

La vivienda de interés social en Cataluña: una visión desde México

Referencia bibliográfica

Marfull Pujadas, A. (2024). “La vivienda de interés social en Cataluña: una visión desde México”. En *Horizontes (im)posibles para la Nueva Agenda Urbana: Visiones encontradas en México*, de Andreu Marfull Pujadas y Edwin Aguirre Ramírez (Coords.), pp. 17-33. Ciudad Juárez (México): Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

Horizontes *im*posibles para la Nueva Agenda Urbana

Visiones encontradas en México

Coordinadores: Andreu Marfull Pujadas / Edwin Aguirre Ramírez

D.R. © Andreu Marfull Pujadas y Edwin Aguirre Ramírez (coordinadores)

© 2024 Universidad Autónoma de Ciudad Juárez,
Plutarco Elías Calles #1210,
Fovissste Chamizal C.P. 32310
Ciudad Juárez, Chihuahua, México
Tel: +52 (656) 688 2100 al 09

Primera Edición 2024

Disponible en: <http://elibros.uacj.mx>



Horizontes imposibles para la nueva agenda urbana. Visiones encontradas en México / Coordinadores Andreu Marfull Pujadas, Edwin Aguirre Ramírez.— Primera edición. -- Ciudad Juárez, Chihuahua, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2024.-- 123 páginas; 22 centímetros.

ISBN: 978-607-520-509-0

Contenido: Introducción: Hacia un horizonte “posible-imposible”, según Lefebvre / Andreu Marfull Pujadas y Edwin Aguirre Ramírez.— La vivienda de interés social en Cataluña: una visión desde México / Andreu Marfull Pujadas.— Vulnerabilidad social, movilidad urbana y su relación con el ejercicio del derecho a la ciudad en Cuauhtémoc, Chihuahua / Humberto Yáñez-Orozco, Luis Carlos Bravo-Peña y Raúl Lemus Pérez.— Propuesta de intervención en el centro histórico de Ciudad Juárez: Corredor Acequia Madre / Luis Felipe Tenorio Castañeda.— Implementación de drones en prácticas agrícolas: tecnología para alcanzar un desarrollo sostenible / Osiris Y. Garrido y María Concepción Martínez Rodríguez.— Epílogo: Prosperidad, resiliencia y sostenibilidad entre la pobreza y la sobreexplotación / Andreu Marfull Pujadas.

1. Desarrollo sostenible – México – Investigaciones
2. Desarrollo y la gestión urbana – México – Investigaciones
3. Diseño urbano y territorial – México – Investigaciones
4. Derecho a la ciudad – México – Investigaciones
5. Problemáticas urbanas y sociales – Políticas – México – Investigaciones
6. Planeación urbana sostenible – México – Investigaciones

LC – HT165.5 H67 2024

La edición, el diseño y la producción editorial de este documento estuvieron a cargo de la Dirección General de Comunicación Universitaria, a través de la Subdirección de Editorial y Publicaciones.

Coordinación editorial: Mayola Renova González

Diseño de cubierta y diagramación: Sofía Taizet Martínez Hernández

Corrección: Subdirección de Editorial y Publicaciones

Índice

Introducción: Hacia un horizonte "posible-imposible", según Lefebvre.....7 <i>Andreu Marfull Pujadas y Edwin Aguirre Ramírez (coordinadores)</i>	
La vivienda de interés social en Cataluña: una visión desde México..... 17 <i>Andreu Marfull Pujadas</i>	
Vulnerabilidad social, movilidad urbana y su relación con el ejercicio del derecho a la ciudad en Cuauhtémoc, Chihuahua 35 <i>Humberto Yáñez Orozco, Luis Carlos Bravo Peña y Raúl Lemus Pérez</i>	
Propuesta de intervención en el centro histórico de Ciudad Juárez: Corredor Acequia Madre..... 57 <i>Luis Felipe Tenorio Castañeda</i>	
Implementación de drones en prácticas agrícolas: tecnología para alcanzar un desarrollo sostenible 89 <i>Osiris Yoselin Garrido Hernández y María Concepción Martínez Rodríguez</i>	
Epílogo: Prosperidad, resiliencia y sostenibilidad entre la pobreza y la sobreexplotación 113 <i>Andreu Marfull Pujadas</i>	

La vivienda de interés social en Cataluña: una visión desde México⁵

Andreu Marfull Pujadas

Cataluña, un caso de aplicación de la política de vivienda española de interés para México

El objeto de interés en esta investigación es ahondar en la naturaleza de la cesión del aprovechamiento urbanístico, es decir, la plusvalía, que permite, en Cataluña, crear vivienda social de calidad en lugares apropiados, a diferencia de lo que ocurre en México. Para ello, primero se define a qué se refiere esta idea en España, luego se expone cómo aplica en Cataluña y, finalmente, se pone en consideración su interés para su eventual aplicación en el caso de México, con sus ventajas e inconvenientes. A modo de aclaración, es necesario indicar que en España no existe una ley de urbanismo común, sino que cada comunidad autónoma, o región histórica (como es el caso de Cataluña), establece su particular ley de urbanismo. En este sentido, existe, eso sí, una ley española de valoración y derechos y deberes que aplica sobre todo suelo planificado, conocida como “ley de suelo”. Esta ley da la pauta común que debe regir el desarrollo urbanístico en cuanto a clasificación del suelo y métodos de valoración, pero también en cuanto a cesiones obligadas de suelo para el interés público. Luego, cada comunidad autónoma o región decide si aplica

⁵ Investigación presentada en la Semana Internacional de Arquitectura (SIArq 2022), organizada por el Departamento de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, los días 27, 28 y 29 de abril de 2022.

esta ley general en su contenido obligatorio, o bien si crea nuevos condicionantes, como ocurre en Cataluña. Es decir, existe una ley común que establece los mínimos que cada territorio debe adoptar; a su vez, cada región puede exigir que los mínimos sean más altos. Se trata, de hecho, de una situación similar a la existente en México, entre las leyes generales que derivan de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y dicta la Federación, y las leyes derivadas que legislan los estados.

México y España, dos políticas de vivienda social diferenciadas

La política de vivienda social se suele asociar a la construcción de vivienda de bajo coste para estratos sociales que requieren ayuda de algún tipo. Parte de la base de que es una obligación política garantizar el derecho a una vivienda digna a los habitantes a los que representa y para quienes trabaja. Sin embargo, no en todas partes se desarrolla igual. Tienen en común la idea de fondo, pero la visión cultural de cada lugar, más la realidad socioeconómica y social, que establece niveles de renta y distintos estratos de pobreza, las diferencia. Asimismo, al margen de esta evidencia, existe también un espacio diferencial singular en la forma de planificar esta vivienda. El caso de México, contrastado con el de España, en específico con Cataluña, es de interés.

Las diferencias entre Cataluña y México son notables en tanto a desigualdad y pobreza. La primera dispone, en la línea de la Unión Europea, de una sociedad asentada en una clase media principal, con un porcentaje bajo (si bien nada despreciable) de pobreza. La segunda, en cambio, expresa una mayor desigualdad y el espacio de la pobreza —que incluye a la economía informal— es mucho mayor (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2022). Este factor condiciona la naturaleza de las políticas de vivienda social, en la medida que no es lo mismo atender a un estrato social pobre o medio-bajo relativamente representativo, que a uno pobre o en pobreza extrema significativo. Una de las consecuencias de este dispar contexto es que, en España, desde el año 2007 se destina un 30 % del techo residencial planificado a la vivienda social (Ley 8/2007), mientras que en México no se establece ningún porcentaje. Este 30 % informa del espacio considerado vulnerable en España, y este dato es otra idea para México. Pero eso no es todo, en el caso de España la vivienda social es de una calidad alta, en cuanto a tamaño, materiales y confort; mientras que la equivalente en México es marcadamente precaria, de reducido tamaño y solo atiende a quienes cotizan o participan de la economía formal e impositiva. De hecho, este último factor es igual en España, no obstante, conviene destacar que el espacio de la economía informal es marcadamente distinto en ambos países. Por otro lado, existen diferencias adicionales, como el trato inclusivo, o excluyente, que se crea en ambas latitudes.

Tabla 1. Diferencias estructurales entre México y España

México	España
La vivienda social se ubica en zonas donde el valor del suelo es bajo para que sea económica.	La vivienda social se ubica en cualquier lugar donde se planifique la transformación de la ciudad.
Los adquirientes de vivienda social pagan su coste con un crédito especial.	Los adquirientes pagan la vivienda a un coste inferior al que establece el mercado.
La vivienda social y su urbanización asociada es precaria y de baja calidad.	La vivienda social es de calidad media y su urbanización asociada es de la misma calidad que la del resto de la ciudad.
Los planes generales urbanos no definen el lugar donde se destinará suelo para vivienda social.	Los planes generales urbanos definen el lugar y las características del suelo que se destinará a vivienda social.
La vivienda social se desarrolla (por lo general) en la forma de condominios que agrupan la pobreza y no convive con las zonas de la ciudad de alto valor añadido.	La vivienda social se dispersa por toda la ciudad, integrando la pobreza con la clase media y la clase alta, ya que esta se destina a la población de bajos recursos y a la clase media.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de México, destaca la exclusión generada por la vivienda social, la vulnerabilidad que ello conlleva, más el abandono y la vandalización (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [Infonavit] y Cuadra Urbanismo, 2015). En el caso de España, destaca la inclusión de la vivienda social, la capacidad de resiliencia que genera tal política, en el sentido de la capacidad de integración y la igualdad de oportunidades que crea dicha “inclusión”, más la manutención de las viviendas (ver la aplicabilidad del Real Decreto Legislativo 7/2015, que se describe a continuación). Es decir, se trata de patrones que quizás se asemejan en el nombre, pero no en las formas, en sus consecuencias.

Llegados a este punto, en este trabajo se destaca, como espacio de interés, un tema por lo general poco conocido, por no decir desconocido, en México: la idea de la captura del aprovechamiento urbanístico en la planeación urbana y su conversión en suelo para vivienda social.

La captura del aprovechamiento urbanístico para obtener suelo de interés social en España

Entendido el planteamiento del espacio diferencial de la idea de la vivienda social entre los casos de México y España (particularmente Cataluña), el punto de partida que se establece en este trabajo es que, en México, por las razones que sean, no se comparte

el provecho urbanístico para vivienda social. Sí que se exige donar suelo para calles y zonas verdes, y para escuelas públicas u otras necesidades comunitarias, pero no para la vivienda social. Y este punto es relevante porque al no hacerse se dificulta la localización adecuada de este tipo de vivienda en las ciudades, condenando a los estratos sociales más desfavorecidos a vivir en condiciones de exclusión. Luego, a México le interesa abordar esta técnica, en la medida que la recién aprobada Política Nacional de Suelo del Instituto Nacional de Suelo Sustentable (Insus), en 2020, pauta explícitamente combatir esta exclusión y fomentar el mayor aprovechamiento del suelo mediante los instrumentos de gestión urbanística, que son los que en definitiva pueden abordarlo. Dicha estrategia se complementa con la del Programa Nacional de Vivienda 2019-2024 (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu], 2019), que prioriza experimentar con técnicas y estrategias que promuevan una mejor localización de la vivienda, mediante instrumentos como el de la reordenación del suelo. Sin embargo, dicha técnica no se ha instrumentalizado debidamente en México, tal como lo define la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en su última edición del año 2016. En dicha ley, que regula o, mejor dicho, ordena el desarrollo de las leyes de urbanismo de cada uno de los estados que conforman la nación mexicana, la aplicación tanto de la cuestión de las donaciones como la de la reordenación del suelo (llamada “reagrupamiento parcelario”) se delega a la voluntad de los municipios, así como a la de los estados para obligarles a ello. Por esta poderosa razón, se planifican y se desarrollan las deficiencias citadas en materia de vivienda. Instituciones como el Infonavit, la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) o la Sedatu trabajan activamente con los estados y los municipios mexicanos para implementar la política de vivienda social; en cambio, los institutos de planeación municipales no disponen de la competencia para planificar la vivienda social por sí mismos, y, sin instrumentos como el de la reordenación del suelo ni leyes que permitan crear suelo de donación para vivienda social, no hay modo alguno de poner en práctica la colectivización de la plusvalía que podría permitir crear una mejor vivienda social tanto en calidad como en localización.

En España, al contrario, por ley se exige que entre un 10 % y un 20 % del aprovechamiento urbanístico (Real Decreto Legislativo 7/2015) que se obtiene, una vez descontadas las cesiones de suelo para calles, zonas verdes y equipamientos comunitarios (o “donaciones”, como se les nombra en México), se destine, en todos los desarrollos residenciales, a vivienda social. Y ello representa, tácitamente, la correspondencia con otra obligación, la de ceder un 30 % del techo planificado de uso residencial a esta finalidad, denominada “vivienda de protección pública”, la cual tiene unos precios de mercado establecidos por el Gobierno, por debajo de los valores del mercado libre inmobiliario. En este sentido, se debe resaltar que en México no se exige donación de suelo para vivienda social en los planes de desarrollo urbano y en España sí. Pero, también, que en México el valor de dicha vivienda lo establece el coste del suelo más el coste de la construcción, dando como resultado un valor equiparable al del libre mercado, mientras que en España

se libera de su valor de venta el valor del suelo y se establece, por ley, su precio al margen del libre mercado.

¿Qué significa destinar entre un porcentaje del provecho urbanístico a vivienda social? Significa que la propiedad del suelo cede entre un 10 % y el 20 % del beneficio que se obtiene de un desarrollo urbano a este fin, según el principio de la función social de la propiedad. Y esta cesión se aplica en todos los casos, independientemente del destino de los usos del suelo. Es decir, por ejemplo, aplica tanto para sectores residenciales como para industriales o comerciales. Asimismo, a lo largo del tiempo se ha intentado esquivar, desde el sector privado, pero a su vez se ha ido consolidando esta obligación, tal como se resume en el siguiente proceso histórico.

A continuación, se informa de un breve recorrido histórico de la evolución de este derecho urbanístico. No empieza de la nada, sino que debe hacer un largo recorrido hasta llegar al punto donde se encuentra actualmente. La ley de suelo española de 1956 dice:

Art. 3.2. La competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprenderá las siguientes funciones:

1. Procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad;
2. Impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de éstos;
3. Regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación natural de los mismos a los fines de la edificación y de la vivienda económica. (Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, 1956)

Desde 1956, en España aparece la obligación de subordinar los planes urbanos a la vivienda económica, y de respetar la justa distribución de los beneficios y las cargas urbanísticas entre los propietarios afectados. Pero eso no quiere decir que desde ese año se establezca la obligación de ceder suelo en todos los casos. Esta aparece, técnicamente, en 1976, y no es hasta 2007 que pasa a ser de obligado cumplimiento para todo uso residencial. Hasta entonces, entre 1976 y 2007, se desarrolla ciertamente cuantiosa vivienda social de calidad, en lugares apropiados, aunque también se deja la opción a gestionarlo de tal modo que, en la práctica, se pueda eludir esta obligación, pasando a depender de la voluntad política, del espíritu o ideología de la época y de sus líderes.

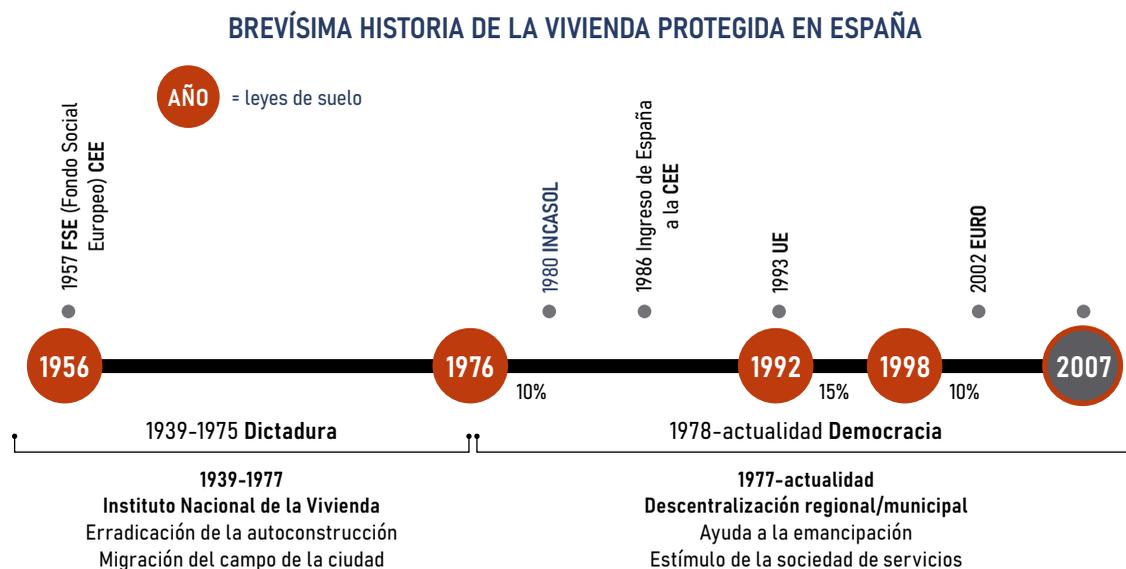
De este modo, no es hasta el 2007 que se cierran las puertas a la especulación con el deber de crear vivienda social y de compartir la plusvalía. Gana la economía social, la calidad de vida y los derechos humanos, y el sector privado, con una mirada amplia, también gana. Gana al reducirse el alto coste de la exclusión social, en lo moral, lo político y también en lo económico, ya que el capital crea bienestar y se diversifica, amplía el nicho

de mercado y es más constructivo. Otra cosa, distinta, es la mirada cerrada, obcecada, del capitalista inversor que solo piensa en ganar dinero a cualquier precio.

Brevísima historia de la vivienda protegida en España y su aplicación en Cataluña

La historia urbanística de la vivienda social en España, entre 1956 y la actualidad, tiene dos grandes etapas. Una primera, hasta 1977, está dirigida por el Instituto Nacional de Vivienda español, que dirige la planeación en este sentido y supervisa los planes urbanos, como lo hace desde 1972 el Infonavit en México. Esta etapa se caracteriza por éxitos como la erradicación de la autoconstrucción, creada con la repentina migración masiva de la población del espacio rural hacia las ciudades, que en sus inicios deja sin capacidad de reacción a las urbes españolas con una pronunciada invasión del suelo en las zonas urbanas donde se tolera. No obstante, se resuelve de modo que la vivienda social tiende a acumularse en la forma de grandes edificios, con vivienda de reducido tamaño, en zonas marginales y con carencias en la dotación de zonas verdes y servicios básicos. Se trata de una labor urbanística considerable, pero todavía existe la dependencia entre el valor o coste del suelo, y la construcción, y su valor de mercado. El principio del negocio que dice que la venta de las viviendas debe financiarlo todo, prima sobre las políticas públicas — como lo hace, al día de hoy, en México— y ello condiciona su calidad y su localización. Sin embargo, esta tendencia cambia a partir de 1976, coincidiendo con la transición de una dictadura a una democracia en España. En 1976, a diferencia de la ley de 1956, la nueva ley de suelo (Real Decreto 1346/1976) establece que la localización de esta vivienda deja de estar vinculada al coste del valor del suelo y pasa a formar parte de la agenda política que se propone dejar de crear marginalidad planificada y decide apostar decididamente por la inclusión social. Para ello, introduce la idea de la cesión del aprovechamiento urbanístico del capital privado a la donación de suelo para vivienda social, estableciendo la norma de una donación, o cesión, del 10 % de dicho aprovechamiento a destinar para la comunidad. En esta ley no se obliga a darle el uso de vivienda social, pero pasa a ser una de sus principales destinaciones. De este modo, con un cambio de ley, y de régimen, se pone fin a una era excluyente, para iniciar otra más incluyente (ver Figura 1).

Figura 1. Historia de la vivienda protegida en España



Fuente: Elaboración propia.

A partir de 1977, se pone fin al Instituto Nacional de Vivienda, y se empieza un extraordinario proceso de descentralización política y administrativa, con una renovada Constitución, que empodera a las regiones y a los municipios en materia de planificación urbanística, y en especial en política de vivienda. Con este cambio, que diseña a su vez la integración de España a la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1986, se inicia paralelamente una política de apoyo a la emancipación social, estimulando la sociedad de servicios. Este cambio coincide con un determinado proceso de desindustrialización en toda Europa, que pasa a trasladar la manufactura industrial a regiones cuyo coste de mano de obra es menor. En Cataluña, a su vez, en 1980 se crea el Institut Català del Sòl (Incasòl) (Ley 4/1980), de carácter regional, que pasa a liderar las estrategias de la planificación del suelo residencial social y de suelo industrial de alto valor añadido. Con el Incasòl se crea un significativo patrimonio público del suelo, así como una mesa de trabajo entre técnicos urbanistas, políticos, agentes sociales y civiles, y la patronal empresarial. Se inicia, pues, un espacio institucional robusto nunca antes imaginado. Y aparecen los primeros resultados, uno de los cuales será el bienestar social y la profesionalización especializada de los agentes urbanísticos, con buenas prácticas en terrenos como la regeneración urbana, el diseño del espacio público y del paisaje.

Por otro lado, entre la ley de suelo de 1976 (Real Decreto 1346/1976) y la del 2007 (Ley 8/2007) se transita hacia modelos de distinto calado político, dándose el caso de que en 1992 la ley amplía la obligada cesión del aprovechamiento urbanístico del 10 % al 15 %, coincidiendo con los últimos años del gobierno socialista (PSOE), que dirige a España desde hace más de una década. Pero en 1998, ya con un gobierno de derechas (PP), se retorna al 10 %, destacando además la no obligatoriedad explícita de cumplir con este requisito. Es decir, se abre la puerta a las “excepciones legales”. Así, en pleno auge de la globalización, camino del euro (que se instaura en 2002), se transita hacia un modelo neoliberal que acabará por desencadenar una burbuja inmobiliaria en 2007, precisamente el año en que, con el retorno del gobierno socialista, se amplía la cesión al 20 %, en determinados casos. Y es en ese mismo año cuando se establece la obligatoriedad, en España, de destinar en todo desarrollo urbano un 30 % del techo residencial a vivienda social.

El Artículo 10 de la ley de suelo de 2007 establece:

Art. 10. Criterios básicos de utilización del suelo.

Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados [...], las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística deberán: [...]

- b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva [...], como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo.

Y el Artículo 84.2 señala:

Art. 84.2. A los efectos de la gestión urbanística, se determinará:

- a) El aprovechamiento medio de la totalidad del suelo urbanizable programado y el de cada sector en que se divida el mismo.
- b) El aprovechamiento de cada finca, refiriendo a su superficie el aprovechamiento medio del sector en que se encuentre enclavada, sin que tenga relevancia al respecto su calificación concreta en el Plan.

Cuando el aprovechamiento medio de un sector exceda al de la totalidad del suelo urbanizable programado, el exceso será de cesión obligatoria y gratuita, a los fines de compensación previstos en el número 4 de este artículo. El sobrante, si lo hubiere, se incorporará al Patrimonio Municipal del Suelo. Si el aprovechamiento medio de un sector fuese inferior al de la totalidad del suelo urbanizable programado, se disminuirán proporcionalmente las cargas que implique la gestión urbanística, sufragando el resto el Ayuntamiento u órgano urbanístico actuante.

Dichos artículos cambian el paradigma urbanístico español, consolidando prácticas ya establecidas a nivel regional. Aparece la obligatoriedad de la reserva destinada a suelo de vivienda social, o protegida, y desaparecen las ambigüedades. Y surge otra idea fuerza, la del aprovechamiento medio y su reparto dentro de los municipios. ¿A qué se refiere? A la vía de fiscalizar las altas plusvalías y transferirlas a las zonas más desfavorecidas. Se trata de una herramienta que ya existía, aunque no bajo esta determinación. Sin embargo, se mantiene en el espacio de la indefinición. No obliga ni detalla cuál debe ser su aplicabilidad técnica, y en la práctica, en todo caso, se elude en numerosas regiones, como es el caso de Cataluña. Abre una puerta, pero no obliga a cruzarla.

En la práctica, ¿cómo se entiende esta estrategia? La estrategia es donar terreno para vivienda social como condición ineludible al planificar la transformación del suelo, del mismo modo que se hace para abrir calles y crear zonas verdes, así como para obtener terrenos destinados a escuelas u hospitales, es decir, de utilidad comunitaria (o titularidad pública).

Una vez se obtiene el suelo, se puede vender la vivienda que se construye a precio de coste, sin considerar el valor añadido del terreno.

La política de vivienda catalana en la planeación urbanística

¿Cuál es la estrategia de donación de suelo en el caso de Cataluña? Todo desarrollo urbano está obligado a considerar:

1. Ceder un mínimo del 30 % de los metros cuadrados construidos de uso residencial a vivienda social en cualquier desarrollo (ley española).
2. Ceder un mínimo del 10 % del suelo a zonas verdes en cualquier desarrollo y un mínimo del 5 % a equipamientos de titularidad pública, al margen de los metros cuadrados necesarios para los servicios técnicos.
3. El suelo destinado a zonas verdes también debe cumplir que como mínimo sume 20 m² por cada 100 m² de vivienda construida.

4. Además, es posible destinar los metros cuadrados de equipamiento de titularidad pública a políticas de vivienda especiales (llamada “vivienda dotacional pública”).

¿Cómo se diseña la plusvalía para que el suelo de donación destinado a vivienda social no perjudique a la propiedad? En contra de lo que dice el sentido común, esta donación no tiene por qué ser una carga para la propiedad, en la medida que al planificar se puede diseñar el provecho que se puede obtener del desarrollo urbano, y se puede compensar. Al planificar la transformación del suelo se decide el área que se va a edificar y cada metro cuadrado tiene una plusvalía potencial (toda zona construida tiene un coste inferior al valor de venta). Entendido este precepto, se puede diseñar la misma área construida de otro modo (en altura o con mayor densidad de edificación), librando parte del suelo y destinándolo a vivienda social.

En Cataluña, existen estos tipos de vivienda protegida:

- Venta o alquiler, en tres modalidades principales:
 - Régimen especial (beneficiarios con bajos ingresos)
 - Régimen general (beneficiarios con ingresos relativamente bajos)
 - Precio concertado (beneficiarios con ingresos medios)
- Modalidad de vivienda dotacional pública
- Otras modalidades (destinadas a políticas sociales)

Respecto a la vivienda dotacional pública, según la ley de urbanismo catalana (Decreto Legislativo 1/2010), en su artículo 34, dice:

Art. 34. Sistemas urbanísticos generales y locales [...]

3. El planeamiento urbanístico general puede prever como sistemas urbanísticos reservas de terrenos destinados a viviendas dotacionales públicas. El sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas comprende las actuaciones públicas de vivienda destinadas a satisfacer los requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia o de emancipación justificadas en políticas sociales previamente definidas. Estas políticas se deben especificar en la memoria social del planeamiento urbanístico.

¿Qué significa? Dentro de la idea de cesión para suelo destinado a equipamientos comunitarios, de titularidad pública, aparece el suelo destinado para vivienda dotacio-

nal dirigido a satisfacer las necesidades de las personas más vulnerables dentro de un espacio gestionado por la autoridad. En este espacio, caben numerosas casuísticas, incluso varias de las consideradas “otras modalidades” de políticas sociales de vivienda. Según la Ley 18/2007, catalana, del derecho a la vivienda, en su Artículo 74:

Art. 74. Definición de vivienda destinada a políticas sociales

(...) se considerarán 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 con protección oficial de compra o de 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* [cuidado y disfrute] urbana, las viviendas de empresas destinadas a sus trabajadores y otras 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.

Retomando las tres tipologías de vivienda protegida anteriormente definidas, de régimen general, régimen especial y precio concertado, se debe resaltar que estas se ajustan a precios establecidos por ley (Decreto Ley 50/2020). Dichos precios se agrupan en zonas de distinto valor territorial, de modo que se ajustan al coste diferencial de la vida en cada municipio, basándose en datos estadísticos oficiales. El régimen general se refiere a la población que, por criterio político, se considera requiere de una ayuda para la adquisición de la vivienda, al no disponer de suficientes ingresos para sustentarse por cuenta propia, cuidar de aquellos que están a su cargo (hijos, personas de la tercera edad o con discapacidad...) y adquirir una vivienda digna. El régimen especial considera el estrato que se encuentra en una pobreza mayor. El precio concertado al estrato superior, abastece parte de la clase media de bajos ingresos. En todos los casos, para adquirir este derecho se debe trabajar y pagar impuestos, no está garantizado a la totalidad del público potencial. Es decir, depende de la oferta que genere el desarrollo urbano. Estos tipos crean distintos productos residenciales a precios diferenciados. Todos tienen garantizadas unas calidades altas, con distintos acabados, con precios por debajo al que tendrían en el libre mercado. Los más económicos son para el régimen especial, con unos valores algo superiores para la vivienda de régimen general y finalmente los más altos son para el concertado. Esta tabla de valores existe tanto para la vivienda destinada a la venta como la destinada al alquiler. Y en el caso de la vivienda protegida de venta, el tiempo en

que se mantiene el régimen especial del valor de la vivienda es de 30 años. Es decir, existe un régimen especial que dura 30 años, durante los cuales no se puede especular con la vivienda (no se puede obtener a precio económico y luego venderla a precio de mercado). Pero transcurridos 30 años (cuando se considera que ha cumplido con su función, formar un hogar), sí se puede vender, siendo una cuestión que no deja de ser cuestionable.

Según datos oficiales, entre los años 1993 y 2021, en Cataluña se han construido 108 059 viviendas de protección oficial, de las cuales 42 447 han sido construidas por un promotor (desarrollador) público (Generalitat de Catalunya, s. f.). El resto las ha ejecutado el sector privado, en la forma de cooperativas y promotores con y sin ánimo de lucro (ver Figura 2).

Figura 2. Vivienda protegida realizada en Cataluña (1993-2021)

Según tipo de promotor de los VPO calificados 1993-2021

Ámbitos	Total VPO-QD 1993-2021	Cooperativas	Promotor s/a de lucro	Promotor privado	Promotor público
Barcelona	71.620	13.079	2.787	18.740	37.014
Girona	10.580	609	1.253	6.588	2.130
Lleida	9.348	679	562	6.535	1.572
Tarragona	16.511	918	803	13.059	1.731
Cataluña	108.059	15.198	5.405	44.922	42.447

Según régimen de tenencia de los VPO calificados 1993-2021

Ámbitos	Total VPO-QD 1993-2021	Venta	Alquiler	Alojamientos	Venta/alquiler
Barcelona	71.620	45.294	20.507	295	5.524
Girona	10.580	7.385	2.892	0	303
Lleida	9.348	6.703	2.387	55	203
Tarragona	16.511	14.314	1.480	0	717
Cataluña	108.059	73.696	26.953	350	6.747

Nota: Los valores para Cataluña en los ámbitos Cooperativas y Alquiler provienen de la fuente original. VPO = Viviendas de Protección Oficial / QD = Qualificació definitiva (Calificación definitiva).

Fuente: Generalitat de Catalunya. (s. f.).

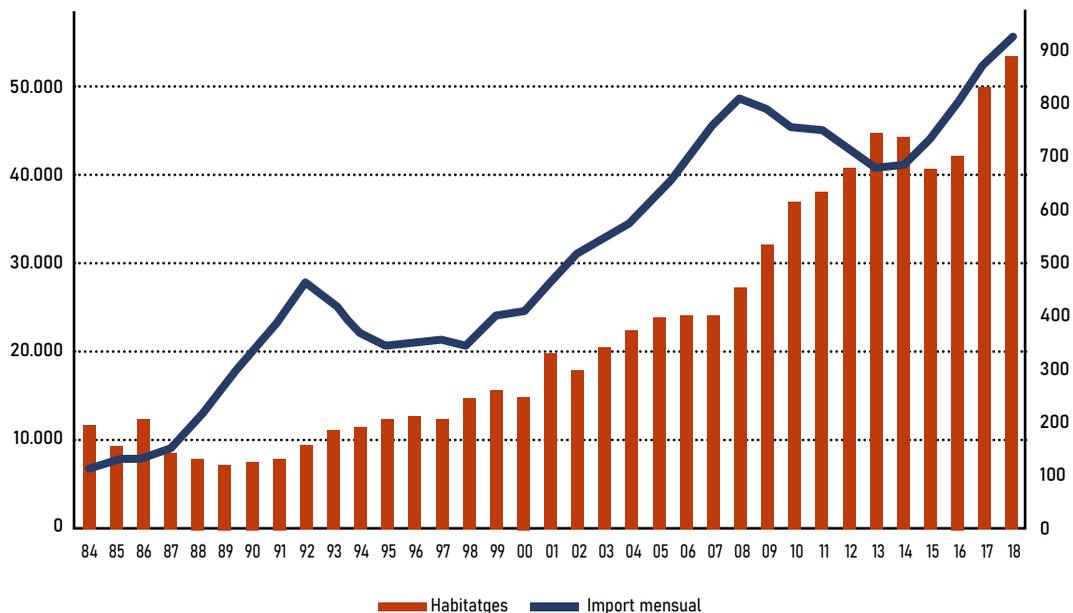
Por otro lado, según el Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat, s. f.), en este mismo período (1993-2021), se contabilizaron 1 075 289 viviendas terminadas, de las cuales 110 959 son vivienda protegida. Es decir, alrededor de un 10 %. ¿Por qué no un 30 %? Porque el 30 % citado como techo planificado destinado a vivienda protegida solo es una parte del parque de viviendas con derecho de construcción (que incluye lo anteriormente planificado, o bien los lotes urbanizados en los que se puede derribar lo existente y reconstruir de nuevo). Y también incide el no cumplimiento de la ley española hasta 2007.

Otras cifras: la informalidad de la vivienda desde la descapitalización social de 2007

En el año 2007, durante el punto de máximo valor del mercado inmobiliario de toda la historia de España, resultado de una burbuja inmobiliaria a nivel global sin parangón, se aprueba la Ley de Suelo de 2007 (Ley 8/2007), que prevé los máximos estándares de fiscalización de dicha plusvalía. Pero, de un modo entonces inesperado, estalla esta burbuja y deja los desarrollos urbanos suspendidos. Las cuentas no salen y la población sufre un severo castigo en su patrimonio. El sector de la construcción se paraliza y con él la economía, que entra en recesión. La desocupación se dispara e inicia una etapa de inestabilidad laboral, que con el tiempo la sociedad acepta, al igual que acepta la pérdida del bienestar (una parte) vivido las décadas anteriores. Cuando esto sucede aparece el fenómeno de la transición hacia la opción de la renta, en lugar de la compra de vivienda y el del alquiler de habitaciones. Su consecuencia es el crecimiento exponencial de estos dos mercados de alquiler.

Según la Sindicatura de Greuges de Barcelona (2020), existe una tendencia reciente hacia la vivienda compartida forzosa, el alquiler de habitaciones y el subarrendamiento parcial de la vivienda. Los precios de una habitación en Barcelona oscilan entre 400 y 650 € al mes. Y esta problemática afecta especialmente a quienes no tienen trabajo estable y a los inmigrantes no comunitarios (de fuera de la Unión Europea) en situación vulnerable. Por otro lado, según la misma fuente, mientras baja el valor de venta de las viviendas, el valor de su alquiler en Barcelona no deja de crecer. Se ensancha este mercado, que cotiza al alza por la inseguridad laboral que inhabilita el acceso a hipotecas para la adquisición de viviendas (ver Figura 3).

Figura 3. Evolución del precio de alquiler en la ciudad de Barcelona (1984-2018)



Fuente: Sindicatura de Greuges (2020).

Como se puede observar, aparece una nueva necesidad social, derivada de la aparición repentina de una pobreza imprevista, pero la ley de 2007, que se actualiza en el año 2015, no se adapta. La vivienda se convierte en un problema mayor para más personas, que no encuentra una respuesta por parte de los poderes públicos. Sin embargo, ¿cuál es el tamaño de esta afectación? Sobre este dato es necesario dirigirse a entidades civiles, ya que no se informa de ello en el espacio institucionalizado (al menos, no aparece esta información de un modo visible y claro).

Según la Fundació Foment d'Estudis Socials i Sociologia Aplicada (FOESSA), con datos indicados por la Federació d'Entitats Catalanes d'Acció Social se estiman los siguientes datos:

- En Cataluña, 1 300 000 personas viven en una vivienda insegura o inadecuada. Más de 355 000 hogares. Representan el 17 % de la población catalana. 18 000 personas no tienen techo o viven en alojamientos de emergencia y otras 7500 no tienen hogar y tienen que vivir entre la calle y albergues o alojamientos para migrantes (citado en Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals [CCMA], 2022).

Según la Plataforma de Afectadas por la Hipoteca (PAH):

- En Cataluña, el año 2019, 5737 familias perdieron la casa, la mitad fueron desahuciadas. “Cataluña es la comunidad autónoma donde se hacen más desahucios, una quinta parte de los que se ejecutan en todo el Estado”. A lo que añade: “Se calcula que de 2008 a 2019 más de 326 000 personas perdieron el hogar donde vivían” (citado en CCMA, 2021).

Es decir, en casi 30 años se han desarrollado 108 059 viviendas protegidas y en los últimos años, como consecuencia de la crisis financiera, inmobiliaria y laboral que asola Cataluña (y España) desde 2007, con una ley de suelo “obsoleta” y una política de suelo insuficiente, más de 300 000 personas han perdido su hogar, o bien se han visto obligadas a renunciar al que tenían por razones económicas.

Conclusiones y propuestas para implementar otra política de vivienda social en México

Cataluña, y España, dispone de un mayor bienestar económico que México, para implementar políticas efectivas de vivienda social. Tiene menores desigualdades y menor pobreza extrema e “informalizada”. Esta coyuntura le permite diseñar una política de vivienda diferenciada, respecto a la que aplica en México. Menor pobreza y menor desigualdad significan poder invertir más y mejor en la vivienda social, ofreciendo un producto de más calidad, si se compara con el caso de México. Asimismo, Cataluña, España y Europa en general viven una particular crisis económica, que tiene su reflejo en el caso catalán, aquí documentado. En este sentido, está claro que debería adaptar su estrategia urbanística y su política de vivienda a esta nueva situación. Pero, pese a todo, la técnica de la obtención de suelo para vivienda social, mediante la donación y el control de la plusvalía, sigue siendo positiva. Obtener suelo para vivienda social es, en todos los casos, una buena estrategia. Y, es más, es adecuado para casos como el mexicano, siempre y cuando se ajuste a su coyuntura. Dicho de otro modo, que en España existan condiciones favorables no significa que en México no se pueda adaptar la técnica de la captura de aprovechamiento urbanístico para obtener suelo para vivienda social en localizaciones adecuadas. En todas las ciudades mexicanas existe la ciudad “con plusvalía” que permite esta captura.

La técnica de la obtención de suelo es viable, tanto para España como para cualquier lugar que ceda las competencias y los recursos adecuados a los municipios, que son quienes mejor pueden gestionar la planeación de las políticas de vivienda social asociadas al desarrollo urbano. Este salto cualitativo lo da España en la década de 1970, pero no lo ha dado México. Existen razones de índole socioeconómico, y probablemente de tra-

dición, en este sentido, México debe hacer su recorrido. También se debe considerar el factor de la constante expansión urbana que desborda las ciudades mexicanas y el gran espacio de la economía informal, que afecta a millones de habitantes. Sin embargo, eso no es razón para no empezar este camino.

México puede iniciar su particular proceso de transición hacia una descentralización institucional de las políticas de vivienda y entregar esta competencia a los municipios, para que pongan en práctica el instrumento de la captura del aprovechamiento planificado. La desigualdad y la pobreza no ayudan, como tampoco la falta de una cultura solidaria, y pública, del derecho a una vivienda digna y en un lugar adecuado. Pero cuanto antes empiece esta transición, antes empezará el cambio hacia unas ciudades más amables y menos excluyentes, como reclama la Política Nacional de Suelo mexicana y propugna la Nueva Agenda Urbana.

Bibliografía citada

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2022). *Medición de pobreza 2016-2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA). (2021, 5 de marzo). Catalunya lidera el rànquing de desnonaments, amb 15 de mitjana al dia durant el 2020. *Notícies 324*. <https://www.ccma.cat/324/catalunya-lidera-el-ranquing-de-desnonaments-amb-15-de-mitjana-al-dia-durant-el-2020/noticia/3081343/?msclkid=c3c1f53d-c6ef11ecbf573df3503a29ab>
- _____. (2022, 26 de abril). El 17% de catalans viu rellogat, en risc de desnonament o en infrahabitatges com trasters. *Notícies 324*. <https://www.ccma.cat/324/el-17-de-catalans-viu-en-un-habitatge-insecur-o-inadequat-de-rellloguers-a-barraques/noticia/3160327/?msclkid=53db5d23c6ea11ecae79a2c0caf41ec3>
- Generalitat de Catalunya (s. f.). *Viviendas protegidas con protección vigente*. Departamento de Vivienda de la Generalitat de Catalunya. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-/habitatges-proteccio-vigent/index.html
- Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat) (n.d.). *Habitatges construïts de nova planta*. <https://www.idescat.cat/pub/?id=habit&n=86&msclkid=>
- Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) y Cuadra Urbanismo (2015). *Atlas del abandono de vivienda*. Infonavit.
- Instituto Nacional de Suelo Sustentable (Insus). (2020). Política Nacional de Suelo.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). (2019). *Programa Nacional de Vivienda 2019-2024*.
- Sindicatura de Greuges de Barcelona. (2020). *L'habitatge compartit a barcelona i la seva adequació als estàndards internacionals*. Ajuntament de Barcelona.

Legislación citada

- Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo. En el *DOGC* *núm.* 5686, de 5 de agosto de 2010. Departamento de la Presidencia, Generalitat de Catalunya. España.
- Decreto ley 50/2020, de 9 de diciembre de 2020, que modifica los precios establecidos por el Decreto 75/2014, de 27 de mayo.
- Ley 4/1980, de 16 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Suelo. *DOGC* *núm.* 100, de 16 de diciembre de 1980. Departamento de la Presidencia, Generalidad de Cataluña. España.
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. En el *BOE* *núm.* 128, de 29 de mayo de 2007, pp. 23266-23284. Jefe del Estado. España.
- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda.
- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. *BOE* *núm.* 135, de 14 de mayo de 1956, pp. 3106-3134. Jefatura del Estado. España.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Publicada en el DOF, a 28 de noviembre de 2016. México.
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En el *BOE* *núm.* 144, de 16 de junio de 1976, pp. 11755-11769. Ministerio de la Vivienda. España.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Jefe del Estado. España.