



ALGUNAS MEDIDAS URBANÍSTICAS COADYUVANTES
A LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

MANUEL HERCE

Enginyer de Camins, Canals i Ports

SUMARI

- | | |
|---|---------------------------------|
| 1. Políticas generales de vivienda | 5. Densidad |
| 2. Políticas urbanísticas parciales | 6. Vivienda secundaria |
| 3. Aspectos urbanísticos en el área metropolitana de Barcelona | 7. Coste de construcción |
| 4. Suelo y urbanización | 8. Perspectivas |

ALGUNAS MEDIDAS URBANÍSTICAS COADYUVANTES A LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

1. Políticas generales de vivienda

Es indudable que las políticas generales sobre la vivienda pivotan normalmente sobre dos grandes temas: suelo y financiación. Políticas de suelo tendentes a la preparación del mismo para la edificación y a la normalización de precios para evitar sus altas repercusiones en el precio final. Políticas financieras que tienden al préstamo tanto a la promoción como al adquirente, sin excluir la subvención para la producción de ciertos segmentos de la oferta.

Las políticas de suelo tienen eficacia cuando ayudan a la transformación rápida del que está calificado al efecto en suelo apto para recibir la edificación, a precios admisibles para la demanda final. El comportamiento especulativo asociado al suelo y a su preparación para la edificación ha alcanzado en nuestro país cotas tan altas que periódicamente se refuerzan medidas de mayor calificación (que demuestran ser absolutamente ineficaces, por cuanto no llevan aparejadas compulsiones de urbanización y venta), de agilización de los trámites técnicos y administrativos de desarrollo, y coercitivas (escasas en nuestro país) contra la retención del suelo.

Las políticas de desarrollo y preparación del suelo por el sector público, tendentes en general a una oferta a precio regulado que colabore a la disminución de componentes especulativos en el precio medio del mercado, habrían de tener una eficacia mayor si su presencia cuantitativa en el mercado global fuera relevante, cosa que, por desgracia, ha sido siempre pequeña y muestra una alarmante disminución en los últimos años.

Las políticas financieras en España han tendido más a la atención al propio sector de la construcción, como sector económico base, que a políticas de selección de la oferta y adecuación a las demandas menos atendidas. A partir de los planes cuatrienales de vivienda de finales de los setenta, y de la política de viviendas de protección oficial (VPO), aparecieron componentes de selección y ayuda a unos determinados segmentos de demanda en los que era relevante la ayuda financiera y la subvención al adquirente.

Igualmente, se establecía por primera vez la ayuda a la rehabilitación, que, en términos generales, ha mostrado su fracaso en la década de aplicación.

2. Políticas urbanísticas parciales

Este artículo no tiene por finalidad comentar las políticas financieras de viviendas en España, que han supuesto un importante desarrollo de las VPO hasta el período 1986-1987, ni tampoco analizar las causas de su relativo fracaso y el estancamiento actual, que ha llevado a las medidas de segmentación más amplia que ha propuesto recientemente el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Las anteriores aportaciones de los señores Joan Ràfols y Agustí Jover han apuntado bastantes de las causas de esta situación.

Sigo creyendo que son esos dos tipos de medidas los que, con carácter general, sirven con mayor eficacia a los efectos de políticas de vivienda. Pero también creo que no son suficientes en las áreas urbanas más desarrolladas del país y que necesitan de políticas urbanísticas parciales, más modestas y posiblemente diferentes en cada ámbito, para lograr una mayor eficacia. Sobre ello quiero centrar las líneas que siguen.

No obstante, y tan sólo a los efectos de destacar la posible idoneidad de las medidas urbanísticas que comento, señalo brevemente, y con los riesgos que implica cualquier exposición simplificada, algunos aspectos de la situación actual que caracterizan la relativa crisis de las medidas de suelo y fiscales en la coyuntura actual del mercado de la vivienda.

– El incremento del alza del precio del suelo urbano en el último cuatrienio ha sido espectacular en las grandes ciudades españolas y en su periferia. Una de las principales causas del alza es la demanda de la vivienda y del suelo como inversión, favorecida por medidas directas de política fiscal e indirectas de poca transparencia del mercado, también con efectos fiscales.

– A pesar de las modificaciones legislativas tendentes a su agilización, las medidas administrativas

para el control del desarrollo del suelo continúan siendo la principal causa del mercado opaco, que propicia la multiplicación de agentes operativos cuya única finalidad es apropiarse las plusvalías generadas en el proceso de transformación del suelo.

– La progresiva transformación de los centros urbanos importantes en centros terciarios ha implicado una competencia importante en la producción de viviendas en ellos, que ha incidido en la conformación del precio de oferta no sólo en los centros, sino también en sus periferias.

– El hecho de que la vivienda constituye posiblemente una de las pocas capitalizaciones del ahorro de las clases medias urbanas, ha supuesto un comportamiento reflejo del mercado de vivienda de segunda mano, cuyo precio se ha conformado acorde con la renta absoluta de posición en suelo urbano (agravado por el efecto de demanda-inversión apuntado antes).

– El sector inmobiliario en España tiene, posiblemente como consecuencia del alto volumen de inmovilizado financiero que implica una promoción, un comportamiento excesivamente coyuntural que le ha hecho abandonar la promoción de VPO en época de crecimiento y alejarse cada vez más de los requerimientos de amplios sectores de la demanda (el *boom* de la casa pareada en el periodo 1987-1990 es un ejemplo).

– La política de rehabilitación ha tenido efectos realmente nimios, posiblemente porque está dirigida *de facto* a propietarios, cuando gran parte del parque necesitado de rehabilitación es de inquilinato.

– El precio de la construcción, que depende excesivamente del coste de mano de obra y materiales, ha alcanzado valores de encaje difícil en las posibilidades de gran parte de la demanda. Posiblemente, buena parte del hecho se deba a su combinación con tamaños de promoción inadecuados y de repercusión de espacios asociados a la vivienda no encajables en la protección VPO.

– Los abusos del planeamiento urbanístico de épocas anteriores han llevado a políticas legislativas y de planeamiento preocupadas por la baja de densidades y la consecución de estándares más dignos de urbanización. Aun cuando sólo puedo mostrar coincidencia con lo que ello implica de consolidación de un mejor marco de calidad futura de vida, creo observar ciertos riesgos en una actitud claramente pendular hacia el otro extremo en nuestros planes urbanísticos y en su repercusión sobre el coste de la vivienda.

– Finalmente, la política urbanística de los ayuntamientos en la pasada década se ha centrado en una ingente tarea de reurbanización, en sus aspectos más positivos, y en una necesaria, pero posiblemente no siempre adecuada, política de ornamentación y significación de espacios. Ello ha comportado en la práctica la inexistencia de políticas de creación de patrimonio público del suelo.

3. Aspectos urbanísticos en el área metropolitana de Barcelona

Intentaré brevemente acotar en el área metropolitana de Barcelona algunos de estos aspectos que tienden no tanto a reforzar los argumentos expresados sobre la situación de la coyuntura actual de la vivienda como a poner sobre la mesa la importancia de los aspectos urbanísticos no tenidos suficientemente en cuenta en el debate que ha habido hasta ahora.

Primeramente, algunos datos cuantitativos sobre el coste de la vivienda en el área, en la actualidad.

El precio del suelo tiene una dispersión de valores que distorsiona la discusión sobre el precio final de la vivienda. Las repercusiones del coste de suelo sobre el techo construido varían desde 8.000 pesetas / m² en las periferias peor situadas del ámbito metropolitano (Pallejà, Sant Vicenç), hasta las 250.000 pesetas / m² en las zonas altas de la ciudad de Barcelona (Diagonal-Pedralbes). Los precios medios de repercusión en la primera corona (Cornellà, Montcada, Viladecans) son del orden de 20.000 pesetas / m²,

y en los barrios extremos de Barcelona (Sants, Sant Martí) de 40.000 pesetas / m².

La repercusión del coste de urbanización es pequeña, pero tiene su importancia en el coste final de producción por cuanto normalmente se produce en el suelo urbanizable. Dado que la exigencia de vialidad es del orden del 25-30% del suelo, las repercusiones se establecen en torno a las 6.000-8.000 pesetas / m² de techo en el suelo urbanizable y desaparecen prácticamente en el suelo urbano.

El coste de construcción por contrata se sitúa entre 55.000 y 90.000 pesetas / m² bruto; el coste normal es de 65.000 pesetas / m². Dicho coste viene incrementado por diferentes conceptos técnicos y de gestión que se pueden resumir en honorarios, 10-12%, tasas, 8-10% (licencias, acometidas, escrituras, registros, etc.); coste de gestión, 8-15%. El coste promedio de producción se eleva, por tanto, a cifras en torno a las 85.000 pesetas / m².

Tiene también importancia entrar en la composición del coste de producción, a fin de poder indagar en sus posibilidades reales de abaratamiento: estructura y cimientos, 25%; cerramientos y acabados, 40%; instalaciones, 35%.

Tabla 1. Estimación de la repercusión del precio del suelo y de los costes de producción por metro cuadrado de techo construido en el área metropolitana de Barcelona

	Pesetas / m ² t.	
Suelo	15.000	25.000
Urbanización	6.000	8.000
Estructura y cimientos	15.000	17.000
Cerramientos y acabados	22.000	24.000
Instalaciones	18.000	20.000
Gastos técnicos	6.000	8.000
Tasas	5.000	6.000
Gestión	5.000	8.000
Total	92.000	116.000

En resumen, en situaciones medias normales de la primera corona metropolitana, el coste de producción de viviendas de un tamaño en torno a 100-125 m² se sitúa en la actualidad en los umbrales que indica la tabla adjunta.

Si se tiene en cuenta el valor actual del módulo VPO, se entiende que tan sólo se puede acceder a él en el supuesto más optimista de abaratamiento de coste, en ausencia de beneficio de promoción (cooperativas, promoción pública, etc.), o de suelo urbanizado librado por el sector público a coste licitado al estricto 15% del módulo.

4. Suelo y urbanización

Merece la pena continuar indagando en la composición del coste, en la medida que pequeños abarataamientos en cada uno de los componentes pueden producir una incidencia relevante sobre el total.

El primer factor a que se hace referencia es el del suelo y la urbanización. Las políticas generales sobre suelo han tomado presencia de nuevo, en los últimos años, en diversas instancias públicas; las últimas medidas de la Administración del Estado arbitrando fondos para la formación de patrimonio público del suelo van en este sentido. Incluso los planteamientos, mejor intencionados que posibles, de las recientes reformas legislativas propenden a la incidencia sobre el precio del suelo evitando las retenciones especulativas. Pero, sin embargo, la mermada capacidad financiera y de gestión de nuestros ayuntamientos hacen ser pesimista al respecto.

Algunas de las actuaciones del SEPES, y en Cataluña del ICS, han producido solares urbanizados a precio tasado dentro de los límites del módulo; pero también es cierto que han sido realmente escasos y en situaciones geográficas, las más de las veces, alejadas de los principales centros urbanos.

La perentoriedad del problema de la vivienda ha tenido repercusiones en las recientes elecciones municipales, y ello ha obligado a los ayuntamientos a re-

forzar sus estrategias de consecución de suelo al efecto. La combinación de la potestad aprobatoria, la adopción del protagonismo de la consolidación urbanística del planeamiento y una cierta habilidad en la inclusión de bienes de propio en los ámbitos de planeamiento han permitido hacerse con una cierta proporción de suelo público en determinadas promociones.

Pero, a este respecto, es conveniente ir más lejos. Si la incidencia porcentual del sector público sigue siendo pequeña, tan sólo se podrá atender a una parte de la demanda sin incidencia relevante sobre el precio global del suelo.

Por ello propongo acciones de promoción en las que el sector público haga valer su presencia, no tanto para rescatar una parte del suelo producido como para fijar las reglas del conjunto de la promoción respecto a precios, tamaños e incluso porcentajes de inquilinato. Los márgenes de discrecionalidad en la fijación de los aprovechamientos en suelo urbano, asociados a la agilidad que puede conferir la presencia pública en la iniciativa, son a buen seguro argumentos de concertación caros al promotor privado.

Al igual que en la década pasada algunos ayuntamientos y la extinta Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB) han llevado a cabo una adecuada política de gestión e iniciativa de desarrollo industrial concertado con particulares, sería posible y conveniente la constitución de agencias con finalidades de gestión y preparación de suelo a efectos residenciales. La propia transformación que se creara de suelos industriales obsoletos en el interior de los cascos urbanos es un acicate para su constitución.

Por otro lado, los bandazos coyunturales que afectan al mercado del suelo han hecho aparecer una aparente crisis del sector, reflejo ampliado de los reajustes monetarios, que ofrecen un panorama de posibilidades de adquisición de suelo que no debe desaprovecharse y que configura como muy oportunas las medidas de subvención estatal a este fin.

5. Densidad

Con mayor modestia, pero con finalidad complementaria de eficacia, debo llamar la atención sobre aspectos urbanísticos colaterales que deben modificarse con vistas a un relativo abaratamiento de repercusiones de suelo y urbanización.

Las ordenanzas vigentes en nuestros planes generales, reflejo de las limitaciones urbanísticas legales, establecen densidades excesivamente bajas en los suelos de nuevo desarrollo. Las 75 viviendas/hectárea, asociadas al aprovechamiento cero de los sistemas generales incluidos en los sectores de planeamiento, están dando densidades brutas de 50-60 viviendas/hectárea; es decir, coeficientes netos de edificación sobre solar del orden de 1-1,4 m^2t/m^2s ; de ahí a los 5-6 m^2t/m^2s de los polígonos de épocas anteriores hay todo un salto cualitativo. Es cierto que la legislación catalana, al conferir aprovechamiento a los sistemas, permite llegar al tope máximo citado e incrementa ligeramente las densidades. Por otro lado, la posibilidad excepcional de las 100 viviendas/hectárea se reserva al Consejo de Ministros (o al Consell Executiu, en nuestro caso) y no está recogida en ninguno de los planes generales vigente.

Ya sé que son difíciles de defender incrementos de densidad en foros urbanísticos; pero téngase en cuenta que llegar, por ejemplo, a coeficientes netos sobre solar del orden de 2,2-2,5 m^2t/m^2s implica edificios de 4-5 plantas, precisamente aquellos cuyo coste de producción es más adecuado.

No podemos caer en la ingenuidad de suponer que una duplicación de la densidad traerá aparejada una caída a la mitad del coste de repercusión de suelo, por cuanto el precio del suelo se forma por la renta diferencial sobre el coste de producción que admite el mercado. Pero, si suponemos que esta medida de supresión de la limitación con carácter excepcional se aplica a promociones intervenidas respecto a sus condiciones finales de comercialización, sí podría tener una incidencia importante en la producción de una oferta asequible de vivienda.

En el ámbito metropolitano hay todavía bastante suelo calificado de urbanizable, pendiente de desarrollo, que podría acogerse a esta posibilidad. A este respecto, el problema se vuelve más absurdo ante una mala interpretación del concepto legal de suelo no programado que han hecho nuestros planes, que se han limitado a consolidarlo como suelo donde las densidades brutas no superen los 0,2-0,3 m²/m²s; en algunos casos, su programación a efectos de vivienda regulada debería llevar aparejada la modificación e incremento de esas densidades.

Hay otro aspecto ordenancista, de igual índole, que requiere una urgente modificación. Las correspondencias entre límites de edificabilidad y de número de viviendas que se establecen para los planes llevan indefectiblemente a viviendas promedio de 100-110 m² de techo construido; el promotor debe renunciar al techo sobrante o compensarlo con viviendas mayores en caso de pretender promociones de menor tamaño de vivienda.

En una sociedad donde disminuye la ocupación media de las viviendas, donde comienza a ser relevante la ocupación unipersonal o bipersonal, y en la que el problema más acuciante de vivienda afecta a los nuevos matrimonios jóvenes, la situación no puede ser más absurda.

La liberación del número de viviendas, o en su defecto la exención cuando se presenten promociones destinadas a unos determinados estratos de la demanda, es una medida sencilla y de una posible alta eficacia.

6. Vivienda secundaria

En el ámbito metropolitano el mercado de vivienda de segunda mano todavía es muy superior al de vivienda nueva. Conviene no olvidar este hecho por cuanto seguirá siendo así durante un largo período de tiempo, como corresponde a un continuo urbano denso, bastante agotado en cuanto a suelo y fuertemente concentrado respecto al empleo.

El mercado secundario tiene una gran propensión a comportarse como mero reflejo del de primera mano.

De hecho, en situaciones urbanas análogas, el precio de una vivienda vieja es sólo ligeramente inferior al de una vivienda de nueva construcción. De hecho, los API fijan el precio con estándares por zonas homogeneizadas con el precio de vivienda nueva.

La utilización del mercado secundario de vivienda como bien de inversión, ligada a las posibilidades de ocultación fiscal que implica, ha forzado fuertemente esta demanda en los últimos años y ha colaborado en el encarecimiento de la vivienda. La competencia, en las zonas centrales de la ciudad, con el creciente proceso de terciarización es otro importante factor de encarecimiento.

Es preciso establecer ordenanzas restrictivas a la terciarización actual piso a piso, que por otro lado son precisas para evitar el despoblamiento residencial y apoyar la consolidación de los polos de nueva centralidad.

También es preciso modificar la ordenanza de límites de número de viviendas existentes en áreas centrales de la ciudad (ordenanza que, dicho sea de paso, no es de aplicación en la práctica), así como favorecer los procesos de rehabilitación integral de edificios para disminuir el tamaño medio de las viviendas antiguas. El ejemplo de los Fondos de Vivienda de Londres, que posibilitan políticas de intervención pública que mantienen el arrendamiento sobre viviendas de mitad de tamaño, con posibilidad de acceso a la propiedad, a base de generar una nueva vivienda con la otra mitad a precios intervenidos y con destino a matrimonios jóvenes, podría ser de aplicación en nuestro contexto.

Hoy por hoy, ante las deficiencias de las instalaciones técnicas de muchos pisos del casco antiguo y el ensanche, es más barato y sencillo la reconversión en despachos que la rehabilitación de viviendas. Alterar el proceso implica una decidida política de subsidios y de ordenanzas, positivas o restrictivas, de la que la ciudad está carente.

Pero, realmente, hay que dejar constancia de que el verdadero esfuerzo de abaratamiento del mercado

en el ámbito de la vivienda secundaria, o bien de su mayor predisposición al alquiler, ha de ser de índole fiscal. Los casi 70.000 pisos vacíos que existen en la ciudad, según el censo de 1990, constituyen una oferta potencial que puesta en el mercado ha de implicar, obviamente, una transformación de éste.

Un sector singular del mercado de vivienda secundaria podría tener su incidencia en el futuro. Me refiero a la segunda residencia construida en ámbitos de la primera y segunda corona (Macizo de Garraf, Vallès, Sierra de Marina, etc.), que podría pasar a residencia principal en un determinado porcentaje en un futuro próximo, sobre todo en aquellas zonas cuya marginalidad geográfica respecto a la red viaria metropolitana ha disminuido.

Aun cuando confío poco en el porcentaje de incidencia de este segmento del mercado en la resolución del problema de la vivienda, sí creo preciso señalar algunos de los problemas que dificultarán esta transformación.

Una parte de estas viviendas ha sido construida al margen del planteamiento urbanístico, y un amplio porcentaje mediante procedimientos de autoconstrucción y ayuda mutua. Los aspectos urbanísticos están siendo corregidos por los ayuntamientos, que en general han hecho un amplio esfuerzo al respecto. Pero los aspectos propios de la edificación tienen grandes dificultades de encaje en las condiciones legales de habitabilidad y normalización administrativa.

No es que pueda asegurarse que las viviendas de autoconstrucción sean siempre de muy inferior calidad y presenten problemas insalvables de seguridad o en el proceso habitual de legalización de una vivienda. Pero la carencia de licencia de edificación es frecuente en este tipo de vivienda, y su legalización es difícil aun en el supuesto de que haya una cierta flexibilidad en el análisis del ajuste a los programas de vivienda contenidos en los planes. Los honorarios de arquitecto, dirección de obra, aparejadores, tasas municipales, y otros, elevan la operación de legalización a un coste prohibitivo para este tipo de vivienda.

Sería preciso que hubiera una normativa metropolitana de aceptación administrativa, a tasas reguladas y con honorarios profesionales adecuados. El concierto con los colegios profesionales, los más reacios a este tipo de soluciones, se han intentado en algunas partes del país, sin grandes resultados. En cualquier caso, mientras estos aspectos no se resuelvan, es dudoso que una gran parte del parque de segunda residencia pueda incorporarse en condiciones normales al mercado de vivienda principal.

7. Coste de la construcción

La exposición de costes de construcción efectuada anteriormente mostraba que sólo era posible encajar en el módulo VPO aquellas promociones que se movían en el umbral inferior de costes y que limitaban la repercusión de suelo urbanizado al 15% máximo admitido (normalmente en situaciones urbanas muy periféricas o por cesión de terrenos municipales).

Con independencia de los aspectos analizados de suelo, financiación, tasas y urbanización, subsiste un factor que no aparece en el debate con la frecuencia que requiere su importancia: el coste de construcción propiamente dicho. El coste de construcción de la vivienda ha experimentado en el último quinquenio un incremento superior en un 50% al producido por el índice oficial de coste de la vida de la provincia; ello no es muy relevante. Si lo es, por el contrario, el hecho del mantenimiento, sino incremento, de la repercusión del coste nuevo de obra en el coste total.

La situación actual del mercado de la construcción resulta sorprendente respecto al panorama de hace quince años. El evidente incremento del nivel de vida, y por ende del consumo, ha traído una preocupación por la aparición de nuevos materiales o aplicaciones de éstos en aras de mejorar los aspectos estéticos de la vivienda, algunas veces los funcionales y pocas las meramente constructivos o de eficacia de montaje.

El poco desarrollo de la prefabricación en nuestro país se ha agravado por su evidente incapacidad de competencia con acabados «más aparentes» o por

su difícil encaje en una arquitectura excesivamente singularizada en sus soluciones compositivas.

Las VPO padecen el mismo tipo de problema. Su reglamentación afecta a coste y tamaño, y a lo sumo a programas mínimos de vivienda, pero deja absolutamente libres los aspectos de estandarización de soluciones, de materiales recomendables y de diferenciación entre aspectos esenciales y suntuosos de la vivienda. La legislación HLM francesa es tan precisa respecto a la estandarización de soluciones que permite un pequeño margen de maniobra a los técnicos, y supone la existencia de una verdadera oferta de materiales, constructores y equipos de gestión para este tipo de vivienda. La consecuencia no es tanto la proliferación del prefabricado, no tan abaratador a la larga, como la posibilidad de construcción estandarizada rápida, que reduce el tiempo de construcción al 60% del equivalente español, con el consiguiente abaratamiento de incidencia de costes de mano de obra, financieros y de gestión.

En cualquier caso, que los arquitectos abandonen las preocupaciones constructivistas y estandarizadoras, tan propias del movimiento moderno —puede ser que como mera consecuencia de la preocupación por el campo del diseño y la composición—, no deja de sorprender en nuestro país y requiere de una reflexión profunda de ese campo profesional.

8. Perspectivas

No quisiera acabar sin dejar de reseñar el hecho de que el problema de la vivienda ha vuelto a aparecer como tema candente en las últimas elecciones municipales, tras casi diez años de estar aparentemente postpuesto frente a otros aspectos urbanísticos. Situación aquélla anómala, si se tiene en cuenta que el problema de la vivienda ha sido prácticamente el tema origen de la urbanística moderna.

La preocupación por abrir el abanico de subvenciones a umbrales diversos de la demanda y la apertura de una fuente de financiación a municipios para la consecución de suelo son medidas importantes. La próxima incorporación al mercado financiero europeo, con la posibilidad no sólo de caída de los tipos de interés, sino de flexibilidad del pago y del tipo a lo largo del tiempo (según el modelo británico), supone también una buena perspectiva.

No obstante, insisto, sólo una decidida voluntad municipal y autonómica de intervención directa en el mercado del suelo, de promoción concertada con la iniciativa privada y de adecuación de la normativa urbanística y de la construcción puede implicar, complementariamente a las políticas generales citadas, un cambio en el panorama de la vivienda en nuestro país.