

Las necesidades de vivienda protegida en nuestras ciudades y territorios en el planeamiento urbano.

0 Introducción

La AAUC (Agrupación de Arquitectos Urbanistas de Catalunya) y posteriormente la UAAU (Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas), dependiente del CSCAE, desarrollan en los últimos años un proceso de estudio denominado “Urbanismo comparado”.

Se pretende poner en relación y extraer las soluciones de planificación o legislación urbanística más interesantes, mediante la comparación de los instrumentos y mecanismos articulados por las diferentes Comunidades Autónomas (habida cuenta la dispersión legislativa que caracteriza al urbanismo español actual), en materia de suelo y urbanismo.

Con motivo de la reciente creación del Foro GT 1.1 Acceso a la Vivienda, del Observatorio 2030 impulsado por el CSCAE, trasladamos en los siguientes apartados unas notas sobre la denominada Memoria Social catalana, que en anteriores ocasiones hemos comparado con el planteamiento de la legislación vasca (caracterizada por su alto estándar en materia de vivienda protegida, pero sin distinción o análisis del punto de partida del municipio objeto de aplicación). Es decir, la comparación entre el modelo catalán atento al punto de partida, frente a un modelo vasco muy exigente (en el caso del suelo urbanizable, el estándar se eleva al 75% del incremento de la edificabilidad residencial en el ámbito), pero no sensible al mercado, dotación previa, necesidades, situación socioeconómica... del municipio objeto de planificación.

1 La Memoria Social en los planes generales como un documento marco en el que evaluar las necesidades de vivienda en un municipio

La figura de la memoria social, aparece por primera vez en la legislación urbanística en la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, (primer gobierno progresista del tripartito en Cataluña), de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local.

Este documento establecía que la memoria social, debía contener la definición de los objetivos de producción de vivienda protegida y, si procedía, los otros tipos de vivienda asequible determinados por la ley, así como justificar la inclusión de reservas de vivienda dotacional.

La memoria social, aunque no tiene una estructura de contenido predeterminada por la ley, en general se estructura en cuatro grandes bloques de contenido:

- 1.- La población
- 2.- Las viviendas
- 3.- La renta familiar disponible
- 4.- Los equipamientos y servicios públicos

A modo de guía explicativa, tratamos de explicar brevemente cómo se elaboran estas memorias sociales:

2. Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda

Es la ley básica en temas de vivienda, también de gobierno progresista y que con algunas modificaciones estableció determinaciones como la de la **OSU (Objetivo de Solidaridad Urbana)**, copiado del modelo francés (aunque en el caso original, con un listón sensiblemente más alto, cuantificado en el 20%; frente al 15% catalán). Se extrae el articulado más relevante:

Capítulo II

Solidaridad urbana

Artículo 73 Objetivo de solidaridad urbana

1. Para hacer efectivo el derecho a la vivienda a todo el territorio de Cataluña, los municipios incluidos en áreas declaradas por el Plan territorial sectorial de vivienda como **ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada deben disponer, en el plazo de veinte años, de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 15% respecto al total de viviendas principales existentes**, tal y como las define el artículo 3, considerando las circunstancias propias de cada municipio y de acuerdo con el calendario que se establezca por reglamento.
2. El crecimiento del número de viviendas establecido por el apartado 1 obtenido en cada quinquenio mediante la nueva construcción, la rehabilitación o la adquisición no puede ser inferior al 25% del número de viviendas que falten para llegar al objetivo final del 15% del total de viviendas principales.
3. Los municipios pueden mancomunarse para conseguir los objetivos fijados y deben procurar que la nueva aportación de viviendas de protección oficial quede repartida de modo equivalente entre todos.
4. Los porcentajes establecidos por el presente artículo pueden ser modificados por decreto del Gobierno, para determinados municipios, atendiendo a las circunstancias locales señaladas por el Plan territorial sectorial de vivienda.

Artículo 74 Definición de viviendas destinadas a políticas sociales

A efectos de lo establecido por el artículo 73, se consideran viviendas destinadas a políticas sociales todas las acogidas a cualquiera de las modalidades de protección establecidas por la presente ley o por los planes y programas de vivienda, los cuales pueden incluir, además de las viviendas de protección oficial de compra o alquiler o de otras formas de cesión de uso, las viviendas de titularidad pública, las viviendas dotacionales públicas, los alojamientos de acogida de inmigrantes, las viviendas cedidas a la Administración pública, las viviendas de inserción, las viviendas de copropiedad, las viviendas privadas de alquiler administradas por redes de mediación social, las viviendas privadas de alquiler de prórroga forzosa, las viviendas cedidas en régimen de masovería urbana, las viviendas de empresas destinadas a sus trabajadores y las demás viviendas promovidas por operadores públicos, de precio intermedio entre la vivienda de protección oficial y la vivienda del mercado libre pero que no se rigen por las reglas del mercado libre.

Artículo 75 Seguimiento y control del objetivo de solidaridad urbana

1. El sistema de determinación de los parques de viviendas destinadas a políticas sociales, la metodología de cuantificación y los procedimientos de control deben establecerse por reglamento.
2. Los municipios obligados por el artículo 73 deben elaborar un censo de las viviendas que integran sus parques de viviendas destinadas a políticas sociales, de acuerdo con la metodología que se establezca. Dicho censo debe mantenerse permanentemente actualizado para poder constatar el cumplimiento del mandato de solidaridad urbana.

Artículo 76 El Fondo de solidaridad urbana

1. La Generalidad debe crear un fondo económico específico de solidaridad urbana, gestionado por el departamento competente en materia de vivienda, para apoyar a los municipios que acrediten dificultades especiales para la consecución de los objetivos fijados.
2. El fondo de solidaridad urbana, además de los recursos presupuestarios específicos que destine al mismo el departamento competente en materia de vivienda, debe integrar asimismo las cantidades que generen las sanciones establecidas por los artículos 123.3, 124.3 y 125.3.
3. El fondo de solidaridad urbana debe financiarse también con las cantidades económicas que deben aportar los ayuntamientos que no cumplan las obligaciones quinquenales de construcción establecidas por el artículo 73. Dichas cantidades son fijas por cada unidad de vivienda no construida. Deben establecerse por decreto la forma y condiciones en que debe efectuarse la aportación y su cuantía.
4. El fondo de solidaridad urbana puede ser utilizado, subsidiariamente, para atender los gastos derivados del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a que se refiere el artículo 15, cuando el comprador final sea la Administración pública.
5. Los criterios de distribución del fondo de solidaridad urbana deben determinarse por reglamento. En cualquier caso, debe garantizarse que los fondos que el municipio obtenga como resultado de dicha distribución no sean nunca inferiores a las cantidades que haya aportado en virtud de lo establecido por el apartado 3.

3. La definición del concepto de áreas de demanda residencial fuerte y acreditada

Según el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda, los municipios que se consideran **áreas de demanda residencial fuerte y acreditada (ADRFA)** se determinan teniendo en cuenta, como mínimo, las siguientes variables:

- número de inscritos en el Registro de solicitantes de viviendas de protección oficial,
- producción de vivienda protegida,
- stock de viviendas terminadas sin vender,
- alquiler medio contractual,
- renta familiar disponible bruta, hogares jóvenes,
- inmigración económica, y
- variación de la población.

Sobre las ADRFA la planificación sectorial que se menciona a continuación establecerá medidas que obligan a las administraciones locales en sus respectivos planes urbanísticos.

4. La necesaria planificación territorial de las necesidades de vivienda. El caso del Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Cataluña (PTSHC).

El Plan territorial sectorial de vivienda constituye el marco orientador para la aplicación en todo el territorio de Cataluña de las políticas establecidas por la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (LDH). Este Plan debe desarrollar el Plan territorial general de Cataluña, debe ser coherente con los planes territoriales parciales y los planes directores territoriales, de acuerdo con la LDH.

La principal finalidad del plan, como instrumento de planificación de las políticas de vivienda en Cataluña, es el de conseguir que todas las nuevos hogares que **se generen durante los próximos 15 años tengan acceso a una vivienda digna y adecuada** en los términos establecidos en las normas del plan.

Bajo este gran objetivo, el PTSH plantea dos complementarios como son el de **alcanzar el objetivo de la solidaridad urbana y el de incrementar hasta un 5% las viviendas destinadas a alquiler social** en el conjunto de Cataluña.

5. La regulación en el País Vasco: un alto estándar, pero sin atención a la casuística del municipio.

La actual legislación vasca establece un elevado y envidiable estándar para la vivienda protegida. La legislación de referencia es la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, de la que extraemos los siguientes artículos (si bien, esta legislación tenía como antecedente, en materia de vivienda protegida, la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de planeamiento y de gestión urbanística).

La Ley 2/2006, adaptada ya a la terminología de la Ley 3/2015 de Vivienda, establece los siguientes estándares:

Artículo 80 Estándares y cuantías mínimas de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública

1. El planeamiento urbanístico municipal determinará la reserva de terrenos calificados con destino a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, que, como mínimo, atenderá a los estándares y cuantías que se señalan en los apartados siguientes.

2. En aquellas áreas de **suelo urbano no consolidado** cuya ejecución se prevea mediante actuaciones integradas de uso predominantemente residencial, la ordenación urbanística de los planes generales y, en su caso, de los planes especiales deberá calificar con destino a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública los terrenos precisos para materializar como mínimo el **40% del incremento de la edificabilidad urbanística de uso residencial**, respecto de la previamente materializada, que se establezca en cada área. Este porcentaje se desglosa en un mínimo del 20% de la edificabilidad urbanística de uso residencial para la construcción de viviendas de protección social, y el restante porcentaje hasta alcanzar el 40% con destino a viviendas tasadas.

3. En cada sector de **suelo urbanizable** de uso preferentemente residencial, la ordenación urbanística de los planes generales, de los planes de sectorización y, en su caso, de los planes parciales deberá calificar con destino a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública los terrenos precisos para materializar como mínimo el **75% del incremento de la edificabilidad urbanística de uso residencial**, respecto de la previamente materializada, que se establezca en cada sector. Este porcentaje se desglosa en un mínimo del 55% de la edificabilidad urbanística de uso

residencial para la construcción de viviendas de protección social, y el restante porcentaje hasta el 75%, con destino a viviendas tasadas.

4. La distribución espacial de la edificabilidad urbanística residencial destinada a las viviendas de protección pública a que se refieren los dos párrafos anteriores de este artículo debe materializarse en el conjunto de la edificabilidad urbanística residencial protegida que resulte en cada área, sector o unidad de ejecución, de forma que se contribuya a la cohesión social con la mezcla de usos diferentes, así como de regímenes protectores y modos legales de tenencia y disfrute distintos en las unidades edificatorias colectivas resultantes.

5. El cumplimiento de la edificabilidad urbanística mínima de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública se realizará individualmente por cada sector, área o unidad de ejecución, salvo que el planeamiento general establezca en su revisión las determinaciones para cumplir de forma diferente los estándares fijados en esta ley, bien en el conjunto del suelo urbano no consolidado y urbanizable o bien entre ambas clases de suelo, o entre distintos sectores, áreas o unidades de ejecución. En este último supuesto será necesario que el departamento de la Administración autónoma competente en materia de vivienda autorice la opción elegida en el planeamiento para garantizar una calificación equilibrada de las reservas que evite los riesgos de la segregación socio espacial.

6. Reglamentariamente se determinará, en municipios obligados por esta ley a reservar suelo para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, la exención de dicha obligación de reserva para determinadas unidades de ejecución por razón del número de viviendas posibilitadas.

7. Además, y a instancia del ayuntamiento afectado, el departamento de la Administración autónoma del País Vasco competente en materia de vivienda, previo informe favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, podrá aprobar en expedientes de modificación el cumplimiento global de los estándares mínimos de viviendas de protección pública mediante transferencias de viviendas. En todo caso, será requisito imprescindible para autorizar dicha transferencia que se garantice, en el momento de la realización de dicha solicitud, la ejecución previa o simultánea del mismo número de viviendas de protección pública.

Dicho estándar se aplica, según el artículo 80 de la misma Ley, a municipios con población superior a 3.000 habitantes y a los municipios que cuenten con núcleos continuos de suelo urbano que alberguen una población superior a 2.000 habitantes. A efectos prácticos, el estándar resulta de aplicación en 93 municipios de los 250 que integran la CAPV, pero en los que se concentra el 93,37% de la población de la CAPV.

La cuestión radica en que, a diferencia de la legislación catalana, la vasca no ajusta según el caso, las circunstancias o necesidades el estándar exigible a cada municipio. Un alto estándar genera, de hecho, dificultad a la hora de garantizar la viabilidad económica de los ámbitos y su materialización final. Una reflexión sobre cómo adaptar el estándar (frente al “café para todos”), que planteamos como punto de arranque para el Foro GT 1.1. Acceso a la Vivienda del Observatorio 2030.

Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas.