

### **3. Bases de reflexión para una política de vivienda en Cataluña**

Carme Trilla i Bellart  
*Directora general de Vivienda de la Generalidad de Cataluña*

1. Política de vivienda y ciclo inmobiliario.
2. Ampliación del ámbito de la política de vivienda y racionalización de los instrumentos.
3. Descentralización de la política de vivienda en el Estado de las autonomías.
4. Líneas de intervención en materia de vivienda en Cataluña.

Dada la complejidad del problema y el momento en el que nos encontramos, calificable de crucial, parece oportuno plantear algunas reflexiones de carácter general que pueden ayudar a enmarcar y dar sentido a los instrumentos y propuestas concretas.

Por esta razón, de forma previa a la descripción de los planteamientos de la política de vivienda de Cataluña para el período 2004-2007, parece interesante ofrecer unos apuntes sobre la interacción –o no– de la política de vivienda y el ciclo inmobiliario, sobre la necesaria revisión radical de los instrumentos en los que se ha basado la política de vivienda de los últimos casi diez años, muy especialmente de cara al replanteo del Plan de la vivienda del Gobierno central, y sobre todo al nivel de descentralización conseguido por la política de vivienda después de casi veinticinco años de atribución de competencias “exclusivas” a las comunidades autónomas en este ámbito.

### 1. Política de vivienda y ciclo inmobiliario

Es sabido que el sector de la vivienda en España atraviesa un ciclo expansivo de gran potencia desde el año 1997 hasta hoy, probablemente uno de los más expansivos y de mayor duración de nuestra historia documentada. En la mayoría de las zonas del territorio la producción de viviendas consigue niveles muy superiores a los estrictamente necesarios para satisfacer las necesidades primarias de alojamiento de la población.

Ante una situación de estas características se podría afirmar que la política de vivienda no es necesaria si por política de vivienda se entendiese la estricta necesidad de intervención pública para fomentar la actividad constructiva y lograr con eso dos objetivos fundamentales como son el pleno uso de la economía y el equilibrio cuantitativo entre necesidades de vivienda de la población y número de viviendas producidas. Las múltiples razones que han animado la demanda de vivienda durante estos años, entre las que destaca el enorme despliegue de recursos financieros, han logrado dinamizar el sector prácticamente sin intervención pública, o cuando menos sin casi intervención de gasto público directo. Técnicamente, desde luego, deberíamos considerar como elemento indiscutible de estímulo de la demanda la desgravación fiscal del IRPF por compra de la vivienda habitual. No obstante, faltan estudios que avalúen la importancia real de este factor en esta última fase alcista del ciclo, cosa que, dicho sea de paso, sería de la máxima utilidad para adoptar con serenidad las necesarias medidas reequilibradoras correctoras de la eficiencia del gasto público en vivienda.

Pero el mercado, que ha sido capaz de ofrecer vivienda a amplias capas de la población, aunque con precios creciendo casi quince puntos por encima de la inflación anualmente, no ha sido capaz de ofrecer vivienda a

todos los sectores de la población que lo necesitan: ha sido ineficiente en su cometido de atender a toda la demanda y ha estado inequitativo en la distribución de la producción. A medida que ha ido avanzando el ciclo, la rendija abierta entre población solvente para el mercado y población insolvente, que durante el año 1997 apenas era perceptible, se ha ido agrandando y ha ido generando una bolsa de demanda insatisfecha que emerge hoy como uno de los problemas de mayor sensibilidad social en nuestro país.

Por este motivo, si bien no es estrictamente necesaria una política de vivienda desde el punto de vista de fomento de la actividad, sí se ha hecho imprescindible una política de vivienda correctora de las ineficiencias y desigualdades del mercado. Que no es fácil abordar esta tarea es una verdad reconocida por todo el mundo. Sin duda, la dificultad se deriva del hecho que sin ninguna renuncia colectiva a la situación de fuerte revalorización conseguida por todos los activos inmobiliarios no será posible corregir las tendencias segregadoras y será irrecuperable de cara al futuro la provisión de viviendas a precios aceptables por todo el mundo. Serán necesarios cambios en cierta medida radicales en algunos ámbitos hasta hoy sacralizados para ajustar la producción de viviendas a las necesidades de todos los sectores de la población.

Pero eso no se debe confundir con una agresión contra la vitalidad actual del sector, como algunas opiniones parecen apuntar; las medidas de política de vivienda en las que están trabajando hoy las diferentes administraciones públicas no se dirigen a frenar la actividad constructiva sino a paliar los desajustes que esta actividad va dejando por el camino y, en definitiva, van dirigidas a recuperar una demanda que, sin apoyo público, ha ido quedando fuera del alcance de la actividad constructiva libre. Con toda probabilidad, si en los próximos años se entrase en un fase de moderación de la actividad del sector de la edificación residencial, influirían de manera mucho más contundente cambios en las condiciones que hoy determinan la fortaleza de la demanda, que la política de vivienda correctora de desajustes en la que hoy se está trabajando, aunque sean nuevas y radicales las medidas que se adopten. Se puede afirmar que se está trabajando en una política mucho más protectora que agresora, por lo que deberá redundar en una mejor satisfacción de las necesidades de todos, es decir, que hará avanzar hacia un óptimo colectivo superior.

### 2. Ampliación del ámbito de la política de vivienda y racionalización de los instrumentos

La política de gasto público en vivienda en el último tercio del siglo xx en España se ha basado básicamente en los planes estatales de vivienda, dirigidos a las capas de

población comprendidas entre 2,5<sup>1</sup> y 5,5 veces el salario mínimo interprofesional, o para ser más precisos, entre 2,5 y 3,5 el salario mínimo interprofesional, ya que entre 3,5 y 5,5 sólo se ha considerado la obtención de préstamos convenidos (sin subsidiación de intereses y sin subsidiaciones públicas).

Es decir, que podría afirmarse que en los últimos veinticinco años la política de vivienda se ha limitado a unas capas de población de rentas medias bajas, a lo que se debería añadir una atención –ciertamente escasa– de capas de población de rentas bajas con promoción pública de vivienda e inversión directa prácticamente exclusiva de las comunidades autónomas.

En el momento actual, y después de la extraordinaria fase de inflación inmobiliaria, uno de los principales retos de la política de vivienda ha de ser la ampliación de su espectro. La apertura del abanico de cobertura, por un lado, para recoger segmentos de demanda de rentas medias desatendidas por el mercado –crecientes a medida que han ido pasando los años sin intervención pública– y, por otro lado, para incluir dentro del marco global de la política de vivienda a los segmentos más sociales, hasta hoy mantenidos fuera y considerados estrictamente como beneficiarios del ámbito de la asistencia social.

Los dos polos desatendidos, el de rentas más altas y el de rentas más bajas, presionan inútilmente sobre los instrumentos clásicos de la política de vivienda, ya que hoy no es posible atender toda la demanda generada con protección oficial porque su volumen es extraordinariamente bajo en muchas zonas de España, y presionan también ineficientemente, porque la protección oficial clásica no fue concebida con estas finalidades.

Por estas razones no es posible diseñar hoy planes de vivienda que no piensen en la provisión de vivienda protegida con un armazón más amplio y complejo que contenga instrumentos nuevos de vivienda asequible para capas medias de población con ingresos bajos.

### 3. Descentralización de la política de vivienda en el Estado de las autonomías

Otro aspecto que se debe considerar a la hora de diseñar las políticas de vivienda en España de cara al siglo XXI es el proceso de descentralización que de manera gradual se ha ido produciendo, desde una intervención casi exclusiva de la Administración central, a una toma de posición creciente de las comunidades autónomas, que ha conducido a una forma de proceder

hoy con gran capacidad de gestación de políticas en el ámbito autonómico fuertemente arraigada y consolidada.

La declaración constitucional de la competencia autonómica en materia de vivienda como una competencia exclusiva comenzó siendo una mera formulación programática, pero ha ido tomando cuerpo real a lo largo de los veinticinco años y, de una manera muy especial, a partir de mediados de los años noventa, casi como reacción de supervivencia a la pérdida de la vitalidad de los planes de vivienda del Gobierno central.

De esta manera, lo que al principio eran tímidos complementos autonómicos de subvenciones a los planes estatales, ha ido derivando hacia complejos entramados de instrumentos autonómicos propios que se yuxtaponen a las medidas del plan central, constituyendo cada vez más planes integrales de intervención. Lo que eran aportaciones de recursos presupuestarios autonómicos simbólicas, han ido creciendo con el paso del tiempo y han llegado a alcanzar una importancia semejante o manifiestamente superior en algunas comunidades autónomas a los recursos que provienen de los presupuestos generales del Estado.

Así, el diseño de los planes de vivienda de alcance estatal solamente puede concebirse hoy a partir de un diálogo fructífero entre comunidades autónomas y Gobierno central. El reconocimiento de la diversidad territorial y la ductilidad de los instrumentos generales o de su procedimiento de aplicación para adaptarse a las líneas de trabajo que las comunidades autónomas han ido estableciendo, deberán constituir dos principios orientadores de la normativa estatal, si se quiere asegurar la máxima eficacia social y política en cada comunidad. Todo eso lleva a un necesario debate sobre la determinación de cuáles deben ser los parámetros que garanticen la igualdad de oportunidades efectiva de todos los ciudadanos del Estado ante la vivienda, a pesar de que las realidades a las que se debe hacer frente sean diversas. Y también a un necesario debate sobre la forma de administración interna de los planes de vivienda que permita la máxima flexibilidad entre actuaciones, de manera que los objetivos fijados por cada comunidad puedan cubrirse de forma ágil en el tiempo. La fijación de programas desajustados a la realidad de cada territorio conducirá cada vez más a un fracaso de la política de vivienda en este territorio y, por lo tanto, en el conjunto del Estado. Por contra, el éxito de los programas –diversos, puede ser– en cada territorio será el éxito global de la política de vivienda del Estado.

1. A pesar de que unos ingresos mínimos no han sido oficialmente exigidos, el simple hecho de basar las ayudas en préstamos ha descartado de

facto a la población que no ofrece unos mínimos de garantía para las entidades financieras.

#### 4. Líneas de intervención en materia de vivienda en Cataluña

La estructura actual del sector de la vivienda y del mercado inmobiliario en Cataluña no permite dar una solución adecuada a las necesidades de alojamiento de las capas de población con rentas medias o bajas, o con características y problemáticas específicas que las alejen de los mecanismos de oferta del mercado. Ni tan sólo la opción de alquiler es hoy una solución para estos hogares, ya que la oferta de alquiler es muy reducida, y además, se ve marcada por el proceso inflacionista general del mercado.

La experiencia ha demostrado que desde la segunda mitad de los años noventa no ha funcionado la promoción de viviendas de protección oficial. Los porcentajes de cumplimiento de los objetivos previstos y convenidos con el Ministerio de Fomento han sido reiteradamente bajos en el ámbito de la promoción protegida, a pesar de que los objetivos se han ido reduciendo continuamente. El cumplimiento global de los planes sólo se ha salvado por el gran incremento de expedientes de ayudas a la rehabilitación de viviendas, que han permitido cubrir los déficits en las otras líneas de convenio.

Por hacer frente a esta situación, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña aprobó, en el mes de mayo de 2004, las líneas maestras del Plan por el derecho a la vivienda 2004-2007, que surge con los objetivos políticos de dar respuesta a las necesidades de la población y de asumir desde Cataluña con voluntad decidida el ejercicio efectivo de la competencia exclusiva en materia de vivienda que otorga la Constitución y el Estatuto de autonomía, mediante la aportación de los recursos organizativos, legales y presupuestarios necesarios por estructurar un esquema coherente y operativo que integre todas las medidas de fomento de la vivienda en Cataluña, coordinado pero no subordinado a los objetivos del plan impulsado por el Gobierno central, y a los recursos, necesarios, pero siempre complementarios que se obtengan de la Administración central.

Este plan por el derecho a la vivienda ha comenzado a concretarse en tres normas: la Ley de reforma de la Ley de urbanismo de Cataluña, ya aprobada por el Parlamento, y publicada en el *Diario Oficial de la Generalidad*, los decretos 454/2004 y 455/2004, aprobados el 17 de diciembre, y acabará de completarse con la Ley de la vivienda de Cataluña que se prevé para el primer trimestre de 2005.

La nueva Ley de urbanismo, en los apartados que se refieren a vivienda, avanza en la configuración de las reservas de suelo para vivienda protegida, ampliando las exigencias actuales del veinte por ciento para vivienda de protección oficial, con un diez por ciento adicional para viviendas con algún tipo de protección, y hace estas reservas exigibles en cualquier planeamiento

urbanístico derivado a desarrollar de los municipios de más de diez mil habitantes o capitales de comarca. La ley exige que las reservas no se concentren en zonas determinadas, y prevé como causas de expropiación el incumplimiento de los plazos de edificación de vivienda protegida en los suelos reservados.

Por su parte, el Decreto 454/2004, de despliegue del plan, tiene como objetivos establecer un conjunto de medidas de refuerzo y de fomento de las diversas figuras de vivienda asequible en Cataluña, protegida y concertada, de prevención de la exclusión social residencial, de mediación en el mercado de alquiler social, de movilización del parque desocupado, y de rentabilización del parque de alquiler existente, para incrementar la oferta de alquiler. El decreto establece que toda la vivienda nueva que se produzca en Cataluña a partir de su entrada en vigor se deberá acoger a un nuevo régimen jurídico y de transmisiones, que dará respuesta a la necesidad de preservar las nuevas viviendas de la tentación especulativa, a la necesidad de que los que acceden a las nuevas viviendas sean personas o hogares que los necesiten más justificadamente y a la necesidad de reducir al mínimo la pérdida de control de las administraciones públicas sobre los suelos de titularidad propia. El decreto alarga la duración del régimen de protección de las viviendas a noventa años, con prohibición de descalificar a petición de los propietarios; establece las condiciones de acceso a las viviendas protegidas y los mecanismos de control de las transmisiones de las viviendas, distinguiendo entre la construcción sobre suelos cuya calificación urbanística obligue a destinarlos a alguna modalidad de protección y sobre suelos libres.

El Decreto 455/2004, que regula el Plan de rehabilitación de Cataluña, crea un marco propio de intervención con la introducción de la obligatoriedad de la realización de un dictamen técnico de los edificios (TEDI) como requisito previo a la obtención de cualquier ayuda, que permita avanzar hacia la disposición de una base de datos del estado de conservación del parque de edificios de Cataluña, y disponer de un instrumento objetivo de selección de las actuaciones subvencionables.

Además de la actuación directa de la Generalidad, toda la nueva normativa entiende que los ayuntamientos deben jugar un papel decisivo. La importancia de la vivienda en relación con las políticas urbanas, sociales y de desarrollo, hace que los municipios se sientan cada vez más responsables y que, por lo tanto, soliciten instrumentos para su actuación en campos como, por ejemplo, el de la inmigración, el de la vivienda joven o el de la atención a la tercera edad. Por este motivo, el nuevo Plan por el derecho a la vivienda propone una decidida participación local, y un decidido apoyo a las iniciativas locales, mediante la fórmula de convenios Generalidad-ayuntamientos, con aportación importante de recursos por las dos partes.

También, en los últimos años, el tercer sector y las entidades sociales sin ánimo de lucro especializadas en mediación para el acceso a la vivienda, han desarrollado una función importante en la línea de dar apoyo al acceso a la vivienda a determinados colectivos sociales que, por diversas razones, tienen una especial dificultad en este ámbito. Estas entidades, en colaboración con las diferentes administraciones, juegan un papel clave para la creación de un parque de vivienda y de alojamiento social en Cataluña. El nuevo plan incorpora la actividad desarrollada por estas entidades como base operativa de los programas de carácter más social, y pone a su alcance ayudas de apoyo financiero y de funcionamiento a través de la llamada Red de Mediación en el Alquiler Social. ■