



Modelos urbanos y sostenibles y planificación de la vivienda. Reflexiones entorno a las propuestas del plan territorial de vivienda de Cataluña

Autor: Josep M. Vilanova Claret

Institución: Instituto HTT - Habitat, Turismo, Territorio

Otros autores: Ricard Pie Ninot (Instituto HTT - Habitat, Turismo, Territorio)

Resumen

Frente a los modelos urbanos residenciales formulados desde hace décadas por el planeamiento urbanístico, basados en la predominancia de la extensión urbana de media-baja densidad frente a la compactación y densificación urbana, y la obra nueva frente a la rehabilitación, el Plan territorial de vivienda de Cataluña formula un modelo propositivo con el objetivo de incrementar la integración de pautas de sostenibilidad en la planificación de la vivienda y la planificación urbana, como respuestas a las necesidades de vivienda, y específicamente sobre las necesidades sociales, basado en las siguientes prioridades formuladas en orden jerárquico:

- la puesta en uso del stock de vivienda construida y desocupada, sea en edificaciones tradicionales o en edificación reciente, incluida la erradicación de las situaciones de infravivienda.
- la rehabilitación de las edificaciones residenciales y las viviendas, asociada a su máximo uso, y para mejorar la eficiencia energética y calidad de vida de los usuarios, resolviendo así mismo las situaciones de sobreocupación.
- el máximo aprovechamiento del suelo ya urbanizado y potencialmente utilizable para la construcción de nueva vivienda, sea por sustitución o ampliación de las edificaciones existentes o por su cambio de uso, proceso que debe ir acompañado de las correspondientes dotaciones comunitarias que garanticen la calidad del hábitat urbano.
- reducir al mínimo necesario el desarrollo urbanístico de nuevos suelos, y exclusivamente los que estén previstos en el planeamiento urbanístico general municipal o supramunicipal, siempre y cuando las acciones anteriores no sean suficientes para satisfacer las necesidades de la población.

Se trata, por lo tanto, de un modelo de desarrollo de las ciudades basado en la preeminencia del uso y eficiencia de lo ya construido y urbanizado frente a la tradicional respuesta a las demandas de vivienda en forma consumo de suelo para la urbanización. Un modelo fundamental para las ciudades de tamaño medias y grandes (más de 5.000 habitantes) que articulan el sistema urbano y metropolitano de Cataluña, pero también para las poblaciones de menor tamaño, incluidos los núcleos rurales, que son fundamentales para el mantenimiento y buen uso del conjunto del territorio.

Palabras claves: vivienda, hábitat, planificación, rehabilitación.

La vivienda en la renovación de la arquitectura y el urbanismo en la primera mitad del siglo XX.

La planificación urbanística y la planificación de la vivienda se han venido formulando en el reciente período democrático en España a través de dinámicas e instrumentos muy diferenciados y con escasa relación entre sí: los planes urbanísticos, fundamentalmente a escala municipal, y los planes cuatrienales de vivienda y rehabilitación a nivel estatal, y en algunos casos, autonómicos.

Esta sorprendente disociación no ha sido así en épocas anteriores, cuando el debate sobre la vivienda y las necesidades sociales fueron el motor de la revolución moderna de la arquitectura y el urbanismo. Los congresos CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) se iniciaron con la búsqueda y formulación de modelos tipológicos y arquitectónicos alternativos para la producción masiva de viviendas a partir de la crítica radical a las malas condiciones de vida de las clases populares generadas por las formas de la vivienda urbana tradicional (insuficiente ventilación, soleamiento, tamaño, distribución, equipamiento), y las propuestas después se extendieron al diseño de los barrios y al proyecto de la ciudad del futuro. Sin esos debates no se entiende la revolución de la arquitectura y el urbanismo en el primer tercio del siglo XX y la reconstrucción de las ciudades europeas después de la segunda guerra mundial.

Vivienda y urbanismo en España durante la dictadura.

La experiencia en el caso español fue mucho menos brillante, pero vale la pena recordarla. Después de algunos episodios muy interesantes durante las décadas de los años veinte y treinta, relacionados con los debates europeos y mundiales sobre arquitectura y ciudad, en el largo período de la dictadura la vivienda se asumió como una cuestión de estado, con mucho peso en las políticas del régimen fascista. En el primer período de economía autárquica, fueron significativas las reconstrucciones en diversas ciudades después de la guerra civil (plan para las regiones devastadas) o la creación de nuevas poblaciones en el entorno rural (pueblos de colonización).

Pero es a partir del plan de estabilización económica de 1959 cuando se impulsó una política de vivienda masiva para dar respuesta a las necesidades perentorias de las masas de población desplazadas a las ciudades por la pobreza en el mundo rural, gentes en muchos casos hacinadas en viviendas sobreocupadas (recordemos el fenómeno del realquiler, sobre todo en los cascos antiguos) o directamente en barrios de infravivienda (barraquismo). La importancia de esta política se puso de relieve en el peso que adquirió el Ministerio de la Vivienda en los sucesivos gobiernos, peso político porque se perseguía que la vivienda fuera un instrumento de adhesión al régimen, y peso económico a través de que el sector de la construcción fuera un motor de la economía en despegue.(desarrollismo).

En el ciclo inicial de aquel período, la inversión pública a través del ministerio o de organizaciones vinculadas al sindicato vertical fue la protagonista principal, para en un período relativamente breve, ir siendo relevada por una creciente inversión privada que encontró en la vivienda un mercado (suelo + construcción) progresivamente más y más rentable, hasta su primer hundimiento con la crisis de las energías entrada la década de los años setenta.

El modelo franquista de vivienda hizo evolucionar rápidamente y con gran intensidad la oferta tradicional destinada al alquiler a la oferta para la compra, directamente o con fórmulas como el acceso diferido a la propiedad, con el objetivo de convertir a las clases populares en propietarias y reforzar su conservadurismo social y político, su adhesión a los "principios fundamentales del movimiento nacional". Pero además del efecto ideológico y político evidente, también se buscó un efecto económico, con la movilización de capitales financieros y la consolidación de un modelo económico de crecimiento capitalista basado en el crédito, no sólo para la vivienda, también para el consumo en general.

El empuje de este modelo franquista le dio la vuelta con mucha rapidez a la correlación alquiler-propiedad de la vivienda en favor de la segunda opción, no tan sólo en la vivienda nueva, sino también en la ya existente a través de la ley de propiedad horizontal de los años sesenta y el bloqueo populista de los alquileres con la ley de arrendamientos urbanos de la misma época. En este sentido fueron significativas, por ejemplo, las

promociones de vivienda realizadas por entidades financieras, sobretudo por cajas de ahorros, para ofrecer vivienda en alquiler, y que con el tiempo acabaron siendo vendidas a los mismos inquilinos.

En todo este largo período la incidencia de la vivienda en el urbanismo fue fundamental. El debate sobre modelos de vivienda vs. modelos urbanos estuvo presente desde los proyectos de pueblos de colonización de los años cuarenta y cincuenta hasta los barrios de vivienda masiva de los años sesenta y setenta, influyendo decisivamente en la planificación urbanística, como se comprueba a través de las terminologías del urbanismo de la época: ensanches, polígonos de vivienda - ciudad jardín, vs. intensiva - semiintensiva - extensiva, debates más o menos ilustrados según los casos y escasamente relacionados con la evolución en las mismas etapas del urbanismo europeo, como resultado de una cultura técnica altamente autárquica.

Herencias de la dictadura y cambios en el período democrático.

En cualquier caso, el resultado de estas políticas estatales sobre la vivienda y políticas locales sobre el urbanismo fue una herencia de difícil digestión para el nuevo régimen democrático surgido de la transición 1976-1979. Los déficits acumulados en urbanización, espacios públicos y equipamientos en muchísimas de las actuaciones realizadas, tanto públicas como privadas, y los déficits de calidad espacial y constructiva de las edificaciones residenciales y las viviendas obligaron a los nuevos gobiernos surgidos de las urnas a un esfuerzo de replanificación de estas áreas y de inversión pública en infraestructuras y servicios, y en rehabilitación y mejoras de los edificios y viviendas, llegando en algunos casos a su total remodelación, esfuerzos que más de treinta años después aún no han finalizado.

Simultáneamente a esta acción del sector público para dignificar la calidad de vida de muchas áreas urbanas, la política de vivienda, con la creación de las comunidades autónomas se transfirieron las competencias desde el punto de vista administrativo, pero mantuvieron su dimensión estatal a través de los planes cuatrienales de vivienda y rehabilitación, el primero en 1982 y así ha sido hasta el actual plan 2009-2012. Una planificación centralizada sobre la vivienda basada fundamentalmente en dos ejes:

1) la vivienda protegida, como paradigma de la política pública, orientada básicamente a la promoción para la venta, con un cupo de financiación pactado con las entidades financieras para estos ciclos de cuatro años y con los recursos públicos dirigidos hacia el interés del crédito hipotecario que asume el comprador, ayudas públicas a través de la subsidiación de los intereses del crédito, estableciendo como contrapartidas un precio máximo de la venta en función de la superficie útil y unas condiciones de máximos y mínimos de renta para los adquirentes. El resultado ha sido, en general, una política para las clases medias y medias-bajas, no para los colectivos con mayores dificultades económicas que no pueden ofrecer las mínimas garantías para una financiación hipotecaria.

2) la aparición de la rehabilitación como proceso vinculado a la política de vivienda a todos los niveles (barrio, edificio, vivienda) y con una financiación basada en la subvención pública directa al rehabilitador, modulada en función del tipo de actuación a realizar, y con la aportación por parte de éste del resto de la financiación necesaria.

Este marco estatal es asumido, en general de manera acrítica, por las comunidades autónomas, que al inicio de cada plan cuatrianual acuerdan con el Estado la parte que prevén para sus territorios, y que gestionan y liquidan anualmente, mientras en la mayoría de los casos no aportan planes ni recursos propios para reforzar el marco estatal o generar programas alternativos o complementarios. Este escenario se hace aún más penoso si se tiene en cuenta que el tercer eslabón en la administración pública, la administración local, no tiene ninguna competencia en materia de vivienda.

En esta etapa democrática, la vivienda protegida pasó a ser fundamentalmente un instrumento de los promotores inmobiliarios privados, que son los que han decidido dónde y cuántas viviendas promover bajo este régimen de ayudas públicas, sin que esta decisión tuviera relación con ninguna planificación previa ni con el urbanismo. A partir de los años noventa, este modelo se extendió también para las viviendas ya construidas que no encontraban salida en el mercado libre.

Dejar la vivienda protegida en manos de la promoción privada ha comportado que haya estado sometida a los ciclos de este sector económico, con la consecuencia que en etapas expansivas del mercado de la vivienda con potenciales beneficios económicos de la promoción, la oferta de vivienda protegida se ha contraído por abandono de los promotores de esta fórmula, sin que esta contracción tuviera relación con una caída de la demanda de vivienda asequible, que es constante sobre todo por las necesidades de emancipación de los jóvenes, mientras en etapas recesivas del mercado, los promotores privados han encontrado refugio para su supervivencia en la promoción protegida, al saber que siempre encontraban demanda solvente. La crisis actual, de origen financiero, ha alterado estas dinámicas, llevando al bloqueo casi total del mercado inmobiliario por exceso de financiación a la promoción y por falta de financiación al comprador.

En cualquier caso, en el período democrático ha desaparecido la planificación territorial y urbana de la vivienda, tanto estatal, con tantos ejemplos en el período de la dictadura, como por parte de las nuevas comunidades autónomas. Los planes cuatrienales de vivienda han sido únicamente instrumentos para facilitar la financiación para la promoción privada con garantías públicas sobre el perfil social y económico de los adquirentes, con la contrapartida de la limitación del precio máximo de la venta.

En relación al reparto competencial, los ayuntamientos han mantenido las competencias plenas en materia de urbanismo que ya les había otorgado el Estatuto Municipal de 1924, quedando para las comunidades autónomas las competencias legislativas y ejecutivas sobre planificación territorial, y en urbanismo las competencias legislativas y de controles últimos de legalidad y de coherencia con la planificación territorial (cuando ha existido) de la acción municipal, y para el Estado ninguna competencia en ordenación del territorio y sólo dos en materia de urbanismo, tal como confirmó la sentencia del Tribunal Supremo de 1997.

El urbanismo ha sido, y sigue siendo, una cuestión básicamente municipal, donde los ayuntamientos democráticos han desarrollado una intensa actividad en la mejora de nuestros pueblos y ciudades, indiscutible más de treinta años después. El urbanismo municipal, en todas sus escalas (planeamiento general, de desarrollo, y ejecutivo) ha sido la herramienta fundamental para este salto cualitativo en la calidad de vida urbana en

relación a las ciudades heredadas de la dictadura, donde la lucha por la mejora de las condiciones de vida acabó derivando en muchas ocasiones en lucha política contra el régimen dictatorial.

Los contenidos de este planeamiento municipal, como se puede verificar en los planes más reconocidos en todo este período a través de premios y publicaciones, se han ido concentrando progresivamente en temas muy importantes para la mejora de las ciudades como las infraestructuras, las áreas de actividad económica, las dotaciones suficientes de suelos para equipamientos y espacios públicos, que además han sido intensamente proyectados y re proyectados, convirtiéndose en muchas ocasiones en la nueva imagen de las ciudades.

Un planeamiento urbanístico que a partir de los años noventa entra en relación con la planificación estratégica, de matriz más económica y social, y de la que incorpora el lenguaje de debilidades – aptitudes – fortalezas – oportunidades (modelo DAFO), a través, por ejemplo, de la búsqueda de acciones urbanas emblemáticas a corto plazo o la constitución de nuevos “clusters” de actividad para reimpulsar situaciones de declive económico. En el período más reciente, se han incorporado otros paradigmas derivados del objetivo de la sostenibilidad, un concepto transversal que incide sobre el uso racional de los suelos, sobre todo frente a los procesos de urbanización, sobre la movilidad como factor esencial en la calidad del ambiente urbano y en la reducción de emisiones de CO₂, y más recientemente, sobre la eficiencia energética tanto de los espacios públicos como de las edificaciones e instalaciones.

¿Y la vivienda? En el urbanismo municipal, la vivienda, que había sido uno de los debates clave en la crítica a los modelos urbanos franquistas durante la transición política, ha ido desapareciendo como centro de las estrategias y propuestas de los planes, quizá por la falta de competencias de los ayuntamientos en la cuestión, o quizá por la confianza en la acción de las comunidades autónomas, que por otra parte no la han ejercido a través de planificación propia. La cuestión es que, en general, y siempre con honrosas excepciones, los planes municipales han sido progresivamente autistas sobre las cuestiones relacionadas con las necesidades sociales de vivienda, y por contra,

muy generosos con los desarrollos de suelos residenciales para el mercado de la vivienda libre.

Únicamente la rehabilitación ha tenido una cierta presencia en el planeamiento urbanístico, en este caso, además, con un enganche preciso con la política de vivienda a través de las “áreas de rehabilitación integrada”, que dieron sentido a muchos planes de reforma interior o planes de rehabilitación formulados desde los planes urbanísticos. Procesos de rehabilitación entendidos en todas sus escalas, barrio – edificio – vivienda, y siempre vinculados al uso residencial permanente, no temporal (turística). No obstante, al contrario de lo sucedido con el marco estatal de la vivienda protegida que ha tenido una gran continuidad y estabilidad, la rehabilitación ha sufrido muchos vaivenes derivados de los cambios normativos y de las discontinuidades en la financiación pública de las subvenciones.

La rehabilitación ha sido reivindicada muchas veces como antídoto a las crisis de la promoción inmobiliaria, sin que hasta ahora haya podido tener realmente esta función por su limitado peso en el sector inmobiliario e industrial, por número de promotores y constructores, tecnologías y producción de materiales, aunque por otra parte está contrastado su superior nivel de capacitación y especialización en relación al resto del sector, y por lo tanto, el mayor valor añadido que aporta.

Avances sobre vivienda y urbanismo en el cambio de siglo.

Las reflexiones a principio de los años noventa sobre los límites y las insuficiencias de este modelo de políticas públicas de vivienda en la primera etapa democrática, llevaron a algunas comunidades autónomas a la formulación de una propuesta novedosa para volver a relacionar urbanismo y vivienda: el establecimiento en los planes urbanísticos de reservas mínimas de suelo para la construcción de viviendas protegidas y asequibles. Teniendo en cuenta los tiempos tan diferentes de las políticas en estas materias, donde los cuatro años de la política vivienda supone un corto plazo en los procesos urbanos, la introducción de este vínculo resulta fundamental para resolver uno de los nodos del problema, disponer de suelos urbanizados o de posible urbanización para las políticas de vivienda, a medida que avanza el planeamiento urbanístico, lo que supone una

aportación “a futuro” fundamental en ausencia generalizada de suelos de titularidad pública donde actuar.

Pese a la crisis actual, y a la espera de nuevos instrumentos activos sobre la disponibilidad de suelos que por ahora no existen ni se atisban en el horizonte a corto y medio plazo, estas reservas de suelo en los planes urbanísticos son un activo importantísimo de cara al futuro para las políticas urbanas y de vivienda que se planteen resolver las necesidades de los ciudadanos, reservas que hay que defender con la máxima firmeza para no retroceder frente a la presión demagógica del supuesto efecto de encarecimiento del precio del suelo que algunos sostienen, sobretudo en el sector de la promoción inmobiliaria (privada, y en ocasiones, sorprendentemente, pública), que sigue sin aprender de los graves errores cometidos, sobretudo en la etapa más reciente, al confiar una parte muy importante de sus altísimos rendimientos en la especulación del suelo.

La introducción de estas reservas, con intensidades diversas, en las legislaciones autonómicas en materia de urbanismo, y también unos mínimos en la legislación estatal sobre el suelo, ha sido un avance importante para recuperar el discurso sobre la vivienda en el urbanismo, obligando a los planes a reflexionar sobre los problemas existentes y a justificar las propuestas y acciones futuras para resolver las necesidades de vivienda de los ciudadanos.

Por otra parte, a principios de este siglo se produjo un movimiento nuevo a escala municipal en materia de vivienda, ante la aceleración del mercado residencial inmerso en un paradójico proceso, si se analiza desde una visión simplista del mecanismo oferta-demanda, ya que la mayor producción de viviendas se ha visto acompañada de mayores incrementos de precios, dinámica de la que resultaba un progresivo alejamiento de sectores sociales cada vez más amplios sin posibilidad de acceder a una vivienda digna, siempre los jóvenes en primer plano.

El resultado de este movimiento fue la formulación de un instrumento nuevo, los planes locales de vivienda. Sorprendentemente, la planificación de actuaciones concretas sobre la vivienda (y la rehabilitación) surge a escala local, sin competencias previas pero con la

toma de conciencia de los problemas derivada de ser la administración en primera línea ante y para el ciudadano. Un tipo de planificación no reglada que servía al mismo tiempo para diagnosticar una situación y unas tendencias y para adquirir compromisos de acciones concretas y temporalmente acotadas (de seis a ocho años) para, por lo menos, mitigar los problemas, y donde, como no podía ser de otra manera, el urbanismo local era una pieza importante.

La nueva política de vivienda de la Generalitat de Cataluña 2004-2010.

En este escenario muy dinámico, a partir del año 2004 el gobierno de la Generalitat de Cataluña reformuló sus políticas de vivienda, introduciendo nuevas lógicas e instrumentos para su desarrollo, yendo bastante más allá del tradicional marco cuatrienal de origen estatal. En un resumen muy sintético, las novedades que se introdujeron fueron:

1) Los textos normativos pasaron a formularse desde el concepto de la Carta Social Europea, revisada en 1996, de “el derecho a la vivienda”, primero en el plan cuatrienal 2005-2008, y finalmente en la “Ley del derecho a la vivienda” del año 2008. Se trata de una formulación que contrapesa la tradicional vinculación de las políticas de vivienda a las políticas económicas, y su consiguiente decantación hacia los sectores vinculados a la promoción inmobiliaria, a la que por otra parte no se renuncia. Poner en primer plano de las políticas públicas “el derecho a la vivienda” supuso un anuncio explícito de por dónde iban a ir los siguientes pasos del gobierno.

2) Se inició la búsqueda, y se alcanzó en un plazo muy breve, de un amplio consenso con los agentes económicos, sociales y territoriales (diputaciones, consejos comarcales y ayuntamientos) para compartir un diagnóstico de la situación (en el apogeo del sector inmobiliario) y una formulación de objetivos y acciones a realizar en un horizonte a diez años, superando el tradicional ciclo corto de cuatro años de las políticas de vivienda. El consenso alcanzado se plasmó en el “Pacto Nacional por la Vivienda 2007-2016), un documento ratificado por 37 organismos representativos y que sintetiza la diagnosis, formula 5 retos en relación a cuatro colectivos sociales (jóvenes, gente mayor, riesgo de exclusión y mal alojamiento) y uno sobre rehabilitación, y 174 acciones, y que incluye una estimación de costes que se elevaba a 8.822 millones de euros, de los cuales la

Generalitat asumía el 85%. El Pacto Nacional fue el documento de referencia de la política de vivienda en Cataluña, con efectos presupuestarios en los ejercicios del 2007 al 2010, los últimos ya en plena crisis financiera y económica, pero en los que se respetaron las cifras comprometidas por la Generalitat.

3) Finalmente, se abordó la cuestión de la planificación territorial de la vivienda. Por una parte, se potenciaron y apoyaron las iniciativas en curso surgidas desde el mundo local (ayuntamientos con apoyo de las diputaciones), hasta dar naturaleza jurídica a los Planes locales de vivienda en la Ley del derecho a la vivienda de 2008. Así mismo, en la nueva legislación sobre vivienda se incluyeron numerosas referencias y algunos vínculos con la legislación sobre urbanismo, entre ellas el refuerzo sobre la cuestión de las reservas de suelos para la construcción de vivienda protegida. Y finalmente, la creación de una figura de planificación general a nivel de toda Cataluña, el Plan territorial de vivienda, con rango de plan territorial sectorial y como documento orientador de las políticas públicas en materia de vivienda en relación a la diversidad de situaciones urbanas y territoriales y en relación a las necesidades sociales de vivienda. La elaboración del Plan territorial sectorial de vivienda se desarrolló entre los años 2007 a 2009. La información pública del anteproyecto del plan, incluida su evaluación ambiental, se hizo a finales del año 2008, y las aprobaciones inicial y provisional se produjeron durante el año 2010.

El plan se inserta en el contexto descrito de esta renovada política pública sobre la vivienda que se concretaba con la Ley del derecho a la vivienda y el Pacto Nacional por la Vivienda 2007-2016. La Ley le dio al Plan el marco jurídico para su materialización y desarrollo, mientras el Pacto Nacional aportaba la cuantificación de las necesidades de vivienda (necesidades sociales y necesidades de rehabilitación) a afrontar en el período 2007-2016, que era el mismo período para el que se planteó el Plan.

Las propuestas del plan territorial de vivienda.

Con los únicos antecedentes de los planes locales de vivienda, y sin experiencias equivalentes de un plan de estas características y escala, se ensayaron metodologías de análisis y diagnóstico territorial para alcanzar los objetivos planteados, que permitieran concretar para un territorio complejo como el catalán las necesidades sociales y de rehabilitación de vivienda, y presentar la información territorial detallada para el desarrollo de las actuaciones.

Las líneas de investigación desarrolladas para la información territorial del Plan fueron las siguientes:

- 1 Elaboración de cartografías generales territoriales y particulares de cada ámbito de actuación con la identificación de los suelos protegidos por el planeamiento territorial y urbanístico, incluidos los de protección especial, los suelos urbanizados por usos, y los suelos no protegidos aún no urbanizados.
- 2 Estadística detallada y mapas hasta el nivel de sección censal municipal de la evolución y características de la población residente según el padrón continuo 2009 y del parque de edificios y viviendas existente en base a los datos del censo 2001.
- 3 Estadística de producción de vivienda nueva y rehabilitación protegida de viviendas en el período 2002-2009, con mapas hasta el nivel municipal. Mapas de precios medios de la oferta de vivienda nueva a nivel municipal y de. “renta per cápita” en las comarcas y en las ciudades de más de 5.000 habitantes.
- 4 Identificación de 285 áreas de parque de viviendas existentes donde se está actuando con recursos públicos en rehabilitación o remodelación de viviendas y en mejoras urbanas, con información cuantitativa y planimétrica detallada de cada una. Identificación de los 2.256 sectores de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable con reservas para vivienda asequible en el planeamiento urbanístico municipal desde 2002 (ley de urbanismo de Cataluña), con detalle cuantitativo y la propuesta de ordenación de cada plan, incluidas las 72 áreas residenciales estratégicas establecidas en 2008-2009 por la

Generalitat. Cartografías urbanas de síntesis para todos los municipios de más de 5.000 habitantes.

5 Síntesis de las previsiones en materia de infraestructuras de la movilidad (viarias y ferroviarias) y de sectores de suelo estratégicos para actividades económicas en la planificación territorial reciente (2004-2010), y con un inventario detallado de las redes y las cargas de servicio del transporte público interurbano por carretera y por ferrocarril.

6 Cuantificación detallada sobre las situaciones de mal alojamiento, basadas en la información facilitada por los servicios sociales municipales y comarcales en el año 2009, y de acuerdo con la metodología europea ETHOS (informe Instituto DEP)

7 Proyecciones de población y formación de hogares para cada ámbito de actuación del Plan hasta 2017 (Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona)

8 Compilación de la bibliografía reciente en el ámbito español y en los últimos diez años sobre vivienda, población y mercado inmobiliario.

Estos trabajos permitieron una lectura muy detallada del territorio y las ciudades y una aproximación muy precisa de la situación de los parques de viviendas, de las previsiones de la planificación territorial física y del planeamiento urbanístico municipal, y de la estructura socio-demográfica y dinámicas recientes de la población, lo que permitió generar una matriz técnica que diera respuestas a la diversidad territorial y urbana y a las necesidades sociales de vivienda.

Esta matriz se estructuró en base a:

* La identificación de los ámbitos supramunicipales de actuación, como reconocimiento territorial específico de las realidades urbanas en Cataluña:

- 27 sistemas metropolitanos, incluida Barcelona ciudad
- 44 sistemas urbanos
- 48 áreas rurales

* La evaluación de las necesidades sociales de vivienda en cada ámbito de actuación a través de un método complejo de evaluación, y a partir del escenario global cuantitativo y cualitativo establecido en el Pacto Nacional por la Vivienda 2007-2016

- estructura de edad de la población: jóvenes en emancipación, población adulta y gente mayor
- incidencia de los flujos migratorios recientes en cada segmento de edad
- proyección de la población y formación de nuevos hogares hasta 2017
- cuantificación de las situaciones de mal alojamiento
- “renta per cápita” y precios de la oferta de vivienda

Sobre esta matriz, las propuestas del Plan se estructuraron de la siguiente forma:

A La identificación de las **áreas de demanda intensa y acreditada** para la aplicación territorializada y preferente de los recursos públicos de la política de vivienda, fundamentalmente los de la Generalitat:

- 14 ámbitos de nivel 1 con 85 municipios y 4.212.948 habitantes,
- 25 ámbitos de nivel 2 con 245 municipios y 2.249.788 habitantes,
- 12 áreas rurales de demanda intensa con 102 municipios y 96.251 habitantes

Efectos de la declaración:

- intensificación territorial de los recursos públicos en materia de vivienda
- ampliación del parque de vivienda destinado a políticas sociales en los municipios de la solidaridad urbana (véase propuesta siguiente)
- atención preferente a la movilización del stock de viviendas permanentemente desocupadas (mínimo dos años) históricas y recientes, incluido el alquiler forzoso
- mayores concreciones de las reservas de suelo para vivienda asequible en el planeamiento urbanístico en relación a las que prevé la legislación urbanística
- ámbitos supramunicipales de planificación y programación de la vivienda

B La concreción a nivel municipal y desarrollo normativo del **objetivo de la solidaridad urbana** establecido en la Ley del derecho a la vivienda para los municipios de más de 5.000 habitantes o capitales de comarca:

- 211 municipios, con 6.681.317 habitantes

- objetivo: 15% de las viviendas principales destinadas a políticas sociales en 2028
- viviendas computables: protegidas y concertadas, dotacionales, alojamiento para colectivos específicos, viviendas donde sus residentes reciben ayudas para pagar el alquiler, de la bolsa de mediación social y bolsa joven, en alquiler privado de prórroga forzosa, alojamientos de acogida de inmigrantes, de inclusión, de inserción, de titularidad pública, de “masovería” urbana, alojamientos con ayudas municipales
- ritmo progresivo de creación de este parque de viviendas cada 5 años hasta alcanzar el objetivo 2028

C Finalmente, para la concreción de estas propuestas en actuaciones en vivienda y suelo en cada ámbito de actuación el Plan establece un **sistema de prioridades jerarquizado**, que surge también por razones de eficiencia ambiental y económica:

A continuación se expone con mayor detalle esta última propuesta del Plan..

Hacia modelos urbanos sostenibles desde la planificación de la vivienda.

Frente a los modelos urbanos residenciales formulados desde hace décadas por el planeamiento urbanístico para dar respuesta a las necesidades de la población estimada en las proyecciones demográficas, basados en la predominancia de la extensión urbana de media-baja densidad frente a la compactación y densificación urbana, y la obra nueva frente a la rehabilitación, el Plan territorial de vivienda de Cataluña formula un modelo propositivo con el objetivo de incrementar la integración de pautas de sostenibilidad en la planificación de la vivienda y la planificación urbana, como respuestas a las necesidades de vivienda, y específicamente sobre las necesidades sociales, basado en las siguientes prioridades formuladas en orden jerárquico:

Prioridad 1: optimizar el uso y rehabilitar el parque de viviendas existentes.

La puesta en uso del stock de vivienda construida y desocupada, sea en edificaciones tradicionales o en edificación reciente. La prioridad es movilizar el uso de estas viviendas a través del alquiler, ya sea en mercado libre ya sea en alquiler social si el propietario o el arrendatario reciben ayudas públicas. En el caso que la opción sea la venta, resolviendo

el nudo financiero actual por el que población solvente no encuentra financiación hipotecaria, y la que requiere ayudas públicas a través de la calificación de vivienda protegida. Es evidente que la acción pública en esta cuestión requiere un refuerzo de los instrumentos para intervenir sobre la propiedad inmobiliaria privada, que se inhibe de su función social establecida por todas las legislaciones en la materia, incluida la Constitución de 1978.

La rehabilitación de las edificaciones residenciales y las viviendas, que siempre debe ser asociada a su máximo uso, y para mejorar la eficiencia energética y calidad de vida de los usuarios, y las deficiencias existentes en el tema de la accesibilidad para personas con movilidad reducida. Para alcanzar los mayores efectos sociales de la rehabilitación, es necesario cambiar, en la situación de las viviendas de alquiler, las relaciones que establece la actual Ley de arrendamientos entre propietarios e inquilinos en el tema de las obras de mantenimiento – rehabilitación – reforma, así como ajustar el sistema de toma de decisiones y financiación en las edificaciones de viviendas donde coinciden usuario y propietario y que se gestionan a través del régimen de comunidad de propietarios.

Estas actuaciones sobre el parque de viviendas existentes deben abordar con total prioridad la resolución de las situaciones existentes de infravivienda, y también las de sobreocupación, las situaciones más insostenibles desde el punto de vista social del mal alojamiento.

Es necesario que los planes urbanísticos vuelvan a analizar con detalle la situación de la edificación residencial y las viviendas existentes para implementar las estrategias necesarias para su mayor y mejor uso, como prioridad ineludible de cualquier planificación urbana que pretenda inserirse en el contexto de un desarrollo sostenible.

Las potencialidades de esta estrategia prioritaria pueden resultar insuficientes en determinadas situaciones urbanas, por lo que puede ser necesario prever la construcción de nuevas viviendas destinadas a satisfacer las necesidades de la población actual y futura, dejando al margen de estas previsiones las viviendas de uso temporal o las ofertas de alojamientos turísticos, que es obvio que el planeamiento urbanístico debe

también abordar donde estas ofertas son relevantes. Para estas necesidades de nuevas viviendas se establecen las siguientes dos prioridades.

Prioridad 2: activar los potenciales residenciales del suelo urbanizado.

Las necesidades de nuevas viviendas deben canalizarse en primer lugar a través del máximo aprovechamiento del suelo ya urbanizado y potencialmente utilizable para la construcción de nueva vivienda, sea por sustitución o ampliación de las edificaciones existentes o por su cambio de uso, proceso que debe ir acompañado de las correspondientes dotaciones comunitarias que garanticen la calidad del hábitat urbano.

De nuevo a través del planeamiento urbanístico se puede primero analizar las situaciones y potencialidades existentes en el suelo urbanizado, y luego determinar las acciones necesarias para activarlas. Para estas acciones, la legislación urbanística ya dispone de los instrumentos necesarios, que pueden ser reforzados sobretodo en el tema de deslindar los aprovechamientos – plusvalías de los derechos y obligaciones de la propiedad privada.

Prioridad 3: gestión de nuevos desarrollos urbanos residenciales con reservas de suelo para vivienda asequible.

Se propone reducir al mínimo necesario el desarrollo urbanístico de nuevos suelos, y exclusivamente los que estén previstos en el planeamiento urbanístico general municipal o supramunicipal, siempre y cuando las acciones anteriores no sean suficientes para satisfacer las necesidades de vivienda de la población.

Se trata, por lo tanto, de una propuesta para fomentar un nuevo modelo de desarrollo de las ciudades basado en la preeminencia del uso y eficiencia de lo ya construido y urbanizado frente a la tradicional respuesta a las demandas de vivienda en forma de nueva construcción, y ésta, a su vez, a través del consumo de suelo para la urbanización. Un modelo que resulta fundamental para las ciudades de tamaño medio y grandes (más de 5.000 habitantes) que articulan el sistema urbano y metropolitano de Cataluña, pero también para las poblaciones de menor tamaño, incluidos los núcleos rurales, que son

muy importantes para el mantenimiento de la población y el equilibrio en el conjunto del territorio.

Una propuesta que pretende recuperar, en el marco de los debates emergentes ya en pleno siglo XXI, las vinculaciones perdidas entre las respuestas a necesidades sociales básicas como la vivienda y una ordenación del territorio y de las ciudades que tengan también como objetivo la máxima eficiencia en los usos del suelo y en el consumo de energía, y a través de una cuestión como la de la vivienda que es esencial en la vida urbana y a la vez un derecho fundamental de las personas.

Bibliografía:

La política de vivienda en Cataluña ante la crisis, Carmen Trilla, Antoni Algaba, Análisis local, ISSN 1575-5266, núm. 82, 2009 , pp. 31-40

Movilidad residencial y expansión urbana en la Región Metropolitana de Barcelona, 1982-2005, Isabel Pujadas Rubies, Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, ISSN 1138-9788, núm. 13, 281-290, 2009

Auge y derrumbe del mercado de la vivienda en España, Julio Rodríguez Economistas, ISSN 0212-4386, Año núm. 27, núm. Extra 119, 2009 (Ejemplar dedicado a España 2008. Un balance), pp. 78-88

El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo: con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional. Martín Bassols Coma, Juli Ponce Solé, **Domènec Sibina Tomàs, Mónica Navarro Michel, Angel Serrano de Nicolás, Vicenç Aguado Cudolà, Editor: Marcial Pons. 2008,**

La vivienda social en Europa: Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945, Luis Moya González (coord.) Mairera Libros, 2008, España, ISBN: 978-84-936485-3-4

Vivienda y sociedad: nuevas demandas, nuevos instrumentos, **Carme Bellet, Joan Ganau, Josep M. Llop editores, Actas de la IX Setmana d'Estudis Urbans de Lleida, del 16 al 20 d'octubre del 2006**, Publicació Lleida: Milenio, 2008