

«El papel de los Ayuntamientos en la puesta en marcha de una política de vivienda»

Se repasan las posibilidades que la nueva legislación urbanística ofrece a los Ayuntamientos y, una vez constatados todos los problemas que históricamente han pervertido la promoción pública de vivienda, se apuesta decididamente por una intervención municipal apoyada en empresas públicas que gestionen de acuerdo a las posibilidades que ofrece el Plan de Vivienda y las figuras legislativas en curso que lo apoyan. Se precisan los campos donde se cree más útil la intervención y se recomienda el compromiso mediante contratos-programa entre Comunidades y Ayuntamientos.

Artikulu honetan, hirigintzako legeria berriak udalei eskaintzen dizkien ahalbide berriak errepasatzen dira, eta, behin etxebizitzaren sustapen publikoa historian zehar okertu duten arazo guztiak konstatatu ondoren, Etxebizitzaren Planak eta berori bermatzen duten gaur egungo lege-figurek eskaintzen dituzten ahalbideen arabera gestiona dezaketen enpresa publikoetan oinarritutako eskuharmen munizipal baten aldeko apostu erabakia egiten da bertan. Eskuharmen hori baliagarriagoa izango dela uste den bi eremu zehazten dira eta konpromisuak hartzea gomendatzen da Komunitate eta Udalen arteko kontratu-programen bidez.

Following a review of the different possibilities offered to City Councils by the new legislation in matters of town planning, and once all the various problems which historically have corrupted public housing promotion are pointed out, the author definitely advocates for city authorities intervention supported by public firms in charge of management, according to the possibilities given by the Housing Plan and by the relevant legal figures available at present. Besides, various fields are specified where intervention is seen as potentially most useful, and a strong recommendation is made towards having both the Communities and the City Councils entering a compromise through programme-contracts.

- 1. Atribución de competencias entre las distintas administraciones**
- 2. Problemas heredados**
- 3. Política municipal**
- 4. Coordinación entre las Administraciones**

Palabras clave: Política de vivienda, legislación urbanística, política municipal.
Nº de clasificación JEL: H7, R21, R31, R38

1. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES

Parece cada día más complejo el conseguir cumplir el mandato del artículo 47 de la Constitución Española y obtener el derecho a una vivienda digna y adecuada. Establecer las normas para hacer efectivo este derecho, regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, y conseguir que la comunidad participe de las plusvalías que genera la acción urbanística, no es sencillo en las actuales circunstancias económicas.

La necesidad de reducir el déficit público para mantener competitiva la economía, y las migraciones que se están produciendo en Europa causadas por la pobreza del norte de África y la caída del

muro de Berlín, han complicado la consecución en un plazo razonable de estos objetivos.

Esos problemas de carácter general y europeo se contradicen en ocasiones con el hecho de que la Constitución Española señala, en su artículo 148, que las competencias en urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, pueden ser asumidas por las comunidades autónomas, hecho prácticamente consolidado en los sucesivos traspasos de competencias. Si bien es cierto que las Comunidades Autónomas conocen mejor su realidad, y que pueden planificar mejor sus necesidades, también lo es que es necesario coordinar la política de Estado y de los estados en este tema, si no queremos que se agraven problemas sociales emergentes que en los próximos años pueden tener una difícil solución.

Los traspasos que se han realizado del Estado a las Comunidades, lo han sido generalmente mediante la creación de comisiones mixtas, que han traspasado competencias en edificación, vivienda, promoción pública de vivienda, patrimonio arquitectónico y control de calidad en la edificación. Si bien se traspasa la titularidad de los servicios, el ejercicio de las competencias queda muy vinculado a las disposiciones de carácter estatal, especialmente a nivel económico pero también en la reglamentación de las viviendas de protección oficial y en las normas técnicas de edificación.

Las Comunidades iniciaron su producción normativa, en temas como las barreras arquitectónicas, la habitabilidad de las viviendas, rehabilitación, vivienda rural, autoconstrucción y modificaciones en la vivienda de protección oficial. Con la práctica desaparición de los planes a nivel de Estado, se redujo la producción normativa que no dejaba de ser un tanto residual y se iniciaron diversos intentos de impulsar planes de vivienda a nivel autonómico, siempre condicionados por el problema de no disponer de la competencia en los temas financieros.

Este es un tema que merecería un estudio específico puesto que el abanico de iniciativas fue, a finales de los ochenta, muy amplio y abarca desde propuestas absolutamente ridículas a planes en los cuales empezaban a germinar las ideas y la cultura que con posterioridad dieron fuerza y contenido al actual plan de la vivienda de todo el Estado.

En cualquier caso hay que destacar que, en el final de la década, se produce por primera vez una notable iniciativa legislativa de carácter autonómico, que supera claramente la voluntad y la

iniciativa del Estado en este problema. A partir de 1992 con el impulso del nuevo Plan de la Vivienda las aguas vuelven a su cauce y se diseña un nuevo marco consensuado con las autonomías en el que se dibuja con mayor claridad el papel de cada cual. Este nuevo rol es aceptado por las partes, y mayormente en el caso de las Comunidades que, sin renunciar a sus propias políticas, las rediseñan para adaptarlas a la nueva legislación. Lo que ya no está tan claro y será objeto de atención en este trabajo es si este nuevo escenario ha servido para implicar a los municipios de una manera decisiva en la política de vivienda.

2. PROBLEMAS HEREDADOS

Al desconcierto creado por los traspasos a las Comunidades de las competencias en vivienda y al vaivén de las voluntades políticas que han existido, produciendo mayormente planes de vivienda pobres imaginativamente, escasos económicamente e impresentables desde el punto de vista temporal, hay que añadir que en nuestro país no ha existido hasta el momento un sector empresarial estructurado, que sea capaz de promover sistemáticamente, y a pesar de las coyunturas económicas viviendas a precio asequible. Las Cooperativas son escasas y estructuralmente débiles, y no existe apenas tradición de empresa pública de vivienda, excepto honrosas excepciones. Poco a poco se van creando empresas dependientes básicamente de los municipios y Comunidades Autónomas que en un futuro podrán, espero, dar respuesta a esta demanda si somos capaces, entre todos, de crear el número suficiente y necesario sin atomizar los esfuerzos y las estructuras.

No será fácil. En primer lugar porque todavía persisten postulados que defienden que la vivienda se rija exclusivamente por los mecanismos del mercado, esperando que este regule por sí las desigualdades existentes. Después de la experiencia de los últimos años no parece una tesis defendible, pero todavía persiste como idea. En segundo lugar porque se intenta asociar toda la empresa pública, al déficit público. Parece que no acabamos de saber diferenciar entre la empresa pública necesaria para dar a los ciudadanos los servicios que cualquier sociedad moderna necesita, y aquella que se creó o apoyó para complementar su falta de competitividad en un mercado libre de bienes industriales o de consumo.

Finalmente no se nos debe olvidar que la herencia recibida en política de vivienda, por las nuevas instituciones democráticas en los años 70 fue ciertamente dolorosa. Nos fueron legados barrios enteros, con graves problemas que en ciertos casos aún hoy perduran, y con un descontrol de gestión y administrativo total. En ciudades como Madrid, la transición política debió abordar la remodelación de barrios enteros, en situación democrática precaria. Aún no han finalizado los efectos perversos de esta situación. Muchos ciudadanos todavía piensan que el acceder a una vivienda de promoción pública da derecho a pedirlo todo y a no pagar nada. Si bien es cierto que en los pocos casos en que había empresas municipales gestionando el parque existente, este precio fue mucho menor, gracias a la buena gestión, es evidente que la memoria de estos hechos, junto a los escasos presupuestos, producen un cierto rechazo en ayuntamientos e instituciones, que en muchos casos prefieren mantenerse alejados de cualquier veleidad en política de vivienda.

3. POLÍTICA MUNICIPAL

3.1. Nuevos instrumentos urbanísticos

En la legislación urbanística, y especialmente en la reforma de la Ley del Suelo, es donde se ha avanzado en mayor medida en el objetivo de dotar a los ayuntamientos de instrumentos, que los hagan efectivos en la política de suelo y vivienda. Recordemos el abanico de nuevas posibilidades que, de acuerdo con la nueva Ley, pueden ser de aplicación:

- Cesión gratuita del 15% del aprovechamiento medio en suelo urbanizable.
- Cesión del 15% del aprovechamiento tipo en suelo urbano.
- Obtención de los excesos sobre el coeficiente tipo en suelo urbano, si bien hay que compensar los defectos.
- Expropiación-sanción por incumplimiento de los plazos u obligaciones en el proceso de adquisición de las facultades urbanísticas.
- Expropiación para la obtención de terrenos destinados por el planeamiento a viviendas de protección oficial o cualquier otro régimen de protección pública, como también para usos declarados expresamente de interés social.
- Supresión del derecho de reversión aunque se cambie la finalidad de la expropiación, siempre que se mantenga el uso dotacional y la propiedad pública del suelo.

Asimilación de la vivienda bajo cualquier régimen de protección a las dotaciones.

- Derecho de tanteo y retracto sobre terrenos sin edificar, edificados insuficientemente, o con construcciones ruinosas o disconformes con la ordenación aplicable.
- En las áreas de rehabilitación integrada, el derecho de tanteo y retracto puede ampliarse a todos los edificios.
- Derecho de tanteo y retracto de las viviendas de protección pública.
- Delimitación de áreas de reserva en suelos urbanizables no programados o no urbanizables para incorporarlos al patrimonio municipal mediante la expropiación forzosa.
- Obligación de ofrecer vivienda en régimen de protección pública a los ocupantes legales de inmuebles que estén afectados por expropiación u otras actuaciones urbanísticas.

3.2. Dificultades para su aplicación

Son un buen conjunto de medidas que ponen en manos de los ayuntamientos nuevas posibilidades de actuación, sobretodo en la política de suelo. Sin embargo hasta el momento no han sido excesivamente efectivas. Dejando de lado el conflicto que se ha producido en algunas autonomías entre la legislación estatal y la autonómica, lo cual ha producido una cierta parálisis, es necesario recordar que para ejercer plenamente una eficaz política de suelo, es necesario añadir a las medidas legislativas, una cierta capacidad presupuestaria y económica de la que por el momento no disponemos. El esfuerzo que ha hecho el Estado para que las Comunidades Autónomas tengan un

marco presupuestario estable (esfuerzo recientemente impulsado por el traspaso de un porcentaje del IRPF), no se ha desarrollado por el momento respecto de los ayuntamientos.

Los ciudadanos ven en los ayuntamientos la administración próxima que le debe resolver la mayor parte de sus problemas. El reparto del pastel presupuestario para que ello sea posible, continua siendo una asignatura pendiente de nuestra joven democracia. En cualquier caso es bueno recordar a todos aquellos que creen que la dificultad mayor para desarrollar una correcta política de vivienda, consiste en el papel poco activo de los ayuntamientos en política de suelo, que parece poco probable el desarrollo de esta política si no es sobre la base de un endeudamiento a medio plazo que los ayuntamientos en su inmensa mayoría no pueden asumir. Y no porque no quieran sino simplemente porque no pueden. Y no pueden porque su capacidad de endeudamiento está en muchos casos agotada. La misma banca pública se encarga a menudo de recordarlo reiterativamente.

Añadamos a ello el progresivo acercamiento de los costes de la expropiación a los costes normales de adquisición, convirtiéndola simplemente en un instrumento de ejecución del planeamiento sin ahorros perceptibles.

Si deseamos pues, que los ayuntamientos jueguen un papel más activo en la política de suelo, no lo resolveremos facilitando créditos mejor subvencionados (que siempre ayudan), sino mejorando la capacidad financiera y de endeudamiento de los ayuntamientos, y también de las empresas públicas que en muchos casos se han creado para gestionar estas voluntades políticas.

3.3. Necesidad de la incorporación de los municipios a la política de vivienda

Tal como hemos explicado, si los ayuntamientos dispusieran de mayores disponibilidades presupuestarias, podrían jugar un papel más decisivo en la política de suelo. Pero, es ello suficiente o debemos pedir también a los ayuntamientos un mayor protagonismo en la promoción y gestión de un parque público de viviendas. Mi opinión, es obvio, es absolutamente favorable a esta tesis.

Si aplicamos en primer lugar el principio de subsidiaridad, tan de moda después del tratado de Maastrich, creo que es bastante coherente el defender que la vivienda es un bien de primera necesidad para el ciudadano, y que lógicamente nadie como el municipio, puede atender con mayor conocimiento y capacidad esta demanda. Parece pues aconsejable que apoyemos la creación, bien de organismos de gestión o bien de empresas públicas que dependiendo de los ayuntamientos puedan planificar y gestionar la política de vivienda en su ámbito territorial. Profundizando en esta línea, también es necesario potenciar la creación de empresas locales de carácter supramunicipal, bien para que diversos municipios de tamaño pequeño puedan coordinar sus esfuerzos, bien para que se puedan planificar las iniciativas en ámbitos metropolitanos, inexcusablemente interdependientes.

Asimismo debemos apoyarlas para que no se reproduzcan políticas de creación de grandes polígonos, con los problemas añadidos ya conocidos de marginación y falta de integración. La mejor garantía de que ello no ocurra, es el impulso de una política de vivienda absolutamente ligada

a la política urbanística. Una política de vivienda que tenga también como objetivo la mejora de la ciudad, y que esté pendiente de la necesaria mezcla de usos y tipologías que, bien incorporados a la ciudad existente, garanticen el crecimiento ordenado.

Son también la única garantía de una gestión eficaz y moderna. Los problemas de la transición democrática a los que he hecho alusión anteriormente, fueron directamente proporcionales a la magnitud del parque gestionado por cada empresa pública. La acumulación de un parque de viviendas numeroso, no es aconsejable en ningún sentido. Resueltos además en mayor o menor medida los numerosos problemas que planteaba el parque histórico, es previsible que deba producirse un esfuerzo mayor dirigido hacia la política de vivienda en alquiler administrada por un promotor público.

La cultura de nuestros usuarios, tan dispuestos a mostrarse como propietarios cuando se trata de vender o traspasar la vivienda, y reconocerse como inquilinos cuando se trata de pagar impuestos o conservar la propia vivienda, ha dirigido la actuación pública hacia la aceleración del acceso a la propiedad de los propios usuarios, tanto en el caso de disponer de un contrato de acceso diferido a la propiedad, como si se trataba de contratos de alquiler. Esta política permitía destinar más recursos al parque público de nueva creación, dejando a los usuarios la propiedad y el mantenimiento de sus viviendas. Todo ello, además, venía agravado por la inmovilidad de una ley de arrendamientos urbanos, que no se ajusta ya a lo que son las necesidades de este momento. La consecuencia ha sido la práctica desaparición del mercado público y privado de vivienda en alquiler

en nuestro país y la poca incidencia del mundo empresarial en este mercado abandonado prácticamente a la acción de propietarios individuales.

3.4. Incremento del parque de alquiler

3.4.1. *Nuevas necesidades de vivienda*

No es extraño que en este marco de alquileres a la baja, las empresas públicas sean reticentes a promover sus viviendas en este régimen de uso. ¿Que sentido tiene mantener un parque público de alquiler como primer escalón de acceso a un mercado para las nuevas familias y para la gente de menor poder adquisitivo, si luego resulta que el segundo escalón, el alquiler privado, prácticamente no existe? ¿Que sentido tiene teorizar sobre la necesidad de la vivienda en alquiler, si la cultura, las desgravaciones fiscales y el sentido patrimonial de la vivienda, casi exigen al usuario que disfrute su vivienda en propiedad? ¿Que da mayor movilidad al usuario, tener una vivienda de alquiler o tenerla en propiedad y poder venderla para comprar otra en el nuevo lugar de residencia?

Este proceso, a mayor o menor velocidad, se ha venido dando en los últimos años en muchos países europeos, interviniendo decisivamente algunos gobiernos en su aceleración. Si lo público sólo produce déficit, ¿que sentido tiene mantener un parque público de vivienda en alquiler en manos de las instituciones?

Pero algo está cambiando en Europa. No parece posible abordar el problema de migraciones intensas si no se modifican las políticas existentes. Por otro lado se está transformando profundamente el mercado laboral. Cada vez más, nos encontramos frente a parejas que exigen su primer acceso a la vivienda,

disponiendo de un notable poder adquisitivo, pero que carecen de estabilidad en el empleo. O bien el sistema bancario modifica sustancialmente sus usos y costumbres, cosa que hará, o bien hoy por hoy es bastante impensable que se produzca algún sistema de financiación a largo plazo para el acceso a la vivienda en estas condiciones a menos que existan garantías adicionales no siempre posibles.

3.4.2. *Ley de arrendamientos urbanos*

Existiendo estos problemas a nivel europeo, y estando en estudio en nuestro país la modificación de la ley de arrendamientos urbanos, la creación del fondo de solidaridad, y a punto de arrancar los fondos de inversión inmobiliaria, hay que creer que podremos avanzar en nuevos planteamientos.

Sobre la ley de arrendamientos urbanos está casi todo dicho, argumentado y criticado. De todas maneras creo que es una buena ley, entendiendo que una ley ha de ser, por encima de todo, posible. Algunos aspectos de la misma deberían, sin embargo, repensarse. No es justo que un propietario que no ha invertido nada en la vivienda pueda alquilarla a precios actuales y que, por contra, en algunos casos el usuario que si lo ha hecho pierda sus derechos. De todas maneras siempre me asalta la duda de si los arrendamientos públicos deben regirse por la misma legislación de los privados. ¿No sería lógico un mayor nivel de exigencia en el uso y disfrute de la vivienda para aquellos cuya vivienda es pagada con el esfuerzo de todos?

El espectáculo de los usuarios de vivienda pública dejando de pagar por cualquier problema de menor

importancia, en comparación a la gran cantidad de usuarios en viviendas privadas que no encuentran instrumentos para resolver problemas de gravedad reconocida, es cada vez menos defendible y actúa como corriente de opinión absolutamente contraria a los intereses de aquellos que dicen defender la función pública.

3.4.3. *Fondo de Solidaridad*

La creación del fondo de solidaridad parece, a corto plazo, imprescindible. El argumento de la banca es desde su punto de vista intachable. Cuando proponemos una promoción en régimen especial en venta no se nos admite la subrogación en el usuario que es considerado un insolvente. A pesar de que se admite que el usuario de bajo poder adquisitivo es menos moroso que el de la vivienda libre, se pide que la empresa pública garantice el crédito, que a su vez debe ser avalado en la mayor parte de los casos por la institución que ampara a la empresa. Si es en alquiler, evidentemente se pide la garantía y el aval.

Sucede a menudo, sin embargo, que muchas de las instituciones tienen su capacidad de endeudamiento prácticamente agotada y ello imposibilita la operación. Es más, si no la tiene agotada, será fácil que al promover unas pocas viviendas, este agotamiento se produzca de manera rápida.

Todo ello, pudiera haberse resuelto con una mayor flexibilidad de la banca pública, que no parece estar muy interesada en la labor. Parece razonable pensar que si el gobierno hace una legislación para fomentar el acceso a la vivienda y especialmente impulsa la vivienda de alquiler, los bancos y empresas públicas deberían prestar especial atención a cumplir los objetivos

marcados en el marco de la legislación que ha sido aprobada. Hoy por hoy no ha sido posible. Esperemos que la creación del fondo lo posibilite.

3.4.4. *Fondos de Inversión Inmobiliaria*

Los fondos inmobiliarios son el último instrumento necesario. Comentando una vez la necesidad de incrementar el mercado privado de alquiler con el ministro del MOPU del momento, me expuso el razonamiento de que serían las fuerzas del mercado las que encontrarían soluciones al problema. Ministro, yo no creo en Dios, le respondí (Dios no rige el mercado).

Parece que el actual Ministro y su equipo son, como yo, agnósticos y han comprendido que hacía falta crear instrumentos que facilitaran la inversión en empresas especializadas en la vivienda en alquiler, las cuales existen en algunas ciudades como Madrid, pero son inexistentes en otras como Barcelona.

3.5. **Las nuevas empresas públicas**

3.5.1. *Necesidad de impulsarlas*

Todo ello, lo que está pasando en Europa, lo que se está legislando en nuestro país, la necesidad de crear estructuras operativas de tamaño mediano que puedan estudiar y solucionar los problemas existentes, parecen apuntar hacia un futuro no lejano en el que empresas públicas básicamente municipales, pero también locales de ámbito supramunicipal y asimismo autonómicas, vayan creando una red de promoción y gestión de vivienda de protección pública, de medida adecuada en régimen de venta o de alquiler, sin descartar cualquier otra posibilidad.

Figuras como el derecho de superficie, o el derecho real de usufructo, empiezan a ser consideradas, por empresas e instituciones, como el mecanismo intermedio, entre el acceso a la vivienda en propiedad con la consiguiente captación de plusvalías, pero con la garantía de un cierto mantenimiento, y la vivienda en alquiler, con los problemas que hemos apuntado.

En determinados casos, además, pueden ser la salida natural a las posibilidades que ofrece la nueva ley del suelo, en el caso que se exija el mantenimiento de la propiedad pública del suelo.

Pero volviendo a la tesis del necesario impulso municipal a la política de vivienda y defendido la creación de un empresariado público para gestionarlo, debemos considerar aquellos aspectos en los que la incidencia de la política municipal puede ser más importante.

3.5.2. *La rehabilitación de viviendas*

Destaquemos en primer lugar la rehabilitación de viviendas. Es este un campo en donde se nota, con absoluta claridad, lo necesaria que es la complicitad y el impulso municipal en los problemas de la vivienda.

Después de muchos años de absoluto deterioro de nuestro parque de viviendas, son los ayuntamientos democráticos quienes a partir del inicio de los ochenta, inician experiencias de todo tipo con el único fin de evitar un deterioro progresivo del centro antiguo de sus ciudades que en muchos casos se estaba haciendo irreversible.

Desde un inicio balbuceante, concediendo ayudas indiscriminadas a cualquier actuación de mejora en la vivienda, a la progresiva concentración de

esfuerzos y programas en las zonas más deterioradas, hay un largo camino en el que el papel de los ayuntamientos ha sido decisivo.

En el caso de nuestro ayuntamiento, el de Barcelona, creo que se trata de un esfuerzo importante, tanto desde el punto de vista económico, como de las soluciones aportadas. La creación de una empresa mixta, con capital municipal y de las compañías financieras y de servicios, para gestionar todas las operaciones de remodelación de la Ciudad Vieja, se ha convertido en un modelo reproducido por otras ciudades. Es un modelo lógico. Si el centro de la ciudad, que por su situación física debería ser la parte más deseada, se ha deteriorado hasta el punto de perder las referencias en la escala de valores de la ciudad, es posible invertir esta tendencia y recuperar la inversión, si conseguimos un cambio que por su rapidez y contundencia pueda ser apreciado. Para ello se necesita una inversión importante concentrada en el tiempo, que solo es posible si el capital público y privado aúnan sus esfuerzos en una empresa cuyo capital posibilite la aventura.

El tiempo dirá en que medida los objetivos que se perseguían se han cumplido, pero la importancia de la empresa en la transformación de su territorio es ya hoy incuestionable.

No es menospreciable, en este caso, la aportación que ha significado la instalación de una universidad en este tejido deteriorado para modificar y transformar los usos habituales de la zona. Ni seguramente lo será en lo que respecta al uso de las viviendas.

Cuando abordamos el problema de la rehabilitación de un casco antiguo, siempre nos asalta la misma duda. Debemos plantearnos una intervención

fuerte que posibilite la creación de los servicios que hoy demanda el ciudadano, o bien debemos hacer intervenciones más suaves que respeten el tejido edificado existente, a sabiendas de las incomodidades del producto final para el usuario, que muchas veces son inevitables.

La incorporación, gracias a la universidad, de la juventud a este tejido, nos hace pensar en la posibilidad de un camino intermedio, puesto que parece lógico que la vivienda necesaria para el estudio y los primeros pasos de independencia familiar, pueda tener unas características distintas en cuanto a su programa y sus necesidades.

También, y en parecida línea de actuación, debe reseñarse el éxito obtenido por la campaña «Barcelona ponte guapa» que, con la ayuda de la sponsorización privada, ha conseguido un importante impacto en la mejora de gran parte de las fachadas de nuestro patrimonio histórico. Pero sin duda lo más importante de esta actuación es el haber conseguido la implicación de la ciudadanía en el convencimiento de que su colaboración era necesaria para embellecer la ciudad. En temas como este es donde se ve con mayor claridad la necesidad de implicar a los ayuntamientos. Es impensable un grado de colaboración ciudadana tan importante con otra institución que no sea el propio ayuntamiento.

Para finalizar la reseña de las posibilidades del municipio en la rehabilitación de viviendas, hay que recordar el importante papel que han jugado y continúan jugando en la puesta al día del patrimonio público inmobiliario. Seguramente debería ser una asignatura ya cerrada, pero la aparición de nuevas patologías constructivas no lo permite. En el caso del «Patronat Municipal de

l'Habitatge» de Barcelona, seis mil viviendas construidas con cemento aluminoso así nos lo hacen pensar.

3.5.3. *Promoción de suelo*

Otro campo de actuación donde puede destacar el municipio y las empresas que haya creado para ello es en la promoción de suelo.

Anteriormente hemos señalado las posibilidades que ofrece la nueva Ley del Suelo, y las dificultades que encontramos en la insuficiente financiación municipal. En cualquier caso es necesario avanzar en la constitución de un patrimonio municipal de suelo para cumplir los objetivos siguientes:

- Desarrollar las expropiaciones previstas en el planeamiento municipal, disponiendo del suelo necesario para realizar las promociones que permitan ofrecer vivienda a los afectados, de acuerdo con lo legislado.
- Promover directamente, o en concierto con la Comunidad Autónoma, todo tipo de viviendas en cualquiera de los regímenes protegidos, para atender la demanda de menor poder adquisitivo.
- Ceder suelo en venta o en derecho de superficie, para que Cooperativas o empresas, puedan realizar promociones en condiciones concertadas con el ayuntamiento.

En cualquier caso, es necesario encontrar la fórmula para que la cesión del suelo no sea gratuita, y para que el ayuntamiento no se despatrimonialice al realizar esta política. La mejor garantía para asegurar la continuidad de la política de suelo municipal, es el conseguir que la cesión de un suelo asegure siempre

los recursos suficientes para adquirir otro.

3.5.4. *La promoción directa*

La promoción directa para venta o alquiler es otro objetivo asumible. Aseguramos así la coordinación necesaria entre la promoción de nueva vivienda y la construcción de la ciudad. Aseguramos además que las nuevas viviendas se adaptan a las necesidades existentes, estudiando las tipologías que lo hagan posible.

Frente a este problema deberíamos extremar la prudencia. Animados por el descenso del número de miembros por familia, y empujados por el aumento del coste por metro cuadrado construido, se ha ido imponiendo la tesis de que la vivienda del futuro ha de ser mucho más pequeña. Hay que pensarlo detenidamente. En primer lugar porque no parece que al usuario le guste pequeña. En todo caso la adquiere de este tamaño porque no la puede pagar mayor. En segundo lugar porque a medida que disminuimos el número de personas por familia parece que aumentamos el número de objetos disponibles y almacenados en nuestros hogares. A menos hijos, más consumo y más espacio. En tercer lugar porque no está claro que el descenso de natalidad sea un fenómeno irreversible. Y por último porque las familias de emigrantes, una vez asentadas, pueden tener una media familiar bastante superior, a la que entendemos como habitual.

Parece pues recomendable que si se promocionan tipologías de escasa superficie, sean para grupos específicos de población (jóvenes, familias monoparentales o ancianos), en condiciones de uso que permitan el control de la situación (básicamente

alquiler). Si no es así, podríamos encontrarnos en un futuro con situaciones graves de exceso de población. Y normalmente el exceso de densidad se convierte en un problema irresoluble.

3.5.5. *Gestión del parque de viviendas*

Finalmente estimo que allí donde puede ser más eficaz la acción municipal es en la gestión del parque que se cree, o del existente. Simplemente por una cuestión de conocimiento y de proximidad. Es bastante impensable que todo el desorden administrativo que se heredó de la Obra Sindical del Hogar y del IPPV, hubiera sido posible si la administración del patrimonio hubiera estado en manos de los ayuntamientos. Y todavía más impensable, el hecho que durante lustros no se emitieran los recibos de las viviendas.

Evidentemente la gestión municipal no garantiza de inmediato que la gestión sea eficaz y modélica. Pero si es cierto que los ciudadanos pueden hacer el seguimiento de manera mucho más clara. Y también lo es que, si las cosas no se hacen de manera razonable, es posible que este tema se convierta en uno de los puntos de debate electoral. Y ello no sólo no es malo sino que es deseable.

No sólo es deseable que el Estado disponga de una política de vivienda y que la Comunidad Autónoma disponga de un programa de aplicación, también lo es que cada municipio tenga claro cual es el modelo de participación pública en la vivienda que desea para sus ciudadanos. Y los ciudadanos deben saber cuanto cuesta, y cuales son los modelos alternativos que pueden ofrecerse.

Si además, y de acuerdo con lo explicado, se desarrolla la promoción pública en alquiler, parece inexcusable la

actuación directa del municipio en la gestión de este parque.

Solo una gestión cercana, poco politizada y muy profesionalizada nos permitirá que la gestión que se realice no vuelva a caer en los errores cometidos en el pasado.

4. COORDINACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES

La virtualidad del nuevo Plan de Vivienda ha sido posible gracias al pacto previo con las Comunidades de aquellos aspectos conflictivos, que habían provocado los recursos a los planes anteriores, y también gracias al modelo de Convenios-Marco que se han suscrito entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Estos Convenios-Marco, son realmente marcos de actuación pactados, dentro del cual le es cómodo a la Comunidad hacer las adaptaciones necesarias a la realidad, que se van produciendo temporalmente. Este pacto previo y esta comodidad en la gestión posterior, han modificado de manera terminante las relaciones entre unos y otros, que han pasado en poco tiempo de la crítica mutua sistemática, a la colaboración en la aplicación y mejora de todos los aspectos del Plan.

Ello ha permitido un gran desarrollo en la implantación del Plan, del cual puede decirse en estos momentos y sin temor a errar, que ha sido un éxito rotundo.

El único «pero» que todavía podemos ponerle, es si realmente las viviendas se terminarán haciendo allí donde los ciudadanos desean y es más conveniente. No es ningún secreto que el suelo es más

caro y tiene más dificultades de gestión a medida que nos acercamos al centro de las grandes ciudades. Parece lógico pensar que, a poco que nos descuidemos, la mayor parte de la promoción va a realizarse en la periferia urbana, y aunque ello sea aconsejable en muchos casos, también es razonable que intentemos atender la demanda de aquellos ciudadanos que pretenden encontrar vivienda en su mismo barrio.

Pensando en esta situación cuando se firmaron los Convenios-Marco, se incluyó en ellos la posibilidad de que posteriormente se incorporaran a los mismos unos contratos-programa pactados entre la Comunidad-Autónoma y cada municipio que lo necesitara por su volumen y, a su vez, estuviera interesado en ello.

Se trata de una buena propuesta para conseguir que Comunidad y Ayuntamiento pacten de común acuerdo la participación municipal en los aspectos que hemos explicado (rehabilitación, promoción de suelo, promoción de vivienda y gestión).

Se trata, en definitiva, de que forcemos el segundo y definitivo paso para estabilizar la política de vivienda en nuestro país. De la misma manera que el Estado y las Comunidades dejaron de lado sus rencillas para pactar un Plan, es necesario ahora que las Comunidades dejen de identificar a los Ayuntamientos como los culpables de todos aquellos aspectos del Plan que no terminan de funcionar.

La solución no es otra que el pacto. Y para garantizarlo nada mejor que la firma y el seguimiento conjunto de un contrato-programa, que haga corresponsable a las partes frente a las necesidades de vivienda que existan en el municipio.