

En las últimas décadas muchas ciudades han realizado grandes esfuerzos en la creación de infraestructuras destinadas a mejorar su competitividad, con resultados desiguales, por la falta de estrategias globales de desarrollo, de incorporación y concertación suficiente con los agentes sociales, y por la falta de políticas complementarias para conectar al conjunto de la ciudad a los sectores mas desfavorecidos, con las posibles ventajas de las nuevas

infraestructuras y las actividades avanzadas que, en su caso, éstas conseguían atraer.

Las ciudades y regiones carecen en general de planes para orientar su desarrollo, adecuadamente:

- los Planes de Desarrollo Regional son, con frecuencia, documentos formales y burocráticos entre administraciones, que no se someten al suficiente debate social y político respecto a sus objetivos y programas estratégicos, ni se conciertan con los agentes sociales.
- las regiones suelen carecer de estrategias de desarrollo territorializadas, y los planes territoriales regionales cuando se abordan son planes limitados a competencias físicas, y con una participación pública restringida por plazos y procesos reglamentarios de información.
- los planes estratégicos municipales carecen de operatividad en la mayoría de sus propuestas, y, en general se han sesgado hacia un planteamiento reduccionista de la competitividad basado en las actividades emergentes, las grandes infraestructuras y la promoción externa de la ciudad. Los planes urbanísticos se limitan a plantear los usos del suelo y los mecanismos inmobiliarios de promoción.

No se formulan, por lo tanto, estrategias que contemplen desarrollo, sostenibilidad y cohesión en paralelo, ni se abordan los problemas en los ámbitos espaciales adecuados, a pesar del voluntarismo que muestran muchos municipios cuando abordan sus planes tocando temas de otros colindantes y de ámbitos superiores sin lograr la adecuada coordinación. Las experiencias de trabajo en órganos mancomunados, comarcales o subregionales, son escasas y suelen referirse a cuestiones sectoriales (transporte, agua, residuos, etc) a través de organismos especializados de gestión, de representación indirecta.

Tampoco existe la práctica del estudio de los impactos locales de las políticas y actuaciones sectoriales, en aspectos sociales, económicos y ambientales, que debería producirse desde el inicio de la toma de decisiones, especialmente cuando no existen estrategias de desarrollo globales y consensuadas. Como consecuencia, de la imprevisión de estos efectos, se comprueba a posteriori como se han generado problemas que, en muchos casos, habrían podido ser evitados o compensados con otras medidas, diseñando paquetes de políticas.

Esta falta de previsión conduce también a que no se aprovechen adecuadamente las ventajas de competitividad de muchas ciudades, especialmente para los mercados propios y próximos, no generándose suficiente empleo en el conjunto de la ciudad, por falta de políticas integradas y complejas que favorezcan las relaciones necesarias y rompan los cuellos de botella que impiden que áreas y actividades

vulnerables dispongan de condiciones para desarrollar actividades económicas basadas en sus propios recursos, conectándose a los mercados.

Un reto importante para la prosperidad y cohesión de las ciudades es la creación de los ambientes productivos adecuados, especialmente en los barrios o áreas en declive, así como el logro de la conexión de las áreas en recesión, con los mercados locales y con las actividades dinámicas de las áreas de "oportunidad", de economía expansiva, que asientan actividades modernas.

*** Reducir la "huella de la ciudad" en el territorio:**

Las ciudades son sociedades humanas, ecosistemas abiertos que dependen de los intercambios con el exterior del territorio que ocupan. Para su funcionamiento necesitan tener garantizada la aportación de suministros externos, su distribución y utilización interna, y la posterior exportación de productos y expulsión de residuos al exterior.

La ciudad debe conformar su espacio, y organizar las actividades que se realizan en su seno, para la mejor habitabilidad de la población, asegurando también el mantenimiento o mejora de estas condiciones para los habitantes futuros, y sin comprometer la sostenibilidad de sus diversos ámbitos de influencia, en áreas próximas, en otras alejadas, o en aspectos globales del planeta por efecto agregado del conjunto de ciudades.

El reto está pues en lograr mejorar la habitabilidad interna manteniendo la sostenibilidad global, es decir, sin incrementar los impactos ambientales globales ni destruir innecesariamente los recursos locales, ni los de otras áreas que la sustentan, procurando un balance positivo en el capital natural de las mismas que evite nueva degradación y permita recuperar la producida con anterioridad, aún no compensada.

La creciente población de ciertas áreas, y la concentración en otras de actividades económicas, como la industria y el turismo, suponen una presión sobre las ciudades y el territorio, con el consiguiente deterioro de los recursos naturales

Cuando el deterioro se produce de forma incontrolada, por falta de previsión y limitación de las posibilidades de carga de los sistemas naturales, se crean situaciones de gran gravedad para el medio natural y para las actividades humanas (escasez de agua, deforestación, desertización, pérdida de biodiversidad, etc.).

Se debe establecer la protección de los ecosistemas por su valor natural y social, comprobando sus capacidades de carga y limitando la explotación de

sus recursos, mediante los estudios, planes y actuaciones necesarias, y promoviendo el consenso social y político. No se trata sólo de proteger ciertos ecosistemas singulares, sino de comprender el valor de los sistemas naturales entendidos globalmente, como la atmósfera, el agua, el suelo, o el paisaje, y tomar medidas para controlar los efectos agregados que los deterioran.

La habitabilidad urbana presenta aún situaciones de degradación elevada que puede mejorarse al tiempo que se reducen los impactos sobre otros ecosistemas. Las mejoras de habitabilidad que contemplen los aspectos ambientales y sociales contribuirán a la sostenibilidad global de la ciudad y el territorio.

*** Dar prioridad a la mejora de la ciudad existente:**

Se han expuesto muchos retos del hábitat en España en el momento actual. Las expectativas para su resolución están puestas en las ciudades, por ser el modo de vida de la gran mayoría de la población y un activo básico de la sociedad.

De su mayor éxito o fracaso dependerán el bienestar y la sostenibilidad. Las ciudades están ahí, y han de ser la base de la sostenibilidad global, y la base del estado del bienestar (empleo, servicios, etc.) de una población urbana creciente.

Para ello hay que plantear objetivos para los conflictos conocidos, e identificar los procesos interrelacionados con éstos que deben abordarse para lograr los efectos deseados. Dado el gran número de retos y la complejidad de los mismos, es necesario priorizar los criterios de intervención.

La primera consideración a tener en cuenta es que los retos expuestos no cuestionan tanto el cómo construir nuevas ciudades, sino, fundamentalmente, el qué hacer con lo que tenemos: un medio en degradación y unas ciudades ineficientes, sobre todo ante los objetivos de sostenibilidad, cohesión social y competitividad.

Hay que reestructurar las ciudades existentes, rehabilitarlas, regenerar sus áreas en declive, aprovechar las infraestructuras infrautilizadas. El reto fundamental de la ciudad es crecer hacia dentro, y hacerlo bien, creando prosperidad, equidad y sostenibilidad, independientemente de si algunas ciudades puedan requerir en ciertos momentos expansiones y cierto crecimiento hacia el exterior.

3.3 La gobernabilidad de las ciudades

La gobernabilidad de las ciudades y, en general de los territorios sobre los que éstas se asientan y sobre los que interactúan, constituye un tema complejo en el que se entremezclan cuestiones competenciales y de coordinación administrativa con cuestiones de articulación de la participación ciudadana, de la búsqueda de la equidad y de la cohesión social, de obtención de recursos financieros o de planificación y gestión urbana. Los principales retos a considerar en relación con esta gobernabilidad, son los siguientes:

*** Necesidad de actuaciones integradas:**

Las ciudades tienen nuevos problemas, pero, su problema principal es que suelen disponer de unos mecanismos de gestión inadecuados para abordarlos, tanto en cuanto a medios como en cuanto a organización. La gestión de la ciudad tiende a compartimentarse sectorialmente, pretendiendo la simplificación y agilización de procedimientos, sin un marco de actuación que aborde los problemas integralmente.

Estas consideraciones son de particular importancia si se tiene en cuenta que, además:

- cada actuación afecta intereses concretos que, con objeto de no salir perjudicados, procuran normalmente que la toma de decisiones reduzca el número de factores a contemplar.
- los agentes, públicos y privados, que han de desarrollar las actuaciones, cuentan con medios escasos y optan, normalmente, por las soluciones que les resulta fácil instrumentar, rechazando actuaciones más complejas y novedosas, especialmente si implican la colaboración con otros agentes, compartiendo la capacidad de control del desarrollo de la actuación.

Como consecuencia se observa, generalmente, la falta de un mayor análisis de los problemas y de los efectos de las propuestas de intervención. Muchos problemas sobre los que se actúa (tráfico, barrios desfavorecidos, abastecimiento de agua, etc.) se mantienen indefinidamente, algunos se agravan y, a veces, incluso se crean más problemas. El resultado es un aparente despilfarro de recursos, así como el aumento del gasto social y de la degradación ambiental que algún día habrá que abordar.

Es necesario redefinir la gestión para actuar conjuntamente en distintas dimensiones de la ciudad, superando políticas sectoriales e incorporando a los agentes sociales. Solo así se conseguirá que las distintas actuaciones, a corto y largo plazo sumen sus efectos, en la dirección del desarrollo sostenible.

Entre las posibilidades de actuación, que deben estudiarse, las hay complejas y de efecto a largo plazo, y también hay medidas sencillas. Pero lo que fundamentalmente hace falta es un proceso de reflexión colectiva que permita asumir nuevos valores y obtener consenso social y político para abordar los retos que se presentan.

*** Adecuar la gestión al ámbito territorial de los problemas:**

El esfuerzo por lograr mejorar las prácticas políticas y administrativas, y dotar al territorio y las ciudades de un buen gobierno, implica estudiar en cada caso los ámbitos territoriales adecuados a la resolución de cada problema, y la mejor articulación de competencias para la intervención.

La reconsideración de territorios y competencias, no debe conducir necesariamente a fuertes reestructuraciones de unos y otras, dentro de y entre las administraciones, especialmente a corto plazo. Más bien debe provocar la coordinación y cooperación entre ellas. La ciudad es un sujeto vital para todos los niveles de gobierno.

Los retos enunciados suponen la actuación en ámbitos territoriales diversos, que no se corresponden normalmente con los niveles territoriales de gobierno, como: el barrio, el distrito o área submunicipal, las ciudades plurimunicipales y metrópolis, las comarcas y áreas subregionales, los sistemas naturales sub o supraregionales, etc...

Los gobiernos municipales, regionales y nacional deberán encontrar fórmulas adecuadas de cooperación en cada caso, e incorporar a la población afectada a través de los órganos de representación instituidos, o con nuevas fórmulas cuando sea conveniente.

*** Fortalecer la autonomía local y la participación ciudadana:**

El municipio es el gobierno más cercano al ciudadano, y es por ello, en el que hay que apoyarse para desarrollar actuaciones locales. Los problemas no se van a acometer con políticas más adecuadas si los municipios no

asumen el protagonismo local en las políticas de desarrollo, cohesión y sostenibilidad.

Para ello deben elaborar planes estratégicos, o marcos de actuación, consensuando social y políticamente objetivos y programas de desarrollo, que permitan programar actuaciones con visión de medio y largo plazo.

El liderazgo municipal no puede realizarse al margen de otros gobiernos de nivel superior, ni de municipios próximos, para todos los programas de actuación que superen su territorio o su competencias. La coordinación interadministrativa debe basarse en la cooperación.

Asimismo corresponde a los ayuntamientos encontrar las formas de incorporar a los agentes locales y la ciudadanía a participar en políticas activas, superando los problemas derivados de la falta de adecuación que en los grandes municipios hay entre la circunscripción electoral y los barrios, u otros ámbitos de actuación.

Sin embargo, la cooperación con los vecindarios se ha reducido, en general, en las dos últimas décadas, como consecuencia de los esfuerzos empleados en la creación, capacitación y consolidación de los nuevos ayuntamientos democráticos. Escasas ciudades han hecho esfuerzos de descentralización, y son pocas las actuaciones que cuentan con una participación real del vecindario.

La colaboración con el sector privado es también escasa, ya que el sector público no asume suficientemente su papel de promotor de propuestas a las que incorporar a los privados, y tiende, bien a liberalizar los sectores de intervención, bien a asumir las actuaciones con un protagonismo excesivamente excluyente.

Estos planteamientos hacen necesaria una reconsideración de la actuación pública, a partir del municipio, dotando a los de mayor tamaño de la de los mecanismos de participación local (de barrio) de los que carecen y creando las estructuras subregionales o plurimunicipales para las actuaciones que les desbordan. El incremento de la autonomía local y de sus competencias sigue siendo un reto que requiere reflexión y debate.

*** Fomentar la cooperación interadministrativa:**

Los retos del desarrollo sostenible exigen una mayor integración y cooperación en la actuación de todos los agentes públicos. Hay que reenfocar el gobierno del territorio coordinando la ordenación territorial, la

coordinación de inversiones, la gestión urbana, el desarrollo local, y las políticas social y ambiental. Y para ello hace falta organizar en torno a estrategias de actuación a los agentes dependientes de los distintos niveles de la administración: el sistema territorial nacional, las regiones y sistemas subregionales, las ciudades y dentro de ellas los barrios.

A pesar de que en la última década se han desarrollado formas de cooperación interadministrativa en muchas actuaciones a distinto nivel, aún falta concienciación social y política respecto a la necesidad de actuar de forma integrada. Es común, encontrar posturas que pretenden excluir a otras administraciones o agentes de la toma de decisiones, en base a la prevalencia de una competencia sobre las demás, cuando en muchos casos es más efectivo el trabajo consorciado.

Es conveniente desarrollar progresivamente los principios del federalismo cooperativo aplicados a las políticas de ciudades, es decir, reducir las relaciones jerárquicas y emplear las relaciones cooperativas y contractuales. Lo cual supone la aceptación de un desafío para desarrollar una política con ambiciones de integralidad por parte de todos los niveles de gobierno, incluyendo las políticas de la Unión Europea.

3.4 El proceso hacia la sostenibilidad

Los anteriores retos requieren también el planteamiento de estrategias diferenciadas entre las áreas urbanas y las rurales, necesarias cada una de ellas para el buen funcionamiento de la otra. Las correspondientes líneas de acción deben tener presente, por otra parte, los principios básicos del desarrollo sostenible citados al principio de este Informe, como guía y referencia permanente.

El desarrollo sostenible de las ciudades, es el único desarrollo posible a largo plazo, y, por lo tanto, el único aceptable como marco de trabajo. Es un desafío político fundamental para la democracia, y para el gobierno de las ciudades.

Ningún agente por sí mismo puede desarrollar las actuaciones necesarias. Hace falta una concertación amplia de todos los sectores sociales para definir y desarrollar las políticas adecuadas.

Es necesaria una respuesta fuerte basada en acuerdos políticos, sociales e institucionales para definir estrategias que orienten las actuaciones de forma continuada y duradera, asumiendo que la cuestión de las ciudades y el desarrollo sostenible, es una cuestión de Estado.

No se trata sólo de nuevas políticas necesarias sino de un debate a todos los niveles para alcanzar un consenso que reoriente las políticas económicas y sectoriales, y establezca mecanismos de toma de decisiones y de gestión que contemplen los nuevos objetivos y se coordinen en cada caso en el nivel y en el ámbito territorial adecuados a cada problema.

La complejidad de los problemas que se nos resisten requiere, probablemente, la aplicación de más recursos, pero sobre todo reconsiderar la manera de aplicar los existentes, romper barreras y cooperar ampliando la base social e institucional, integrando los recursos en nuevas formas de actuación. Este es quizás el principal reto, en estos momentos.

La elaboración de un Programa HÁBITAT para España es, fundamentalmente, un **proceso hacia la sostenibilidad** y ello requiere un previo debate sobre los temas más importantes que afectan a la vivienda, a la ciudad y al territorio, debate en el que tengan una participación activa todos los agentes sociales e institucionales y que, al tiempo que profundicen en la problemática y propongan nuevas formas de actuación, contribuyan a la creación de opinión y al **cambio de los hábitos de consumo** que están en la raíz del desarrollo no sostenible de nuestra sociedad.

Se propone, en este sentido, la creación de **Foros de debate** que se articulen en torno a algunos temas clave, como pueden ser:

- * Vivienda (la política de suelo, el derecho a la vivienda, la rehabilitación, etc...).
- * Ciudades y territorio (la ciudad como ecosistema, la ciudad accesible, el barrio y la escala local, las áreas vulnerables, la gestión de los recursos naturales, políticas de transporte, etc...)
- * La gobernabilidad de la ciudad (democracia local, información y participación, la cooperación administrativa, etc...).
- * La economía de la ciudad (competitividad y creación de empleo, economía "verde", cooperación público-privada, etc...).
- * Aspectos sociales (lucha contra la exclusión social, políticas específicas para grupos desfavorecidos, mujer y ciudad, etc...).

Las acciones nacionales ya en marcha o planteadas a las que se ha hecho referencia en los primeros epígrafes de este apartado, podrían reorientarse y complementarse así, en la línea de las conclusiones de este proceso, que persigue unos objetivos de sostenibilidad para el próximo futuro de conformidad con los objetivos generales de la Conferencia Mundial HÁBITAT II.

D. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1. LINEAS GENERALES. CRITERIOS Y PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESPAÑOLA

1.1 Instrumentos y medios

España, país desarrollado de tipo medio, miembro de la Unión Europea, y unido por vínculos históricos y culturales de especial fuerza con los países iberoamericanos, ha empezado a definir en el último decenio, a través de una política exterior renovada, el lugar que le corresponde ocupar en un mundo como el actual, pequeño, interdependiente, cerrado ecológicamente y con una base de recursos naturales amenazada, que experimenta graves problemas por la persistencia de extensas zonas de pobreza y por un ritmo de crecimiento demográfico insostenible. Ante tal panorama, la respuesta de los países desarrollados ha sido la puesta en marcha de políticas de cooperación. Estas políticas, imprescindibles hoy en la conducta internacional de los países desarrollados, son al mismo tiempo, un instrumento poderoso de vinculación entre las sociedades, y, especialmente, de conexión del mundo empresarial y de las organizaciones ciudadanas. En ese contexto, España pone en marcha su propia política de cooperación, con los objetivos siguientes:

- Hacer una contribución significativa al desarrollo de los países receptores.
- Reforzar las líneas de acción de nuestra política exterior, con el doble objetivo de:
 - * ayudar a construir un mundo seguro y en desarrollo, para lo que es importante el diálogo político que lleve a la elaboración de políticas internas viables a largo plazo en los países terceros.
 - * más a largo plazo, que nuestra acción espese la red de intercambios con los países receptores de ayuda.
- Contribuir a la consecución de la paz, la estabilidad y la seguridad mundial.
- Impulsar y articular la participación ciudadana en la acción exterior.

Tales objetivos quedan, asimismo, reflejados en el actual Anteproyecto de Ley de Cooperación, informado favorablemente por el Consejo de Cooperación al Desarrollo, que señala como principios rectores de la política española de cooperación internacional, los siguientes:

- a) El reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- b) El respeto de los derechos humanos, y la igualdad de derechos y libertades de todas las personas y pueblos.
- c) El compromiso con la democracia y las libertades públicas, y,
- d) La participación ciudadana en la consecución de un desarrollo sostenido y sostenible.

Sobre la base de todo lo anterior, se pueden distinguir los siguientes rasgos que caracterizan la filosofía y métodos de la cooperación española:

- **Concentración en el desarrollo humano**, partiendo de la consideración de la persona como objeto principal de toda política de desarrollo. Se da prioridad a las políticas de gasto social; se concentra la ayuda en los países más desfavorecidos, y, dentro de ellos, a los núcleos de población más pobres y vulnerables; se refuerzan así programas específicos de eliminación de tensiones sociales y apoyo a los procesos de paz en ciertas zonas; y se apoya las políticas que consoliden el estado democrático y la modernización de las instituciones. Se completa todo lo anterior con programas de ayudas de emergencia, ejecutados directamente o a través de los organismos internacionales competentes.
- **Contribución al despliegue económico de los países beneficiarios**, partiendo de la idea de que la articulación y potenciación de sus economías es requisito imprescindible para lograr un desarrollo y crecimiento autosostenidos.
- **Concentración y especialización geográfica y sectorial.**
- **Cooperación integral**, entendiéndolo por ello la coordinación de flujos públicos y privados con el objetivo de integrar al sector privado en nuestra cooperación.
- **Distinción del tipo de cooperación en función del nivel de desarrollo de los países receptores.**
- **Coordinación con otros donantes y con organismos multilaterales**, especialmente, en la Unión Europea.
- **Atención especial a la consecución de un desarrollo sostenido** que tenga en cuenta el **impacto medioambiental, los temas de población y de desarrollo social.**

- **Incorporación de la perspectiva de género a los programas y proyectos, de modo que se garantice la participación de la mujer como agente activa en el proceso de desarrollo.**
- **Integración de los programas de condonación de la deuda en la cooperación al desarrollo.**

1.2 La cooperación Internacional al desarrollo o ayuda oficial al desarrollo (AOD)

Anualmente para organizar la cooperación internacional, se elabora el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) que recoge las distintas actuaciones programadas de la cooperación española: la cooperación internacional, según los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se califica como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) cuando satisface los requisitos de:

- a) los fondos para la cooperación provienen del sector público, bien en forma de donaciones o como préstamos o créditos blandos;
- b) el elemento de liberalidad de los créditos blandos es de al menos un 25%;
- c) tiene por objetivo esencial la mejora del desarrollo económico y el nivel de vida de los países en vías de desarrollo (PVD); y,
- d) el país beneficiario figura incluido en la lista de PVD elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

En España, el coste previsto para la cooperación internacional al desarrollo en el Plan Anual de Cooperación Internacional para 1995, es de 277.668 millones de pesetas distribuidos en 142.606 millones para cooperación bilateral, y 135.061 millones para cooperación multilateral.

Sin embargo, de esos 277.668 millones, sólo se considera Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) 190.741 millones, de los que 126.071 son destinados a ayuda bilateral y 64.669 a multilateral.

Se analiza a continuación la cooperación multilateral y la bilateral en la actualidad:

1.2.1 Cooperación Multilateral

Comprende las cuotas y contribuciones a organismos internacionales. La previsión de gastos de la AOD para 1995 en la cooperación multilateral se eleva a 64.669 millones.

Los instrumentos a través de los que España desarrolla esta cooperación multilateral son:

- La política comunitaria de cooperación al desarrollo, que se articula a través de: el **Fondo Europeo de Desarrollo (FED)**; y el **capítulo VII del Presupuesto Comunitario Ordinario** que financia programas de cooperación con países en vías de desarrollo. La contribución española a este componente se estima en 48.108 millones de pesetas.
- **Las Organizaciones Internacionales Financieras**: aportaciones que se estiman en 10.278 millones de pesetas.
- **Los Organismos Internacionales no Financieros**, con unas aportaciones estimadas en 6.282 millones de pesetas.

1.2.2 Cooperación Bilateral

Se refiere a las relaciones que se establecen directamente entre el país donante y el beneficiario de la ayuda, y, también, las que se realizan con organismos internacionales, en caso de que el país donante pueda decidir el programa concreto a que deben ser destinados los fondos o el país receptor de los mismos. La previsión de gastos de la AOD en la cooperación bilateral para 1995 se eleva a 126.071 millones.

Sus componentes básicos son:

- **Créditos FAD**, estimándose sus desembolsos netos para 1995 en 80.000 millones de pesetas. (Para 1.996 está prevista una importante disminución en la estimación de desembolsos netos de créditos FAD, haciendo a la AOD menos dependiente de su componente crediticia, previéndose, en cambio, una variación positiva en las estimaciones del resto de componentes de la AOD).
- **Programas/Proyectos de Asistencia Técnica, Cultural, Científica; Ayuda Alimentaria; Ayuda de Emergencia; Subvenciones a ONGDs**, habiéndose previsto un gasto de 32.676 millones. En el caso de las subvenciones a las ONGD,s, al crédito inicialmente previsto en 1995 de 792 millones de ptas., hay que añadir el crédito ampliable de 7.500 millones de ptas. en la convocatoria ordinaria; así como 2.573 millones de ptas. en la convocatoria del IRPF.

- La Cooperación oficial descentralizada llevada a cabo por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que se estima en 13.395 millones.

2. COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN LOS SECTORES DE VIVIENDA Y DE DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

2.1 Programas y actividades prioritarias en materia de vivienda y asentamientos humanos

La cooperación española en vivienda y asentamientos humanos se centra en:

- Promoción del intercambio de información y documentación.
- Fortalecimiento de la gestión de las Administraciones locales.
- Proyectos de vivienda, suministro y depuración de agua, tratamiento de residuos urbanos.
- Asesoramiento técnico en planificación urbanística.

Tales líneas de actuación se han abordado, a través de los años, desde perspectivas diferentes. En la actualidad, sin desdeñar la atención a proyectos concretos, que con la adecuada formulación puedan ser abordados aisladamente, se tiende a tratar el ámbito de los asentamientos humanos desde un enfoque **Integrado**.

Tras una primera etapa en la que abundaron los proyectos de construcción de viviendas, especialmente en el área centroamericana, para dar respuesta urgente a problemas de reasentamiento y dotación de recursos habitacionales a poblaciones con deficiencias en este sentido, se ha ido pasando a una línea de trabajo en el ámbito de los asentamientos humanos más centrado en el fortalecimiento de las entidades locales como agentes de desarrollo.

La experiencia sobre el terreno ha permitido detectar que son las municipalidades el factor potencialmente más operativo en este ámbito, pero las municipalidades de muchos de los países receptores, cuentan con escasos recursos humanos, escasez de medios económicos por ausencia de canales eficaces y claros de financiación y recaudación de contribuciones e ineficiencia, cuando no simple ausencia de servicios básicos.

Por otra parte, la tradición municipalista de España, revitalizada desde mediados de los setenta como elemento esencial de la consolidación democrática, muy valorada en el exterior y especialmente en Iberoamérica, constituye una enorme ventaja comparativa de la cooperación española. Los municipios, las diputaciones y los organismos españoles especializados en formación e información sobre temas municipales, tanto desde el punto de vista de la gestión, como del tratamiento técnico de los servicios, atesoran una gran capacidad de oferta de recursos. Incluso, la creciente preocupación social respecto a la cooperación para el desarrollo lleva a los

ayuntamientos españoles a generar una excelente buena disposición para aportar sus medios, básicamente técnicos, pero también financieros, para actuar en el ámbito que les es más propio.

Se trabaja, así, en una línea del fortalecimiento institucional, administrativo y técnico de las municipalidades. Una más cercana gestión de los recursos y ejecución de proyectos urbanísticos, de vivienda y de infraestructuras y servicios constituirían, además, objetivos enmarcados en el afianzamiento democrático y los procesos de descentralización administrativa, una de las metas estratégicas de nuestra cooperación.

En ese sentido, se perfilan las líneas de trabajo siguientes:

- Programas de desarrollo municipal integrado.
- Asesoría, formación y documentación por parte de instituciones españolas especializadas.
- Programas horizontales de asistencia técnica.
- Proyectos puntuales.
- Proyectos de Desarrollo Rural Integrado.

2.1.1 Programas de desarrollo municipal

En 1990 se puso en marcha el Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica (DEMUCA), cuyos resultados, tras cinco años de experiencia, permiten que pueda ser concebido como una auténtica experiencia piloto con perspectivas de ser ampliado a otras regiones. Una somera descripción del mismo nos permite perfilar lo que puede ser un modelo de intervención trasladable a otros ámbitos geográficos, incorporando las peculiaridades de cada caso.

Los objetivos del DEMUCA son:

- Formación de recursos humanos.
- Fomento de la participación democrática.
- Fortalecimiento de la gestión municipal.
- Mejora de los servicios públicos.
- Descentralización y autonomía municipal.
- Creación de canales de intercambio de información entre instituciones.

Lo que se busca es la transformación efectiva de la gestión municipal en el área de los servicios públicos y en la administración general del municipio, de manera que, a la retirada de la cooperación, estas municipalidades sean capaces de gestionar adecuadamente sus recursos y brindar servicios a sus ciudadanos, con la participación de éstos en la gestión, control y seguimiento de los mismos.

Los beneficiarios del Programa son:

- Municipalidades de jerarquía secundaria o terciaria de los sistemas urbanos de los países. Se trata de ciudades mayores de 50.000 habitantes, exceptuando las ciudades capitales, que reúnen la doble condición de ser las más deficitarias en estructuras para la prestación de servicios básicos municipales y, por otra parte, las más receptivas a un desarrollo de la autonomía local.
- Institutos de fomento o desarrollo municipal de ámbito nacional o regional.
- Agentes sociales o institucionales ligados al despliegue de los proyectos concretos de desarrollo urbano.

El Programa comprende:

- Capacitación de recursos humanos (gestión de servicios públicos municipales).
- Intercambio de experiencias e información (cursos, seminarios, encuentros, pasantías, difusión de materiales y publicaciones).
- Ejecución de proyectos de servicios públicos municipales:
 - * Proyectos de mejora integral de la gestión de los servicios públicos.
 - * Proyectos sobre suministro y potabilidad de agua.
 - * Proyectos sobre tratamiento de residuos sólidos urbanos.

En este último aspecto, el Programa se ha planteado en términos de la mayor concentración sectorial, de recursos y de tecnología disponible de manera que los proyectos tuvieran éxito asegurado y carácter de experiencia piloto en la gestión de unos servicios básicos municipales prioritarios.

Otro factor de importancia en este proceso es la creación de canales de intercambio de información técnica entre las instituciones locales que han servido de contraparte - institutos nacionales de fomento y asesoría municipal- e instituciones españolas que han participado en el Programa tanto en el aspecto formativo como en la ejecución de proyectos concretos, entre los que destaca el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial - CEMCI- de la Diputación de Granada.

Por lo que se refiere a su cobertura el programa ha tenido un aspecto:

Regional: dadas las parecidas circunstancias que concurren en los países centroamericanos se han celebrado cursos, encuentros, seminarios y actividades comunes que han permitido rentabilizar el esfuerzo, una vez detectadas las necesidades comunes.

Nacional: se ha procedido a la puesta en marcha de talleres y seminarios más precisos sobre gestión municipal y gestión de servicios. Simultáneamente, el Programa ha servido para crear o fortalecer, en su caso, instituciones nacionales de formación y asesoramiento. En este ámbito, el Programa se complementa con las líneas generales de la cooperación española en el sentido de fortalecer los procesos

de descentralización administrativa y la autonomía municipal, lo que permite generar recursos municipales, antes casi inexistentes, y descargar al Estado de atribuciones.

Local: se ha procedido a poner en marcha asesorías y proyectos concretos de servicios municipales. Una vez seleccionadas las comunidades participantes y, simultáneamente a la participación del municipio en los programas de formación y asesoramiento, se ha optado por poner en marcha un proyecto-muestra, que pudiera servir de experiencia piloto, en abastecimiento y depuración de agua o en tratamiento de residuos sólidos urbanos.

2.1.2 Cursos de formación en gestión municipal y servicios sociales básicos

Independientemente de las actividades de formación incorporadas al Programa DEMUCA o a los Programas de Desarrollo Municipal que se lleven a cabo siguiendo su modelo, existen también cursos genéricos de formación para el seguimiento del desarrollo de la cooperación de España con determinados países. Inicialmente se ofrecen cursos intensivos de gestión municipal, pero, en función de las demandas específicas se está en disposición de abordar cursos de formación sectorial. Se cuenta con el concurso del CEMCI, antes mencionado, así como con las Comunidades Autónomas.

2.1.3 Asesoramiento y asistencia técnica

Se sustenta, para el área iberoamericana, en un Acuerdo con el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) para ayuda directa a las municipalidades en la elaboración o mejora de planes urbanísticos de las ciudades miembros de esa Institución.

2.1.4 Otros

Existen, también, otras actuaciones concretas, a partir de demandas específicas de actuación formuladas a través de las Oficinas Técnicas de Cooperación que tiene España en determinados países.

En ámbitos rurales, se mantienen la puesta en marcha de proyectos de Desarrollo Rural Integrado, especialmente en el área centroamericana.

También existen proyectos de gestión integral y de rehabilitación de centros históricos.

3. PROYECTOS DE COOPERACIÓN

En el **anexo II** se relacionan los principales proyectos de cooperación en el ámbito de los asentamientos humanos, que han sido financiados a Organizaciones no Gubernamentales por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, durante los años 1993 y 1994, así como los que actualmente están siendo financiados por la Agencia Española de cooperación Internacional (AECI).

Entre los primeros, destacan los de **reasentamiento de población refugiada** - cuatro en el período que se analiza a continuación-; por su singularidad, se señala el establecimiento de dos campos de refugiados en Bosnia-Herzegovina; y los desarrollados en Guatemala y Mozambique.

Otro grupo lo configuran los cinco proyectos relacionados con la **construcción de viviendas**.

En el **sector del agua** se subvencionan seis proyectos para abastecimiento de agua potable; y dos de letrización. En este ámbito se observa una progresiva demanda de subvención de proyectos por la importancia de la disponibilidad de agua para lograr una adecuada salud de la población.

Otros proyectos abarcan el terreno de la **electrificación rural y urbana** -tres-; y el resto de subvenciones se destinan a proyectos referentes a otras **actuaciones medioambientales o de desarrollo rural integrado** en los que se combinan la componente específicamente habitacional con la de carácter educativo y sanitario (como construcción de escuelas, colegios o centros de asistencia médica).

Entre los segundos, son de señalar los correspondientes a planes integrados para el desarrollo de los países del Norte de África (Marruecos y Mauritania) y los de desarrollo urbanístico o viviendas en países de Iberoamérica (Nicaragua, Guatemala o Uruguay, entre otros).

España ha colaborado, asimismo, con las distintas organizaciones del sistema de Naciones Unidas especializadas en asentamientos humanos y población, como el Fondo de Naciones Unidas para Asuntos de Población (FNUAP) con el que existe un programa conjunto en Filipinas; con la Agencia de Naciones Unidas de Socorro y Obras Públicas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA); y con el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con quien se ha trabajado en diversos países con problemas de migraciones forzadas por conflictos bélicos.

4. POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN QUE ESPAÑA PUEDE OFRECER EN EL CAMPO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

España, como se ha ido viendo en los apartados anteriores, ha centrado sus actuaciones en el campo de los asentamientos humanos, en el fortalecimiento y modernización de las administraciones locales en edificación de viviendas, depuración de aguas residuales y tratamiento de desechos sólidos, en asesoramiento técnico en materia de planificación urbanística y en la recuperación y rehabilitación de cascos históricos urbanos.

La experiencia de la cooperación española en algunos de estos terrenos, permite la formulación de proyectos con carácter integral que dan prioridad al fortalecimiento de los municipios como agentes de desarrollo social. Por consiguiente, la cooperación española está en condiciones de ofrecer su colaboración en:

- la **formación de técnicos**, aspecto donde se cuenta con una acreditada labor desarrollada desde hace más de diez años, muy especialmente en cursos intensivos de formación municipal y de gestión de servicios sociales básicos;
- el **intercambio de experiencias**, tanto sobre nuestro trabajo con las contrapartes como en todo lo relacionado con la formulación y gestión de los proyectos en aquellos ámbitos directamente relacionados con los asentamientos humanos;
- el **asesoramiento técnico**, que ha constituido una de nuestras prácticas más fructíferas, realizado con la colaboración del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU);
- la **colaboración y cofinanciación de programas** concretos de actuación en materias como la ordenación del territorio y gestión del suelo urbano, la elaboración de planes estratégicos para las ciudades, el reasentamiento e integración de las poblaciones desplazadas y la gestión de los servicios municipales básicos.

Anexo I

RELACIÓN DE ORGANISMOS E INSTITUCIONES QUE HAN PARTICIPADO EN EL COMITE NACIONAL PREPARATORIO DE HABITAT II

Administración Central:

- **Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades, Subdirección General de Relaciones Internacionales, Subdirección General de Información y Estadística y Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo- SEPES)**
- **Ministerio de Asuntos Exteriores (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y Dirección General de Organizaciones y Conferencias Internacionales)**
- **Ministerio de Asuntos Sociales (Dirección General de Acción Social)**
- **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Secretaría General Técnica)**
- **Ministerio de Educación y Ciencia**
- **Ministerio de Economía y Hacienda (Instituto Nacional de Estadística)**

Administración Autonómica:

- **Generalitat de Catalunya (D. Gral. de Arquitectura i Habitatge)**
 - **Gobierno Vasco (Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente)**
 - **Xunta de Galicia (Instituto Galego de Vivienda e Solo)**
 - **Comunidad de Madrid (Dirección General de Vivienda)**
 - **Principado de Asturias (Dirección Regional de Vivienda y Arquitectura)**
 - **Junta de Extremadura (Consejería de Obras Públicas)**
 - **Comunidad Autónoma de Canarias (Dirección General de Vivienda)**
-

- Generalitat Valenciana (Consellería de Obras Públicas y Transportes)
- Diputación General de Aragón (Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón)
- Govern Balear (D. Gral. de Vivienda, Arquitectura y Costas)
- Gobierno de Navarra (D.G. de Ordenación del Territorio y Vivienda)

Administración Local:

- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
- Ayuntamiento de Barcelona (Gabinete de Relaciones Exteriores)

Organizaciones Profesionales:

- Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España
- Colegio Nacional de Licenciados y Doctores en Ciencias Políticas y Sociología
- Federación Internacional de Profesionales Inmobiliarios (FIABCI-España)

Sector de la Construcción:

- Asociación de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo
- Asociación Nacional de Promotores Constructores de Edificios

Entidades Financieras:

- Grupo Argentaria (Banco Hipotecario de España)

Organizaciones No Gubernamentales:

- **Cáritas Española**
 - **HIC (Habitat International Coalition) (Sección española)**
 - **Sociedad y Territorio para Iberoamérica**
 - **Confederación de Asociaciones de Vecinos de España**
 - **Asociación Internacional de estudiantes de Ciencias Económicas y Empresariales (AIESE), sección española**
 - **Asociación internacional para la rehabilitación de Barrios en crisis**
-



Anexo II

LISTADO DE PROYECTOS DE COOPERACION. Selección de algunos ejemplos significativos.

Se enumeran, a continuación, los proyectos que se están financiando, actualmente, en el ámbito de los asentamientos humanos:

A) PROYECTOS DE ONG'S QUE SUBVENCIONO LA SECRETARIA DE ESTADO PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMERICA EN 1993 Y 1994:

- 24 proyectos en 1993 por un monto total de 842.116.855 ptas.

- 14 proyectos en 1994 por un monto total de 288.226.600 ptas.

Proyectos subvencionados en 1993:

| | Pesetas | Período de desarrollo |
|--|------------|-----------------------|
| <u>Bolivia:</u> | | |
| "Electrificación rural del altiplano boliviano". IPADE. | 15.570.000 | 36 meses |
| <u>Bosnia-Herzegovina:</u> | | |
| "Creación de dos centros de refugiados en los Territorios de Bosnia-Herzegovina. MPDL. | 35.310.000 | 12 meses |
| <u>Ecuador:</u> | | |
| "Dotación de agua potable para las comunidades de San Silvestre y San Ignacio, Manabi". AYUDA EN ACCION. | 10.100.000 | 6 meses |

El Salvador:

"Paz y Progreso. Consolidación y desarrollo de los reasentamientos de la región paracentral". PAZ Y TERCER MUNDO.

16.080.000

24 meses

Guatemala:

"Programa integral de las comunidades de población en resistencia de la

Sierra. Componente sanitario".
LAS SEGOVIAS.

14.460.000

24 meses

"Capacitación y dotación de infraestructura para los refugiados guatemaltecos en su retorno". LAS SEGOVIAS.

54.650.000

30 meses

"Agua potable y saneamiento para Santiago Atitlán". MEDICOS DEL MUNDO.

58.180.000

12 meses

"Asentamiento refugiados guatemaltecos en Chacula y apoyo a poblaciones receptoras del Nenton".
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

90.000.000

30 meses

"Apoyo a grupos campesinos por medio de créditos capacitación e infraestructura que permitan la mejora de las condiciones de vida y de medioambiente".
INTERMON.

68.300.000

36 meses

Marruecos:

"Electrificación del barrio de la Zavia y riego por aspersión".
MANOS UNIDAS.

13.530.000

10 meses

Mauritania:

"Desarrollo integral de Naïm, región de Tarza". MON-3. 11.410.000 60 meses (5 años)

México:

"Sistema lagunario Santa Marta. Una alternativa de desarrollo sustentable". PAZ Y SOLIDARIDAD. 28.650.000 12 meses

Mozambique:

"Apoyo a reactivación económica para retornados en la zona de Funhalouro". IEPALA. 35.000.000 18 meses

"Ndlelani Ya Misava Yeru. Camino de nuestra tierra. Apoyo integral a población retornada en las áreas de Matutuine". INTERMON. 141.000.000 36 meses

Nicaragua:

"Apoyo a pobladores rurales para la mejora de las condiciones de salud del municipio de San Rafael". CIPIE. 21.250.855 24 meses

Perú:

"Desarrollo rural integrado con comunidades indígenas campesinas de Cordillera Negra". AYUDA EN ACCION. 6.250.000 8 meses

"Construcción e instalación de redes de agua potable y desagüe". INTERMON. 13.000.000 6 meses

"Agua potable y saneamiento básico rural". SOLIDARIDAD INTERNACIONAL. 12.370.000 18 meses

"Desarrollo sostenible de las poblaciones urbano-marginales y las comunidades campesinas de la ciudad de Juliaca y sus distritos colindantes. Puno".

INTERMON. 77.790.000 36 meses

"Ordenamiento del espacio productivo en la Cuenca del Río Añilmayo. Cusco".

MANOS UNIDAS. 78.850.000 24 meses

República Dominicana:

"Mejora de las condiciones higiénico-sanitarias y medioambientales".

JOVENES DEL TERCER MUNDO Y MADRESELVA 14.976.000 24 meses

Uruguay:

"Cooperativa de vivienda (construcción de 50 viviendas por ayuda mutua)". CARITAS ESPAÑOLA.

10.630.000 30 meses

"Construcción de 20 viviendas y un taller de carpintería en Tacuarembó".

INTER-ACCION. 9.760.000 12 meses

Zimbabwe:

"Creación de infraestructura sanitaria con la construcción de letrinas en el distrito de Urungwe". PROSALUS.

5.000.000 12 meses

La subvención otorgada a la totalidad de estos proyectos asciende a 842.116.855 de pesetas.

Proyectos subvencionados en 1994:**Cuba:**

"Desarrollo autosostenido en la región del Valle de Santa Rosa, Holguín".
LAS SEGOVIAS

11.240.000 48 meses

Ecuador:

"Protección del medioambiente y mejora de las condiciones de vida en comunidades rurales". LAS SEGOVIAS.

40.000.000 14 meses

El Salvador:

"Construcción de viviendas en repoblaciones. Chicuma, Municipio de Nueva Concepción. Chalatenango".
MUGARIK GABE.

6.780.000 12 meses

"2ª fase de construcción de 256 viviendas para familias desplazadas y repatriadas. Arcatao". MANOS UNIDAS.

40.000.000 12 meses

Guatemala:

"Construcción de viviendas para nuevo asentamiento de los integrantes de la cooperativa Los Pinos".
ENTREPUEBLOS.

21.266.600 12 meses

"Introducción de agua potable en las aldeas de La Culebra, El Morrito y Jocotales". ENTREPUEBLOS.

8.000.000 18 meses

"Apoyo a los retornados guatemaltecos por medio de la autoconstrucción de infraestructuras básicas".
INTERMON-ENTREPUEBLOS.

50.000.000 24 meses

"Reasentamiento de retornados a la

comunidad Victoria 20 de enero, Ixcán, Quiché". PAZ Y TERCER MUNDO. 20.000.000 24 meses

"Programa de desarrollo integral en la comunidad rural aldea La Cumbre del Municipio de Olinstepeque". VETERMON. 20.000.000 24 meses

Marruecos:

"Desarrollo en las zonas rurales del Alto Atlas y Dar Douni: Promoción del turismo social". SODEPAZ. 5.000.000 12 meses

Mauritania:

"Desarrollo integral de Naïm comuna de Tenghadej". MON-3. 4.450.000 12 meses

Mozambique:

"Apoyo integral a la población retornada en el área de Matutuine". INTERMON. 17.790.000 36 meses

Perú:

"Creación de infraestructura de agua potable en 17 comunidades del departamento del Amazonas. Distrito Bagua". PROSALUS. 13.700.000 9 meses

"Electrificación rural mediante energía solar Fotovoltaica en el medio Piura". ASOCIACION PRO-PERU. 30.000.000 11 meses

La subvención total otorgada a estos proyectos asciende a 288.226.600 de pesetas.

Dentro de los proyectos enumerados, se destacan los siguientes ejemplos significativos:

El Salvador:

Segunda fase de la construcción de 256 viviendas para familias desplazadas y repatriadas en Arcatao. El proyecto lo lleva a cabo la ONG MANOS UNIDAS; habiendo obtenido una subvención de la SECIPI de 41.519.034 pesetas.

Guatemala:

Establecimiento de las infraestructuras básicas de saneamiento en el municipio de Santiago Atitlán (24.000 habitantes) con tres actividades de construcción: Mejoramiento y ampliación del abastecimiento de agua, construcción de un sistema de eliminación y tratamiento de aguas servidas mediante pozos de absorción; y la construcción de 3.571 letrinas que pretenden dar cobertura al 80% de la población.

El proyecto lo lleva a cabo la ONG MEDICOS DEL MUNDO, y ha obtenido una subvención de 58.188.000.

Marruecos:

Instalación del tendido eléctrico en el barrio de Zavia y de un sistema de riego por aspersión en la granja del mismo barrio.

El proyecto lo lleva a cabo la ONG MANOS UNIDAS y ha obtenido una subvención de 13.531.200 pesetas.

Mozambique:

Ndlelani Ya Misava Yeru. Camino de Nuestra Tierra. Se trata de un proyecto de apoyo integral a la población retornada en las áreas de Matutuine. Se desarrolla en dos zonas: en la urbana, se trata de organizar la educación primaria y secundaria, cubriendo aspectos que van desde la reconstrucción de escuelas, formación de formadores, a la creación de un consejo escolar; en la zona rural hay el componente de educación primaria (escuelas y aulas); la creación de fondos de apoyo para, de un lado, material, comida, semillas

e instrumentos agrícolas y, de otro lado, para pequeños proyectos familiares y pequeñas empresas en régimen de cooperativas; y reconstrucción de la red de abastecimiento de agua de una localidad.

Los beneficiarios rurales son 2.000 familias; y los beneficiarios urbanos, 1.000 niños.

El proyecto lo lleva a cabo la ONG INTERMON y ha obtenido una subvención de 198.598.267 pesetas.

Perú:

Desarrollo sostenible de las poblaciones urbano-marginadas y comunidades campesinas. El proyecto contiene los siguientes subprogramas: Mejora productiva y comercialización de productos agropecuarios (fondo rotatorio para semillas mejoradas y para alpacas y capacitación); construcción de un centro de industrialización primaria de la quina; establecimiento de una red de comercialización directa; programa de mejora de la salud y la nutrición con atención especial a la mujer, campañas de vacunación y saneamiento ambiental; programa de consolidación de organizaciones sociales; y programa de planificación urbana y desarrollo cultural.

El proyecto lo lleva a cabo la ONG INTERMON y ha obtenido una subvención de 77.797.175 pesetas.

Uruguay:

Construcción de 50 viviendas para otras tantas familias en la Ciudad de Maldonado. Estas familias se constituyeron en cooperativa en el año 1991, dando una aportación inicial de 288 dólares y cuotas mensuales de 45 dólares administrados por un Comité establecido al efecto. La mano de obra correrá a cargo de los propios cooperativistas, así como la fabricación de determinados materiales, tanto para la construcción de sus viviendas como para su comercialización.

El proyecto lo lleva a cabo la ONG CARITAS ESPAÑOLA y ha obtenido una subvención de 15.441.624 pesetas.

B) PROYECTOS QUE ESTAN SIENDO FINANCIADOS ACTUALMENTE POR LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL.**Argentina:**

- Elaboración de Planes Estratégicos Urbanos (CIDEU): 12.000.000

Colombia:

- Descentralización de la Alcaldía Mayor de Bogotá: 23.000.000

- Apoyo a Gestión del Suelo Urbano: 10.000.000

- Plan Estratégico de Cartagena de Indias y Santa Fé de Bogotá: 10.000.000

HABITAT II**ESTAMBUL '96**

- Desarrollo Integral "Por el derecho a la vida, la paz y el trabajo": 8.000.000

- Fondo Indígena: 20.000.000

Ecuador:

- Desarrollo Rural Integral en la Provincia Imbabura: 15.000.000

Filipinas:

- Proyecto de Camiguín: Reasentamientos en Bahía de Benoni: 20.000.000

Guatemala:**Pesetas**

- Desarrollo integral sostenido para las Comunidades en Depto. Huehuetenango: 33.750.000

- Electrificación Rural: 20.250.000

- Suministro de Agua Potable/Saneamiento: 13.500.000

Marruecos:

- Planes Directores de Desarrollo y Acondicionamiento de Tánger, Tetuán y Xauen: 32.000.000

- Plan Integrado de Desarrollo y Acondicionamiento del Rif (PAIDAR): 500.000.000

Mauritania:

- Desarrollo de la Ciudad de Walata: 300.000.000

Nicaragua:

- Desarrollo Rural Integral "Villa España - El Tránsito": 26.000.000

- Desarrollo Urbanístico Integral de Zona de "Río Chiquito": 111.000.000

| | |
|---|-------------|
| - Reconstrucción de Infraestructura Social/Productiva en Nueva Guinea: | 193.000.000 |
| <u>Paraguay:</u> | |
| - Reforzamiento institucional para gestión de las necesidades básicas. Capacitación para el Area Municipal: | 12.000.000 |
| <u>Perú:</u> | |
| - Desarrollo Rural Integral de Iquitos-Nauta: | 13.500.000 |
| <u>Uruguay:</u> | |
| - Viviendas Rurales: | 20.000.000 |
| - Planes Estratégicos Urbanos: | 26.800.000 |
| <u>Venezuela:</u> | |
| - Desarrollo Social, Desarrollo Municipal y Participación: | 8.000.000 |
| - Plan Estratégico Urbano de Caracas: | 4.000.000 |

Dentro de los proyectos enumerados se destacan los siguientes ejemplos significativos:

Guatemala.

Programa de apoyo al desarrollo integral sostenido para Comunidades del Departamento de Huehuetenango.

Proyecto multisectorial destinado a la consolidación del proceso de paz en Guatemala, a través del reasentamiento e integración de poblaciones desplazadas. El programa se lleva a cabo en 20 comunidades de los municipios de Nentón y Barillas del Departamento de Huehuetenango.

En el proyecto colaboran distintas entidades, como la Comisión Nacional para la Atención a Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), la Agencia Española de

Cooperación Internacional y diversas organizaciones no gubernamentales españolas y guatemaltecas.

El objetivo del proyecto es la mejora de las condiciones de vida de la población repatriada y desplazada, consolidando las repatriaciones ya efectuadas y fortaleciendo la capacidad de recepción de nuevos retornos, a través de acciones de carácter integral en las áreas mencionadas.

El proyecto, que cuenta con un presupuesto global de 211.200.000 pesetas (43% la AECl; 43% ONG's españolas y guatemaltecas; y 14% aportaciones locales), ha iniciado su desarrollo en 1995, teniendo prevista su conclusión a finales de 1997.

Marruecos.

Plan de acción integrado para el desarrollo y acondicionamiento de la región mediterránea de Marruecos. (PAIDAR-MED)

El proyecto consiste en la elaboración de un programa de acción integrado, a corto y medio plazo, con objeto de establecer las posibilidades de desarrollo de la zona norte de Marruecos, mediante el análisis en profundidad de las potencialidades regionales y locales, y la búsqueda de las soluciones más eficaces para su explotación racional, en el marco concreto del desarrollo económico, social y cultural de la región del Rif, con particular incidencia en la estructura urbana y rural, el hábitat y el equipamiento social.

El proyecto persigue obtener la definición del sistema territorial de la región del Rif, su funcionamiento, desequilibrios y problemática; definición de las zonas homogéneas; diseño una primera aproximación a los objetivos regionales de desarrollo y de ordenación territorial; y elaboración de escenarios esperados según se desenvuelva, en términos de normalidad, la situación actual.

El presupuesto del proyecto es de 500 millones de pesetas y, una vez finalizada la fase de estudio, contará con la financiación adicional de la Unión Europea para su ejecución.

El proyecto iniciado a mediados de 1993, tiene prevista su finalización en los próximos dos años.

Actualmente, se está a punto de finalizar los Planes Directores de Desarrollo y Acondicionamiento Urbano de las ciudades de Tánger, Tetuán y Chauen; y se está elaborando el Plan de Acción Integrado de Desarrollo y Acondicionamiento del Rif (PAIDAR) en el que, una vez realizado el correspondiente diagnóstico, se definirán los medios y medidas apropiadas para solucionar los problemas detectados entre los que se encuentra el relativo a los asentamientos humanos.

Mauritania.

Programa de conservación y desarrollo socio económico de Walata. (2ª fase).

De acuerdo con las líneas directrices contenidas en el plan de la UNESCO sobre protección de las ciudades antiguas de Mauritania, el programa contempla un conjunto de proyectos en las áreas de conservación y restauración de la cultura material y de la tradición escrita, proyectos de producción artesanal, explotación de los recursos hídricos, atención sanitaria, mejora de las infraestructuras, capacitación profesional y diversas actividades agropecuarias.

En su primera fase, se restauraron tres edificios destinados a biblioteca, museo y centro de promoción de la mujer; se ejecutaron los sondeos y perforaciones correspondientes al proyecto de suministro de agua; se iniciaron los trabajos de desarenado y fijación de dunas y los estudios de reconstrucción y rehabilitación de otros edificios del centro histórico de Walata así como la electrificación, mediante energía solar, de los equipamientos y edificios de carácter público y social puestos en marcha por la cooperación española.

El objetivo prioritario de este proyecto es asegurar la permanencia de la población de la zona, mejorando sus condiciones locales de vida y colaborando en la restauración monumental de la ciudad.

Para ello cuenta con un presupuesto de 236 millones de pesetas estando prevista la ejecución de su segunda fase desde 1995 a 1998.

Nicaragua.

Proyecto de desarrollo urbanístico integral del Sector de Río Chiquito.

Se trata del desarrollo urbanístico y social de Río Chiquito, situado en la ciudad de León, transformando su carácter de barrera urbana, al eliminar el foco de enfermedades, contaminación y marginalidad social con la colaboración de la Alcaldía de León en la planificación y ejecución del conjunto del proyecto.

El proyecto incide en el desarrollo de sus sectores a través de un conjunto de acciones integradas en materia de mejoramiento de la infraestructura y urbanización existentes, la apertura de nuevas calles, equipamiento, creación de microempresas, actividades de carácter social, etc.

En este proyecto han participado, además de la Agencia Española de Cooperación Internacional a través del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), otras

entidades cofinanciadoras, entre las cuales cabe citar a los Ministerios de Trabajo, Educación y Ciencia y Asuntos Sociales, así como la Comunidad Autónoma de Madrid y el Principado de Asturias.

El objetivo prioritario del proyecto es la mejora del entorno urbanístico del Río Chiquito y la ampliación de las oportunidades de sus habitantes para desarrollar actividades socioeconómicas que mejoren sus condiciones de vida, contando para todo ello con la participación activa del movimiento comunal.

Este proyecto, que cuenta con un presupuesto global de 111 millones de pesetas (60% aportación de la AECl; y 40% por las demás entidades citadas), ha iniciado su desarrollo este año, estando prevista su finalización en 1996.

Uruguay.

Proyecto de viviendas rurales.

Se trata de una iniciativa para la autoconstrucción de viviendas sociales, promovida por el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR). Asimismo, el proyecto contempla la construcción de un centro comunitario en la localidad de Mendoza Chico. Por último, las actividades de autoconstrucción se complementan con talleres y otras actividades destinadas a fortalecer la capacidad organizativa de las mujeres beneficiarias de las viviendas, para orientar su actividad hacia tareas que eleven su papel en la comunidad y les permitan participar en proyectos productivos que les proporcionen mayores ingresos.

Este proyecto busca la mejora de las condiciones de vida de los pobladores del área de Mendoza Chico, y el aumento de su participación en la vida social y económica y en la gestión de los espacios públicos.

El proyecto cuenta con un presupuesto global de 20.000.000 de pesetas, iniciándose su ejecución en 1992, estando prevista su finalización en los próximos meses.
