ESTUDIOS
QDL

4. Medidas legislativas para una nueva política de vivienda

Dolors Clavell Nadal
Diputada de ICV-EA en el Parlamento de Cataluña

1. Introducción.
2. Aprobación de la Ley 2/2004, de mejora de barrios, áreas y pueblos degradados.
3. Modificación de la Ley de urbanismo 2/2002.
3.1. ¿Cuál ha sido tradicionalmente la política de suelo relacionada con la vivienda? 3.2. ¿Cuál es la política que se aborda con la modificación de la Ley de urbanismo? 3.2.1. Mejora de la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda. 3.2.2. Introducción efectiva e inmediata de las reservas en el planeamiento, impidiendo la concentración de la vivienda protegida. 3.2.3. Creación de un nuevo sistema urbanístico.
4. Elaboración de una nueva Ley de la vivienda.

1. Introducción

Sobre todo desde la segunda mitad de los años noventa puede observarse que las políticas públicas de vivienda no permiten parar el grave proceso de *inaccesibilidad* de la población al bien de primera necesidad que es la vivienda. Además, muchas de las personas que han adquirido una vivienda lo han hecho al límite de su capacidad económica, renunciando así a destinar sus ingresos a otras finalidades que les interesan individualmente y también interesan a la comunidad (actividades de ocio, intelectuales, de socialización, etcétera).

Por otra parte, estamos inmersos en procesos de *segregación urbana*, provocados por una creciente concentración de poblaciones desfavorecidas en espacios concretos de nuestro territorio, caracterizados por su degradación física y social, con una frecuente generación de racismo ante este abandono; mientras en otros espacios se desarrollan los barrios ricos o como mínimo menos estigmatizados.

A partir de este breve diagnóstico, cada vez menos cuestionado, el objeto de la presente exposición es compartir qué se está planteando un país como Cataluña cuando tiene la ilusión de impulsar cambios lo más estructurales posible para hacer frente a esta realidad que no queremos aceptar como irremediable.

Para pensar en alternativas, lo primero que tenemos que hacer es analizar cuál ha sido el modelo de intervención que aún hoy tenemos en materia de vivienda. Y la conclusión es que no podemos decir que no haya habido política de vivienda. Entendemos que ha habido, pero sencillamente no ha sido una política pública, sino que ha partido de que la provisión de este bien es esencialmente una actividad del mercado y que lo único que hay que prever desde la Administración son estímulos, medidas de fomento que ayuden a que este mercado construya también viviendas a precios asequibles.

La opción tradicional ha sido, pues, ofrecer ayudas para que se hagan viviendas a precio asequible (viviendas protegidas) y para que se puedan comprar; viviendas que pasado un tiempo se incorporan al mercado libre y, por lo tanto, han significado simplemente una vía de inclusión en el mercado de personas que no habrían accedido. A pesar de que esta opción se pensó más para garantizar la demanda de viviendas en épocas de crisis, no podemos decir que no haya sido una buena fórmula; incluso podemos reconocer que en otras épocas ha sido un buen instrumento (muchos de los edificios de nuestros pueblos y ciudades se construyeron con este mecanismo de la ayuda a pública y han hecho su papel).

Pero ha llegado un momento en que la potencia del mercado libre es tan grande que no hay ayudas posibles que puedan estimular la producción específica de viviendas a precio asequible. Y se sigue edificando con índices nunca vistos, pero sin que los promotores se acojan a la posibilidad de construir viviendas protegidas.

A la vista de esta realidad, creemos que la única alternativa viable –asumiendo con desagrado que se trata de una política a medio-largo plazo (la más inmediata sería la fiscal)– *es crear un auténtico parque de vivienda asequible paralela al mercado, lo más grande posible, y que se rija por unas normas específicas*. Y para lograr esta finalidad consideramos que:

a) No podemos aplicar sólo medidas de mero fomento a la construcción de vivienda protegida, sino que hace falta un grado más elevado de intervención.

b) El parque de vivienda asequible debe ser amplio, porque si es muy mísero no supondrá ningún cambio a la situación, no sólo porque no contrarrestará el incremento continuado de precios en el mercado libre, sino porque el propio parque no permitirá atender a las diferentes necesidades. Cuando hablamos de un parque de vivienda asequible ya no podemos referirnos a clases marginales sino a clases bajas y también medias, cuyas necesidades no atendemos solamente permitiendo *un* acceso en un momento de la vida sino que deberemos prever que cambiarán de vida (separaciones, maternidades...) o de lugar donde vivir (movilidad laboral...). Si no logramos un parque amplio no podremos dar respuesta a estas necesidades básicas.

c) Finalmente, no queremos que este parque se concentre en determinadas áreas y que genere procesos de segregación urbana.

Si los objetivos han quedado explicitados, seguidamente exponemos cómo nos planteamos conseguirlos. Nos limitaremos al análisis de las medidas de cariz legislativo, que pasan por la aprobación de la Ley 2/2004, de mejora de barrios, áreas degradadas y pueblos que requieren una atención especial, la modificación de la Ley de urbanismo 2/2002 y la elaboración de la nueva Ley de vivienda.

2. Aprobación de la Ley 2/2004, de mejora de barrios, áreas y pueblos degradados

Se trata de una vía adscrita pura y simplemente a invertir con intensidad en aquellos barrios en los que se han observado deficiencias que generan degradación física y exclusión económica y social. Queremos abordar la mejora y transformación de la ciudad construida, por contraste con la idea tradicional de expansión urbanística, por un lado, y abandono del que ya existe, por el otro.

Habrá una convocatoria anual para la obtención de las ayudas (ahora se ha adjudicado la primera para trece barrios), y se parte de la cooperación entre la Administración local y el Gobierno catalán. Los criterios de evaluación de los barrios escogidos se basan en su problemática urbanística, déficit de equipamientos y servi-

cios –también transporte público–, y también de las características demográficas y los problemas sociales (paro, muchas personas con pensiones asistenciales, exclusión...).

Este tipo de intervenciones no es fácil y, más allá del esfuerzo económico, requerirán un seguimiento cuidadoso de las diferentes experiencias. Con eso se debería ir elaborando una recopilación de buenas prácticas que nos permitiese ir corrigiendo los métodos de trabajo. Pero indudablemente el camino es acertado.

3. Modificación de la Ley de urbanismo 2/2002

Hoy no podemos hablar de política de vivienda sin política de suelo. La presión del mercado libre genera tales expectativas sobre el precio del suelo que impide que sobre el suelo generado en el mercado se pueda hacer vivienda asequible (aunque aún hay excepciones en determinadas áreas de Cataluña, que debemos tener en cuenta).

3.1. ¿Cuál ha sido tradicionalmente la política de suelo relacionada con la vivienda?

Exclusivamente, la dirigida a la obtención de suelos públicos donde la Administración construyese vivienda, a partir de los denominados *patrimonios públicos de suelo y vivienda*. Toda operación urbanística genera un porcentaje de suelo edificable que debe cederse a la Administración municipal y ésta hacer con él políticas de suelo y vivienda, no estrictamente negocio. Eso ha sido reiteradamente incumplido por motivos diversos, entre los que no es preciso despreciar la falta de sensibilización general que ha habido en temas de vivienda. No podemos ser insensibles al argumento de la endémica falta de financiación de los ayuntamientos, pero al mismo tiempo consideramos honesto reconocer la escasa sensibilización y la falta de criterios de actuación urbanística más complejos que el simple otorgamiento de licencias.

Por otra parte, si en los casos en que el suelo obtenido directamente por la Administración sin ningún coste económico (terrenos de cesión) no se han hecho políticas de suelo y vivienda, mucho menos se han utilizado las alternativas de comprar en el mercado o expropiar suelo para constituir y gestionar estos patrimonios con criterios urbanísticos y sociales sobre la vivienda.

En todo caso, más allá de los patrimonios públicos de suelo y de vivienda, la legislación urbanística no ha introducido otros mecanismos que relacionasen el urbanismo y la vivienda asequible. Eso ha sido así hasta que en los años noventa se apreció esta insuficiencia, siendo lo País Vasco la comunidad autónoma más atrevida, que en 1994 introdujo las *reservas obligatorias de suelo para vivienda protegida*. Consisten en establecer que en toda operación urbanística residencial haya previsión de destinar un porcentaje del suelo a vivienda protegida, no libre (aparte del tradicional deber de cesión a la Administración).

Esta vía permite aportar viviendas asequibles al mercado sin que ello haya de pasar por el gasto público que genera la simple promoción pública de vivienda. Y también permite aplicar un principio mínimo de solidaridad, que parte de que, cuando se planifica una operación de vivienda en el mercado libre, no se olvide que hay personas que no pueden acceder a los precios de este mercado.

3.2. ¿Cuál es la política que se aborda con la modificación de la Ley de urbanismo?[1]

3.2.1. Mejora de la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda

La modificación intenta acoger una mejor regulación del instrumento ya tradicional de los patrimonios de suelo y vivienda, generalizando su utilización por parte de los ayuntamientos y facilitando el control ciudadano de su aplicación:

–Todos los municipios con planeamiento deben crear su patrimonio y, por lo tanto, hacer políticas de suelo y vivienda.

–Todos los ayuntamientos tienen a su alcance la utilización de los diferentes instrumentos urbanísticos que permiten hacer una política de suelo y vivienda (por ejemplo, delimitación de áreas de tanteo y retracta o reservas expropiables).

–Cuando en concepto de cesión de aprovechamiento residencial el ayuntamiento reciba suelo adscrito a vivienda asequible tendrá lógicamente que cumplir esta finalidad, directamente o indirectamente. Sobre la parte que pueda recibir de suelo libre, podrá obtener el precio de mercado, pero éste se deberá reinvertir al hacer política de vivienda protegida. Y para facilitar el control de esta previsión se determina que en un plazo de seis meses los ayuntamientos que tienen o pueden tener cesiones de aprovechamiento deben crear un registro diferenciado que alcanzará a terrenos y también dinero. Entendemos que ésta es una medida dirigida a la ciudadanía, que debe tener mecanismos para hacer un seguimiento del cumplimiento de las finalidades fijadas por la ley respecto de los suelos vinculados a hacer vivienda protegida.

1. Dejamos aparte otros objetivos de la modificación de la Ley que no tienen relación con la vivienda.

3.2.2. Introducción efectiva e inmediata de las reservas en el planeamiento, impidiendo la concentración de la vivienda protegida

La ley ya había introducido las reservas para vivienda protegida en el año 2002, pero de forma muy tímida, demorando su aplicación al momento en el que los ayuntamientos decidiesen revisar sus planes generales. Con la modificación se impone la aplicación inmediata de las reservas y se introducen criterios para evitar algunas perversiones detectadas en otras comunidades autónomas:

–Todo nuevo plan urbanístico deberá incluir una memoria social donde hay que hacer la reflexión alrededor de las necesidades de vivienda y cómo y dónde se deben colocar las viviendas asequibles, reflexión que debe conducir a un determinado modelo de intervención en el tema. La memoria debe ser fruto de una especie de evaluación del impacto social del plan.

–Los planes no pueden concentrar la vivienda protegida, para favorecer la cohesión social evitando la segregación urbana. Nada impide calificar terrenos donde el edificio resultante sea en parte libre y en parte asequible (calificaciones mixtas).

–Los ayuntamientos deberán hacer sus reservas cuando aprueben los nuevos planes de ordenación urbanística municipal. Pero ya de forma preceptiva e inmediata todo plan –aunque sea derivado– de los municipios de más de diez mil habitantes, capitales de comarca y en todos los municipios cuando haya reclasificación de suelo no urbanizable, deberán contener la reserva mínima del veinte por ciento para vivienda protegida y además una reserva mínima del diez por ciento para vivienda concertada (nueva figura de vivienda asequible prevista por el nuevo Plan catalán por el derecho a la vivienda, que fija un precio intermedio entre la protegida y la libre).

–Para evitar que los promotores privados no edifiquen los suelos adscritos a vivienda asequible, la ley impone que los planes fijen plazos para su construcción. Esta previsión permite que posteriormente se introduzcan condiciones en la reparcelación o la licencia. Y al mismo tiempo se establece que el incumplimiento de la obligación de edificar estos suelos sea causa de expropiación, supuesto en el que el valor expropiatorio no será un problema porque el precio de venta de la promoción queda totalmente prefijado.

3.2.3. Creación de un nuevo sistema urbanístico

Sistema urbanístico equivale a suelo que debe ser de titularidad pública y, por lo tanto, puede ser obtenido por cesión o expropiación. La ley decide prever un nuevo sistema para destinar los suelos a vivienda dotacional pública, con la idea de poder hacer políticas asistenciales de vivienda.

La creación del nuevo sistema quiere poner fin a la confusión derivada de destinar suelos de equipamiento a finalidades de vivienda. Para clarificar este aspecto, y dado que en determinados supuestos los tribunales han llegado a aceptar que un suelo de equipamiento se destine a vivienda, la modificación de la ley opta por poner límites a esta posibilidad. De esta forma, el suelo de equipamiento nada más podrá destinarse en parte a vivienda dotacional si se acredita la suficiencia de equipamientos y con el límite máximo del cinco por ciento de la superficie total adscrita a equipamiento.

Con la modificación de la ley se abre un camino en el que deberemos estar muy atentos, para valorar cómo se aplican los nuevos criterios, reconduciendo posibles actuaciones desviadas.

Más allá de la materia vivienda, la ley también hace un discurso alrededor de la mixtura de usos y la compactación de la ciudad enfrente del modelo de la dispersión. Dado que está demostrado que el modelo disperso genera segregación, entendemos que optar por el contrario también permitir una mayor cohesión de nuestros núcleos urbanos como espacios de convivencia. Aparte de la Ley de urbanismo, habrá que hacer un esfuerzo en la planificación territorial y en general supramunicipal, para demostrar que se vela por el modelo compacto que se defiende. Y también es cierto que hará falta un plus de dedicación para ir haciendo calar en la sociedad el nuevo discurso, que no se quede sólo con una voluntad del legislador (no podemos obviar que el modelo de publicidad en los últimos años es la de la dispersión, asociada con la calidad de vida).

4. Elaboración de una nueva Ley de la vivienda

En la actualidad se están trabajando los principios inspiradores de la futura ley y su instrumentación. Se corregirá la política de fomento de la promoción de vivienda asequible, asumiendo que los poderes públicos tienen una auténtica responsabilidad pública en la provisión de vivienda de la población.

También será importante regular mecanismos para actuar en el suelo urbano y mediante la rehabilitación, para no confiar sólo en la nueva construcción y el nuevo consumo de suelo a la hora de obtener viviendas a precio asequible. Tendremos otras oportunidades para ahondar más en este texto en proceso de elaboración.

Nuestra incógnita actual es: ¿todas estas medidas serán suficientes? El tiempo lo dirá, pero lo que queremos transmitir es que hay deseo de dar un vuelco a la situación, y que éste sea más estructural que aparente. Debemos reaccionar ante las actuales situaciones de segregación e inaccesibilidad y poner fin a la pasividad que hemos vivido en los últimos años.

A pesar de ello, cabe decir que introducir un nuevo discurso y unas nuevas ideas no resulta nada fácil. A veces nos planteamos que tenemos una sociedad aparentemente comprometida pero quizá no tanto dispuesta a cambios reales en su cotidianidad. Si queremos cambiar la realidad para permitir el acceso y la mezcla de los excluidos, algún hábito o práctica deberemos cambiar también muchos de nosotros.

Estaremos atentos a la evolución del debate público entorno de estos temas, dispuestos a ir puliendo las ideas para que la transformación que deseamos sea lo más compartida posible y pueda producirse lo más pronto posible. ■