

## Diàlegs d'Habitatge

# *Alianzas público-privadas y público-comunitarias para ampliar la vivienda asequible*

Cómo conseguirlo a través de la rehabilitación  
y la construcción sostenibles

# *Alianzas público-privadas y público-comunitarias para ampliar la vivienda asequible*

**Cómo conseguirlo a través de la rehabilitación  
y la construcción sostenibles**

Edición: Instituto Municipal de la Vivienda  
y Rehabilitación de Barcelona

Autora: Irene Peiró i Compains



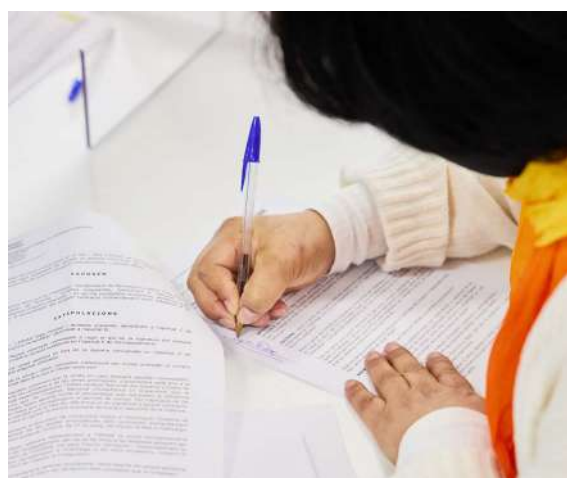


# Introducción

**Garantizar el acceso a la vivienda a precios asequibles se ha convertido en un reto de primer orden para ciudades de todo el mundo. En el contexto del neoliberalismo, la protección de este derecho social se enfrenta a la consideración de la vivienda como bien de inversión en los mercados internacionales, problemática que se ha visto agravada por el impacto socioeconómico de la COVID.**

En nuestro entorno más próximo, los déficits de vivienda social y asequible son muy superiores a los de otros países europeos, debido a factores históricos, sociales, económicos y políticos del contexto español. En todo el estado, menos de un 2 % del parque residencial corresponde a alquiler público y asequible, frente a la media europea del 15 %. En el área metropolitana de Barcelona se calcula que faltan 90.000 viviendas asequibles para cubrir la demanda social. El reto es ingente y la Administración no puede afrontarlo sola.





El tema central de esta publicación es, precisamente, cómo garantizar el derecho a la vivienda y su asequibilidad, no solo a partir de las políticas públicas, sino también a partir de las alianzas de la Administración con otros actores sociales y económicos, ya sea a través de alianzas con el mundo empresarial (público-privadas) o con el mundo social y cooperativo (público-comunitarias). Sus contenidos parten de las ponencias del Foro de Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (FHAR), celebrado el 23 y 24 de noviembre de 2021 en el Sant Pau Recinte Modernista.

Además, los contenidos se han complementado con fuentes bibliográficas y los testimonios adicionales de siete expertos y expertas, aparte de los que participaron en el foro. Estas entrevistas complementarias se han hecho a Alberto Bayona, director gerente de Nasuvinsa, la sociedad pública de vivienda y urbanismo de Navarra; Mirela Fiori, directora del programa del Máster Oficial de Ciudad y Urbanismo de

la UOC, y Xavier Anzano, profesor colaborador; Sònia Hernández-Montañó Bou, arquitecta especialista en bioconstrucción y arquitectura saludable y coordinadora del Grupo de Trabajo y Salud del Colegio de Arquitectos de Cataluña (COAC); Alejandro Inurrieta, economista experto en vivienda y expresidente de la Sociedad Pública de Alquiler estatal; Marta Morera, directora del Instituto Catalán de la Energía (ICAEN); y Mirja Serrao, presidenta de ABZ, la principal cooperativa de vivienda en Suiza.

Del conjunto de fuentes consultadas se desprende que el proceso para ampliar el parque de vivienda asequible debe conjugarse con otros objetivos vinculados a la sostenibilidad ambiental, energética y social y al bienestar y la salud de las personas, criterios que no solo hay que tener en cuenta en los edificios, sino para planificar o regenerar el entorno urbano que los rodea. La pandemia ha evidenciado la necesidad de disponer de viviendas y hábitats urbanos sostenibles y saludables.

En las páginas siguientes, encontrará referentes europeos con respecto a políticas de vivienda y urbanísticas alineadas con los criterios anteriores, así como las iniciativas más punteras que se han desarrollado en el Estado español, entre ellas algunas de las implementadas en la ciudad de Barcelona. Esperamos que los contenidos de la publicación le ayuden a encontrar respuestas a los múltiples retos que plantea en la actualidad la ampliación del parque de vivienda asequible. 🏡

# 02

## El acceso a la vivienda asequible: situación actual en el escenario global y local

Determinar con precisión qué es o no una vivienda asequible no es una cuestión que tenga una respuesta unívoca en cualquier situación o circunstancia. La respuesta depende de la renta de la población y de muchos otros factores socioeconómicos, que pueden variar en función del contexto social, geográfico o histórico. Pero sí se ha establecido el siguiente consenso al respecto: para que una vivienda sea asequible, el precio para acceder y para vivir en ella no debe poner en peligro la cobertura de otras necesidades básicas, como la alimentación, la educación o la salud. La ONU suele considerar que, para que la vivienda suponga un coste razonable, debe representar como máximo un tercio de los ingresos familiares.



# El escenario global: la defensa de la vivienda como derecho social frente a su condición de bien de inversión

En el contexto del capitalismo neoliberal, la mercantilización de la vivienda y su conversión en un bien financiero en los mercados internacionales están dificultando el acceso a este derecho básico de manera asequible.

Desde la irrupción del neoliberalismo en la década de los ochenta, se ha debilitado el parque de vivienda social y público en varios países de Europa. El ejemplo más paradigmático es el del Reino Unido durante la etapa de Margaret Thatcher como primera ministra (1979-1990), cuando se ofreció a los inquilinos de las viviendas públicas la opción de comprarlas y muchas familias pidieron créditos hipotecarios para hacerlo (Housing Europe, 2021), con la consiguiente pérdida de patrimonio estatal.

En el siglo XXI, el acceso al derecho a la vivienda digna sigue siendo un reto global de primer orden. Los capitales financieros globales, sin ningún vínculo con los territorios, los están colonizando y están poniendo la vivienda y los hábitats urbanos al servicio de los intereses especulativos y no de los derechos de la ciudadanía (Rolnik, 2017).

Este es uno de los factores principales que está acelerando la denominada gentrificación en ciudades de todo el mundo, el fenómeno por el que se expulsa al vecindario tradicional de determinados barrios urbanos, que es reemplazado por población de mayor capacidad adquisitiva, debido al encarecimiento del precio de sus viviendas y, en general, del coste de la vida (Janoschka y Sequera, 2014). La masificación turística —con la consiguiente presión del alojamiento turístico sobre el precio del alquiler residencial— o determinadas políticas urbanísticas también pueden acelerar el fenómeno de la gentrificación (Arias-Sans, 2018).





Estos fenómenos han convivido entre la década de los noventa y principios del siglo XXI con el periodo de *boom* inmobiliario e hipotecario en varios países del mundo —entre ellos España, donde alcanzó grandes dimensiones—, al que puso fin la crisis financiera del 2008. El desencadenante de la crisis, con epicentro en los Estados Unidos, está relacionado con las denominadas hipotecas *subprime*: créditos hipotecarios de importes elevados y tipos de interés que se concedían a personas con escasa solvencia. Cuando gran parte de estas familias no pudieron devolver las cuotas hipotecarias, con la consiguiente ola de desahucios, las entidades financieras se encontraron inmersas en una crisis de liquidez, que se trasladó progresivamente a otros actores del sistema económico y financiero global.

## La pandemia hace aumentar la pobreza, mientras que el precio de la vivienda se mantiene

Ya en un periodo más reciente, el derecho a la vivienda se ha tenido que enfrentar a nuevos riesgos y amenazas por el impacto socioeconómico de la COVID. En Europa, la tasa de riesgo de pobreza (AROPE) ha crecido del 16,8 % al 18,6 % entre los años 2019 y 2020 (Housing Europe, 2021). Por el contrario, los precios del mercado inmobiliario no han bajado. Según datos del Banco Central Europeo del segundo trimestre del 2021, el incremento interanual del precio de la vivienda en los países de la UE fue del 7,3 %. De hecho, el BCE alerta del riesgo de que esta burbuja inmobiliaria pueda producir una nueva crisis financiera global.



# El escenario español: una situación de desventaja en el contexto europeo

El Estado español se encuentra en clara situación de desventaja con respecto a muchos países del entorno europeo en materia de vivienda social y pública, especialmente de alquiler. Si en España un 1,5 % del parque de vivienda residencial corresponde a esta modalidad y en Cataluña un 1,6 %, la media europea se sitúa en un 9,3 %. Esta cifra sube hasta el 15 % cuando nos referimos al conjunto de países de la UE-15. En varios países, este porcentaje es superior a la media (el 30 % en Holanda, el 24 % en Austria, el 19 % en Dinamarca...) (Cohabitac y Mesa del Tercer Sector de Cataluña, 2020).

¿Por qué el Estado español se sitúa tan por debajo de los estándares europeos? Las causas se remontan a hace más de un siglo, ya que en muchos países de nuestro entorno (Alemania, Dinamarca, Austria...) se empezaron a impulsar, a diferencia de España, ambiciosos programas de vivienda social entre finales del siglo XIX y principios del XX ante el crecimiento de la población en las ciudades en el contexto de la industrialización. Pero lo que agravó significativamente este déficit fue la dictadura franquista, durante la cual se marginaron los programas de vivienda social, lo que explica la proliferación del

chabolismo en la periferia de las grandes ciudades industriales como Barcelona, Madrid o Bilbao a raíz de la ola migratoria del campo a la ciudad de los años sesenta (Tatjer, 2011).

## El fomento de la compra de vivienda en propiedad a través del crédito hipotecario y la marginación de la vivienda social, tendencias heredadas de la dictadura

Durante la dictadura, se fomentó la liberalización del suelo para ponerlo a disposición de las promotoras privadas para la construcción de viviendas, que después se vendían en propiedad. Para que la población pudiera comprarlas, empezaron a facilitarse ya entonces créditos hipotecarios a través de un banco del régimen. Al mismo tiempo, durante la dictadura se establecieron las bases del modelo de vivienda de protección oficial (VPO), que ha perdurado hasta la actualidad en la

gran mayoría de las ciudades del Estado y que también se caracteriza por priorizar la opción de compra frente al alquiler, con precios inasequibles para los grupos sociales más vulnerables. Esta dinámica también supone una pérdida de patrimonio público a largo plazo, ya que la VPO acaba siendo descalificada. Las únicas comunidades autónomas que han revertido esta tendencia en los últimos años han sido el País Vasco, Cataluña, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares, que apuestan por VPO de alquiler e indescalificable.

Estas son tendencias que se reprodujeron después de la transición, especialmente durante el *boom* inmobiliario (1997-2007), periodo en que se siguió fomentando la cultura de la propiedad, se abrió el mercado hipotecario a las entidades financieras privadas y se siguieron marginando los programas de vivienda social y público (Betrán, 2002). Todavía hoy un 76,7 % de la población española vive en pisos de propiedad y un 23,3 % en viviendas de alquiler. Por el contrario, en Alemania, vive de alquiler el 48,6 % de la población; en Austria, el 45 %; y en Dinamarca, el 37,8 %. Así lo indican datos de Housing Europe y de la Encuesta de condiciones de vida del INE (2017).

Después del estallido de la burbuja inmobiliaria en el 2008 y la ola de desahucios hipotecarios que desencadenó, los déficits de alquiler social en

España agravaron aún más la emergencia habitacional, porque no se disponía ni entonces —ni todavía ahora— de bastantes viviendas para realojar a las personas que habían perdido su casa. Solo entre el 2008 y el 2015 se produjeron 446.917 desahucios en todo el Estado, uno de cada cinco en Cataluña, según el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). La insuficiente respuesta de los poderes públicos suscitó el nacimiento de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) en Barcelona en el 2009.

Además, en el contexto de la crisis, se paralizaron las previsiones de ampliación del parque de vivienda asequible por parte de las administraciones. Buena muestra de ello es el incumplimiento sistemático de la ley del derecho a la vivienda de Cataluña del 2007, que establecía que, en un horizonte de veinte años, el país se situaría en estándares europeos. Concretamente, establecía que, en este periodo, el porcentaje de vivienda social y asequible habría llegado al 15 % del conjunto del parque residencial. La realidad es que este porcentaje continúa estancado por debajo del 2 %.

## Después de la crisis hipotecaria del 2008, sube la demanda y el precio del alquiler

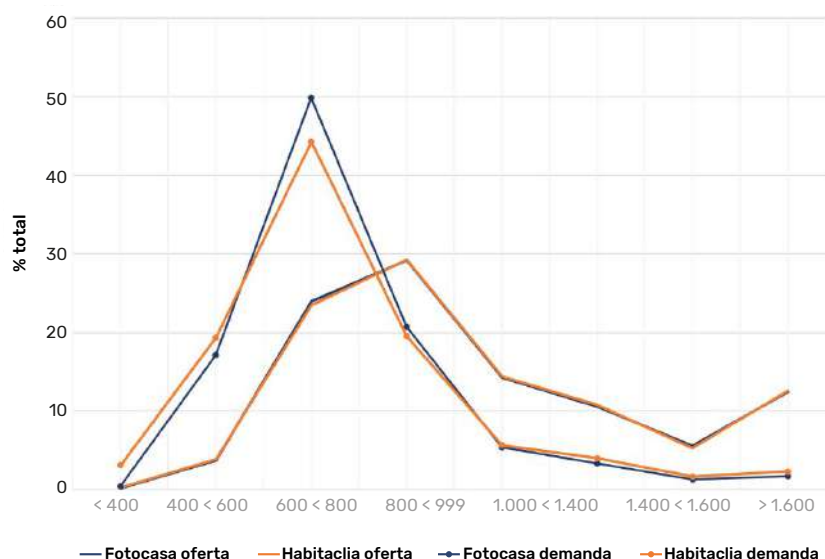
Otro fenómeno posterior a la crisis financiera fue el crecimiento de la demanda de alquileres, por la incapacidad de las familias de comprar en un contexto de pérdida de ingresos y de cierre del grifo hipotecario. En la ciudad de Barcelona, la población que vive de alquiler ya llegaba al 38,4 % del total en el 2019, frente al 28,5 % del 2001, y, en el conjunto del área metropolitana, se ha pasado del 12 % al 23,4 % en el mismo periodo (OH-B, 2020b).

Pero el aumento de la demanda de alquiler hizo crecer a su vez los intereses del sector financiero e inmobiliario en el mercado de arrendamientos. Eso vino acompañado de varios cambios normativos con incidencia en el mercado de alquiler. En el 2009 se creaba la figura de las SOCIMI (sociedades anónimas cotizadas de inversión inmobiliaria), que se dedican a la compraventa y la promoción de bienes inmuebles destinados al alquiler, actividad con la que tratan de maximizar los beneficios económicos para sus accionistas. Tres años después, veían rebajadas sus obligaciones fiscales. Por otra parte, en el 2013 se aprobó una reforma de la ley de arrendamientos urbanos —actualmente derogada—, que acortó la duración mínima de los contratos de arrendamiento de 5 a 3 años y desvinculó del IPC la actualización de su precio anual.

## La brecha entre los precios de la oferta de alquiler y los demandados por la ciudadanía

Estos cambios normativos, junto con el aumento de la demanda y las dinámicas del mercado financiero e inmobiliario global, han comportado un incremento de los precios del alquiler. El Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona (O-HB) alerta de que los precios de la oferta de arrendamiento no se ajustan a las necesidades de los demandantes y a sus rentas. En el ámbito metropolitano, poco más del 20 % de la oferta se sitúa en el umbral comprendido entre los 600 y 800 euros mensuales, que es donde se concentran las búsquedas de más del 40 % de demandantes (O-HB, 2021).

**GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN POR TRAMOS DE PRECIOS DE LAS OFERTAS Y LA DEMANDA DE VIVIENDA DE ALQUILER EN EL ÁMBITO METROPOLITANO DE BARCELONA (TERCER TRIMESTRE DEL 2021)**



Fuente: O-HB, a partir de los datos facilitados por el grupo Adevinta

Consecuencia de ello es la sobrecarga del coste de la vivienda, ya que los hogares que destinan más del 40 % de sus ingresos al alquiler en Barcelona llegan al 37 % (O-HB, 2020b), y el aumento de desahucios por este motivo. Concretamente, el 70 % se deben al impago del alquiler, según los datos del CGPJ correspondientes al tercer trimestre del 2021. Para luchar contra esta problemática creciente, en el 2017 se añadía a la PAH el Sindicato de Inquilinas.

## Moratorias excepcionales de hipotecas y de alquileres durante la pandemia

En el contexto más reciente, caracterizado por el impacto socioeconómico de la COVID, los precios del alquiler de Barcelona y del área metropolitana se han moderado, pero por poco tiempo. En el caso de la capital catalana, según los portales inmobiliarios, los precios de la oferta cayeron un 20 % durante la segunda mitad del 2020, desde una media de 1.500 euros mensuales a 1.200. Sin embargo, en el segundo trimestre del 2021 ya volvieron a subir un 1,8 % (O-HB, 2021).

Con un mercado de alquiler y de compra a precios elevados (el precio de compra también volvió a subir a partir del 2014, concretamente un 28,9 % hasta el 2020

en Cataluña), el impacto de la pandemia sobre los hogares ha llevado a las administraciones públicas a adoptar medidas de emergencia en forma de moratorias de desahucios, de pago de hipotecas o alquileres o de prórroga automática de los contratos de arrendamiento con los mismos precios que los anteriores (como las establecidas en los reales decretos ley 8/2020, 11/2020 y sus prórrogas sucesivas). Las medidas del Gobierno estatal se han visto complementadas por otras adoptadas por la Generalitat de Catalunya y varios ayuntamientos. Con el apoyo de la Unidad Antidesahucios de Barcelona, en el 77 % de los casos en que había riesgo de desahucio se ha podido llegar a acuerdos de mediación, suspensión o prórroga del pago de las cuotas de alquiler entre inquilinos y propietarios (O-HB, 2020b). Ahora bien, ni siquiera con estas medidas de emergencia se han parado completamente los desahucios, y los movimientos sociales alertan del repunte que pueden vivir a partir de ahora, aún más cuando se ponga fin a estas moratorias.



# Cambios de tendencia en Barcelona, Cataluña y el Estado

Especialmente en Barcelona y Cataluña, donde los movimientos sociales por el derecho a la vivienda tienen más implantación que en otros lugares del Estado, se han producido avances relevantes en este campo, si bien se continúa lejos de los estándares europeos con respecto al alquiler social y asequible.

## Avances para el alquiler social de las personas en riesgo de exclusión habitacional

Dos años después de que la iniciativa legislativa popular (ILP) estatal de la PAH por la dación en pago y el alquiler social no prosperara en el Congreso, en el Parlamento de Cataluña sí fue aprobada la Ley 24/2015 contra la emergencia habitacional y la pobreza energética. También era fruto de una ILP de la PAH y la Alianza contra la Pobreza Energética (APE), entre otras organizaciones. La Ley 24/2015 obligaba a los grandes tenedores a ofrecer un alquiler social a las familias en situación vulnerable antes de proceder a un desahucio, o a destinar sus pisos vacíos durante más de dos años a este fin. Por otra parte, impedía que las compañías energéticas cortaran los suministros a las familias que no pudieran asumir el pago por dificultades económicas.

Desde entonces, las normas que incrementan las obligaciones de los grandes tenedores con respecto al alquiler social han pasado por un largo periplo judicial que ha desembocado en la aprobación de nuevas leyes (como la Ley 4/2016), con el fin de suplir las que quedaban paralizadas por el Tribunal Constitucional (TC).

El último de estos obstáculos está relacionado con el Decreto 17/2019, con el que la Generalitat amplió las obligaciones de alquiler social para los grandes tenedores. Por una parte, extendió el concepto de *gran tenedor* a cualquier propietario con más de 15 viviendas. Además, estableció que había que ofrecer alquileres sociales, no solo a las personas con dificultades socioeconómicas afectadas por procesos de desahucio, sino también a los inquilinos e inquilinas que, al acabar su contrato de alquiler, no pudieran seguir asumiendo el mismo importe mensual. También establecía la obligación de ofrecerles a las personas que hubieran estado ocupando una vivienda los seis meses anteriores a la entrada en vigor del decreto por falta de alternativas habitacionales.

Estos contenidos del decreto fueron nuevamente declarados inconstitucionales por el TC a principios del 2021 (STC 6/2021). La respuesta de los movimientos sociales no se hizo esperar: la PAH, junto con otras organizaciones, ha impulsado la aprobación de una ley en el Parlamento de Cataluña para recuperar las



medidas antidesahucios y para el alquiler social anuladas por el TC, que ha entrado en vigor en marzo del 2022 (Ley 1/2022).

## **La vivienda protegida de nueva construcción no se puede descalificar en Cataluña**

Otra de las novedades más relevantes del Decreto 17/2019 que no fue suspendida por el Tribunal Constitucional es que la vivienda de protección oficial (VPO) de nueva construcción lo es de manera indefinida y no puede ser descalificada. Esta reforma, que rompe con la línea de flotación del modelo de VPO tradicional en el Estado español, se había adoptado antes únicamente en Euskadi, en el 2002 (artículo 9 del Decreto 315/2002). También es uno de los cambios que se ha incorporado en la ley estatal de vivienda en tramitación al acabar esta publicación. Concretamente, el anteproyecto de ley establece la protección permanente de las VPO construidas en suelo reservado para vivienda protegida (artículo 16, apartado d).

## **La regulación del precio del alquiler: avances e incertidumbre jurídica**

El debate sobre la regulación del precio del alquiler también ha emergido con fuerza en la agenda política catalana y española, especialmente desde el 2017. Cataluña fue, en setiembre del 2020, la primera comunidad autónoma en aprobar una ley de regulación del precio del alquiler (Ley 11/2020), que ha estado en vigor durante más de un año y medio, hasta que el TC la ha declarado inconstitucional en marzo del 2022 al considerar que las comunidades autónomas no tienen competencias en la materia, lo que ha generado un fuerte malestar y protestas de los movimientos sociales.

En el ámbito estatal, el Gobierno ya derogó en marzo del 2019 la reforma de la ley de arrendamientos urbanos del 2013 a través del Real decreto ley 7/2019, y volvió a los contratos mínimos de alquiler de 5 años. Además, la ley estatal de vivienda en tramitación también incorpora medidas de control de precios, si bien los movimientos sociales denuncian que en términos menos ambiciosos que la normativa catalana. Una de las diferencias principales entre la ley catalana y la española es que la primera afectaba tanto a pequeños como a grandes propietarios, y la estatal solo a los segundos. Sobre los pequeños propietarios, la ley estatal prevé incentivos fiscales por disminuir el precio del alquiler voluntariamente. Además, la aplicación de la normativa estatal queda sujeta a la voluntad de hacerlo de cada comunidad autónoma.

También la Generalitat de Catalunya se puede ver abocada ahora a decidir si implementa o no la normativa estatal, una vez que esté convalidada por el Congreso, después de la derogación de la regulación catalana por parte del Tribunal Constitucional.

## Más presupuesto para las políticas de vivienda

La presión ejercida por los movimientos sociales y el municipalismo también ha contribuido a reforzar los presupuestos públicos de vivienda. En el caso de Barcelona, el presupuesto del Ayuntamiento dedicado a vivienda ha crecido de los 147,7 a los 187,1 millones de euros entre el 2020 y el 2022.

De hecho, el plan local de vivienda vigente (2016-2025) ha incrementado un 77 % de media anual las partidas municipales para vivienda con respecto al plan anterior (2008-2015).

Si el actual dispone de una dotación presupuestaria total de 1.666,2 millones, el anterior disponía de 756 millones de euros. En el caso de la capital catalana, si se añaden al presupuesto de políticas de vivienda del Ayuntamiento para el periodo 2016-2025 lo que destina la Generalitat a través del Consorcio de la Vivienda de Barcelona, el importe total llega a cerca de 2.000 millones de euros. Si, además, se añaden las fuentes de financiación de otros actores públicos y privados, el cómputo global llega a cerca de 3.000.

En el caso de Cataluña, entre los años 2020 y 2022, se ha duplicado el presupuesto de la Generalitat destinado a vivienda y actuaciones urbanas, que ha pasado de 380,6 a 797,1 millones de euros en este periodo. Después de la crisis financiera, también bajaron los presupuestos de la Generalitat en esta materia, que pasaron de los 506,2 millones de euros del 2011 a los 289,9 del 2015, pero, desde entonces, han seguido una tendencia progresiva al alza.

En las cuentas generales del Estado, la partida destinada a acceso a la vivienda y fomento de la edificación también ha pasado de los 481 millones de euros del 2020 a los 3.295 millones de euros presupuestados para el 2022. La cifra prevista para este año supera los 1.615,93 millones de euros que se presupuestaron en el 2009, antes de que la crisis fuera seguida de una tendencia a la baja de los presupuestos públicos que ahora se ha empezado a revertir. Los fondos europeos Next Generation, que tienen entre sus prioridades la rehabilitación energética, contribuyen a incrementar las partidas destinadas a renovar el parque de vivienda destinada al alquiler asequible.

Así pues, tanto en el plano normativo como en el presupuestario se han producido avances para garantizar el derecho a la vivienda desde la crisis del 2008. Sin embargo, todavía está lejos del gasto del 1 % del PIB, el que se estima que sería necesario para hacer un parque público en los niveles de la media europea. Además, la interpretación del Tribunal Constitucional español sobre el marco competencial en este ámbito dificulta la continuidad de leyes catalanas impulsadas por los movimientos sociales para defender el derecho a la vivienda. 🏠



# 03

## Los retos en la promoción de vivienda asequible



**SOSTRE CÍVIC** **LA CONSTRUCTIVA.**  
**CONSTRUÏM HABITATGE COOPERATIU**

La ampliación de la vivienda asequible debe tener en cuenta a su vez otras necesidades, relacionadas con la sostenibilidad del parque residencial y su entorno. En el contexto actual de emergencia climática y después de los periodos de confinamiento que se han vivido durante la pandemia, se ha evidenciado que hay que promover viviendas y hábitats urbanos saludables y sostenibles. Una guía para hacerlo son los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para el 2030 de las Naciones Unidas.

## ODS 2030 que hay que tener en cuenta en las políticas de vivienda

3



### SALUD Y BIENESTAR

**3.4.** Para el 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles, mediante la prevención y el tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar.

12



### GARANTIZAR MODALIDADES DE CONSUMO Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLES

**12.2.** De aquí al 2030, conseguir la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.

5



### LOGRAR LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y EMPODERAR A TODAS LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

**5.1.** Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

13



### ACCIÓN PARA EL CLIMA

**13.2.** Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

11



### CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

**11.1.** De aquí al 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

17



### ALIANZA PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

**17.17.** Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

A continuació, enumeramos los retos principales que implica ampliar la vivienda asequible y sostenible, con criterios alineados con los ODS 2030.

**RETO 1:**

## **Poner los datos al servicio de la planificación de las políticas de vivienda**

Para planificar políticas de vivienda que se ajusten a las necesidades de la población, se necesitan datos que ayuden a guiar los procesos de toma de decisión. De este modo, la inversión pública en vivienda también ganará en eficiencia. Un mejor conocimiento territorializado del parque de vivienda por zonas también permitirá adecuar las políticas de vivienda a cada contexto local.

En este campo, el Estado español presenta un déficit histórico con respecto a muchos países del entorno europeo, si bien durante los últimos años se han empezado a emprender algunas iniciativas para la investigación y el análisis de los datos sobre vivienda, especialmente en Cataluña. El Observatorio Metropolitano de la Vivienda (O-HB), creado en el 2017, o la reciente Cátedra de Estudios de la Vivienda de Barcelona, la primera interuniversitaria del Estado constituida a finales del 2021, son una buena muestra.

**RETO 2:**

## **Hacer políticas de vivienda que vayan más allá de los colectivos con más dificultades y se dirijan al conjunto de la ciudadanía**

Los problemas de acceso a la vivienda se han generalizado en amplios sectores de la población por la presión del capital financiero global sobre las ciudades, el fenómeno de la gentrificación o la presión del turismo excesivo sobre el tejido urbano, entre otros. Así pues, focalizar el apoyo sobre los grupos en situación de riesgo de exclusión social y residencial puede afectar negativamente a la legitimación social de las políticas de vivienda (CTESC, 2021).

Hay que atender también las necesidades de otros segmentos sociales, entre los que figuran personas de rentas medias bajas, especialmente jóvenes trabajadores, los hogares monoparentales femeninos, las familias numerosas, las personas con trabajos precarios, las personas con diversidad funcional, las personas mayores, etcétera (Housing Europe, 2021).

Eso no puede ni debe ser incompatible con el despliegue de medidas específicas para atender las necesidades de los colectivos sociales más vulnerables, entre los cuales también hay una amplia diversidad de situaciones, desde las personas sin hogar hasta las que viven en condiciones de infravivienda (viviendas de mala calidad, sobreocupadas, asentamientos, habitaciones realquiladas...), las que han ocupado pisos por falta de alternativas habitacionales, las mujeres que sufren la violencia machista o las personas migradas o refugiadas, entre otros.

**RETO 3:****Conseguir financiación para promover vivienda asequible hasta alcanzar el 1 % del PIB estatal**

Teniendo en cuenta que en el Estado español la vivienda de alquiler pública y asequible representa menos del 2 % del parque residencial, el objetivo de revertir este déficit a medio y largo plazo debe compatibilizarse necesariamente con medidas para garantizar la asequibilidad en el parque privado.

Regular el precio del alquiler, como se ha hecho en varias ciudades europeas (París, Berlín, Copenhague, Barcelona...) o dar incentivos a los propietarios para que reduzcan el coste del arrendamiento son dos vías diferentes —y no necesariamente excluyentes— para hacer frente a esta problemática.

**RETO 4:****Conseguir que el sector público y privado colaboren en la ampliación del parque de alquiler asequible**

Para promover que la colaboración entre actores públicos y privados se encamine hacia este objetivo, hay que superar las inercias del modelo de relación tradicional entre ambos sectores. Se trata de un modelo en que políticas y legislación están alineadas con los intereses del sector privado y se produce un traspaso de los recursos públicos hacia el mercado, transfiriendo los beneficios, pero socializando las pérdidas con la parte pública. Es lo que ocurrió en España especialmente hasta finales del periodo del *boom* inmobiliario (1997-2007). Una buena muestra de ello es la descalificación de vivienda de protección oficial (VPO), después de periodos de entre 15 y 30 años, y su paso al mercado privado.

Para superar estas inercias, hay que cambiar el paradigma de relación del sector público y privado y pasar del modelo tradicional —que podríamos definir como parasitario— hacia uno simbiótico, donde se fomente la colaboración mutua para alcanzar un objetivo de interés general como es la ampliación de la vivienda asequible.

**RETO 5:****Impulsar las alianzas público-comunitarias para ampliar la vivienda asequible**

Más allá de las empresas privadas mercantiles, la Administración también puede colaborar con cooperativas, fundaciones y entidades del tercer sector dedicadas al sector de la vivienda, así como con la misma ciudadanía y las comunidades, para la promoción de la vivienda asequible.

La colaboración público-comunitaria es una práctica común en varios países europeos (Austria, los Países Bajos...), donde el cooperativismo y las asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro tienen una larga tradición. Por ejemplo, en los Países Bajos, las asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro del país gestionan hasta 2,3 millones de viviendas a precios asequibles, el 32 % del parque inmobiliario de todo el país. Por el contrario, en España, esta práctica todavía es muy residual, aunque Barcelona está haciendo de punta de lanza para impulsarla en todo el territorio.

**RETO 6:**

## Conseguir financiación para promover vivienda asequible

Según datos de Eurostat publicados en el 2021, las diferentes administraciones del Estado español invirtieron 35,4 euros por persona en vivienda social durante el periodo 2007-2017, frente a la media europea de 148 euros.

Así pues, en el caso español, hay que seguir incrementando los presupuestos públicos de las políticas de vivienda para ajustarse a los estándares europeos, además de aprovechar las oportunidades de financiación que puedan llegar de instituciones europeas. En este sentido, los fondos europeos Next Generation suponen una oportunidad para rehabilitar viviendas con criterios de eficiencia energética y destinarlas al alquiler asequible. De hecho, en los últimos presupuestos del Estado del 2022, ya se registra un aumento de la partida para políticas de vivienda.

Pero también hay que movilizar fondos privados para la promoción de vivienda asequible.

Esta es una práctica común en países como Austria o los Países Bajos y una de las que ha permitido, por ejemplo, escalar el modelo de vivienda cooperativa. En cambio, en el Estado español, esta es todavía una práctica residual que han puesto en marcha algunas entidades, principalmente de finanzas éticas. Pero no hay que renunciar a involucrar y pedir la colaboración del sector financiero tradicional con esta finalidad.



**RETO 7:**

## Ampliar la vivienda asequible a partir de la ciudad ya construida

La UE es una de las áreas más urbanizadas del mundo. Más del 70 % de sus habitantes viven en núcleos urbanos y eso comporta altos niveles de densidad. Son muchas las ciudades europeas con escasez de suelo para construir (Londres, Barcelona...). Eso provoca un encarecimiento del precio del suelo, que puede repercutir sobre el precio final de venta o alquiler de la vivienda (Nasarre-Aznar *et al.*, 2021).

A la escasez de suelo para construir se añaden las crecientes normativas europeas sobre protección medioambiental que, en un contexto de emergencia climática, prohíben la construcción de edificios e infraestructuras en determinadas zonas protegidas por el valor de su entorno natural y biodiversidad.

Ante esta situación, la rehabilitación de los edificios existentes se plantea como opción preferente en oposición a la nueva construcción. Pero si la rehabilitación no es suficiente para cubrir la demanda social, hay que preguntarse si se pueden destinar suelos concebidos inicialmente con otros usos (industriales, de equipamientos...) para ampliar el parque de vivienda asequible a partir de los instrumentos de planificación urbana, o si se pueden hacer crecer en altura los edificios de viviendas en las ciudades.

**RETO 8:**

## Promover y rehabilitar viviendas asequibles que minimicen el impacto ambiental

El parque de vivienda de España tiene de media una antigüedad de 45 años y la certificación energética E, que se encuentra entre las más bajas de eficiencia energética. Así lo indica un informe del portal inmobiliario Idealista del 2021.

Así pues, es necesario que la rehabilitación y promoción de viviendas reduzca su impacto ambiental y potencie que las características de los alojamientos faciliten el ahorro y la eficiencia energética a sus residentes, con el consiguiente ahorro económico que comporta. Se contribuirá también así a paliar la pobreza energética.

**RETO 10:**

## Promover modelos urbanos sostenibles y saludables

Los hábitats urbanos deben garantizar unas condiciones ambientales sostenibles y adecuadas para la salud de las personas y que se pueda disfrutar de un espacio público de calidad, que cuente con zonas para pasear, de esparcimiento y vida en comunidad, zonas verdes y los equipamientos y servicios necesarios para la vida cotidiana cerca de casa. También hay que

**RETO 9:**

## Promover y rehabilitar viviendas que se adapten a las necesidades sociales y garanticen la salud de las personas

El contexto de la pandemia ha puesto especialmente de manifiesto la necesidad de velar por que las viviendas dispongan de balcones o de otros espacios exteriores e incluyan el espacio y las condiciones adecuadas según el número y perfil de miembros del hogar.

Las condiciones de la vivienda con respecto a las condiciones de climatización, iluminación, accesibilidad, aislamiento térmico, niveles de ruido... también deben garantizar el bienestar y la salud de las personas. En este sentido, la federación Housing Europe (2021) ha advertido que las condiciones de vivienda precarias pueden exponer a la población a estrés, aislamiento social o numerosas enfermedades.

Además, la OCDE destaca la necesidad de adecuar las viviendas y su entorno a las necesidades de las personas mayores en un contexto de envejecimiento de la población (con respecto a servicios, equipamientos, accesibilidad de los edificios y de las calles...). Por otra parte, hay que tener en cuenta que los modelos de convivencia y familiares se están diversificando y que hay una tendencia a la reducción de miembros del hogar. En Cataluña, entre el 2007 y el 2019, han crecido especialmente los hogares unipersonales (6,6 puntos porcentuales, con una representación del 26,1 %) (CTESC, 2021). Sin embargo, la mayor parte de viviendas siguen ajustándose a los modelos de familia tradicional, una tendencia que hay que ir revirtiendo.

garantizar el derecho a la movilidad, priorizando el transporte público y sostenible.

Durante la pandemia de la COVID, se han evidenciado estas necesidades y se han adoptado algunas soluciones de urgencia a través del denominado *urbanismo táctico*, por ejemplo, pacificando calles. El reto ahora es adoptar soluciones estructurales que ayuden a consolidar estos cambios a largo plazo. 🏡

# 04

**Del escenario global al local: pautas generales de actuación, adaptadas a diferentes contextos urbanos**



# Un marco global de actuación para garantizar la vivienda asequible: el informe Housing 2030

Para articular respuestas globales al reto de garantizar la vivienda asequible que después se puedan adecuar a cada contexto local, diversas institucionales europeas han trabajado durante dos años en la elaboración del estudio Housing 2030, presentado en octubre del 2021. Este estudio, en el que se han involucrado 1.200 expertos en la materia de diferentes países, ha sido impulsado conjuntamente por las Naciones Unidas, a través de la UNECE (la Comisión Económica de la ONU por Europa) y ONU-Habitat (el programa de las Naciones Unidas para los asentamientos urbanos), junto con Housing Europe (la federación europea de vivienda pública, cooperativa y social). Para elaborar este informe, se ha partido de encuestas a expertos y a diferentes sectores y profesionales involucrados en la cuestión de la vivienda de 56 países.

## Cuatro ejes de acción globales

El estudio plantea marcos generales de respuesta para hacer frente a la crisis de asequibilidad de la vivienda, en cuatro ejes de acción: la regulación y la gobernanza, el acceso a la financiación para impulsar políticas en este ámbito, la disponibilidad de suelo o la aplicación de criterios de sostenibilidad en la construcción y rehabilitación de los inmuebles. En total, se exponen 30 tipos de herramientas políticas para desplegar estos ejes temáticos y hasta 70 modelos de implementación a partir de ejemplos de diferentes países.

## La gobernanza

Julie Lawson, profesora asociada honoraria de Estudios de la Vivienda del Centro de Investigación Urbana de la Universidad RMIT (Australia) y coordinadora de contenidos del estudio Housing 2030, destaca la importancia de “la gobernanza multinivel de las políticas de vivienda”. Para la experta, hay que definir “marcos estratégicos” que articulen y den coherencia a las principales líneas de actuación en materia de vivienda establecidas por instituciones de diferentes ámbitos territoriales (internacionales, europeas, estatales, regionales, locales...). Para Lawson, es fundamental que la acción de los entes locales tenga “el apoyo de los gobiernos nacionales que muchas veces falta”.



En los gobiernos de todos los ámbitos territoriales se necesita "liderazgo y compromiso político" para garantizar el acceso a la vivienda asequible, así como personal competente y especializado, datos e indicadores que orienten a los gobiernos para definir las mejores respuestas en cada contexto local de actuación.

La coordinadora del informe Housing 2030 también subraya la necesidad de involucrar a las empresas privadas para garantizar la asequibilidad del precio de la vivienda, por la vía de los incentivos o la regulación de su actividad: "Tienen que dar cumplimiento a la función social de la propiedad, más allá de conseguir beneficios económicos".

Al mismo tiempo, insta a las administraciones a colaborar con organizaciones sociales, como las cooperativas y las asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro, y con la propia ciudadanía en la búsqueda de respuestas a la crisis de la vivienda. El informe expone varios ejemplos de países que involucran a los mismos residentes en la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con sus viviendas.

## En Estonia, más de la mitad de los propietarios de un edificio se tienen que poner de acuerdo para llevar a cabo una rehabilitación

En Estonia, igual que otros países de la Europa del Este, se realizaron privatizaciones masivas de vivienda durante la década de los noventa, lo que explica que la gran mayoría de la población viva en pisos de propiedad. Estas viviendas están administradas por asociaciones inspiradas en el modelo cooperativo, en las que participan los mismos propietarios de los pisos, que están regidas por normas que regulan la convivencia de la comunidad. Por ejemplo, establecen que más de la mitad de los propietarios de cada edificio tienen que ponerse de acuerdo sobre el alcance y el presupuesto de cualquier obra de rehabilitación. Este modelo de gobernanza ha tenido bastante éxito para disminuir el porcentaje de hogares que viven en viviendas en malas condiciones de mantenimiento, que se ha reducido del 40 % al 20 % desde el 2004 hasta la actualidad.



JULIE LAWSON, coordinadora del informe Housing 2030:

**"Hay que combinar la financiación pública con la movilización de capital privado para ampliar el parque de vivienda asequible"**



## La financiación

Desde el sector público, se pueden destinar partidas presupuestarias a la promoción y rehabilitación de inmuebles para destinarlos a vivienda asequible, así como ceder suelo público para construir. Además, se puede incentivar fiscalmente que los propietarios pongan sus viviendas a disposición del alquiler asequible o bien ejercer políticas de control del precio de los arrendamientos. Para evitar los desahucios, se pueden otorgar ayudas y subsidios para el pago del alquiler.

Para Lawson, también “hay que combinar la financiación pública con la movilización de capital privado para ampliar el parque de vivienda asequible”. Por otra parte, apuesta por involucrar a los mismos inquilinos de las viviendas con pequeñas aportaciones en la financiación de obras de rehabilitación, en base a las experiencias que ya se están llevando a cabo en diferentes países.

Desde el sector privado se pueden facilitar créditos retornables para la construcción de vivienda asequible a las cooperativas o asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro, como ocurre en los Países Bajos, en Dinamarca o en Austria. Una vez que estas asociaciones amortizan el crédito con el que construyeron la vivienda, en muchos de estos países las rentas del alquiler abonadas por los inquilinos e inquilinas se reinvierten en la ampliación del parque social y cooperativo o en la mejora y rehabilitación del ya existente.

**Las asociaciones de vivienda de Países Bajos, Dinamarca o Austria reinvierten los alquileres de los inquilinos en la ampliación o renovación del parque de vivienda cooperativa**

## Políticas de suelo

Teniendo en cuenta la escasez de suelo en muchos núcleos urbanos para construir nuevas viviendas, el informe subraya la necesidad de planificar con precisión su uso, para garantizar su disponibilidad para las promociones de vivienda asequible. En este sentido, plantea diferentes propuestas, como las siguientes: el establecimiento de bancos públicos de suelo destinados a vivienda asequible, el arrendamiento público de suelo condicionando el uso para este fin o los acuerdos para la planificación de barrios que se urbanicen o reurbanicen para que se incrementen los pisos de alquiler por debajo del precio de mercado. Si fuera necesario para obtener recursos públicos para financiar las políticas de vivienda, se puede vender suelo público y reinvertir los beneficios con este objetivo.

### EL PRINCIPIO DEL USO DEL SUELO SOCIALMENTE JUSTO (SoBoN) EN MÚNICH

Son múltiples los ejemplos de buenas prácticas para ampliar el suelo destinado al parque de vivienda asequible. Por ejemplo, en la ciudad alemana de Múnich se ha adoptado una estrategia de gestión del suelo a largo plazo que establece reservas para vivienda pública, social y asequible. Esta estrategia se articula a través del principio del SoBoN (las siglas en alemán de uso del suelo socialmente justo), bajo el cual se determina la distribución de los usos del suelo y qué parte hay que destinar a vivienda asequible atendiendo a las necesidades sociales de cada barrio. El criterio general del SoBoN es que al menos se reserve el 30 % del suelo residencial para vivienda social. En el caso de los suelos de propiedad municipal, el porcentaje de suelo reservado para vivienda social se eleva hasta el 60 %.

Las bases de este modelo de uso socialmente justo del suelo se empezaron a gestar a principios de la década de los noventa, ante los graves déficits de vivienda asequible en la ciudad. El principio del SoBoN también prevé que, en caso de que una determinada zona de la ciudad se revalorice a raíz de un proceso de transformación urbanística, quien resulte beneficiado (por ejemplo, los propietarios de los inmuebles de este entorno) tengan que contribuir a financiar parte de las obras de remodelación. Esta fórmula de cofinanciación facilita la movilización de recursos privados para poder llevar a cabo procesos de transformación urbana.

## Un impuesto al suelo permitiría captar 100.000 millones de euros extras en España que se podrían destinar a políticas de vivienda

El economista experto en vivienda y expresidente de la Sociedad Pública de Alquiler estatal, Alejandro Inurrieta, propone la creación de un impuesto al suelo que gravaría el 80 % de su valor catastral, con un tipo impositivo inicial de cerca del 3 %. Según expone en su último libro, *La vivienda, la revolución más urgente*, eso permitiría recaudar 100.000 millones de euros extras que podrían servir para financiar las políticas de vivienda. “Este impuesto eliminaría el deseo y la propensión a la especulación, obligaría a los propietarios de suelo que no quieren sacarlo al mercado a pagar impuestos, de modo que, cuanto más tarden en hacerlo, más impuestos pagarán”, explica Inurrieta. El experto explica que en el Reino Unido o en Dinamarca “medidas como esta se están aplicando desde hace muchos años” y que implementarla en España es “una cuestión de voluntad política”.



## Impacto neutro en el clima

Lawson explica que en los Países Bajos se apuesta por “la descarbonización en la construcción como parte de la estrategia nacional” o que en Estonia se incorporan criterios ambientales en “la estrategia para rehabilitar y mejorar la calidad de las casas procedentes de la era soviética, en lugar de derribarlas”.

Con estos ejemplos, pone de manifiesto que es necesario “articular estrategias nacionales, directrices y acuerdos para minimizar el impacto ambiental de la edificación y la rehabilitación”. El informe también apuesta por la sensibilización social en materia de ahorro y eficiencia energética. Asimismo, plantea medidas concretas como el control de la certificación energética de los edificios y da apoyos e incentivos para que las empresas de construcción o rehabilitación lo hagan con criterios de economía verde y circular.

### REVOLVING FUNDS, CRÉDITOS A BAJO TIPO DE INTERÉS PARA FOMENTAR LAS REHABILITACIONES ENERGÉTICAS

Uno de los ejemplos expuestos por el informe Housing 2030 son los fondos rotativos (*revolving funds*) que se aplican en diferentes países (Austria, Lituania, Chequia, Polonia, Eslovenia o Eslovaquia) para promover y acelerar las rehabilitaciones o construcciones de viviendas con criterios de eficiencia energética. El criterio general

es que se ofrecen créditos a bajo tipo de interés a propietarios y promotores para acelerar y facilitar estos procesos. Gracias a los fondos, se puede evitar que las rehabilitaciones de más envergadura impliquen subidas significativas de los precios de los alquileres.

JULIE LAWSON:  
**“Hay que articular estrategias nacionales, directrices y acuerdos para minimizar el impacto ambiental de la edificación y la rehabilitación”**

Julie Lawson, coordinadora del informe Housing 2030.



# 4 2

## Respuestas locales: el acceso a la vivienda, un reto compartido por Barcelona con otras ciudades europeas

“Las ciudades tienen que volver a tomar las riendas sobre el sector privado en Europa y en el mundo. Tenemos que hacer que las ciudades sean un lugar donde todo el mundo pueda vivir de manera asequible”. Así lo expresa Barbara Steenberg, del Comité Ejecutivo de la Unión Internacional de Inquilinos (IUT), organización que apuesta por el control de precios, la estabilidad de los contratos de alquiler y el paro de los desahucios. En muchas ciudades se están reforzando las medidas para garantizar la asequibilidad de la vivienda, tal como muestran los ejemplos siguientes de Londres, Berlín y París, además de Barcelona.

### Londres

Los problemas de asequibilidad de la vivienda en Londres en la actualidad se deben a la confluencia de múltiples factores. Algunos son de orden global y compartidos por otras ciudades del mundo, como la conversión de la vivienda en un bien financiero en los mercados internacionales, la gentrificación, la turistificación... Otros factores tienen que ver con la historia de la propia ciudad y del Reino Unido. Las recetas neoliberales de Margaret Thatcher, la primera ministra británica

RICKY BURDETT, investigador sobre retos urbanos en la London School of Economics (LSE):

**“En una de las ciudades más ricas del mundo, 11.000 personas viven en la calle”.**

entre 1979 y 1990, supusieron un fuerte retroceso del parque de vivienda pública.

En la actualidad, Londres se enfrenta a un problema añadido a la hora de garantizar la accesibilidad del precio de la vivienda: “La ciudad sigue creciendo en población, una cuestión única en Europa y el Norte global”, expone Ricky Burdett, director y profesor de Estudios Urbanos del centro de investigación de la London School of Economics (LSE), centrado en la investigación sobre cómo hacer frente a los retos de los entornos urbanos (LSE Cities).

A pesar del impacto del Brexit, la población londinense, que actualmente es de cerca de 9 millones de personas, sigue creciendo y se prevé que supere los 11 millones antes del 2060. Los motivos son diversos, entre ellos la

elevada tasa de natalidad entre las familias de origen inmigrante que siguen residiendo en la ciudad y trasladándose a ella, además de la potencia de la ciudad como motor económico del país. Londres representa el 25 % del PIB de todo el Reino Unido.

Pero Burdett alerta de que la riqueza “no está bien repartida” y lo lamenta: “En una de las ciudades más ricas del mundo, 11.000 personas viven en la calle”. Hasta un 28 % de la población de Londres vive bajo el umbral de la pobreza. La población con más dificultades socioeconómicas se encuentra principalmente en la zona este de Londres, donde la esperanza de vida, de 77 años, contrasta con los 84 de la parte occidental. Estos sectores de población son los que tienen más dificultades para acceder al derecho a la vivienda en Londres, donde el precio medio de alquiler de un piso de dos habitaciones es de 1.500 libras al mes, según estadísticas oficiales de Generation Rent.

Además, desde mediados de años noventa, se han multiplicado por más de 5 los precios de las viviendas de compra, que han pasado de una media de 107.639 libras a 649.367 entre 1995 y el 2019. Según datos de Eurostat del 2018, en el Reino Unido, más del 60 % de la población sigue viviendo en pisos de propiedad.

Ante esta situación, el alcalde actual, el laborista Sadiq Khan, se fijó en el 2016 el objetivo de ampliar el número de viviendas de la ciudad en 52.000 unidades anuales, de las que al menos la mitad (26.000) serían a precio asequible.

Para ampliar su parque de vivienda asequible, Londres se enfrenta, además, al reto que supone la escasez de suelo y su precio elevado. Sin embargo, “la ciudad ha identificado suelo disponible en áreas de regeneración, alejadas del centro urbano, pero muy bien conectadas con transporte público y que permiten diversidad de usos del suelo y construir un porcentaje más alto de vivienda social”, con especial intensidad en la parte este de la ciudad, que es donde precisamente se concentra la población con más dificultades económicas, explica Burdett. Buena muestra de ello es la zona de Barking, donde el Ayuntamiento ha aprobado planes para hacer 10.000 viviendas nuevas.



Ricky Burdett, investigador sobre retos urbanos en la London School of Economics (LSE), durante su intervención en el FHAR.

Ricky Burdett también explica que para la regeneración de la zona oriental de Londres se aprovechó el proceso de remodelación urbana que comportaron los Juegos Olímpicos en la ciudad en el 2012, precisamente tomando como referente el modelo de Barcelona 92. El objetivo que se marcó Londres entonces fue que, dos décadas después de la celebración de los Juegos Olímpicos, es decir, antes del 2032, los habitantes de estas zonas orientales tuvieran las mismas oportunidades que los del resto de la ciudad. Actualmente, se sigue avanzando hacia este objetivo y, por ejemplo, en East Village (donde se situó la ciudad de los atletas durante los Juegos Olímpicos), un 52 % de las viviendas ya son sociales y asequibles. Además, se está dinamizando la zona económicamente para generar puestos de trabajo. En definitiva, el objetivo de ampliar el parque de vivienda asequible se vincula con otros objetivos de regeneración urbana y de cohesión social y económica.

**“La ciudad ha identificado suelo disponible en áreas de regeneración, alejadas del centro urbano, pero muy bien conectadas con transporte público y que permiten (...) hacer un porcentaje más alto de vivienda social”**

FLORIAN SCHMIDT, concejal de Urbanismo del distrito de Friedrichshain-Kreuzberg:

**“El gran problema de las ciudades es que no tenemos bastantes competencias para frenar la gentrificación”**

## Berlín

En el caso de Berlín, la solución para garantizar el acceso a la vivienda comporta fundamentalmente garantizar la asequibilidad de los alquileres. En Berlín, como la mayoría de ciudades alemanas, más del 80 % de la población vive en pisos arrendados, frente al 20 %, que lo hace en pisos de propiedad. Estos porcentajes están igualados al 50 % en el conjunto de Alemania, ya que predomina la opción de compra en las zonas rurales. Que el alquiler sea una opción tan extendida entre la población también se explica porque los contratos de arrendamiento tengan un carácter permanente.

En el caso de Berlín, donde viven actualmente 3,5 millones de personas, el sistema de regulación del precio del alquiler funciona desde la década de los setenta. Ya entonces se estableció el índice Mietspiegel, que marca los umbrales de referencia del precio del alquiler en función del precio de viviendas comparables en el mercado y se va actualizando periódicamente. Posteriormente, en el 2015 se añadió un segundo índice, el *Mietpreisbremse* (o “freno de los alquileres”), según el cual, en los nuevos contratos, no se puede superar en más de un 10 % el umbral de referencia anterior. Todavía más recientemente, a principios del 2020, el Gobierno regional de Berlín congeló el índice de referencia del alquiler, determinando que los baremos establecidos en el 2013

serían los mismos durante 5 años. Pero el Tribunal Constitucional Federal de Alemania declaró inconstitucional esta medida en abril del 2021, al considerar que esta es una competencia que corresponde al Gobierno federal.

Florian Schmidt, concejal de Urbanismo del distrito berlinés de Friedrichshain-Kreuzberg, lo lamenta: “El gran problema de las ciudades es que no tenemos bastantes competencias para frenar la gentrificación”. La falta de competencias no solo afecta a la regulación del precio del alquiler, sino también a las capacidades de los municipios para hacer frente a los desahucios, debidos a la denominada segmentación horizontal de las viviendas, problemática creciente en Berlín. Se produce cuando un propietario que tiene una casa alquilada la recupera, con el pretexto de que la necesita para un uso propio o de sus familiares: una de las excepciones a la permanencia del contrato de alquiler. Pero después, en lugar de hacer un uso propio, la remodela y la parcela en diferentes pisos, que después alquila separadamente, por lo que obtiene más beneficios.

Sin embargo, dentro de su ámbito competencial, el Ayuntamiento de Berlín está impulsando varias medidas. Por ejemplo, ha establecido áreas de protección del vecindario en las zonas que sufren con más intensidad el fenómeno de la gentrificación con medidas que ayudan a frenar la parcelación y la modernización de viviendas para convertirlas en pisos de lujo. La ciudad cuenta, además, con una ordenanza contra el mal uso de las viviendas que prohíbe que se utilicen edificios destinados a vivienda con usos comerciales. Asimismo, se adquieren pisos para destinarlos al alquiler asequible, ya sea a partir del derecho de tanteo y retracto o con la compra en el mercado libre, a través de las empresas públicas de vivienda de la ciudad.



Florian Schmidt, concejal de Urbanismo del distrito de Friedrichshain-Kreuzberg.

**“No creo mucho en la regulación del mercado privado; si alguien quiere ganar dinero con la actividad inmobiliaria, lo hará. Mi propuesta es reducir la parte privada”**

Schmidt se muestra partidario de focalizar los esfuerzos en la creación de un parque de vivienda público y cooperativo más que en tratar de regular el mercado y el precio de los alquileres, atendiendo a las dificultades para poner en marcha y controlar las medidas para intervenir en el sector privado: “No creo mucho en la regulación del mercado privado; si alguien quiere ganar dinero con la actividad inmobiliaria, lo hará. Mi propuesta es reducir la parte privada”.

El concejal berlinés apuesta sobre todo por acercar la ciudad a los estándares de Viena, considerada la capital europea de la vivienda social, donde el 50 % del parque es público y cooperativo. En la actualidad, en Berlín este porcentaje es del 25 % y Schmidt apuesta por llegar al 50 % antes del 2050.

El concejal berlinés también destaca las iniciativas de la sociedad civil para proteger el derecho a la vivienda. Una de ellas es la votación popular que tuvo

lugar en Berlín el 26 de setiembre de 2021, bajo el lema “Deutsche Wohnen enteignen!”, en que el 56 % de los votantes secundaron la expropiación de más de 200.000 pisos, el 10 % del parque de la ciudad, además de 3.000 empresas privadas de vivienda de la ciudad, para destinarlas a uso social. Una comisión de expertos tiene que estudiar durante un año cómo dar cumplimiento al resultado de la votación. Otra iniciativa es la campaña “200 Häuser” (200 casas) para frenar la división horizontal de casas y los desahucios de los inquilinos.

La sociedad civil, junto con la Administración, también ha impulsado últimamente nuevas iniciativas para incrementar los usos sociales del espacio público en el contexto de la pandemia, durante la cual la ciudadanía ha tenido que pasar más tiempo en casa y en su entorno más próximo. Algunas son los denominados *pop-up-bike-lines*, vías que se habilitan rápida y temporalmente como carriles bici; los *parklets* de barrio, que consisten en crear nuevos espacios para los peatones en plazas antes ocupadas por el aparcamiento, ensanchando las aceras; o la ampliación de las zonas temporales de juego en el espacio público o de terrazas para la restauración.

En definitiva, “en el contexto de la pandemia, se ha iniciado un discurso sobre cómo debe ser la ciudad, sobre cómo debe utilizarse el espacio público”, concluye Schmidt.

**El 56 % de votantes, a favor de expropiar 200.000 pisos en Berlín para usos sociales**



## París

La región de París, conocida como Île-de-France y que engloba tanto la capital francesa como varios municipios de su entorno donde viven más de 12 millones de personas, es la zona del país con más necesidades de vivienda social.

En la ciudad de París, donde viven 2,2 millones de personas, se acusan especialmente los problemas de acceso a la vivienda. Casi dos tercios de la población vive de alquiler en París, donde la mediana de los precios del arrendamiento se sitúa en 24,5 euros mensuales/m<sup>2</sup>, según la red francesa de observatorios locales de los alquileres.

Durante la pandemia de la COVID, Ian Brossat, teniente de alcalde de París –que se encarga de las políticas de vivienda, alojamiento de urgencia y protección de la población refugiada–, considera que la pandemia ha

FLORIAN SCHMIDT:

**“En el contexto de la pandemia, se ha iniciado un discurso sobre cómo debe ser la ciudad, sobre cómo debe utilizarse el espacio público”**

evidenciado dos necesidades de diferente orden. Por un lado, los contextos de confinamiento han llevado a plantear la necesidad de disponer de viviendas de dimensiones superiores y que tengan espacios exteriores (balcones, terrazas...) que garanticen una buena calidad de vida al hogar. “Entiendo esta preocupación, pero en la economía de mercado eso significa un precio más caro y, al final, parece un problema de ricos”, reflexiona Brossat.

IAN BROSSAT, teniente de alcalde y responsable de vivienda en París:

**“La pandemia ha puesto de manifiesto que las personas con profesiones fundamentales para garantizar el bienestar de la población a menudo no se pueden permitir vivir en la ciudad”**

Ian Brossat, teniente de alcalde y responsable de vivienda en París.



Por otra parte, Brossat remarca: “La pandemia ha puesto de manifiesto que las personas con profesiones fundamentales para garantizar el bienestar de la población (del sector de la sanidad, de los cuidados, de la educación, del comercio) a menudo no se pueden permitir vivir en la ciudad”. “Eso nos tiene que forzar a construir vivienda asequible, vivienda pública, para que estos grupos sociales puedan habitar en la ciudad”, constata el teniente de alcalde de París.

En la capital francesa se inició ya a principios del siglo XXI una estrategia “de largo plazo” para ampliar el parque de vivienda pública y se aprobó una ley que obligaba a dedicar al menos el 25 % de las nuevas promociones a este fin. Si en el 2000 se contaba con un 13 % de vivienda pública en París, en la actualidad este porcentaje es del 24 %. El precio del alquiler público es entre 3 y 4 veces más barato que el privado.

Para garantizar el acceso a la vivienda asequible, la ciudad de París sigue implementando varias medidas. Por ejemplo, cuando se construyen nuevos edificios de viviendas, los promotores están obligados a reservar un mínimo del 25 % para vivienda social, una medida similar a la implementada en Barcelona desde finales del 2018.

Otra fórmula es condicionar el precio de las viviendas de alquiler que se edifican en suelo público. La ciudad cede suelo público para que se puedan construir viviendas, pero su precio de alquiler se sitúa dos veces por debajo del precio de mercado. Por otra parte, como en el contexto de la pandemia y de incremento del teletrabajo muchos edificios de oficinas se han quedado vacíos, se ha conseguido movilizar algunos de estos bloques para vivienda social.

Respecto a la regulación del precio del alquiler, Brossat recuerda que en abril del 2019 el Gobierno estatal autorizó que las ciudades pudieran limitar el precio

IAN BROSSAT:  
“Hace más de un año que hemos visto una bajada de los alquileres en París que no veíamos desde hace 20 años”

máximo del alquiler, una medida que se está aplicando en París y a la que también han querido acogerse una treintena de municipios más, como Lille. Brossat explica que, en el caso de París, ya ha empezado a dar frutos: “Hace más de un año que hemos visto una bajada de los alquileres en París que no veíamos desde hace 20 años”.

En Francia, la regulación del precio del alquiler ya se empezó a implementar en el 2012. En aquel momento, se empezó a aplicar un primer sistema, por el que, cuando se renovaba un contrato de alquiler, solo se podía actualizar su precio de acuerdo con la inflación, concretamente a partir del IRL (el índice de referencia de los alquileres). Posteriormente, en el 2014, la denominada ley ALUR estableció un nuevo sistema: un techo máximo del precio de alquiler, que solo se podía sobrepasar en un máximo de un 20 %. Pero este nuevo sistema fue suspendido por la justicia y, más adelante, se aprobó la ley ELAN en el 2018. Con características similares que la ley ALUR, limita este techo del precio del alquiler a 5 años. Esta es la normativa que el Gobierno estatal permitió hace dos años aplicar a los ayuntamientos como el de París.

No obstante, Brossat alerta del problema de hacer cumplir los límites del precio del alquiler, sobre todo porque la competencia de controlarlo está en manos del Estado, que no tiene capacidad para ejercer esta supervisión adecuadamente. “Ahora en París estamos luchando para que estos controles puedan ser hechos por el Consistorio”.

LUCÍA MARTÍN, concejala de Vivienda de Barcelona:

**“Las ciudades se han convertido en laboratorios experimentales para buscar nuevas respuestas a la crisis de la vivienda”**

### **PARÍS IMPONE UNA MULTA DE 8 MILLONES DE EUROS A AIRBNB**

En la capital francesa también se han reforzado las medidas para reducir y controlar el alquiler turístico. En el contexto de la pandemia, parte de los pisos turísticos han pasado al alquiler residencial, que se ha multiplicado por tres. Este incremento de oferta también ha contribuido a la bajada de precios del alquiler privado, de un 4 % durante el 2021.

Las sanciones a las plataformas turísticas se han endurecido. El Tribunal Judicial de París multó a Airbnb con 8 millones de euros en julio del 2021. La plataforma fue sancionada por transgredir la obligación de dar de alta en el registro municipal los pisos de alquiler turístico de la capital francesa registrados en su web.

De hecho, la federación Housing Europe (2021) destaca el caso de la capital francesa por la contundencia de sus medidas para evitar la proliferación excesiva de los alquileres turísticos.

## **Barcelona**

La situación de Barcelona con respecto a la asequibilidad de la vivienda se enmarca en un contexto muy diferente al alemán o el francés, debido al déficit histórico de vivienda social y asequible en el Estado español (véase el apartado 2.2.).

“Quizás nuestras cifras parecen más escasas al lado de las suyas [en referencia a París o Berlín], pero en estos momentos hay más de dos mil viviendas públicas en obras o a punto de empezarse, de las cuales el 80 % serán viviendas de alquiler. Eso es histórico en Barcelona”, añade la concejala de Vivienda de Barcelona, Lucía Martín.

Hasta dos tercios de estas viviendas se harán a través de la promoción pública, pero un tercio se hará conjuntamente con otros actores del tejido social y económico de la ciudad, siguiendo diferentes modelos de colaboración. Entre estos, figura la relación estratégica con las empresas del sector privado, como la que representa la sociedad mixta Habitatge Metròpolis Barcelona, constituida a finales del 2021 y en que el sector público y el privado están representados al 50 %. El otro modelo de colaboración son las alianzas con entidades sin ánimo de lucro, como cooperativas y fundaciones de vivienda, que en Barcelona se reforzó en noviembre del 2020 con la firma del convenio entre el Ayuntamiento y estas organizaciones (el convenio ESAL).

El Ayuntamiento de Barcelona también ha establecido la obligación de reservar el 30 % de las promociones privadas de vivienda o grandes rehabilitaciones a la vivienda protegida en suelo urbano consolidado. Esta medida se aprobó en el Pleno municipal en octubre del 2018, a propuesta de los movimientos sociales.



Lucía Martín, concejala de Vivienda de Barcelona.

A las viviendas de nueva promoción se añaden las iniciativas para movilizar viviendas privadas para el alquiler asequible, con el programa de captación de vivienda vacía o a partir del ejercicio del tanteo y retracto. Por esta vía, el Ayuntamiento ha captado mil pisos desde el 2015, invirtiendo un total de 124 millones de euros.

Para Martín, el hecho de que las ciudades tengan limitaciones presupuestarias y competenciales, pero a la vez tengan que dar respuesta a los problemas del vecindario desde la proximidad, las obliga a ser “innovadoras”. “Las ciudades se han convertido en laboratorios experimentales para buscar nuevas respuestas a la crisis de la vivienda”. En el contexto de la COVID, se han puesto en venta inmuebles que se habían quedado vacíos en el centro urbano y el Ayuntamiento lo ha aprovechado para adquirir pisos en zonas más gentrificadas y donde tradicionalmente ha habido menos vivienda protegida, que en las ciudades españolas ha tendido a situarse principalmente en los barrios periféricos.

LUCÍA MARTÍN:

**“También crece la apuesta por acelerar los procesos de construcción de vivienda asequible y, a la vez, hacerlo con materiales de menor impacto ambiental”**

En el caso de los pisos turísticos se han hecho acciones similares. “En Barcelona, durante la pandemia, el Ayuntamiento ha trabajado en la captación de viviendas de uso turístico desocupadas, que también tienden a situarse en el centro urbano, para movilizarlas para el alquiler social y asequible”, explica Martín, a través de diferentes vías como ayudas y subvenciones. De este modo, se han conseguido 130 viviendas para realojar a cerca de 300 personas, más de la mitad de las cuales son niños y niñas que sufrían

anteriormente condiciones de infravivienda o vivían en pensiones.

“También crece la apuesta por acelerar los procesos de construcción de vivienda asequible y, a la vez, hacerlo con materiales de menor impacto ambiental”, añade Martín. Como ejemplo, cita la promoción de alojamientos dotacionales a partir de contenedores

marítimos reciclados del programa Aprop impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona.

En definitiva, en un contexto de emergencia social y, a la vez, de emergencia climática, en Barcelona se está conjugando la ampliación del parque de vivienda asequible con el objetivo de reducir el impacto ambiental del sector de la edificación. 🏡

# 05

## Las promociones públicas de vivienda: prácticas innovadoras



Cuando las recetas que se han aplicado tradicionalmente respecto a las políticas de vivienda no son suficientes para atender la demanda social, hay que buscar nuevas respuestas. Por eso, especialmente desde la crisis financiera del 2008 y la situación de emergencia habitacional que se ha cronificado desde entonces, muchas ciudades y territorios del Estado están innovando en políticas públicas de vivienda. En este apartado, repasaremos algunas experiencias punteras en el Estado español, de Barcelona, Sevilla o las Islas Baleares, y expondremos un referente europeo en materia de vivienda asequible: la ciudad de Viena.

# Barcelona: la rehabilitación de fábricas o el reciclaje de contenedores marítimos para ampliar la vivienda asequible

## Can Fabra, una fábrica rehabilitada como complejo de vivienda asequible

La fábrica de Can Fabra, en el distrito de Sant Andreu de Barcelona, se ha rehabilitado para convertirse en un complejo de vivienda asequible, destinado especialmente a personas jóvenes. Lo explica Gerard Capó, gerente del Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (IMHAB), que expone que la remodelación se ha hecho “de la forma menos agresiva posible respecto al edificio original”.

Asimismo, la rehabilitación de la fábrica, de 100 metros de largo por 15 de profundidad y 11 de altura y dos plantas, se ha regido por procesos que han permitido reducir el impacto ambiental de la intervención. “Lo que se ha hecho es insertar módulos de madera, creando al final cuatro plantas que quedan en el interior de la caja de la estructura original”, explica Capó.

Además, como los módulos de las viviendas son de madera, pesan mucho menos que las tradicionales estructuras de acero, de manera que se han podido insertar en la estructura original sin tener que rehacer los cimientos de la fábrica. La propia estructura del complejo de viviendas también facilita que tenga unas buenas condiciones térmicas y de ventilación.

Otro elemento innovador de la rehabilitación de Can Fabra es que, en el interior de la nave, quedan espacios abiertos que son de uso común para los diferentes inquilinos de las 44 viviendas del complejo. De hecho, se ha empezado a trabajar con el vecindario qué uso dar a estos espacios intermedios.

La iniciativa ha sido premiada con el premio Advanced Architecture Awards 2020 por su carácter innovador.

## **El proyecto Aprop: reutilizar contenedores marítimos para alojamientos de proximidad**

En el proyecto Aprop (Alojamientos de Proximidad Provisionales) se han utilizado contenedores marítimos en desuso para construir alojamientos de proximidad. Además, la metodología utilizada en el proceso constructivo ha permitido reducir el tiempo de ejecución a periodos que van de los 10 a los 14 meses, la mitad de lo que es habitual en las promociones hechas con las técnicas tradicionales.

La metodología utilizada es la industrialización del proceso constructivo, que implica la prefabricación de los módulos de las viviendas en un entorno controlado para después trasladarlos al lugar donde se ubicarán definitivamente para acabar de hacer el ensamblaje y montaje definitivo. Además, se aplican criterios de sostenibilidad para reducir un 58 % los residuos generados. El hecho de reutilizar estos materiales permite reducir en un 32 % las emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera. Para Gerard Capó, gerente del IMHAB, "el proyecto Aprop conjuga la necesidad de agilizar el proceso constructivo con la de hacerlo reduciendo el impacto ambiental".

En la edificación de estos alojamientos, se ha velado, además, por que sus inquilinos e inquilinas tengan unas condiciones de accesibilidad adecuadas (con ascensores, escaleras, zonas de paso...).

GERARD CAPÓ, gerente del IMHAB:

**“El proyecto Aprop conjuga la necesidad de agilizar el proceso constructivo con la de hacerlo reduciendo el impacto ambiental”**



A principios del 2022, el Ayuntamiento de Barcelona presentó el nuevo complejo de viviendas del programa Aprop en torno a la zona de Glòries, que incluirá 42 alojamientos para un centenar de inquilinos e inquilinas, que se añade al que ya se inauguró hace dos años en el barrio Gòtic (de 12 alojamientos). También hay proyectos del programa Aprop que se están impulsando en otros puntos de la ciudad en los distritos de Sant Martí y de Sants-Montjuïc.

El método constructivo del programa Aprop ha recibido varios premios locales e internacionales, el último de los cuales ha sido el reconocimiento de la European New Bauhaus, que galardona iniciativas que fomentan la transición ecológica, la recuperación económica y la mejora de la convivencia en el marco de los objetivos del European Green New Deal.





# Sevilla: la rehabilitación de edificios para destinarlos a alojamientos colaborativos

En Sevilla, la Empresa Pública de Vivienda, Suelo y Equipamientos (Emvisesa) cuenta con promociones de un total de 22.000 viviendas donde viven 60.000 personas. La mayoría sigue siendo de propiedad, pero "está apostando cada vez más por el alquiler" y ya disponen de 2.800 pisos en arrendamiento. Lo explica el director gerente de Emvisesa, Felipe Castro.

El nuevo plan que se plantea la ciudad, donde viven cerca de 700.000 personas, es crear 3.000 nuevas viviendas asequibles con una inversión de 300 millones de euros. Pero, como en el caso de Barcelona, la capital andaluza se enfrenta al problema de la escasez de suelo.

Así pues, sin renunciar a promover nuevas viviendas, por ejemplo reconvirtiendo suelo de antiguas zonas industriales para destinarlo

a usos residenciales, el director gerente de Emvisesa explica que la ciudad está dirigiendo cada vez más esfuerzos a la rehabilitación del parque ya existente.

Una de las experiencias más innovadoras de Sevilla es la promoción de alojamientos colaborativos en edificios rehabilitados que se integran en el sistema de protección de personas con dificultades socioeconómicas y dan respuesta a las necesidades habitacionales de colectivos diversos: personas que sufren desahucios u otras situaciones de exclusión residencial, población migrada, personas que después de divorciarse pierden el acceso a la vivienda familiar y se encuentran en una situación de vulnerabilidad sobrevenida, jóvenes menores de 35 años con dificultades de acceso a la vivienda... Asimismo, los alojamientos colaborativos también se vinculan a la necesidad de garantizar el alojamiento de otros colectivos, como las personas de más de 55 años, los estudiantes, el personal investigador, los deportistas de élite, etcétera.

FELIPE CASTRO, director gerente de la empresa pública de vivienda de Sevilla:

**"Intentamos crear una malla pública de alojamientos colaborativos a partir de la ciudad consolidada"**

La diversidad de perfiles que confluyen en estas viviendas permite generar espacios para el intercambio social. “Intentamos crear una malla pública de alojamientos colaborativos a partir de la ciudad consolidada, donde vamos creando una estructura social de intercambio, que al mismo tiempo sirva de equipamientos de barrio de proximidad”. Los edificios donde se encuentran estos alojamientos también suelen disponer de pequeños espacios sociales, que complementan la red de centros cívicos de la ciudad.

A finales del 2021, Sevilla ya había emprendido el proceso para llevar a cabo una primera prueba piloto de este modelo de alojamientos colaborativos, la RUE32 de Sevilla Este, que incluye 32 alojamientos, cuya gestión será 100 % pública. A partir de esta primera experiencia, la voluntad del Ayuntamiento de Sevilla y de Emvisesa es invertir 45 millones de euros en 516 unidades de alojamientos colaborativos por toda la ciudad.

Felipe Castro expone que estas actuaciones son complementarias a otros programas de Emvisesa, como los de captación de vivienda y rehabilitación. De hecho, los alojamientos colaborativos se quieren hacer justamente a partir de la rehabilitación de los pisos adquiridos por la empresa pública de vivienda.

## **Permutas de pisos con particulares, sobre todo personas mayores, que se rehabilitan para destinarlos al alquiler público**

En el programa de captación, una de las opciones para adquirir viviendas es hacerlo a partir de permutas con particulares; por ejemplo, con personas mayores que son propietarias de una vivienda que no necesitan o no se ajusta a las condiciones de accesibilidad y confort que requieren.

Felipe Castro, director gerente de la empresa pública de vivienda de Sevilla, durante su intervención en el FHAR



“Ellos tienen un patrimonio que, para nosotros, puede ser útil. Estas viviendas se pueden incorporar al parque municipal y, si les hace falta, les podemos ofrecer otro alojamiento si lo necesitan”, expone Castro.

Sevilla se enfrenta, además, al problema del envejecimiento de la población (uno de cada cinco habitantes de la ciudad tiene más de 60 años) y al de la antigüedad de su parque de vivienda, con pisos que en muchos casos no disponen de ascensor para facilitar la accesibilidad de las personas mayores o con movilidad reducida, que se puede ver atrapada en su casa sin poder salir. Por eso, Castro considera una buena alternativa que la Administración pueda adquirir y rehabilitar estos pisos para destinarlos a vivienda pública, a la vez que realoja a las personas mayores en otros inmuebles más adecuados a sus necesidades.

Castro apuesta también por aprovechar el propio patrimonio público para ampliar el parque de vivienda asequible, ya que muchas ciudades disponen de antiguas sedes de escuelas, hospitales..., actualmente en desuso, que podrían contribuir a este objetivo.

# Baleares: un cambio de paradigma en la promoción y licitación pública de vivienda

En las islas Baleares se está produciendo “un cambio de paradigma de la vivienda pública”, en palabras de Cristina Ballester, directora general del IBAVI (Instituto Balear de la Vivienda), a la vez que aumenta el volumen del parque. Entre los años 2019 y 2022, el número de viviendas del sistema público habrá aumentado en más de un millar, lo que supone un incremento del 64 %.

El IBAVI está alineando sus políticas de vivienda con varios objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para el 2030 de las Naciones Unidas, con respecto a la garantía del derecho a la vivienda, pero también a la necesidad de minimizar el impacto en el clima de las nuevas promociones o de mejorar los estándares de eficiencia energética de los edificios. “No habitamos una casa, habitamos un ecosistema”, expresa Ballester.

La directora del IBAVI expone que están siguiendo en sus promociones de vivienda un modelo “arquitectura de bajo impacto ambiental”, que parte de un concepto de “sostenibilidad integral”. Es decir, los criterios ambientales se tienen en cuenta durante todo el proceso constructivo o de rehabilitación, desde el momento de la adquisición del suelo o de la vivienda para reformar hasta el momento de la entrega de las llaves a sus inquilinos. Se promueve un modelo

CRISTINA BALLESTER,  
directora del Instituto Balear  
de la Vivienda:

**“No habitamos una  
casa, habitamos  
un ecosistema”**

de construcción viviendas con que se pueda minimizar la emisión de CO<sub>2</sub> o el uso de agua. También se procura que la propia conformación de los edificios facilite el aislamiento térmico y la ventilación.

La directora del IBAVI vincula el ahorro y la mejora de la eficiencia energética con la lucha contra la pobreza energética: “Si las familias que están en casa tienen que pagar menos por el suministro, tienen una mayor renta disponible y pueden estar más tranquilas, tener más salud y que la morosidad sea menor”.

En la promoción de las viviendas se prioriza, además, el uso de materiales sostenibles y el uso de recursos de proximidad. En el caso de las Baleares, algunos son el marés (un tipo de roca sedimentaria de las islas), la posidonia

(planta marina), la madera o los bloques de tierra comprimida. Al utilizar materiales de proximidad y kilómetro cero en las promociones de vivienda, se contribuye a dinamizar el tejido económico local. Asimismo, se fomentan los procesos de economía circular para minimizar la generación de residuos.

Junto con los factores ambientales, se tienen en cuenta otros criterios sociales dirigidos a garantizar la salud y el bienestar de las personas, entre ellos la perspectiva de género, ya que en la configuración de los edificios se tienen en cuenta las demandas expresadas por varios grupos de mujeres. Una de las más recurrentes es iluminar los espacios adecuadamente y evitar rincones oscuros, donde se incrementa el riesgo de agresiones machistas.



Cristina Ballester, directora del Instituto Balear de la Vivienda, durante su participación en el FHAR.

## En los concursos para licitar vivienda pública, el valor de la oferta económica vale 10 puntos y lo demás son criterios sociales y ambientales



Este nuevo paradigma de las políticas de vivienda se plasma en los pliegos de contratación de las promociones de vivienda pública, mediante la incorporación de cláusulas sociales. Entre ellas, figura dar puntos extras a las empresas del sector inmobiliario que estén comprometidas en proyectos para combatir la emergencia habitacional. Otra de estas cláusulas puntúa más a las empresas que utilizan energía verde en todo el periodo de construcción y otra a aquellas que destinan

esfuerzos adicionales al tratamiento de residuos, más allá de los requisitos mínimos del pliego de contratación.

La directora del IBAVI expone que, en los concursos, el valor de la oferta económica vale 10 puntos y todo el resto son criterios sociales y ambientales, una manifestación concreta y tangible que muestra cómo los valores estrictamente economicistas están dando paso a nuevos valores, alineados con los ODS en la promoción de vivienda pública en Baleares.

## La posidonia, una planta marina autóctona, entre los materiales de una promoción pública de vivienda

Solo en Formentera se concentran 7.650 de las 55.795 hectáreas de posidonia que se acumulan en el fondo marino de las islas Baleares. Esta planta marina autóctona se ha utilizado como material de aislamiento del proyecto "Life reusing Posidonia", con el que se han hecho 14 viviendas protegidas en Formentera. El proyecto ha combinado el uso adecuado de esta planta, atendiendo a su valor para los ecosistemas marinos, con el uso de otros materiales constructivos sostenibles y de proximidad (madera, piedra de marés, ladrillos hechos artesanalmente...). Solo se recurrió a otras islas como Mallorca para buscar materiales constructivos, cuando fue estrictamente necesario. Con este proyecto, se ha conseguido reducir significativamente la huella ecológica de la construcción (en un 50 % con respecto al consumo de energía durante el proceso de edificación, en un 75 % en consumo de energía durante la vida útil de la vivienda, en un 60 % en el consumo de agua y en un 50 % en la producción de residuos). El proyecto ha sido reconocido con varios premios europeos e internacionales, entre ellos el Green Solutions Awards del 2017 o los de la XVI Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo del 2018, entre otros.



**Más sostenible, más verde, más digno...**

# Viena: la capital europea de la vivienda social

“Viena es una de las capitales mundiales de la vivienda pública y social”, constata Maria Vassilakou, que fue la primera vicealcaldesa del Partido Verde de Viena entre los años 2010 y 2019, periodo en que fue también responsable del área municipal de Urbanismo.

## Más del 60 % de la población de Viena vive en viviendas de alquiler público o cooperativo

En Viena, más del 60 % de sus 1,8 millones de habitantes vive en pisos de alquiler público y social, ya sean promovidos directamente por la Administración o por las asociaciones de vivienda de lucro limitado (*limited-profit housing associations*, LPHA), a través del modelo cooperativo. En total, en la ciudad hay 990.000 viviendas y más del 40 % tienen el alquiler limitado. La mitad corresponde a la Administración y la otra mitad a las LPHA.

La posición puntera de Viena en políticas de vivienda y urbanísticas se explica por razones históricas. Ya hace más de un siglo que en la ciudad se emprendieron programas de vivienda social y se empezaron a construir barrios urbanos con espacios y equipamientos comunitarios

MARIA VASSILAKOU,  
consultora de políticas urbanas en Viena:

**“Una buena ciudad es aquella en la que vivimos porque queremos vivir en ella, no porque tenemos que vivir en ella”**

para garantizar el bienestar de sus residentes. Esta apuesta se ha renovado y actualizado hasta nuestros días, según Maria Vassilakou, que actualmente es directora ejecutiva de la consultora Vassilakou Urban Consulting - Vienna Solutions. “Viena es hoy una ciudad pionera en la promoción de viviendas pasivas”, que aprovechan al máximo los recursos naturales y reducen al mínimo el consumo energético y el gasto económico asociado.

En la actualidad, hay factores que siguen empujando la ciudad a la promoción de políticas de vivienda asequible, entre otros, que recibe a 25.000 nuevos residentes anuales. Para dar respuesta a las necesidades emergentes, la ciudad

Maria Vassilakou, consultora de políticas urbanas en Viena, durante su participación en el FHAR.

ha diseñado la estrategia Smart City Wien, que define las principales líneas de actuación que hay que seguir hasta el 2050 en materia de políticas urbanas.

La estrategia prevé la promoción de una media de 7.000 nuevas viviendas cada año. Para conseguirlo, se dispone de presupuesto municipal de más de 500 millones de euros anuales y se hace una política de suelo activa. El Ayuntamiento de Viena creó una nueva calificación del suelo para la vivienda subvencionada en marzo del 2019. En los suelos con esta nueva calificación, cuando se hace una nueva promoción residencial, al menos dos tercios se deben destinar a vivienda pública y social (Housing Europe, 2019).

A los concursos públicos para adjudicar las promociones de vivienda pública se conjugan varios de los criterios de esta estrategia global de ciudad: la sostenibilidad social y económica, la calidad arquitectónica y la calidad ecológica. Para el desarrollo de las políticas de vivienda, también es fundamental un sistema de gobernanza que tenga en cuenta y coordine a todos los actores involucrados en esta cuestión (Administración, asociaciones de vivienda, contratistas, constructores, la misma ciudadanía, etcétera).

La estrategia de la Smart City Wien se encamina a seguir haciendo de Viena un referente en la conformación de modelos urbanos sostenibles y saludables. Eso se traduce en la articulación de espacios verdes y accesibles para todo el mundo en torno a las viviendas, con zonas con una amplia diversidad de usos. La calidad de las viviendas es idéntica, tanto si corresponden al mercado libre como al sistema público, y se procura que tengan altos estándares de eficiencia energética. Buena muestra de ello es el barrio Eurogate de Viena, el barrio europeo más poblado que sigue los estándares pasivos en el 100 % de sus viviendas.



Respecto a la movilidad urbana, se están llevando a cabo experiencias pioneras. Por ejemplo, en el edificio Bike City de la capital austriaca, hay ascensores amplios para meter las bicicletas y balcones que sirven de aparcamientos para estos vehículos. Además, hay programas de coche multiusuario (*carsharing*), pero los edificios, en cambio, no tienen garajes para coches.

Se están impulsando a la vez proyectos de vivienda colaborativa, cuyo diseño es decidido al 100 % por las personas que vivirán en ellas, tanto respecto a los diferentes pisos como a los espacios comunitarios (cafeterías, cocinas compartidas, salas de conferencias, huertos comunitarios...). Las normas que rigen la vida en comunidad impiden la futura especulación con el precio de estas viviendas, cuya asequibilidad queda protegida de manera permanente.

En definitiva, como expone Maria Vassilakou, en Viena se rigen por la siguiente máxima: "Una buena ciudad es aquella en la que vivimos porque queremos vivir en ella, no porque tenemos que vivir en ella". 🏡

ALEJANDRO INURRIETA,  
economista experto en vivienda:

## “El mejor control de precios lo tienes con un parque como el de Viena”

Con un volumen de vivienda público y social tan extenso como el de Viena, donde representa cerca de la mitad del parque residencial de la ciudad, “quien alquila un piso en el mercado libre sabe que un piso igual al lado es un 30 % más barato. No puede generar muchas plusvalías adicionales a este precio”, expone el economista Alejandro Inurrieta. Para el experto en vivienda, este es “el mejor control de precios”.

Sin embargo, alerta de que, en el caso del Estado español, “se parte de un nivel tan bajo” que habría que ampliar en 7 millones el número de viviendas públicas y sociales para que la dimensión de este parque tuviera algún efecto sobre el precio de mercado. Este crecimiento debería hacerse a través de diferentes vías más allá de la nueva construcción, como la rehabilitación o la movilización y captación de inmuebles privados con este fin. Por eso, el también expresidente de la Sociedad Pública de Alquiler estatal sí es partidario de regular el precio de los arrendamientos en el mercado privado en España, a la vez que se van dando pasos para hacer crecer el parque de vivienda asequible hacia los estándares europeos.





# 06

## Las alianzas público-privadas para la promoción de vivienda asequible



La implicación del sector privado en la promoción y financiación de la vivienda asequible es una de las buenas prácticas recogidas por el informe Housing 2030 de las Naciones Unidas y la federación Housing Europe. En el Estado español es particularmente necesaria, en vista de los fuertes déficits que presenta en esta materia, que no se pueden revertir solo con presupuestos públicos.

Solo en Barcelona y en su área metropolitana, se calcula que faltan 90.000 viviendas públicas y asequibles, según fuentes municipales. El reto es ingente y desde el Ayuntamiento de Barcelona se están impulsando nuevas fórmulas de colaboración público-privada para ampliar el parque residencial por debajo de los precios de mercado. Una de las más destacadas es la sociedad mixta Habitatge Metròpolis Barcelona (HMB), como se expone a continuación.

JAVIER BURÓN,  
gerente municipal de vivienda en Barcelona:

**“Nosotros creemos en  
partenariados y alianzas  
estratégicas: en coinvertir,  
codecidir, cogestionar...”**

## Habitatge Metròpolis Barcelona, una innovadora sociedad mixta para la promoción de vivienda asequible en el Estado

En la sociedad mixta Habitatge Metròpolis Barcelona (HMB), el sector público y privado compartirán responsabilidades al 50 % para la promoción de la vivienda asequible, concretamente para construir 4.500 pisos de alquiler: la mitad en la capital catalana y la otra mitad en otras localidades metropolitanas. En Barcelona, el volumen de viviendas asequibles que construirá la nueva sociedad mixta representa cerca de una sexta parte de los que el Instituto Municipal de Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (IMHAB) promoverá a través del conjunto de sus programas y, por lo tanto, las promociones de HMB deben enmarcarse en un plan de actuación mucho más amplio.

En la sociedad mixta, el 50 % de participación pública está formada por el Ayuntamiento de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), que han hecho la misma inversión de capital en la sociedad, del 25 % en ambos casos. En el caso del

Ayuntamiento, la aportación de capital se hace únicamente con inyección de recursos públicos. En el caso del AMB, la voluntad es ir combinando la aportación de recursos económicos con la de suelo. El 50 % privado corresponde a las empresas Neinor y Cevasa, que han sido elegidas a través de un proceso de licitación pública. Su aportación al capital de la sociedad será fundamentalmente de recursos económicos.

El gerente de vivienda del Ayuntamiento de Barcelona y uno de los impulsores principales de esta sociedad mixta, Javier Burón, se muestra convencido de la necesidad de impulsar proyectos como este para generar sinergias entre el sector público y privado y fomentar la corresponsabilidad de ambos en la ampliación del parque de vivienda asequible: "Nosotros creemos en partenariados y alianzas estratégicas: en coinvertir, codecidir, cogestionar..."

Sin embargo, reconoce que constituir esta sociedad ha supuesto un proceso complejo, que se ha alargado en el tiempo y en que se han tenido que superar las tradicionales "desconfianzas" entre la Administración pública y el sector privado. De hecho, la aprobación del proyecto se remonta a hace más de 5 años y la sociedad se constituyó ya en el 2018, aunque entonces con una participación 100 % pública, a la espera de encontrar un socio privado. Ese mismo año se empezaron a hacer consultas preliminares en el mercado, para valorar las condiciones técnicas que se incluirían en la posterior licitación para seleccionar al socio privado. El primer concurso con este objetivo se hizo en el 2019, pero la licitación

BORJA GARCÍA-EGOTXEAGA, consejero delegado de Neinor Homes:

**"La sociedad funcionará, porque tanto la Administración como los socios privados estamos convencidos de la necesidad de sacarla adelante"**

quedó desierta. No fue hasta el 2020 cuando se hizo una nueva licitación, que en esta ocasión sí llegó a buen puerto.

Fruto de este proceso, resultaron adjudicatarias las empresas Neinor y Cevasa, que han creado una empresa *ad hoc*, NiCrent, para vehicular su participación en la sociedad mixta.

El consejero delegado de Neinor Homes, Borja García-Egotxeaga, representante del socio privado de Habitatge Metròpolis Barcelona, explica que uno de los factores que llevaron a la empresa a implicarse en esta sociedad mixta es la propia necesidad de adaptarse a lo que demanda de la sociedad. "En el contexto actual, ganar dinero es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar la pervivencia de una empresa", expone el consejero delegado de Neinor.

Considera que cada vez es más importante que las empresas incorporen los principios de la denominada ESG (*environmental, social, governance*), es decir que incluyan la dimensión ambiental, social y de gobernanza en sus dinámicas de funcionamiento. Por eso, explica que Neinor está promoviendo un giro desde el "modelo de promotor tradicional

hasta otro tipo de empresa más moderna y colaborativa e integrada en la sociedad". En el marco de esta estrategia empresarial, Neinor se interesó por el proyecto de HMB, en la medida en que aporta una "dimensión social importante" a sus actividades y "es innovador".

Como socio privado de HMB, considera que a partir de ahora podrán aportar a la sociedad la experiencia y conocimientos de su equipo, formado por más de 300 trabajadores y trabajadoras especializados en los diferentes campos necesarios para la promoción de vivienda asequible: el análisis de mercados, la arquitectura, la ingeniería, el derecho, etcétera. Con respecto a Cevasa, con quien Neinor se ha aliado para participar en HMB, explica que tiene más experiencia en la gestión de viviendas de alquiler.

Borja García-Egotxeaga reconoce que la apuesta de constituir una sociedad mixta con representación paritaria del sector privado y del público es "arriesgada y valiente". Pero se muestra convencido del futuro del proyecto: "La sociedad funcionará, porque tanto la Administración como los socios privados estamos convencidos de la necesidad de sacarla adelante".

Borja García-Egotxeaga, de  
Neinor Homes, y Laia Forné,  
de La Hidra Cooperativa



## La primera fase, para promover 600 viviendas asequibles, en marcha

A finales del año pasado, Neinor y Cevasa ya hicieron su primera aportación de capital a la sociedad mixta de 12 millones de euros. En estos momentos, la sociedad ya está capitalizada para desarrollar la primera fase del proyecto, en el que se prevé construir 600 viviendas de las 4.500 previstas en total. De hecho, ya se han empezado a construir varias promociones de vivienda asequible de esta primera fase, que en el caso de Barcelona se encuentran en las localizaciones siguientes:

- .. En la Marina del Prat Vermell (Uldecona, 16-24), en el distrito de Sants-Montjuïc (65 viviendas previstas).
- .. En las Casernes de Sant Andreu (paseo de Torras i Bages, 136-138), en el distrito de Sant Andreu (112 viviendas).
- .. En la Sagrera (Gran de la Sagrera, 52-58), en el distrito de Sant Andreu (106 viviendas).

Además, se han iniciado varias promociones fuera de Barcelona en otras localidades del entorno metropolitano como Sant Boi de Llobregat o Montgat. Cuando finalicen las primeras 600 viviendas, se prevé desarrollar en fases sucesivas las que quedan hasta llegar al objetivo de 4.500. Concretamente, se prevé acabar la segunda fase con 1.500 viviendas; la tercera, con 3.000; y la cuarta y última, con 4.500.

De media, los pisos que se harán tendrán 70 m<sup>2</sup> de superficie y su precio se situará, en la gran mayoría de casos, en torno a los 7 euros/m<sup>2</sup>, por debajo del máximo establecido para la vivienda protegida de alquiler en Cataluña, de 8,95 euros/m<sup>2</sup>. El precio medio en el mercado libre es actualmente más del doble, ya que se sitúa entre los 14 y los 15 euros/m<sup>2</sup> en Barcelona.

Con respecto al perfil de los destinatarios de estas viviendas, Burón aclara: “La sociedad promueve alquiler asequible y se dirige a clases medias y populares, perfectamente insertadas en la sociedad, pero que sufren la disonancia entre salarios y alquileres”.

JAVIER BURÓN:

**“La sociedad promueve alquiler asequible y se dirige a clases medias y populares (...) que sufren la disonancia entre salarios y alquileres”**



## El sistema de gobernanza

El sistema de gobernanza de la sociedad, que se acababa de componer a finales del 2021, se basa en los cuatro organismos y figuras siguientes: el consejo de administración, que será el órgano de gobierno de la sociedad; un órgano de seguimiento, que se encargará de la gestión del día a día; un consejero independiente, la persona responsable de buscar consensos en caso de que se produzcan diferencias de criterio entre la parte pública y la privada; y un *controller*, con quien la Administración hará seguimiento de la gestión de la sociedad, que correrá a cargo de los socios privados.

Burón explica que el sistema de gobernanza está concebido para "promover la búsqueda de soluciones consensuadas entre la parte pública y la parte privada y que esta es la voluntad de todos los participantes del proyecto". Sin embargo, cuenta con algunas figuras, cláusulas y sistemas de control para superar las eventuales dificultades que se puedan producir. Una es la figura del consejero independiente, pero también existe una "última cláusula de salvaguarda", que establece que las acciones públicas no podrán pasar nunca a manos privadas, pero sí a la inversa. "Dicho de otro modo, si, en contra de lo que todas las partes esperan, la relación público-privada no saliera bien, la sociedad podría pasar de nuevo a ser 100 % pública", explica Burón.

Como reto a largo plazo en la gobernanza de la sociedad, Burón cita la necesidad de facilitar que los propios inquilinos de las viviendas se puedan implicar. Una de las propuestas planteadas con este fin es que la sociedad salga a bolsa y que los inquilinos puedan comprar acciones a un precio bajo. Eso se podría articular, por ejemplo, reduciendo el porcentaje de participación de la parte pública y privada (del 50 % actual al 40 %), de modo que quedara un 20 % que pudiera estar en manos de la ciudadanía, mayoritariamente de los inquilinos de las propias viviendas de HMB.

De todos modos, Burón reconoce que la integración de los inquilinos en la gobernanza de la sociedad requiere más madurez del proyecto. El reto más inmediato es consolidar y recapitalizar la sociedad para desarrollar las fases sucesivas del proyecto hasta alcanzar el objetivo de promover 4.500 viviendas de alquiler asequible.



En la primera imagen, Javier Burón, gerente municipal de vivienda en Barcelona.

# Cómo seguir extendiendo las alianzas público-privadas frente a inercias y factores adversos

Decantar la balanza hacia las oportunidades de colaboración público-privada y superar los factores adversos es lo que ha hecho salir bien el proyecto de Habitatge Metròpolis Barcelona y lo que permitirá seguir extendiendo este tipo de alianzas en el futuro.

¿Cuáles son los factores adversos que hay que superar? Laia Forné, socióloga del equipo de coordinación de La Hidra Cooperativa, que trabaja en el ámbito de la transformación urbana para garantizar el derecho a la ciudad, advierte que hay que revertir las inercias del modelo de relación público-privada que se ha ido gestando desde los años ochenta en el ámbito internacional a raíz de la ola neoliberal. Para Forné, "se ha gestado un sistema de gobernanza público-privada que ha operado en la política pública de vivienda, que ha favorecido el monopolio de las grandes promotoras, la mercantilización o la pérdida de suelo y vivienda pública". En el caso español, el neoliberalismo coincidió con la transición y agudizó los déficits de vivienda pública y social derivados de la dictadura franquista. La portavoz de La Hidra Cooperativa recuerda que el modelo neoliberal también se manifestó claramente en el Estado español durante el periodo del *boom* inmobiliario (1997-2007).

En términos académicos, el modelo de relación público-privada propio del neoliberalismo se denomina

LAIA FORNÉ:

**"Hay que combatir el imaginario de que la vivienda protegida solo se puede hacer en alianza con grandes promotores y fondos. No está escrito en ningún sitio"**

"parasitario", en la medida en que se caracteriza por la extracción de recursos públicos por parte del sector privado (Theodore *et al.*, 2009). El modelo opuesto sería el "simbiótico", basado en las relaciones de colaboración mutua entre sector público y privado para la obtención de objetivos de interés general como la promoción de vivienda asequible. De este modo, ambos sectores comparten riesgos y beneficios en la ejecución de la política de vivienda.

De lo que se trata ahora es de redefinir este modelo de colaboración para pasar de un modelo parasitario a uno simbiótico. La portavoz de La Hidra, Laia Forné, considera que el nuevo modelo de alianzas público-privadas tiene que evitar la descapitalización del Estado y evitar que se descalifiquen las viviendas protegidas. La economista experta en vivienda Carme Trilla ha cifrado en 258.000 las viviendas protegidas que han sido descalificadas desde mediados del siglo XX en Barcelona (CTESC, 2021).



**TABLA 1. RIESGOS DEL MODELO PARASITARIO Y OPORTUNIDADES DEL MODELO SIMBIÓTICO PARA PROMOVER LAS RELACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y AMPLIAR LA VIVIENDA ASEQUIBLE**

<b>Modelo parasitario (riesgos)</b>	<b>Modelo simbiótico (oportunidades)</b>
Desconfianza mutua	Relaciones de igualdad, corresponsabilidad y compromiso y mutua confianza
Cortoplacismo	Visión a largo plazo
Ofertas falsamente baratas, que acaban en retrasos y sobrecostes elevados	Soluciones innovadoras y ágiles
Falta de control en la ejecución y evaluación de la calidad y riesgo de corrupción	Inversiones de impacto social que satisfacen objetivos públicos y cumplen con la función social de la propiedad
Venta de patrimonio público	Vivienda de alquiler asequible permanente donde la propiedad del suelo permanece siempre pública
Rentabilidad máxima	Los privados asumen rentabilidad limitada a cambio de menor riesgo
Asimetría en la información y falta de transparencia y ética	Gobernanza colaborativa que pone en el centro a todos los actores: inquilinos/as, trabajadores/as, proveedores...
No transferencia de riesgo: socialización de pérdidas y privatización de beneficios	Se comparte de manera equitativa el esfuerzo inversor, los riesgos, los costes y los beneficios

Fuente: tabla basada en la expuesta por el gerente de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, Javier Burón, durante el FHAR 2021.

En opinión de Forné, para revertir el modelo parasitario, es necesario un nuevo modelo de gestión “con un liderazgo público fuerte” y que a la vez pueda contar más con los promotores sociales y otros actores del tejido económico local, más allá de las grandes empresas. “Hay que combatir el imaginario de que la vivienda protegida solo se puede hacer en alianza con grandes promotores y fondos. No está escrito en ningún sitio”, expone.

Este modelo debería apostar por el alquiler asequible frente a la tradicional cultura de la propiedad, todavía arraigada en nuestro país, y por la rehabilitación, frente a la nueva construcción. Forné también apuesta por hacer remontas que añadan nuevas viviendas sobre los bloques ya construidos. Un estudio reciente elaborado por La Hidra por encargo del IMHAB calcula que, solo en el barrio del Poblenou, se podrían hacer 2.229 viviendas asequibles sin adquirir nuevo suelo a partir de remontas.

La socióloga sintetiza, así, los criterios que debería seguir el nuevo modelo de relación simbiótico: más transparencia, con mecanismos de evaluación y seguimiento e indicadores sociales; más redistribución de recursos, de modo que no se favorezca solo a grandes

promotoras y fondos de inversión y se implique al tejido económico local; y más participación, incorporando la ciudadanía a los órganos de gestión del parque de vivienda asequible.

Para avanzar hacia la creación de modelos simbióticos de alianzas público-privadas como el que representa Habitatge Metròpolis Barcelona, Javier Burón expone otras necesidades: “Es necesario un régimen jurídico y tributario a escala estatal que defina y regule las sociedades mixtas, con respecto al sistema de gobernanza, la manera de regular la entrada y salida de capitales..., para facilitar que se puedan replicar”. En opinión de Burón, la falta de este marco estatal ha dificultado la gestión del modelo en Barcelona, que tilda “de experimental”.

Para el economista experto en vivienda Alejandro Inurrieta, este modelo de sociedad mixta “se podría implementar en otras ciudades del Estado, por encima de los 100.000 habitantes, como Valencia, Bilbao, Palma, Sevilla... siempre que haya voluntad política de hacerlo”. Burón también añade la posibilidad de extender el modelo de colaboración a otras vertientes de las políticas de vivienda como la rehabilitación o la gestión de los pisos de alquiler asequible.

JAVIER BURÓN:

**“Es necesario un régimen jurídico y tributario a escala estatal que defina y regule las sociedades mixtas (...) para facilitar que se puedan replicar”**

Javier Burón, durante su intervención en el FHAR.





Para la consejera delegada de la consulta inmobiliaria Savills Aguirre Newman, Anna Gener, “nos encontramos en un buen momento” para mejorar las alianzas público-privadas y ampliar la vivienda asequible. “Sector público y privado están dejando en un segundo plano sus diferencias y han llegado a algunos consensos que son un buen punto de partida para colaborar”.

Por una parte, considera que hay un gran consenso sobre la necesidad de promover más vivienda asequible para tender hacia los estándares europeos, ya que la mayoría de agentes involucrados conciben que la promoción pública y la público-privada son vías complementarias y no contrapuestas.

También constata que hay un amplio acuerdo para destinar la mayor parte de estas viviendas al alquiler: “En España, hasta el momento, la poca inversión en vivienda social que habido ha sido para el régimen de compraventa y lo que realmente funciona es el alquiler, porque es lo que da movilidad de uso al parque, ya que permite dar respuesta a quien más lo necesita”.

Para Gener, los puntos de acuerdo a los que se ha llegado entre sector público y privado facilitan el establecimiento de alianzas público-privadas en este ámbito. Por parte del sector privado, se puede aportar financiación para llevarlas a cabo que complementa los presupuestos públicos. También se puede ofrecer “experiencia y conocimiento en la promoción y gestión del parque de vivienda de alquiler”. Reconoce que en España hay pocas empresas que puedan acreditar un cierto recorrido en la gestión de viviendas de alquiler, pero precisamente por eso cree que la experiencia de aquellas que lo han hecho es “valiosa”.

ANNA GENER, consejera delegada de Savills Aguirre Newman:

**“Sector público y privado están dejando en un segundo plano sus diferencias y han llegado a algunos consensos que son un buen punto de partida para colaborar”**

Por su experiencia en el mundo de la inversión, considera que hay empresas con un perfil más proclive que otras a involucrarse en alianzas público-privadas. Según su opinión, las empresas más propensas a hacerlo son las correspondientes al perfil de inversor institucional que busca poco riesgo, tiene una visión a largo plazo, no busca beneficios inmediatos y se conforma con una rentabilidad más limitada. Este es precisamente el caso de Neinor y Cevasa, los socios privados de Habitatge Metròpolis Barcelona.

“Normalmente, son actores privados que gestionan fondos de pequeños ahorradores (aseguradoras, fondos de pensiones...), que son adversas al riesgo, porque están invirtiendo a partir de ahorros de toda una vida”, explica Gener, según quien, entre estos perfiles institucionales, la Administración tiene un amplio campo por recorrer para buscar nuevos socios privados para la ampliación de vivienda asequible.

Desde el sector privado, también insta a la Administración a focalizar su acción en tres campos para facilitar el desarrollo de promociones de vivienda asequible: la aportación de suelo, la inyección de recursos públicos y el establecimiento de un marco que aporte seguridad jurídica y facilite estos modelos de colaboración.

La consejera delegada de Savills Aguirre Newman lamenta la falta de acuerdos políticos en esta materia que vayan más allá de los ciclos electorales: “El ciclo de producción inmobiliaria es muy largo, es más

Anna Gener, durante su intervención en el FHAR.



largo que el ciclo electoral. Muy a menudo, puede ocurrir que se interrumpa, que haya cambios legislativos que, de algún modo, hagan que lo que se pactó en su momento no se mantenga. Y eso es lo que deberíamos evitar". Por eso, insta a representantes de los diferentes partidos políticos a llegar a consensos en esta materia: "El tema de la vivienda es tan grave que incluso se debería plantear en términos de pacto de estado".

Para el economista experto en vivienda Alejandro Inurrieta, también "es necesario un pacto de estado que fije un mínimo consenso sobre los objetivos de ampliación de vivienda asequible y que vincule a actores públicos y privados". Expone algunas propuestas para tener en cuenta en el debate para consensuar este acuerdo, que debería ser debatido entre las diferentes fuerzas políticas, los poderes públicos y los agentes del sector.

En primer lugar, debería prever generar "un marco estadístico potente" en materia de vivienda. Inurrieta constata que, actualmente, existen "fuertes déficits" en este sentido que impiden planificar y desplegar adecuadamente las políticas de vivienda. Pone el ejemplo siguiente: en ausencia de un sistema que permita cruzar datos socioeconómicos con los de los precios del mercado inmobiliario de manera territorializada, la definición de las zonas tensionadas de alquiler no se puede hacer rigurosamente. En el caso catalán, considera que "el aparato estadístico es bastante más potente" que en el conjunto del Estado gracias al registro de fianzas de los contratos de arrendamiento del Incasòl, pero que hay que seguir avanzando.

En segundo lugar, debería apostar por la vivienda pública "exclusivamente en alquiler". Para el experto, la vivienda de protección oficial (VPO) de compra "debe desaparecer", ya que responde a una lógica más concebida para favorecer los intereses del sector de la construcción que los derechos de la ciudadanía. Considera que este modelo "va en contra de la equidad", porque siempre "se ha tendido a adjudicar estas viviendas a las clases medias". Además, el precio de la VPO de compra, aunque inferior al de mercado, tampoco es accesible para muchas personas si no han acumulado un cierto capital.

En tercer lugar, habría que consensuar un objetivo con respecto al porcentaje de vivienda de alquiler asequible que se quiere alcanzar en el Estado español. Si bien son las comunidades autónomas las que tienen competencias en las políticas de vivienda, Inurrieta asegura que eso no es incompatible con el establecimiento de un objetivo estatal al que podría contribuir cada una de ellas desde el ejercicio de sus funciones.

En cuarto lugar, apuesta por garantizar el mantenimiento digno de las viviendas sociales y públicas. "Una persona que vive en un piso de alquiler público tiene el mismo derecho a vivir dignamente que una persona que vive en un alquiler de mercado. Por eso, es fundamental rehabilitar y mantener en buen estado el parque de vivienda pública".

Tanto los poderes públicos como el sector privado deberían respetar los consensos mínimos que se acordasen, de modo que la existencia de este pacto contribuiría a generar un marco político más propicio a un modelo simbiótico de alianzas público-privadas para la ampliación de la vivienda asequible. 📌

ALEJANDRO INURRIETA,  
economista experto en vivienda:

**"Es necesario un pacto de estado que fije un mínimo consenso sobre los objetivos de ampliación de vivienda asequible y que vincule a actores públicos y privados"**

# 07

## Las alianzas público-comunitarias para ampliar la vivienda asequible



Las alianzas público-comunitarias engloban un amplio abanico de relaciones entre la Administración y diferentes agentes y colectivos sociales. Por una parte, están las relaciones entre los operadores públicos y los promotores sociales, como las cooperativas y las fundaciones de vivienda. Por otra parte, la Administración puede forjar relaciones con otros colectivos y grupos que, desde una organización formal o informal, defienden este derecho social o impulsan iniciativas comunitarias para facilitar el acceso a la vivienda. En este apartado, se expondrán ejemplos de estos dos grandes grupos de alianzas público-comunitarias para ampliar la vivienda asequible.

## Las alianzas con los promotores sociales de vivienda

En nuestro entorno más próximo, las alianzas entre los actores públicos y los promotores sociales son un fenómeno incipiente, a diferencia de lo que sucede en otros países del entorno europeo como Austria o los Países Bajos, donde esta es una práctica mucho más extendida.

Las alianzas con los promotores sociales de vivienda pueden ser con organizaciones de índole muy diversa. Las dos tipologías principales son las cooperativas y las fundaciones, pero, a la vez, dentro de cada una, encontramos una gran diversidad de modelos.

Uno de los modelos cooperativos más habituales es la vivienda en cesión

de uso. De acuerdo con este modelo, las personas residentes en las viviendas deben ser socias y haber adquirido previamente una participación en el capital social de la cooperativa promotora del edificio. Como socias, pueden vivir en una de las viviendas del edificio, pero no son propietarias de su piso en concreto, de modo que, si algún día se mudaran, no lo podrían vender. Les sería devuelta su participación en el capital social y se ofrecería a otra persona que pudiera hacerse socia de la cooperativa. De este modo, se evita que los pisos de las cooperativas puedan ser objeto de especulación y se garantiza la asequibilidad de manera permanente.

Además de adquirir la parte correspondiente del capital social, los inquilinos pagan un alquiler muy inferior al precio de mercado. Por ejemplo, en las viviendas en cesión de uso de La Borda, el primer edificio de vivienda cooperativa en cesión de uso que se acabó en Barcelona en el 2018 en un solar municipal, situado en el recinto de Can Batlló del distrito de Sants, el precio medio de este alquiler es de 500 euros mensuales. La cuota inicial de los socios y socias es de 200 euros, y la aportación de capital social por unidad de convivencia es de 18.500 euros, según consta en la web de La Borda.

Otros modelos de vivienda cooperativa (o covivienda) son los que están concebidos para dar respuesta a las necesidades específicas de alojamiento de grupos concretos como las personas mayores o con discapacidad, la población migrada o refugiada, o para fomentar la convivencia entre diferentes sectores sociales (por ejemplo, la convivencia intergeneracional). También existen otras modalidades como la granja urbana, en la que los propietarios de una vivienda ceden el uso, por un tiempo determinado y, en cambio, los inquilinos asumen el coste de las obras de rehabilitación acordadas (Celobert, 2014).

Respecto a las fundaciones, no se organizan siguiendo el modelo de cooperativa, pero, del mismo modo que en el caso anterior, no tienen ánimo de lucro. Todas ellas promueven alquiler social y asequible y pueden estar focalizadas en diferentes grupos sociales: personas en situación de emergencia habitacional y exclusión residencial, mujeres que sufren



Fachada de la promoción de vivienda cooperativa de La Borda

violencia machista, familias monoparentales femeninas, personas mayores, personas con discapacidad, personas migradas y refugiadas, etcétera.

Aparte de las dos tipologías principales, se han empezado a impulsar en Cataluña las primeras experiencias de Tiny Houses, minicasas móviles y transportables, construidas con criterios de sostenibilidad por parte de pequeñas empresas sociales. Tienen costes, tiempo de construcción y precios en general más accesibles que los modelos anteriores y están concebidas sobre todo para personas jóvenes.

En el apartado siguiente, veremos cómo Barcelona está ejerciendo un rol puntero en el Estado para impulsar alianzas con los principales promotores sociales (cooperativas y fundaciones de vivienda) con el objetivo de ampliar la vivienda asequible.

## 7.1.1

# El convenio ESAL entre el Ayuntamiento y los promotores sociales de vivienda

Para impulsar las alianzas con cooperativas y fundaciones de vivienda, el Ayuntamiento de Barcelona firmó en noviembre del 2020 el convenio ESAL con los promotores sociales. A través de este acuerdo, el Ayuntamiento de Barcelona cede suelo público a las fundaciones y cooperativas para construir hasta 1.000 viviendas protegidas durante los próximos años, donde se calcula que podrán vivir hasta 3.000 personas. Por su parte, los promotores sociales se comprometen a construir y gestionar las viviendas y a garantizar el acceso a un precio asequible.

En el caso de la Administración, lo que se cede concretamente es el derecho de superficie del suelo durante un largo periodo de tiempo, en este, en concreto, de 99 años. “El Ayuntamiento retiene la propiedad para evitar a largo plazo la descapitalización del sector público”, aclara Vanesa Valiño, jefa de gabinete

VALIÑO, jefa de gabinete de la Concejalía de Vivienda de Barcelona:

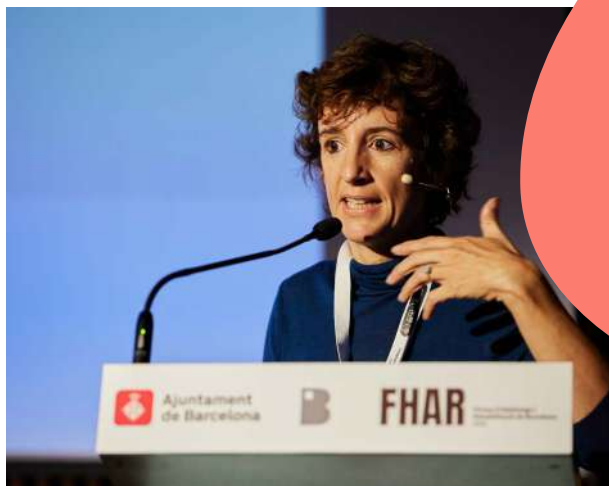
**“Queremos impulsar nuevos modelos de convivencia”**

de la Concejalía de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona. Como los proyectos de vivienda cooperativa también se pueden desarrollar a partir de la rehabilitación, en algunas ocasiones, en lugar de suelo público, se ceden edificios de propiedad municipal.

El acuerdo con el IMHAB lo han firmado diferentes entidades representativas de la promoción social de vivienda en la ciudad: la Asociación de Gestores de Políticas Sociales de Vivienda (GHS), la Federación de Cooperativas de Vivienda de Cataluña, la Coordinadora de Fundaciones de Vivienda de Cataluña (Cohabitac) y la Sectorial de Vivienda Cooperativa de la Red de Economía Solidaria de Cataluña.

Entre las mil viviendas que se promoverán a través del convenio ESAL, el 40 % corresponderán a la modalidad de cesión de uso y el 60 % serán de alquiler social y asequible. Pero en todos los casos hay un objetivo compartido: “Queremos impulsar nuevos modelos de convivencia”, expone Valiño.

También se han reservado dos solares para promover viviendas con modelos de convivencia específicos: uno para un edificio de convivencia sénior, demandado por la entidad Can 70-Sostre Cívic, que está luchando desde hace tiempo por poder disponer de viviendas cooperativas que faciliten el modelo de convivencia deseado



VALIÑO:

**“Otro de los grandes objetivos del convenio ESAL es la reducción del impacto ambiental de las promociones de vivienda”**



Promoción de vivienda pública en el barrio de la Llacuna del Poblenou.

para un grupo de personas mayores, y uno para personas con discapacidad intelectual.

“Otro de los grandes objetivos del convenio ESAL es la reducción del impacto ambiental de las promociones de vivienda”, expone Valiño. Según el convenio, las viviendas tendrán la máxima certificación energética (A o B) y se harán con materiales más sostenibles. De hecho, muchas de las viviendas cooperativas que se han hecho hasta ahora han utilizado la madera. Además, se han utilizado técnicas de industrialización, que permiten acelerar, monitorizar y hacer más eficiente la construcción o rehabilitación.

Los promotores sociales han conseguido, además, sortear una de las exigencias de la normativa urbanística, según la cual había que incorporar necesariamente aparcamientos en los bloques de vivienda, hasta que el Ayuntamiento de Barcelona inició una modificación para flexibilizar este requisito legal en el 2017. Actualmente, tienen la opción de no incorporar aparcamiento. Además, con el ahorro económico que supone dejar de hacer aparcamiento, las cooperativas y fundaciones pueden invertir más en la calidad de las viviendas o de los espacios comunes que fomentan la convivencia y las relaciones vecinales.

## Un convenio que parte del trabajo en red entre Ayuntamiento y promotores sociales desde el 2015

El proceso que finalmente ha desembocado en la firma de este convenio se inició en el 2015, cuando se reforzó el Consejo de la Vivienda Social de Barcelona, el máximo órgano de participación en esta materia en la ciudad, con el fin de impulsar la colaboración público-comunitaria. En el marco del Consejo de la Vivienda Social, este tema lo ha trabajado la Mesa de la Vivienda Cooperativa, un espacio integrado por representantes de las cooperativas y fundaciones del sector con una participación creciente. También forman parte entidades de finanzas éticas –que contribuyen a la financiación de proyectos de vivienda cooperativa– o el mundo vecinal.

Desde entonces, y ya antes de formalizar la relación con los promotores sociales a través del convenio ESAL, el Ayuntamiento ha hecho varios procesos de licitación de vivienda dirigidos a fundaciones y cooperativas de vivienda, concretamente uno por año entre el

2016 y el 2019. En total, han supuesto hasta el momento la promoción de 569 viviendas asequibles por esta vía en los diferentes distritos de la ciudad.

Con estas primeras experiencias, Valiño explica que se han detectado algunos “límites y carencias”, que a través del convenio ESAL se quieren superar. Por ejemplo, se constató que el proceso tradicional de licitación pública dilataba mucho la construcción de las nuevas promociones, lo que encarecía los costes. Por eso, el convenio ESAL ha acabado estableciendo un procedimiento “más ágil”: serán las mismas entidades representativas del sector de la promoción social las que escogerán el mejor proyecto de construcción o de rehabilitación. Una mesa de designación, formada por representantes del Ayuntamiento y por la Asociación de Gestores de Políticas Sociales de Viviendas de Cataluña (GHS), que agrupa a los diferentes operadores de este ámbito en todo el país, estudiará las propuestas y confirmará su elección.

## La financiación de las promociones de vivienda de cooperativas y fundaciones

Otra de las trabas que el convenio quiere contribuir a superar es la de la financiación de las promociones de vivienda. Las partes implicadas han consensuado diferentes herramientas de financiación, como las siguientes:

- .. El Ayuntamiento facilitará el acceso al crédito a través del Instituto Catalán de Finanzas (ICF) y el Instituto de Crédito Oficial (ICO). Además, aportará garantías en caso de impago de más de cinco cuotas obligatorias de los créditos.
- .. El Consistorio aportará subvenciones para llevar a cabo los complejos de vivienda cooperativa. Sin embargo, una vez amortizados los préstamos recibidos para construir el edificio, el 7 % de esta subvención se tendrá que devolver. También se facilitará el acceso a subvenciones estatales para este tipo de promociones.
- .. El Ayuntamiento aportará suelo y edificios municipales sin ningún canon durante todo el periodo de amortización de los préstamos



recibidos para llevar a cabo las promociones de vivienda. Además, se bonificará un 95 % el IBI de estas promociones de vivienda cooperativa. Pero cuando se acabe el periodo de amortización sí se tendrá que aportar un canon por el suelo o los edificios municipales, por razón de 1,43 euros/m<sup>2</sup>.

- Los promotores sociales tendrán la opción de vender el 25 % de las viviendas construidas en el suelo público, cedido en derecho de superficie, para reducir las pérdidas de los primeros ejercicios de promoción y explotación. Tendrán derecho a compra preferente el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat, con el fin de destinarlas a vivienda pública.

**“Para conseguir promover vivienda cooperativa, son necesarios todos los ingredientes: el tejido social, voluntad política, el funcionariado...”**

Para Valiño, el convenio ESAL también supone un salto adelante en el trabajo en red y las sinergias entre Administración y promotores sociales y en la transparencia: “Se hace seguimiento de estas promociones de vivienda a partir de un modelo de gobernabilidad conjunta entre el Ayuntamiento y los promotores sociales, tanto durante su proceso de ejecución como, posteriormente, en el día a día de su gestión”.

Valiño concluye: “Para conseguir promover vivienda cooperativa, son necesarios todos los ingredientes. El tejido social, voluntad política, el funcionariado que ejecuta técnicamente el proyecto en el Ayuntamiento...”.

Como gran reto de futuro, explica que los firmantes del convenio ESAL se plantean la constitución de un gran operador social de vivienda en la ciudad. De hecho, el convenio prevé con esta finalidad que, una vez que las cooperativas y fundaciones hayan amortizado los préstamos para llevar a cabo las viviendas, destinarán el 50 % de sus beneficios a la constitución de este gran operador social.



Acto de bienvenida al vecindario de la promoción de vivienda cooperativa de la Chalmeta.

## 7.1.2

# La necesidad de impulsar las alianzas entre Administración y promotores sociales

De entre las diferentes formas que pueden adoptar las alianzas público-comunitarias para la promoción de la vivienda asequible, la colaboración de la Administración con las cooperativas de vivienda es una de las principales líneas de actuación que hay que seguir. “Es preciso que el sector público defienda la vivienda cooperativa y que se incluya en los planes estratégicos de todas las administraciones para garantizar este derecho social”, asegura Glòria Rubio, coordinadora de la Fundación La Dinamo y jurista. La Dinamo es una fundación que nació para promover la vivienda cooperativa a raíz de la experiencia del bloque de viviendas cooperativo de La Borda, en el distrito de Sants de Barcelona.

Desde su punto de vista, son muchos los motivos que justifican el interés público del modelo y que tienen que llevar a las administraciones a incentivarlo más. En primer lugar, destaca que imposibilita la especulación inmobiliaria, porque “se parte de la propiedad colectiva”

del bloque de viviendas por parte de la cooperativa. “Así evitamos que se disponga de esta vivienda para acabar comercializándola”, destaca Rubio.

En segundo lugar, expone que el modelo de vivienda cooperativa es participativo y pone “a las personas en el centro de la gestión, decisiones y gobierno” del proceso que implica el diseño, financiación y gestión de la convivencia en las comunidades, situándolas como “protagonistas”.

En tercer lugar, remarca que, en torno a estos bloques de viviendas cooperativas, suele generarse un *pool* de mercado social porque sus inquilinos e inquilinas tienden a recurrir a otras organizaciones de la economía social y solidaria como proveedores de los diferentes servicios necesarios para la vida comunitaria o del hogar (cooperativas de energía o alimentarias, seguros éticos, etcétera). De este modo, en torno a estas viviendas nacen nuevas alianzas entre diferentes agentes de la economía social y solidaria, que contribuyen a su crecimiento mutuo, como un “engranaje que suma y se multiplica”.

De todos modos, la coordinadora de La Dinamo reconoce que, en la actualidad, “no pueden acceder a estas viviendas todas las personas que querrían” porque el número de promociones es limitado y hay que incentivar el crecimiento. En este sentido, apunta dos grandes retos más allá de la apuesta pública por parte de las administraciones. Por una parte,

GLÒRIA RUBIO,  
coordinadora de La Dinamo:

**“Hay que conseguir suelo privado, y no solo público, para llevar a cabo viviendas cooperativas”**



considera que “hay que conseguir suelo privado, y no solo público, para llevar a cabo viviendas cooperativas”. Solo 2 de los 35 proyectos de vivienda cooperativa que se están llevando a cabo en Cataluña (17 en la ciudad de Barcelona) corresponden a suelos privados.



Al mismo tiempo, insta a destinar parte del suelo dotacional, lo que la normativa urbanística reserva a equipamientos, a las promociones de vivienda cooperativa. Eso ya se está haciendo actualmente en Cataluña para incrementar las promociones públicas y, del mismo modo, se podría hacer con el modelo cooperativo, en opinión de Rubio.

Con el fin de hacer crecer la vivienda cooperativa, pero a la vez preservar la esencia del modelo, la coordinadora de La Dinamo considera necesario “acotar” el marco legal y político para que defina los requisitos que deben cumplir los promotores sociales. “Hay que evitar la entrada de manera camaleónica de las promotoras y constructoras del mercado privado neoliberales y capitalistas, y que puedan acabar quedándose este pastel, no ayudaría en nada”, concluye.



Precisamente, en el mes de enero de este año, se dio un primer paso para construir este marco legal, con respecto a la vivienda en cesión de uso. La XES y la Federación de Cooperativas de Vivienda de Cataluña presentaron en el Parlamento una propuesta de resolución para el reconocimiento e impulso de la vivienda cooperativa en cesión de uso, que se discutirá durante el 2022 en la Comisión de Derechos Sociales de la cámara. Será la primera vez que el Parlamento de Cataluña debatirá sobre cómo impulsar la vivienda cooperativa en cesión de uso. Hasta el momento, este modelo es mencionado en la ley de cooperativas de Cataluña (Ley 12/20215), pero no dispone de una normativa específica. La ausencia de ánimo de lucro y la asequibilidad son dos de los aspectos esenciales del modelo previstos en la propuesta de resolución.

Arriba, Manel Rodríguez, de Cohabitac, y Vanesa Valiño, jefa de gabinete de la Concejalía de Vivienda y Rehabilitación del Ayuntamiento de Barcelona; en el centro, Laia Forné, La Hydra Cooperativa; y abajo, Gemma Tramullas, periodista.

MANEL RODRÍGUEZ  
(Cohabitac):

**“Aplicar políticas circunscribiéndonos a los municipios hace que perdamos potencia”**

Para la portavoz de La Hidra, Laia Forné, otro factor que puede contribuir a generar un marco político más favorable a las alianzas público-cooperativas para ampliar la vivienda asequible es el establecimiento de “nuevas métricas en los servicios públicos que midan los valores que aportan los proyectos de vivienda cooperativa [con respecto a su impacto social, la generación de nuevos modelos de convivencia, etcétera] que no sean economicistas ni mercantilistas”. Por ejemplo, el acuerdo entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Espacio Comunitario y Vecinal Autogestionado de Can Batlló prevé indicadores para medir el retorno social de todas las actividades dinamizadas en este antiguo recinto fabril de 13.000 m<sup>2</sup>, donde se encuentra el complejo de vivienda cooperativa de La Borda. Desde la XES (Red de Economía Social y Solidaria) de Cataluña también se han impulsado balances sociales comunitarios para medir el impacto de diferentes proyectos impulsados por las entidades que forman parte.

LAIA FORNÉ  
(La Hidra Cooperativa):

**“Son necesarias nuevas métricas en los servicios públicos que midan el valor que aportan los proyectos de vivienda cooperativa”**

Manel Rodríguez, representante de Cohabitac (Coordinadora de Fundaciones de Vivienda de Cataluña), añade que es fundamental que el debate sobre este marco político y normativo se aborde más allá del ámbito municipal por un doble motivo. Por una parte, expone que el proceso de diálogo para llegar a un consenso como el del convenio ESAL en Barcelona implica un gran esfuerzo y que no es viable que las fundaciones que promueven vivienda asequible negocien acuerdos como este municipio por municipio, y más teniendo en cuenta que las que forman parte de Cohabitac tienen interlocutores en estos momentos en 110 localidades.

Por otra parte, expone que la situación de emergencia habitacional se extiende mucho más allá del ámbito local y de Barcelona ciudad y está afectando a municipios de la primera y segunda corona metropolitanas. “Aplicar políticas circunscribiéndonos a los municipios hace que perdamos potencia”, asegura Manel Rodríguez, también presidente de la Fundación Salas, una de las integradas en Cohabitac.

Con el objetivo de trasladar estos debates al ámbito supramunicipal, Cohabitac, que está integrada en la Mesa del Tercer Sector Social de

Cataluña, está iniciando conversaciones con la Asociación de Municipios de Cataluña o con la Diputación de Barcelona.

Cohabitac está formada por doce fundaciones sin ánimo de lucro de toda Cataluña que promueven la vivienda asequible y proceden del sector social. Estas doce fundaciones son Hàbitat 3, promovida por la Mesa del Tercer Sector Social de Cataluña; Família i Benestar Social; la Fundació Salas; Iniciativa Social Fundació Privada; las fundaciones Habitatge per a Tots, Sergi y Mambré; Fundació Privada Factoria de Somnis; la Fundació Nou Lloc Habitatge Social; y las fundaciones privadas Patronato Santa Creu de la Selva Girona, Foment de l'Habitatge Social y Grup de Qualitat.

En estos momentos, el conjunto de estas fundaciones cuenta con un parque de más de 3.500 viviendas de alquiler social en toda Cataluña. Rodríguez destaca el esfuerzo que se ha hecho por llegar al actual volumen de vivienda social y cooperativo, pero lo sigue considerando insuficiente. "A la población no le sirve que hagamos 100-150 viviendas, tenemos que escalar el modelo". Apuesta por seguir el camino de otras regiones europeas, como Gran Bretaña, donde hay entidades sin ánimo de lucro que gestionan elevados volúmenes de viviendas. También encontramos referentes en países latinoamericanos como Uruguay, "donde la extensión de este modelo ha sido posible gracias a la organización social y la alta financiación pública, también por parte de gobiernos regionales y estatales", añade la portavoz de La Hidra, Laia Forné.

## Manel Rodríguez (Cohabitac) pide a la banca convencional que se implique en la financiación de las viviendas de los promotores sociales

Para empezar a escalar el modelo en Cataluña, Rodríguez expone cuatro aspectos clave. Por una parte, pide más suelo para los promotores sociales de vivienda, también procedente del sector privado, y conjugar eso con el reto de respetar el territorio y el medio ambiente.

También insiste en que se necesita más financiación para las fundaciones y cooperativas. En este sentido, hace un llamamiento a la banca convencional: "Necesitamos que las entidades financieras dejen de estar solo interesadas en la financiación de la promoción privada y la típica hipoteca y que entiendan que financiar estos proyectos les aportará volumen a largo plazo, aunque el tipo de interés tiene que ser bajo".

Otro de los aspectos que considera primordial es incrementar las ayudas y subvenciones públicas. En cambio, asume que las fundaciones deberán hacer un retorno social por las ayudas recibidas; por ejemplo, reinvertiendo en más vivienda asequible cualquier margen económico que puedan generar las promociones que gestionan, una vez amortizados los préstamos para sacarlas adelante.

Finalmente, destaca que es necesaria una gestión más profesionalizada de las promotoras sociales de vivienda: "Tiene que existir la figura del promotor que entienda que su actividad es industrial, como cualquiera que produce un bien de primera necesidad, sin ánimo de lucro ni especulación". Por eso, también hace un llamamiento a los profesionales de la promoción, la arquitectura, la ingeniería... a invertir sus recursos y capacidades en las promociones de vivienda social y cooperativa.

# Dos referentes internacionales de vivienda cooperativa

## Los Países Bajos, líderes europeos en vivienda cooperativa y asequible

“Nosotros somos el país europeo con más vivienda cooperativa”, expone Robin Van Leijen, el director ejecutivo de AEDES, entidad que representa a 310 promotores sociales de vivienda sin ánimo de lucro de los Países Bajos, donde los orígenes del cooperativismo de viviendas se remontan a finales del siglo XIX. Los Países Bajos son la zona de Europa con un porcentaje más alto de vivienda social, que ronda el 30 % del total del parque inmobiliario del país, y la gran mayoría está gestionado por cooperativas.

Las alianzas con actores privados también son clave para garantizar la financiación de la vivienda social en los Países Bajos. “Desde 1995 no hemos recibido subsidios directos del Estado para la nueva construcción”, expone Van Leijen, que explica que el sistema se basa fundamentalmente en la solicitud de préstamos a entidades financieras a bajo tipo de interés, que después las asociaciones de vivienda devuelven a partir de las fuentes de ingresos que autogeneran.

ROBIN VAN LEIJEN,  
director de la asociación AEDES (de promotores sociales en los Países Bajos):

**“Desde 1995 no hemos recibido subsidios directos del Estado”**

“La espina dorsal de este sistema de financiación es el fondo de garantía de la vivienda social de los Países Bajos”, expone el director ejecutivo de AEDES. Este sistema de garantías se basa en un sistema de tres niveles (véase la tabla 2). En caso de que una asociación de vivienda no pudiera amortizar el préstamo, podría recurrir primero al fondo de garantía de las mismas asociaciones de vivienda. Si este fondo de garantía llegara a agotarse, podría recurrir al apoyo del resto de los miembros de AEDES. Finalmente, en un tercer nivel, se podría recurrir a la garantía gubernamental. “Pero eso nunca ha ocurrido”, puntualiza Van Leijen.

**TABLA 2. SISTEMA DE GARANTÍAS EN QUE SE BASA EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA COOPERATIVA EN LOS PAÍSES BAJOS**

<b>Nivel 1</b>	Fondo de garantía de las <i>housing associations</i> . Si algún miembro no puede satisfacer sus obligaciones, todo el mundo puede aprovechar este fondo.
<b>Nivel 2</b>	Si algún miembro no puede repagar los préstamos, el resto deben prestarle apoyo y financiar esta deuda.
<b>Nivel 3</b>	Garantía gubernamental. El Gobierno garantiza el fondo de garantía. Si no hay bastantes recursos con los de los dos niveles anteriores, lo cubre el Gobierno.

A través de este sistema de financiación, se puede sustentar un modelo de vivienda cooperativa asequible, que, en el caso de los Países Bajos, se dirige de forma prioritaria a las personas con más dificultades económicas. En el caso de las viviendas gestionadas por AEDES, el alquiler mensual se sitúa en torno a los 500 euros mensuales, en un país donde el salario medio se sitúa en 4.570 euros mensuales, y el salario mínimo, en 1.725 euros, según datos oficiales del 2020.

El sistema de vivienda cooperativa de los Países Bajos también se caracteriza por implicar a los inquilinos e inquilinas en la gestión de los edificios. Los inquilinos quedan representados en el Consejo Supervisor del Fondo de AEDES y, por ejemplo, para llevar a cabo la rehabilitación de un edificio, el 70 % de sus inquilinos e inquilinas deberían estar de acuerdo. La cultura de la participación está instaurada entre los inquilinos y es que, en los Países Bajos, las organizaciones que los defienden también participan en las negociaciones sobre los precios de los arrendamientos con los propietarios y la Administración.



## Suiza, cooperativas de vivienda participativas e involucradas con la comunidad

En Suiza, el cooperativismo de vivienda también se remonta a finales del siglo XIX y representa una parte importante del parque residencial del país (8 %), si bien no tan extenso como en el caso de los Países Bajos. En total, existen 1.500 cooperativas de vivienda, que representan más de 160.000 hogares.

Las cooperativas de vivienda trabajan en estrecha colaboración con la Administración, especialmente en el ámbito local, pero también con la Oficina Federal de Vivienda. "Son una pieza clave del sistema de políticas de vivienda", expone Mirja Serrao, presidenta de ABZ, la principal cooperativa de vivienda de Suiza, que cuenta con cerca de 7.800 miembros y gestiona un parque de unas 5.000 viviendas en Zúrich y su entorno. Según Serrao, "el principal apoyo que presta la Administración a las cooperativas es el suelo", que cede en derecho de superficie a estas, además de apoyo financiero en algunos casos.

El volumen de viviendas gestionado por la cooperativa ABZ, cuyo origen se remonta a 1916, sobresale especialmente en un contexto como el suizo, donde más del 70 % de las cooperativas del sector gestionan menos de cien hogares. Hay que destacar que la totalidad de viviendas gestionadas por ABZ son en modalidad de alquiler. No es extraño, teniendo en cuenta que Suiza es el país de Europa con un porcentaje más alto de inquilinos (60 %).

Con respecto a los precios de las viviendas cooperativas, la presidenta de ABZ expone que se sitúan de media entre un 27 % y un 36 % por debajo del precio de mercado. Las cooperativas de vivienda también cuentan con mecanismos para garantizar la asequibilidad de las viviendas de forma permanente y evitar el uso especulativo. Mirja Serrao aclara que, a diferencia de los Países Bajos, "las cooperativas de vivienda no están

enfocadas prioritariamente en las personas con dificultades económicas, sino en el conjunto de la población en términos generales". Algunas de ellas también se dirigen a colectivos específicos (personas mayores, personas refugiadas, familias monoparentales con espacios comunes para la crianza de los niños y niñas...).

Más allá de garantizar un precio asequible de la vivienda, las cooperativas quieren generar un modelo de vida comunitaria y de convivencia en torno a los edificios que promueven. Mirja Serrao explica: "Para poder vivir en una de estas viviendas, hay que ser miembro de la cooperativa y, por eso, hay que adquirir una parte de su capital social". Los diferentes socios y socias de la cooperativa pueden participar en los procesos de toma de decisión en torno a los aspectos que afectan a la vida en comunidad. Además, los inquilinos de los bloques de viviendas escogen a los integrantes de una comisión que se ocupa de diferentes aspectos de la vida social y comunitaria.

La convivencia se ve dinamizada por el mismo diseño arquitectónico de los edificios (con espacios comunes como lavanderías, salas de reuniones o para fiestas, etcétera). A la vez, se fomentan los vínculos de las comunidades con el tejido social y vecinal del barrio donde están situadas.

Para Serrao, otro criterio de importancia creciente a la hora de promover las viviendas cooperativas es la sostenibilidad. Para la construcción, se apuesta por materiales sostenibles como la madera y se diseña las viviendas para que sean eficientes energéticamente. Además, se promueve que las comunidades minimicen y hagan un uso eficiente de la energía, ya sea a través de actividades de sensibilización o marcando límites para que cumplan ciertos estándares.

Para minimizar el impacto ambiental, las cooperativas tratan de ocupar la mínima superficie de suelo posible para cubrir las necesidades de vivienda de sus inquilinos e inquilinas. Vinculadas a este criterio, Serrao añade que existen normas que regulan el número de personas que tienen que ocupar cada vivienda según sus dimensiones, entre otras

cuestiones, para evitar que esté infraocupada y que, por lo tanto, no se optimice el uso.

"La mayor parte de la financiación de estas viviendas viene de bancos convencionales, fondos de pensiones, aseguradoras, también cooperativas financieras...", explica la presidenta de ABZ. Desde el propio movimiento de cooperativas de vivienda se han generado, además, algunas herramientas financieras comunes, "para facilitar que puedan presentar las garantías necesarias para adquirir estos créditos". Serrao explica que las principales cooperativas de vivienda del país se han organizado desde el 2003 en una confederación común para resolver sus necesidades compartidas de financiación y también para trasladar conjuntamente sus demandas a la Administración.

Además, cabe destacar que "las propias comunidades cuentan con herramientas para financiar proyectos sociales, culturales y ecológicos relacionados con el mundo de la vivienda", elegido por los propios residentes a través de procesos participativos, explica Serrao. Concretamente, cuentan con un fondo de solidaridad, que los diferentes inquilinos e inquilinas ayudan a alimentar aportando 5 francos al mes, tanto en el ámbito local como en el nacional e internacional. Desde Suiza, apoyan así la extensión del cooperativismo de vivienda dentro y fuera de sus fronteras.

MIRJA SERRAO (ABZ):

**"Las propias comunidades cuentan con herramientas para financiar proyectos sociales, culturales y ecológicos relacionados con el mundo de la vivienda"**



# La colaboración del sector público con la comunidad

Grupos sociales y plataformas ciudadanas que defienden el derecho a la vivienda o la asequibilidad de su precio, comunidades de vecinos y vecinas que se autoorganizan para construirse su propia casa... Son solo algunos de los ejemplos de las formas que pueden tomar las alianzas público-comunitarias, más allá de las relaciones entre la Administración y promotores sociales. En este apartado, exponemos algunos ejemplos de índole diversa de Londres, Bolonia y Alemania.

## Londres: los *community land trust* como ejemplo de autoorganización ciudadana ante la crisis de la vivienda

Un primer ejemplo de organización comunitaria para promover la asequibilidad de vivienda son los *community land trust* (CLT). Son el resultado de la organización colectiva de vecinos y vecinas de una zona para adquirir terrenos para hacerse su propia casa. En cierto modo, este modelo es contrario a la vivienda en cesión de uso, descrito anteriormente. Si, en la vivienda en cesión de uso, el suelo es público y es cedido en derecho de superficie a la cooperativa que promueve el edificio, en un CLT los terrenos son privados y propiedad colectiva de los diferentes vecinos y vecinas que están involucrados. Si, en la vivienda en cesión de uso, el edificio es de propiedad colectiva del conjunto de socios y socias de la cooperativa, en un CLT cada hogar corresponde a una de las personas involucradas en el proyecto.

Este es un modelo que nació en los Estados Unidos en la década de los setenta del siglo XX, cuando fue impulsado por activistas norteamericanos involucrados en la lucha por los derechos civiles, según la web Community Wealth. El modelo también se ha empezado a extender a otros lugares del mundo, en el caso europeo, especialmente en el Reino

HANNAH EMERY-WRIGHT, gestora de los *community land trust* de Londres:

**“Son una muestra de la autoorganización ciudadana ante la crisis de asequibilidad de la vivienda en la ciudad”**



Ejemplo de *community land trust* en Londres.

Unido y en Bruselas, donde se implementó ya bien entrado el siglo XXI. En cada zona donde se implementa, el modelo presenta características propias, pero siempre se basa en la propiedad colectiva del suelo para promover el acceso a la vivienda asequible y, a la vez, para desarrollar otras actividades de interés social y comunitario (centros culturales, educativos, comercios de proximidad, etcétera). La organización de personas que promueve el CLT no tiene ánimo de lucro y cuenta con normas para garantizar que tanto la propiedad colectiva del suelo como la asequibilidad de las viviendas se mantiene perpetuamente.

En el caso de Londres, la gestora de los *community land trust* de la capital británica, Hannah Emery-Wright, explica que los CLT “son una muestra de la autoorganización ciudadana ante la crisis de asequibilidad de la vivienda en la ciudad”.

El precio de venta de las casas del CLT de Londres se fija según el nivel de renta medio del barrio donde están situadas y, en las promociones que gestiona actualmente, suele situarse en torno a 30.000 libras para pisos de una habitación, un tercio de lo que costaría en el mercado libre.

En caso de que las casas fueran revendidas, habría que respetar siempre las normas acordadas en el seno de la

misma comunidad con respecto a la limitación de precios. “La vivienda debe ser asequible genuinamente, es decir, adaptada a los sueldos, y eso se tiene que proteger de manera permanente”, remarca Emery-Wright.

También destaca el potencial transformador de estas comunidades: “No se trata solo de construir casas y de crear una nueva manzana dentro de ciudad, sino de garantizar que las comunidades están protegidas y mantienen una unidad”. En los CLT de Londres, en muchos casos, no solo se incluyen viviendas, sino también servicios que están asociados, como equipamientos comunitarios o tiendas.

La organización comunitaria es fundamental para la articulación de los CLT de Londres. Actualmente, el CLT de Londres tiene cerca de 3.000 miembros, que pueden dar su opinión y votar en los procesos de toma de decisión. Para ingresar se pide una cuota simbólica de una libra.

Es precisamente gracias a la organización comunitaria que se pueden encontrar vías de financiación para las promociones de vivienda. Más allá de recurrir a la financiación privada (de inversores sociales, del crédito hipotecario...), para el desarrollo de los CLT de Londres, se ha contado también con fondos europeos, concretamente del proyecto SHICC (Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities), financiando con los FEDER (Fondos Europeos de Desarrollo Regional). El Brexit pondrá fin a la posibilidad de seguir recibiendo estos fondos, pero el CLT de Londres mantiene la voluntad de seguir intercambiando experiencias y buenas prácticas con las comunidades que por toda Europa impulsan CLT y otras alternativas de vivienda.

## Los primeros hogares de un CLT de Londres se acabaron en el 2016

El primer *community land trust* (CLT) que se puso en marcha en Londres fue el de S. Clements, situado en la zona este de la ciudad. En este emplazamiento, acabaron en el 2016 los primeros 23 hogares, del total de 252 que quiere impulsar el CLT. Los hogares acabados se han realizado a partir de la rehabilitación de una fábrica antigua y, aparte de estos, se construirán otros nuevos en los terrenos contiguos, según se expone en la web London CLT.

Esta primera experiencia, que ahora se está trabajando para replicar en otros puntos de la ciudad, ha servido para "probar el modelo y reorientar el camino hacia otros proyectos", según la gestora de los CLT de Londres. Expone que vecinos y vecinas de Lewisham están promoviendo viviendas, a través de otro CLT, con fondos de la misma comunidad. En esta zona del sur de Londres prevén dar alojamiento a once familias durante el 2022. Asimismo, también hay proyectos para implantar nuevos CLT en zonas como Peckham, Brasted Close o Bamford.



Emily Marion Clancy, teniente de alcalde del Ayuntamiento de Bolonia.

## Bolonia: la incidencia de las demandas ciudadanas en la política de vivienda

Otro ejemplo de alianzas público-comunitarias para la promoción de vivienda asequible se encuentra en la ciudad italiana de Bolonia, en este caso por la incidencia que los movimientos sociales y grupos ciudadanos han tenido en la planificación de políticas municipales y proyectos en esta materia.

En la última década, "Bolonia se ha convertido en una de las ciudades con el alquiler más caro de Italia", reconoce Emily Marion Clancy, teniente de alcalde del Ayuntamiento de Bolonia. En esta ciudad, el precio medio de un alquiler es de 761 euros mensuales, en el caso de una vivienda de 85 m<sup>2</sup> en una zona media, según el portal estadístico Expatistan. Estos precios solo se ven superados por algunas de las ciudades más turísticas de Italia, como Milán, Roma o Venecia.

En Bolonia se calcula que hay 6.000 personas que viven bajo el umbral de la pobreza y que no pueden acceder a una vivienda adecuada. En el caso de los pisos arrendados, el porcentaje de hogares que tienen atrasos en el pago del alquiler se ha incrementado del 10 % al 24 % entre el 2020 y el 2021 en toda Italia, en el contexto de la pandemia (Housing Europe, 2021). Esta problemática se ve agravada por la escasez de vivienda social y pública. En el caso concreto de Bolonia, se dispone de cerca de 12.000 viviendas públicas, donde viven 25.000 personas de los 390.000 habitantes de toda la ciudad. Se trata de las personas con más dificultades económicas.

## Las personas jóvenes de Bolonia se movilizan por el derecho a la vivienda

Las dificultades de acceso a la vivienda en la ciudad han llevado recientemente a la ciudadanía a autoorganizarse para reivindicar al Ayuntamiento, a través de una campaña, mejoras para garantizar el derecho a la vivienda. La campaña la han impulsado especialmente jóvenes profesionales y estudiantes, y se han recogido más de 2.000 firmas con este fin.

Como ciudad universitaria, Bolonia recibe cerca de 35.000 estudiantes anualmente, lo que tiene un alto impacto en la vida de una ciudad. Los jóvenes son a la vez uno de los colectivos con más dificultades de acceso a la vivienda en toda Italia. La edad media de emancipación de Italia se sitúa en 30 años, frente a la media de 26 del conjunto de la UE. Normalmente, queda fuera del alcance de las personas jóvenes, con sueldos bajos, comprarse una casa, en un país que, igual que España, tiene “una fuerte cultura de la propiedad”, explica la teniente de alcalde de Bolonia. El 80 % de la población italiana vive en un piso de propiedad, pero solo el 6 % es menor de 35 años.

A raíz de la campaña protagonizada por los jóvenes, las diferentes formaciones políticas representadas en el Consistorio debatieron cómo articular un plan para dar respuesta a los déficits de vivienda asequible en la

ciudad. En estos momentos, las prioridades principales del Ayuntamiento de Bolonia para facilitar el acceso al derecho a la vivienda son las siguientes: hacer crecer y consolidar el parque de vivienda público y social, especialmente de alquiler; dar apoyo económico y financiero a las personas que tienen dificultades para pagar el alquiler a precio de mercado; prevenir los desahucios; y empezar a promover las modalidades cooperativas y colaborativas de vivienda.

Con respecto al parque residencial asequible, Emily Marion Clancy explica: “El Ayuntamiento ha decidido que la vivienda pública no tenga la opción de compra y sea únicamente de alquiler”. Para incrementar el parque público, el Ayuntamiento de Bolonia ha establecido que habrá que destinar a este fin al menos el 30 % de las viviendas de todos los nuevos edificios que ocupen una superficie superior a los 20.000 m<sup>2</sup>.

La teniente de alcalde de Bolonia aclara que el incremento del *stock* de vivienda pública y social se hará especialmente no a partir de la nueva construcción, sino de la rehabilitación de inmuebles ya existentes en la ciudad, procesos que se aprovechan también para mejorar la eficiencia energética de los edificios. En la ciudad se están fomentando programas de captación de vivienda, a través de la compra de pisos en el sector privado, tanto de empresas como de particulares, para destinarlos al alquiler público. Otra línea de actuación que se está reforzando es el apoyo financiero a personas que tienen dificultades para costear el precio del alquiler.

De cara al futuro, avanza que el Ayuntamiento está estudiando poner en marcha “agencias sociales para la vivienda” que actúen como mediadoras entre personas propietarias e inquilinas, para convencer a los primeros de que arrienden sus casas a personas con dificultades socioeconómicas, aportando garantías por parte del Consistorio en caso de impago.

EMILY MARION CLANCY,  
teniente de alcalde del Ayuntamiento de Bolonia:

**“El Ayuntamiento ha decidido que la vivienda pública no tenga la opción de compra y sea únicamente de alquiler”**

## Porto 15, la primera experiencia de vivienda colaborativa en la ciudad para jóvenes menores de 35 años

La primera vivienda cooperativa de la ciudad y una de las primeras experiencias de convivencia en el conjunto del país es Porto 15, dirigido a cubrir las necesidades de alojamiento de jóvenes de menos de 35 años.

Porto 15 es una residencia colaborativa, con financiación pública, que se ha realizado a partir de la recuperación y rehabilitación de un edificio del centro histórico de la ciudad en el barrio Manifattura delle Arti, que pertenecía al patrimonio público de Bolonia. Los propios jóvenes que viven allí participaron en el proceso de diseño y planificación del edificio, con espacios comunes para dinamizar la convivencia, así como en la elaboración de la normativa que regula la vida en comunidad.

Este proyecto ha sido posible gracias a las alianzas de múltiples actores, desde los propios jóvenes, que solicitaron participar en el proyecto y fueron seleccionados de acuerdo con su perfil y las plazas y tipo de alojamientos disponibles, hasta la Administración (tanto local como estatal), pasando por la cooperativa que dinamiza el proceso de *cohousing* (SuMisura) o la empresa del sector inmobiliario que se ha ocupado de la rehabilitación del edificio (ACER).

A partir de esta primera experiencia, el Ayuntamiento sigue trabajando para poder extender este modelo en la ciudad. Incluso se ha aprobado un cambio del Reglamento de planificación urbana de la ciudad, para promover la modalidad de hábitat colaborativo.





## **Involucrar a los inquilinos e inquilinas en la gobernanza de alquileres: el ejemplo de Alemania**

Finalmente, un tercer ejemplo de alianzas público-comunitarias está relacionado con la necesidad de involucrar a los inquilinos e inquilinas en la gobernanza de las condiciones que afectan a los pisos de alquiler. Así lo defienden organizaciones como la Unión Internacional de Inquilinos (IUT, por sus siglas en inglés), que está representada en 47 países de todo el mundo.

En general, la participación en la gobernanza de los alquileres se puede articular principalmente a partir de dos modalidades. Una es la participación de los inquilinos e inquilinas de viviendas cooperativas en la gestión de los edificios y la toma de decisiones sobre la vida en comunidad, como se ha expuesto en el apartado anterior.

La otra es la centrada en el consumidor, que es la que incluye a las asociaciones de inquilinos en los procesos de negociación para fijar las condiciones y precios de los alquileres, junto con la Administración y los representantes de los arrendadores. Son procesos similares a los de negociación colectiva para fijar las condiciones laborales y salariales. El resultado del acuerdo es vinculante. Si los propietarios no lo respetaran, un tribunal establecido al efecto los podría obligar a hacerlo (Naciones Unidas y Housing Europe, 2021). A continuación, se profundiza en el ejemplo de Alemania.

## **Alemania: las asociaciones de inquilinos también ofrecen protección legal**

En Alemania, se pactan los valores de una tabla de precios, que fija los umbrales de las rentas del alquiler, según las características de la vivienda, la zona donde se encuentra, etcétera. La negociación de esta tabla de precios entre las diferentes partes involucradas se remonta a 1975.

La asociación más importante del país en la representación de los inquilinos es el Deutscher Mieterbund (DMB), que engloba a 20 organizaciones locales de inquilinos de Alemania y cuenta con un equipo de 1.300 profesionales y 2.500 personas voluntarias. Los inquilinos pagan una pequeña cuota a esta asociación para que los represente y les dé apoyo en diferentes cuestiones relacionadas con los arrendamientos.

Las asociaciones de inquilinos también asesoran a los inquilinos sobre aspectos jurídicos de la regulación de los arrendamientos o sobre los servicios públicos a los que pueden optar en busca de diferentes tipos de ayuda. Muchas asociaciones de inquilinos ofrecen un seguro de protección legal, que cubriría los costes de un litigio en caso de denunciar ante los tribunales a un propietario que incumpliera la regulación

de arrendamientos. De hecho, las asociaciones de inquilinos de Alemania fundaron su propia compañía de seguros en 1983: la German Tenants' Association Legal Protection Insurance AG (Naciones Unidas y Housing Europe, 2021).

La madurez de las asociaciones de inquilinos en Alemania ha permitido, pues, ampliar el abanico de apoyos y ayudas que ofrecen a los inquilinos, más allá de representarlos en las negociaciones sobre los umbrales de precios. 🏡

## ¿Se puede involucrar a los inquilinos en la negociación del precio del alquiler en España?

Alejandro Inurrieta, economista experto en vivienda y expresidente de la Sociedad Pública de Alquiler estatal, defiende la necesidad de importar a España un modelo de negociación tripartita para acordar los precios de los arrendamientos. Considera que los sindicatos de inquilinos creados durante los últimos años podrían representar a los inquilinos en las negociaciones, pero alerta de la dificultad en encontrar interlocutores entre los arrendadores: “El mercado de arrendamientos español no está suficientemente maduro. Cada vez hay más profesionales, pero todavía hay un universo muy importante de pequeños propietarios que no querrán ser representados por nadie, porque no declaran a hacienda y prefieren mantenerse en la opacidad”.

Para revertir esta situación, Inurrieta considera necesario que toda la oferta “salga a la luz, se profesionalice, se pueda identificar dónde se encuentran los pisos arrendados y exista un registro oficial y público de todos los contratos de alquiler del Estado”.





# 08

## Ampliar el parque de vivienda asequible con criterios de sostenibilidad



El objetivo de promover la asequibilidad de la vivienda debe unirse necesariamente, en un contexto de emergencia climática, con el de fomentar la sostenibilidad de los edificios. Los datos muestran la urgencia de hacerlo: el sector de la edificación genera el 40 % del consumo energético de la UE y el 36 % de la emisión de gases de efecto invernadero, según datos de la UE del 2020. En esta situación, cada vez cobran más fuerza los modelos de construcción sostenible.

Son diversos los requisitos que hay que promover para avanzar en esta dirección. Uno es la propia adecuación e integración del edificio en las condiciones de su hábitat natural, como defiende la disciplina de la bioconstrucción, que puede ayudar a mejorar las condiciones de ventilación o iluminación natural del edificio o a reducir su exposición a campos electromagnéticos. Estas condiciones pueden facilitar al mismo tiempo la reducción de los consumos de energía de la vivienda y repercutir favorablemente en la salud y bienestar de sus inquilinos e inquilinas, de acuerdo con el blog *Arquitectura y Salud* de la arquitecta especializada en este tema, Carmen Espinosa Rufat.

Un segundo factor que tener en cuenta es la elección de materiales de construcción. Se pueden utilizar recursos sostenibles para construir la estructura de los edificios como piedra, ladrillos de cerámica, bloques de tierra, fajos de paja comprimidos, etcétera. En la bioconstrucción, también son fundamentales los aislamientos de los edificios, para lo que se pueden utilizar materiales como corcho, fibra de madera, celulosa, cáñamo, lino, fibra de coco, paja o algodón.

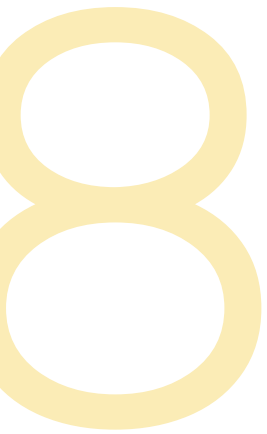
Con respecto al proceso constructivo, hay que velar por minimizar la generación de residuos y el gasto energético durante los trabajos de edificación o por fomentar el reciclaje de los recursos utilizados.

Durante el transcurso de una obra, se pueden establecer mecanismos para reciclar los residuos generados tanto con respecto a los materiales de construcción sobrantes (madera, ladrillo, metal...) como de cualquier resto generado por el personal de la obra (de plástico, papel, yeso, etcétera).

La sostenibilidad del edificio también depende en gran medida de las características con que haya sido diseñado y de sus fuentes de suministro energético. Hay que potenciar un buen aislamiento térmico, una ventilación adecuada, un buen aprovechamiento de la iluminación natural, la instalación de equipos y electrodomésticos eficientes energéticamente o el uso de energías renovables (solar térmica, fotovoltaica...) (Ramírez-Zarzosa, 2012).

En definitiva, el criterio de sostenibilidad debe tenerse en cuenta durante todo el proceso constructivo y durante todo el ciclo de vida del edificio. Este modelo pasa por alinear al máximo la promoción de vivienda con los criterios de la economía circular: el modelo en que, cuando un producto llega al final de su ciclo de vida, se mantiene dentro de la economía siempre que sea posible. La cuadratura del círculo se consigue aplicando el principio de las tres R: el reciclaje, la recuperación y la reutilización.





## La industrialización, un proceso que facilita la sostenibilidad de la construcción

Algunas técnicas y procesos constructivos pueden contribuir a la sostenibilidad de la edificación. Una de ellas, todavía incipiente pero con una tendencia creciente en el Estado español, es la construcción industrializada. Fundamentalmente, se basa en la fabricación de las diferentes partes o módulos que conforman una vivienda en un entorno industrial controlado, para después transportarlos y acoplarlos en el sitio donde se emplazará el inmueble, después de los trabajos de adecuación del suelo y de cimentado (AEC, 2013).

La industrialización se encuentra, pues, a medio camino entre la construcción tradicional y la prefabricación de viviendas. En el primer caso, prácticamente la totalidad del proceso constructivo se lleva a cabo en el solar donde se ubica la vivienda, mientras que, en el segundo caso, se hace al 100 % en una nave industrial. En cambio, en el caso de la industrialización, se hacen en una fábrica las diferentes partes o módulos de la vivienda, que se acaban de acoplar *in situ*, según se explica en la web de la empresa Arrevol, especializada en construcción sostenible.

### **La industrialización contribuye a minimizar los residuos, el consumo de energía y el impacto ambiental del proceso constructivo**

Con respecto a un proceso de construcción tradicional, la industrialización presenta varias ventajas para fomentar la sostenibilidad en la edificación. El hecho de fabricar los diferentes módulos de una vivienda en un entorno industrial permite reducir los consumos de energía, los residuos de obra, la generación de polvo o de ruido o la contaminación asociada al transporte de materiales. También hay que tener en cuenta que, como las viviendas industrializadas se hacen a partir del ensamblaje de módulos, pasado su proceso de vida útil, se podrían desmontar y aprovechar los componentes.

## Reducción de los tiempos de construcción y más control de la calidad y la seguridad

El proceso de industrialización tiene muchas otras ventajas, en comparación con el método tradicional. Por ejemplo, permite reducir el tiempo de construcción –lo que también favorece la reducción de costes–, ya que permite desarrollar en paralelo varias tareas que, en el caso del método tradicional, se tienen que hacer de manera consecutiva (por ejemplo, se pueden ir haciendo módulos de la vivienda en la fábrica, mientras que se va adecuando el suelo) (AEC, 2013).

Otra ventaja de la industrialización es que permite garantizar niveles más altos de calidad de los componentes de la vivienda, ya que en un entorno industrial controlado se puede supervisar mejor el cumplimiento de determinados estándares constructivos, así como detectar y corregir errores de manera más inmediata. El margen de error a la hora de construir las viviendas en un entorno controlado es mucho menor que en los trabajos que se desarrollan directamente en el solar de la vivienda, al aire libre, a través del método tradicional. El uso de la tecnología, para la digitalización del diseño arquitectónico de la vivienda y para el posterior control y monitorización de su ejecución en la fábrica, también facilita el proceso de industrialización.

Con respecto a la prevención de los riesgos laborales de los trabajadores y trabajadoras de la obra, la industrialización ofrece más garantías de seguridad que las que tienen los obreros que

trabajan en solares al aire libre, donde, además, están expuestos a las condiciones meteorológicas (AEC, 2013).

Por todo eso, los procesos de industrialización cada vez generan más interés entre los agentes que intervienen en la construcción de viviendas (del sector inmobiliario, del ámbito de la arquitectura, de la Administración pública...). Actualmente, solo se aplica este proceso en el 1 % de las viviendas que se construyen en el Estado español, según la Plataforma de Edificación Passivhaus. Sin embargo, se espera que, con el paso del tiempo, España se pueda acercar a los niveles de industrialización de otros países del entorno europeo: en Alemania, este porcentaje es del 9 %; en Holanda, del 50 %; y en Suecia, representa casi la totalidad de la producción.



Solar en obras destinado a vivienda pública

## Los retos para hacer crecer la industrialización en el Estado español

Para extender la industrialización al sector de la construcción español, hay que afrontar varios retos. Uno de los más importantes tiene que ver con la inversión inicial que requiere su implementación. Aunque, después de ponerse en marcha, un proceso de industrialización contribuye a reducir los tiempos y costes constructivos, dotarse de la tecnología, equipamientos y recursos para llevarlo a cabo

requiere de una inversión inicial que puede disuadir a los promotores que busquen la máxima rentabilidad a corto plazo.

Es necesario, pues, que varios agentes del sector, que crean en el beneficio que reportará su implementación a medio y largo plazo, unan esfuerzos con el fin de impulsar la industrialización. De este modo, se podrá incrementar progresivamente el volumen de vivienda industrializada en España.

En el campo de la promoción pública, la Administración también se enfrenta al reto de implementar procesos de construcción industrializada que pueden contribuir no solo a la sostenibilidad de la edificación, sino a promover vivienda asequible con más rapidez en un contexto de emergencia habitacional. Algunos de los principales obstáculos tienen que ver con las dificultades de promover la industrialización con el tradicional modelo de licitación de vivienda, delimitado por el marco normativo de la ley de contratos del sector público, como exponemos a continuación.



Construcción del proyecto  
Cirerers de vivienda cooperativa.

# 8.1.1

## Promover la industrialización desde el sector público

Para promover la industrialización en el proceso de construcción, es fundamental el trabajo colaborativo de las diferentes partes implicadas en el desarrollo de las viviendas (arquitectos, promotores, industriales...), pero esta relación de colaboración se ve muy dificultada por el modelo tradicional de licitación pública. Joan Carles Melero, director de los servicios técnicos del IMHAB, justifica así por qué el Ayuntamiento de Barcelona ha empezado a impulsar y estudiar nuevos mecanismos de licitación pública dentro del margen legal de la ley de contratos para facilitar la industrialización.

### Los inconvenientes de la licitación tradicional para implementar la industrialización

El modelo de licitación tradicional empieza con la adjudicación del proyecto arquitectónico y del proyecto ejecutivo, que concreta cómo se llevarán a cabo las obras para desarrollar el edificio. Una vez que el proyecto ejecutivo está cerrado, se licita la ejecución de las obras a una empresa constructora. Esta fragmentación de las diferentes fases que implica la promoción de la vivienda pública en diferentes concursos dificulta la colaboración entre las diferentes partes implicadas, necesaria para los procesos

JOAN CARLES MELERO, director de los Servicios Técnicos del IMHAB:

**El modelo de licitación tradicional “da poco margen de confianza a la Administración para negociar situaciones singulares”**

de industrialización. De acuerdo con el modelo de licitación tradicional, la empresa constructora y el equipo redactor inician su relación profesional justo cuando empiezan las obras, en una fase muy tardía, en opinión de Melero.

Melero añade que, de acuerdo con el modelo tradicional de licitación, el proyecto arquitectónico también se tiene que elaborar teniendo en cuenta el principio de máxima concurrencia, es decir, teniendo en cuenta características y técnicas de construcción que puedan cumplir un amplio número de empresas. Alerta de que “lo que inicialmente estaba pensado para garantizar la máxima concurrencia, ahora puede ser un obstáculo para que las técnicas constructivas más innovadoras, entre ellas muchas vinculadas a la industrialización, puedan tenerse en cuenta en los procesos de licitación pública”. Por ejemplo, empresas que promueven sistemas de construcción innovadores para compactar viviendas o para utilizar aluminio reciclado con sistemas de ensamblaje fáciles y rápidos quedarían excluidas de la promoción pública por esta vía.

Finalmente, expone una tercera desventaja del modelo tradicional: "Da poco margen de confianza a la Administración para negociar situaciones singulares", como la que se produjo a raíz de la crisis económica y financiera que empezó en el 2008, después de la burbuja inmobiliaria. Por la bajada de los precios de los materiales de construcción que implicó la crisis, el IMHAB acabó reduciendo el importe que concedía a los adjudicatarios de las promociones de vivienda pública hasta un 30 % a partir del 2011. Si en el año 2010 se concedían hasta 980 euros por m<sup>2</sup> construido, este importe se redujo a 695 euros entre los años 2011 y 2016. Posteriormente, a partir del 2017, esta cifra ya se volvió a situar en torno a los 1.000 euros por m<sup>2</sup>.

Así pues, aquellas empresas a las que se adjudicó la construcción de vivienda pública al final del ciclo de la crisis económica, por ejemplo, en el 2016, se encontraron en una situación de desventaja para acabar las promociones correspondientes, respecto de aquellas que ganaron los concursos solo un año después. Algunas de ellas, incluso, tuvieron dificultades para acabar las promociones de vivienda pública o renunciaron a hacerlo. En este texto, Melero asegura: "La ley de contratos, independientemente de que el empresario tenga o no razón, no da margen para equilibrar el contrato. Él tiene un presupuesto cerrado".

## El concurso de proyecto y obra, una primera alternativa a la licitación tradicional

Para tratar de superar las limitaciones del modelo tradicional, el IMHAB ha tratado de implementar cambios en el sistema de licitación, pero siempre respetando su obligación de ajustarse a la ley de contratos del Estado. Una primera fórmula es el denominado concurso de proyecto y obra, que ya se ha llevado a la práctica, por ejemplo, en la adjudicación de cuatro promociones de vivienda industrializada en Sant Martí, que tendrán cerca de 150 pisos, que se hizo en agosto del 2021.

Mediante este sistema, se adjudica mediante un único concurso la redacción del proyecto arquitectónico y la ejecución de la obra. De este modo, "la colaboración del redactor del proyecto y del contratista se produce desde el minuto cero, porque tienen que hacer una propuesta conjunta", expone Melero.

En este concurso, las empresas aspirantes deben superar un proceso en dos fases. En la primera, donde pueden obtener un máximo de 35 puntos, se valora la calidad arquitectónica del proyecto, lo que va a cargo de un jurado

en que los miembros del IMHAB son minoría y que está formado mayoritariamente por profesionales independientes. En la segunda fase (65 puntos restantes), se valoran criterios objetivos vinculados a las siguientes cuestiones: la reducción del impacto ambiental (hasta 25 puntos), la reducción de los plazos de construcción (hasta 25 puntos), la oferta económica (hasta 9 puntos) y la mejora de la garantía posventa (hasta 6 puntos).

Por una parte, el hecho de conceder un 25 % de la puntuación total del concurso partiendo de criterios ambientales facilita que las empresas que están promoviendo el uso de materiales más sostenibles en la construcción y que están innovando con este objetivo tengan más oportunidades para participar. Así ha sucedido en el concurso desarrollado según este modelo, para desarrollar las promociones de vivienda asequible de alquiler en Sant Martí, al que se han presentado empresas que están empleando madera o utilizando soluciones para optimizar las estructuras de acero o las de hormigón.



**“Se ha fomentado un cambio en los materiales de construcción, favoreciendo el uso de la madera, y un cambio de los sistemas constructivos, potenciando la industrialización”**

Visita a la promoción de vivienda de Cirerers.

Durante el concurso, se valora específicamente la reducción del impacto ambiental asociada a la fabricación de materiales con que se construirá la estructura y la fachada del edificio, a partir de criterios que el IMHAB ha definido con la colaboración del Instituto de Tecnología de la Construcción (ITEC). Esta es una cuestión que va más allá del marco legal actual, que se centra en la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y del gasto energético de los hogares (agua, electricidad, calefacción, etcétera).

Por otra parte, al reservar 25 puntos para la reducción de los plazos de la construcción, se incrementan las oportunidades de las empresas que apuestan por la industrialización, que suele favorecer la reducción de la duración de la ejecución de las promociones de vivienda.

Además, hay que tener en cuenta que el mismo sistema de licitación (con

un concurso unitario de redacción y de obra) facilita una reducción de su duración con respecto al modelo convencional (con dos concursos diferentes para la redacción y para la ejecución de la obra). Si, mediante un sistema tradicional, la duración media de la construcción de una promoción de vivienda pública es de 53 meses, mediante este segundo modelo este periodo se reduce a 35 meses.

Para Melero, este sistema representa “un cambio muy importante con respecto a la dinámica de concursos” que se había vendido hasta ahora. Resume así el valor añadido que aporta con respecto al modelo tradicional: “Se ha fomentado un cambio en los materiales de construcción, favoreciendo el uso de la madera, y un cambio de los sistemas constructivos, potenciando la industrialización, y estas mejoras se han conseguido sin un incremento del coste”.

Sin embargo, expone que todavía hay que seguir perfeccionando el sistema de licitación porque, con la puesta en práctica de este segundo modelo, se han constatado también algunas limitaciones. Uno de los principales obstáculos es que, a pesar



de haber conseguido que contratistas y arquitectos trabajen conjuntamente en la redacción del proyecto arquitectónico y de ejecución de las obras, no se ha llegado al mismo punto con respecto a su relación con los industriales. “Nosotros queremos una relación directa con industriales y eso no lo hemos conseguido”, reconoce Melero.

Por otra parte, el IMHAB ha constatado que este modelo no posiciona todavía de manera adecuada la figura del arquitecto, que se encuentra bajo la dependencia directa del contratista y debería disponer de más margen de autonomía. Un tercer inconveniente serían las dificultades para desarrollar este proceso en el marco de la ley de contratos del estado, según la cual este tipo de licitación debe tener un carácter excepcional.

## Hacia un tercer sistema de licitación

Por estos motivos, a finales del 2021, el IMHAB estaba ya trabajando en la definición de un tercer sistema de licitación, que hasta el cierre de esta publicación todavía no se había llevado a la práctica. Como en el segundo modelo, se quiere promover la colaboración entre los diferentes agentes que participan en las promociones de vivienda pública. Pero, a diferencia de este, se quiere preservar la autonomía de cada uno, reubicando la figura del arquitecto.

Por eso, se vuelve a un sistema con dos concursos de licitación (uno de redacción del proyecto y otro de la ejecución de la obra). Pero, a diferencia del sistema tradicional, los dos concursos se enmarcan en un paraguas global que permite coordinar a los diferentes agentes involucrados. Eso se consigue mediante la creación de una mesa de subcontratación,



Joan Carles Melero, durante su intervención en el FHAR.

que permite poner en relación a los diferentes actores involucrados (arquitectos, contratista, industriales y Ayuntamiento), y una figura encargada de la gestión de la globalidad del proceso (véase el gráfico 2).

La mesa de subcontratación se formaría después de haber elegido al equipo de arquitectos y al contratista mediante los dos concursos de licitación pública correspondientes (el del proyecto arquitectónico y el de obra). Al contratista no se le escogería a partir de un proyecto ejecutivo de obra, cuya elaboración se haría en una fase posterior de forma colaborativa entre los diferentes agentes involucrados, sino en base a los criterios arquitectónicos del proyecto básico, las funcionalidades del edificio y los precios de construcción.

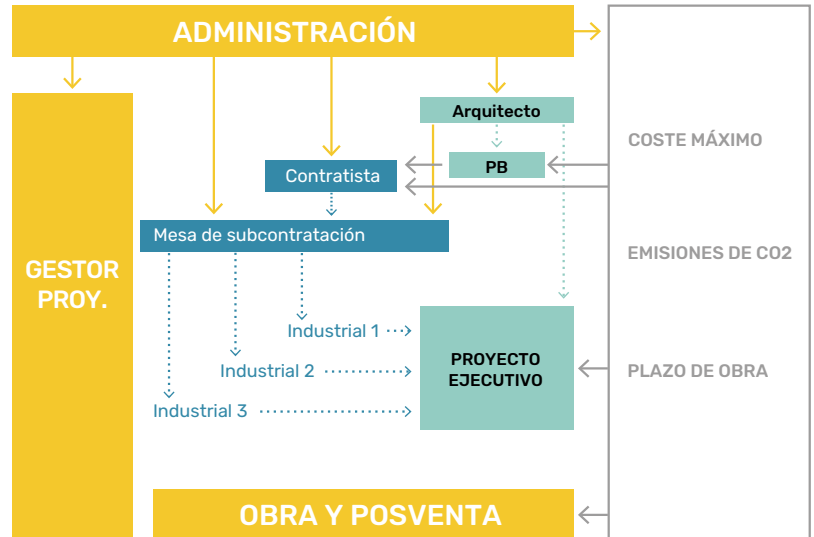
Una vez escogidos, los contratistas deberían presentar en la mesa de subcontratación a los industriales encargados de la ejecución de las obras. Tanto el representante del IMHAB como

## GRÁFICO 2. ESQUEMA DEL NUEVO MODELO DE LICITACIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA PROPUESTA POR EL IMHAB

el arquitecto deberían validar en el marco de esta mesa la propuesta de los sistemas constructivos presentada por los industriales. Posteriormente, “los contratistas y los industriales, junto con el arquitecto, se encargarían conjuntamente de la redacción del proyecto ejecutivo de las obras”, explica Melero.

En los criterios de puntuación de las licitaciones, se tendrían igualmente en cuenta, como en el segundo modelo, la reducción del impacto ambiental de las promociones de vivienda y de sus plazos de construcción. De este modo, las empresas que utilizan materiales más sostenibles y las que potencian procesos de industrialización podrían optar a la licitación de las promociones. Estos aspectos deberían tenerse en cuenta y justificarse en las diferentes fases del proceso para la promoción de vivienda pública, desde la elaboración del proyecto básico hasta que se acabara la obra.

En definitiva, mediante este tercer modelo, el IMHAB espera poder profundizar en las relaciones de colaboración y confianza de las diferentes partes implicadas en la promoción de vivienda pública, preservando la autonomía, así como favorecer la reducción del impacto ambiental y la industrialización de los procesos constructivos.



Fuente: elaboración propia.



**“Los contratistas y los industriales, junto con el arquitecto, se encargarían conjuntamente de la redacción del proyecto ejecutivo de las obras”**

## 8.1.2

# La experiencia del sector privado en la construcción industrializada y sostenible

Aunque, en la promoción pública de vivienda, los procesos de industrialización sean una práctica muy reciente, algunas empresas del sector privado ya tienen más recorrido en la implementación de esta metodología, así como en la construcción sostenible. Tener en cuenta la experiencia de estas empresas punteras es fundamental a la hora de plantearse la introducción de este proceso constructivo en las promociones públicas.

### La experiencia de Pich Architects: el ejemplo del edificio Gonsi Sócrates de Viladecans para poner en marcha la economía circular en la edificación

Una de estas empresas es Pich Architects, un reconocido despacho de arquitectura con sede en Barcelona, pero con proyectos en varios países del mundo, con más de tres décadas de experiencia en la investigación y el desarrollo de modelos de edificación sostenible. En el marco de su apuesta por la arquitectura sostenible, también se inclinan por nuevos procesos constructivos como la industrialización.

Una de las socias de Pich Architects, Teresa Batlle, explica que los procesos de industrialización en la construcción y rehabilitación de viviendas los han llevado a implantar un modelo de economía circular. Este modelo se ha integrado en las diferentes fases del proceso de industrialización y eso ha permitido reducir el gasto energético y la generación de residuos durante las obras, así como mejorar los estándares de ahorro y eficiencia energética de los edificios construidos.

Para ilustrar cómo han interconectado industrialización y economía circular, expone el ejemplo de un edificio que han acabado recientemente en Viladecans, que en este caso concreto



no está destinado a viviendas, sino a restauración, comercio u oficinas. Se trata del proyecto Gonsi Sócrates, un edificio polivalente de usos mixtos situado en el Parque de Actividades de Viladecans, que dispone de espacios compartidos para promover las interrelaciones entre los diferentes colectivos que lo utilicen.

“Consideramos el edificio como un banco de materiales: ninguna de las estructuras o construcciones es fija e inmóvil, sino que puede desmontarse y ser sustituida, reciclada, reutilizada o ser un nutriente biológico que vuelva a la naturaleza”, así se describe el proyecto en la web de Pich Architects. Batlle explica que este es el proyecto donde más se han desplegado los principios de la economía circular de todos los que la empresa ha promovido hasta ahora: “La economía circular ha implicado todo el proceso constructivo del edificio”.

El proyecto de arquitectura se hizo atendiendo a criterios de “biodiversidad, salud y de minimización del impacto energético”. También es “versátil y flexible” y permite la mixtura de usos. Consta de espacios de trabajo y de reunión para las personas que lo utilizarán con diferentes finalidades. Tomando como base el diseño inicial, este edificio de cuatro plantas de Viladecans se puede adaptar a los usos y las actividades de sus inquilinos a partir de un modelo de arquitectura no limitativa. La cobertura del edificio está ajardinada y se utilizará como espacio de descanso.

En la construcción, se han utilizado materiales sostenibles y se ha trabajado para reducir los residuos generados tanto en la fabricación de los componentes de la construcción como directamente en la obra. “Los residuos de obra fueron cero y nos ahorramos la tasa de residuos municipal. Con respecto a los residuos de fábrica, se acabaron reutilizando todos”, expone Batlle. La socia de Pich Architects valora especialmente la reducción de



TERESA BATLLE (Pich Architects):

**“Lo que hace falta para promover la economía circular es reducir los residuos en todas las fases de la obra”**

los residuos en la obra, porque en el proceso de fabricación de los materiales es ya es una práctica más extendida: "Lo que hace falta para promover la economía circular es reducir los residuos en todas las fases de la obra".

Asimismo, destaca la coordinación de todos los actores involucrados y la transparencia del proceso, porque todas las partes y cualquier persona interesada puede acceder a la información sobre la composición de los materiales utilizados, los recursos, las características del edificio y sus estándares de eficiencia energética. Batlle explica que han hecho "un pasaporte del edificio" para documentar todo lo que se ha tenido en cuenta en el proceso de edificación.

Finalmente, apunta un reto de cara al futuro, el de poder aplicar criterios de economía circular más allá del proceso de construcción, ofreciendo servicios a las personas que acaben siendo usuarias del inmueble que tengan en cuenta esta perspectiva en su mantenimiento. "No solo proyectamos y construimos, sino que hay que tener en cuenta todo el ciclo de vida del edificio", concluye la socia de Pich Architects.

FRANCESC MONELLS (Edetco):

**"La industrialización de vivienda no es un fin en sí mismo, es un medio para conseguir unos objetivos"**

## **Edetco: experta en la planificación y dirección integral de proyectos constructivos, clave para los procesos de industrialización**

Otra empresa con experiencia de más de 35 años en la dirección y servicios integrales de proyectos inmobiliarios, que también está trabajando en el campo de la industrialización, es Edetco.

Francesc Monells, consejero delegado y director comercial de Edetco, remarca que la industrialización en la promoción de vivienda "no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar unos objetivos". También añade que hay varios "grados de industrialización", que son más o menos adecuados en función del volumen de viviendas que se quieren construir.

De hecho, Edetco centra los servicios que ofrece precisamente en la planificación estratégica de los proyectos de construcción, con el fin de buscar los procedimientos, los materiales y las metodologías más adecuadas a las necesidades de cada cliente, a partir de estudios previos. Es justamente en el momento de la planificación cuando hay que valorar la idoneidad de aplicar la industrialización del proceso constructivo. Dependerá de la dimensión y tipología del edificio de vivienda que hay que desarrollar o de la configuración del solar donde se quiera ubicar, entre otros factores.

Además de ofrecer servicios de planificación, Edetco ofrece otros de consultoría y de dirección integral de proyectos (*project management*), con el fin de supervisar costes, tiempos constructivos y gestionar y minimizar riesgos; de gestión directa de las obras, y de redacción



Francesc Monells (Edetco) y José Manuel Villanueva (011h), durante su participación en el FHAR.

de proyectos de arquitectura, ingeniería y urbanismo.

Para Monells, entre los principales objetivos que dan sentido a los procesos de industrialización, se encuentra la reducción de los tiempos y de los costes de construcción, además de la consecución de más y mejores prestaciones. Destaca positivamente que la reducción de los tiempos y de los costes son objetivos que ya se han alcanzado en las primeras promociones de vivienda pública impulsadas por esta vía en Barcelona, como los alojamientos de proximidad a partir de contenedores reciclados del proyecto Aprop.

Sin embargo, remarca todavía los muchos retos pendientes de los sistemas de gestión pública a la hora de promover viviendas, especialmente si se quiere innovar e implantar procesos de industrialización. Para Monells, es preciso “aumentar el nivel de confianza entre los actores, acercar a los fabricantes de materiales a los industriales en la fase de elaboración del proyecto y conseguir que realmente los objetivos de calidad, coste y plazos se generen en un equipo de trabajo y un ambiente positivo”. Este objetivo debe compaginarse con la preservación del margen de autonomía de cada uno de los actores, sin perder de vista que cada uno debe obtener resultados económicos por su implicación en el proyecto.

En este sentido, considera que los nuevos sistemas de licitación pública planteados por el Ayuntamiento de Barcelona, que van más allá del modelo tradicional, están alineados con este objetivo y “abren oportunidades” para que las empresas que trabajan en la industrialización de vivienda puedan empezar a trabajar con la Administración.

## 011h, empresa experta en la digitalización e industrialización de los procesos constructivos

Otro factor que puede contribuir a dinamizar los procesos de industrialización con criterios de sostenibilidad ambiental en las promociones de vivienda es el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Así lo expone José Manuel Villanueva, cofundador de la constructora sostenible 011h, una empresa joven que se creó a finales del 2020. Esta *startup* catalana tiene una plantilla de una veintena de personas y la gran mayoría tiene perfiles digitales, que ponen su conocimiento sobre las TIC al servicio de la construcción sostenible e industrializada.

El trabajo colaborativo entre los diferentes agentes que intervienen en la construcción o rehabilitación de viviendas, clave en los procesos de industrialización, encaja con los modelos de comunicación en red que facilitan

las TIC. Villanueva expone: “Una de las hipótesis por las que la industrialización está costando es porque ha faltado capacidad digital para hacer posible la conexión e interrelación de muchos agentes diferentes en el proceso productivo. Para evolucionar de un sector de la construcción a una industria de la construcción pensamos que la digitalización es fundamental”.

Desde esta perspectiva, la empresa 011h utiliza las tecnologías digitales para monitorizar y coordinar procesos de industrialización en la promoción de viviendas, tanto dentro de la obra como fuera (en la fábrica, en las oficinas...). La empresa utiliza el sistema tecnológico BIM, uno de los más habituales para el control de los procesos de industrialización a partir del prototipo digitalizado de la vivienda.

Villanueva explica que, cuando desarrollan un proyecto, utilizan un “software interno para que todos los *partners* sepan qué tienen que hacer y cómo lo tienen que hacer y puedan ir informando *real time* de lo que están haciendo en la plataforma conjunta”. Permite conectar todas las fases del proceso constructivo y los diferentes agentes que intervienen: profesionales de la arquitectura, la ingeniería, la construcción, la fabricación de los componentes, etcétera. Otra de las herramientas tecnológicas que utilizan es el bot de inteligencia artificial Ophelia, que puede ayudar a los operarios a detectar errores y a corregirlos inmediatamente.

Más allá del apoyo que representan las TIC para la generación de este “ecosistema”, Villanueva añade que los diferentes *partners* del proyecto deben estar integrados “culturalmente”, es decir, deben compartir unos objetivos y criterios comunes con respecto a la promoción de viviendas sostenibles y que garanticen el bienestar y la salud de las personas, y también “contractualmente”,

JOSÉ MANUEL VILLANUEVA (011h):

**“Para evolucionar de un sector de la construcción a una industria de la construcción pensamos que la digitalización es fundamental”**

con acuerdos colaborativos “basados en la confianza”.

La empresa considera que los edificios sostenibles son aquellos que, en su ciclo de vida total, emiten entre un 80 % y un 90 % menos CO<sub>2</sub> que inmuebles de las mismas características elaborados a partir de técnicas más tradicionales. Por otra parte, Villanueva constata cómo los procesos de industrialización los han ayudado a reducir los tiempos de construcción, de media un 40 %.

Además de la reducción del impacto ambiental y de los tiempos de construcción, el modelo de trabajo en red, también con los proveedores de los materiales (madera, baños...), ayuda a acceder a estos recursos a precios más competitivos. Eso permite reducir el precio final de las viviendas, una cuestión que Villanueva considera clave: “El comprador final no puede pagar más por la sostenibilidad y la industrialización. Hay que industrializar de manera sostenible a precio de mercado”.

El primer bloque de viviendas industrializadas promovido por 011h en alianza con Renta Corporación está situado en la calle de Joan Maragall de L'Hospitalet de Llobregat. Es un edificio hecho principalmente con madera, que se ha bautizado con el nombre de Life Habitat. Durante el 2022, la empresa tiene previsto empezar dos nuevos bloques de viviendas plurifamiliares, en el barrio del Raval de Barcelona y en Arenys de Mar. En total, hasta el 2024, prevé promover 1.300 pisos mediante el proceso de construcción industrializada.

## La promotora Culmia quiere impulsar la industrialización de edificios de grandes dimensiones

También está promoviendo la industrialización para la promoción de vivienda la promotora inmobiliaria Culmia. El equipo de profesionales que trabaja, entre ellos su responsable de Innovación, Anna Guanter, ya había empezado a trabajar con este objetivo desde Solvia, la inmobiliaria del Banco Sabadell que fue adquirida por el fondo de inversión Oaktree en el 2019. Después de esta adquisición, la promotora inmobiliaria pasó a denominarse Culmia.

Guanter explica que el equipo que dirige empezó a interesarse por la industrialización en el 2015, cuando buscaban “nuevas maneras de controlar los edificios: controlar los costes, la calidad, los plazos...” en el marco de su apuesta por la innovación y la sostenibilidad. La promotora se ha fijado como objetivo que todas sus viviendas tengan la máxima certificación energética (A).

Satisfechos con sus primeras experiencias de industrialización, decidieron seguir avanzando hacia modelos más colaborativos de trabajo para potenciar este proceso constructivo. A finales del 2021, Culmia, que tiene un equipo de más de un centenar de profesionales, ya participaba en un grupo de trabajo con otras empresas para estudiar cómo hacer contratos colaborativos para desarrollar viviendas en que la empresa constructora pasara a formar del equipo desde las fases iniciales del proyecto.

ANNA GUANTER, responsable de innovación de Culmia:

**“No se encuentran grandes empresas que nos puedan industrializar grandes edificios”**

Sin embargo, Guanter apunta algunas de las dificultades con que la promotora se está encontrando para industrializar la construcción de viviendas. Por una parte, señala las dificultades de financiación. Cuando formaban parte del Banco Sabadell, la entidad financiera aportaba el crédito necesario para afrontar los costes de las promociones de vivienda. Sin embargo, desde que fueron absorbidos por el fondo Oaktree, no tienen esta financiación garantizada de entrada y tienen que ir a buscarla en las condiciones que se ofrecen en el mercado financiero. Según Guanter, un problema recurrente es que no les concedan créditos con este fin “si no se tiene un porcentaje determinado de las ventas hechas”.

También se han encontrado puntualmente con entidades financieras que, por desconocimiento de lo que es el ADN del proceso de industrialización, no quieren conceder préstamos para la ejecución de promociones de viviendas desarrolladas en un lugar diferente de donde estarán ubicadas finalmente.





Anna Guanter, en el FHAR.

Para Guanter, “otro de los problemas principales es que no se encuentran grandes empresas que nos puedan industrializar grandes edificios” en un contexto como el español, en el que esta práctica es incipiente.

A pesar de las dificultades, Culmia ya empieza a desplegar procesos de industrialización en la promoción de importantes volúmenes de vivienda. Por ejemplo, resultó adjudicataria durante el 2021 de la construcción de 1.763 viviendas públicas en cinco municipios de la Comunidad de Madrid, correspondientes al tercer lote de la licitación del Plan Vive, que se harán a partir de la construcción industrializada. Para desarrollar las viviendas, Culmia se ha aliado con Avintia, empresa especializada en industrialización, con la que se presentó conjuntamente al concurso público.

Ejemplos como estos muestran que, aunque la industrialización todavía es una práctica incipiente en España, poco a poco se va abriendo paso en el sector inmobiliario español y en el campo de la promoción de vivienda pública.

## Sostenibilidad e industrialización de la vivienda pública: el ejemplo de Navarra

En Navarra, se está desarrollando desde el 2017 el plan Navarra Social Housing (NSH), que constituye la principal apuesta del Gobierno foral para promover la vivienda de alquiler asequible en esta comunidad.

El desarrollo del plan, que prevé la promoción de hasta 1.200 viviendas hasta el 2024, corre a cargo de Nasuvinsa: la sociedad pública de vivienda y urbanismo del Gobierno navarro. Dispone de un presupuesto inicial de 80 millones de euros, a cargo del Gobierno regional y Nasuvinsa y cofinanciados al 50 % por el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

El director gerente de Nasuvinsa, Alberto Bayona, explica que en la construcción de 200 de las 1.200 viviendas previstas por el plan NSH “se están introduciendo términos de industrialización”, principalmente a partir de la fabricación de módulos de madera, que después se acaban de acoplar al solar de la edificación. “Es un sistema que empieza a ser industrializado, pero que todavía no tiene una industrialización plena”, expone Bayona, que remarca la voluntad de Nasuvinsa de ir avanzando en este sentido.

Para Bayona, la digitalización del proceso constructivo es “el paso número 1 para poder trabajar en términos de industrialización”. Para desarrollar un edificio, se parte de un modelo de diseño virtual, sobre el que pueden hacer aportaciones los diferentes agentes que intervienen en la promoción de las viviendas. “Después, este modelo virtual es el que va a la obra y también nos sirve para el seguimiento y mantenimiento del edificio una vez construido”, expone.

Con el fin de seguir aplicando las innovaciones tecnológicas en la promoción de vivienda asequible, el Gobierno de Navarra anunció hace un año su voluntad de impulsar un centro de investigación industrial y de robotización de la construcción, en alianza con la Universidad Politécnica de Zúrich. Este centro es un referente en industrialización y sostenibilidad de la edificación.

El Gobierno foral quiere seguir buscando soluciones que ayuden a reducir los tiempos y costes de edificación, cosa que favorecerá que su precio pueda ser más asequible para la ciudadanía y, al mismo tiempo, conseguir altos estándares de sostenibilidad ambiental y eficiencia energética. “También queremos hacer formaciones de máster, FP... y aplicar lo que se haya investigado en proyectos concretos en colaboración con empresas privadas”, expone Bayona.

Para el director gerente de Nasuvinsa, la colaboración con el sector privado es fundamental para promover la industrialización del proceso constructivo. Por eso, expone que quieren incentivar la creación de una asociación para fomentar la industrialización, en la que se involucren empresas del sector privado que ya la están implementando en la construcción de viviendas o tengan la voluntad de empezar a hacerlo próximamente.

“Estamos muy esperanzados de que el centro nacional de investigación y la asociación de industrialización que estamos potenciando en Navarra y la demanda que está impulsando Nasuvinsa con los criterios que puntúan los aspectos que tienen que ver con la industrialización y la sostenibilidad en los concursos públicos animen al sector privado a dar pasos para implantarla”, resume Bayona.

ALBERTO BAYONA (Nasuvinsa):

**Hemos llegado a la industrialización “como parte de un proceso natural” por el interés previo en la sostenibilidad de la vivienda pública**

Todas las promociones del plan Navarra Social Housing se hacen siguiendo los estándares de la normativa europea de edificios de energía casi cero (nZEB). En el caso de Navarra, el interés previo por la sostenibilidad en la edificación ha acabado desembocando, “como parte de un proceso natural” en la implementación de la construcción industrializada. Bayona explica que, desde un buen inicio, el plan Navarra Social Housing se planteó con el objetivo de construir viviendas con estándares pasivos, con un gasto energético mínimo. “El siguiente paso fue plantearse hacer edificios de energía positiva, que producen más energía de la que necesitan, y el siguiente, la construcción en términos de economía circular. El punto final en que desemboca este proceso es la industrialización, porque facilita todo lo demás”, concluye.

8

2

## Incentivar la sostenibilidad a partir de la rehabilitación

La rehabilitación de viviendas puede contribuir a múltiples objetivos (la mejora de la sostenibilidad y la eficiencia energética, la accesibilidad, las condiciones de salud, bienestar y confort, la funcionalidad de los espacios del hogar...). Al mismo tiempo puede ser una oportunidad para ampliar el parque de vivienda asequible, por ejemplo, movilizandolos pisos vacíos con este fin y remodelándolos para destinarlos al alquiler público (CTESC, 2021).

### **El Pacto Verde Europeo, la hoja de ruta para que Europa sea neutra climáticamente en el 2050**

En un contexto de emergencia climática y de encarecimiento de los precios de la energía, se vuelve especialmente importante adoptar el criterio de sostenibilidad y eficiencia energética en los procesos de rehabilitación. La UE ya lanzó a finales del 2019 el denominado European Green Deal (Pacto Verde Europeo), que se marca una hoja de ruta para que Europa sea neutra climáticamente antes del 2050, es decir, para llegar a la situación en que los gases de efectos invernadero que se emiten a la atmósfera equivalgan a los que se evitan, de modo que el balance global sea igual a cero. Para alcanzar este objetivo, hay que involucrar en el proceso de transición energética a los diferentes sectores sociales y económicos, especialmente a aquellos que tienen más impacto ambiental como la edificación (Nasarre-Aznar *et al.*, 2021).

## La Renovation Wave se marca el objetivo de rehabilitar hasta 35 millones de edificios en la UE hasta el 2030

Específicamente en el sector de la edificación, la UE ha lanzado bajo el paraguas del Pacto Verde Europeo la estrategia Renovation Wave (ola de rehabilitación), presentada a finales del 2020 para incentivar la rehabilitación energética del parque inmobiliario. La meta que se marca la Renovation Wave es rehabilitar hasta 35 millones de edificios en los diferentes estados miembros hasta el 2030, con lo que también se espera generar 130.000 nuevos puestos de trabajo.

La Renovation Wave consta de tres ejes estratégicos: la descarbonización de los sistemas de climatización de las viviendas, la lucha contra la pobreza energética —que se ve agudizada por la ineficiencia energética de las viviendas— y la rehabilitación de edificios públicos (administrativos, centros sanitarios y educativos, etcétera). Para desplegar estos ejes de actuación, prevé endurecer la normativa europea con respecto al rendimiento energético de los edificios (Housing Europe, 2021).

La financiación es una pieza fundamental para desplegar la Renovation Wave y, en general, todas las acciones previstas en el Pacto Verde Europeo. La Comisión Europea ya se comprometió a finales del 2019 a movilizar hasta 1 billón de euros en diez años de fondos públicos y privados para el despliegue del Green New Deal, a través de diferentes programas y líneas de subvención de la UE e instrumentos financieros para fomentar las inversiones del sector privado.

## Los fondos Next Generation, una oportunidad histórica para fomentar la rehabilitación energética

Posteriormente, en julio del 2020, el Consejo Europeo acordó la puesta en marcha de los fondos Next Generation, con el fin de promover la recuperación socioeconómica de los estados miembros a raíz del impacto de la COVID. Al mismo tiempo, estos fondos están encaminados a la construcción de la Europa pos-COVID, con la sostenibilidad, la digitalización y la resiliencia entre sus pilares principales. En total, la UE ha dotado estos fondos con cerca de 750.000 millones de euros para distribuir entre los diferentes estados miembros, que se canalizarán fundamentalmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE. Este mecanismo constituye un marco para que los estados miembros articulen su propio plan de recuperación, adecuado a las necesidades específicas de cada uno de sus territorios, documento imprescindible para poder optar a los fondos Next Generation.

De hecho, el Estado español ya presentó su propio Plan de recuperación, transformación y resiliencia en abril del 2021. España ha solicitado hasta 70.000 millones de euros de fondos Next Generation, de los cuales ya recibió 10.000 a finales del 2021. La movilidad sostenible, seguida de la rehabilitación de viviendas y la regeneración urbana, son las prioridades principales del plan de recuperación español.

## Más de la mitad del parque de vivienda español tiene más de 40 años de antigüedad

En Cataluña y en el conjunto del Estado español, es especialmente importante impulsar la rehabilitación de las viviendas, por la antigüedad del parque residencial. Más de la mitad del parque de vivienda del Estado español se construyó hace más de 40 años, si bien este porcentaje se eleva al 59,8 % en el caso de Cataluña (al 65,5 % en el caso de la provincia de Barcelona y al 84,5 % en el caso de la ciudad de Barcelona),

según un estudio del portal inmobiliario Idealista del 2021. Eso contribuye a explicar el bajo nivel de eficiencia energética del parque residencial en Cataluña, que suele situarse en la certificación E, una de las más bajas. Cabe recordar que, antes de 1980, no existía ninguna normativa en el sector de la construcción que regulara las condiciones térmicas o energéticas de los edificios.

## La rehabilitación, una asignatura pendiente en Cataluña y en todo el Estado

A pesar de las necesidades especiales de rehabilitación del parque residencial en nuestro entorno más próximo, esta es una gran asignatura pendiente en España. En el Estado, la cuota anual de rehabilitación con respecto a la superficie construida es del 0,8 %, frente al 1,82 % de Austria o el 1,49 % de Alemania, según un informe sobre esta materia del Colegio de Aparejadores de Barcelona del 2021. En el caso de Cataluña, cabe recordar que la ley de la vivienda del 2007 facultaba a los ayuntamientos para declarar áreas de conservación y rehabilitación (ACR) dentro de su término municipal, con el objetivo de poder acelerar los procesos de rehabilitación en zonas con fincas especialmente degradadas, pero que, hasta ahora, el número de ayuntamientos que han empleado esta figura es escaso (entre ellos, Santa Coloma de Gramenet y Barcelona).

MARTA MORERA, directora del Instituto Catalán de Energía (ICAEN):

**“La rehabilitación se tiene que fomentar no solo por el ahorro energético, sino también por el económico”**

Para superar estas carencias, Marta Morera, directora del ICAEN (Instituto Catalán de Energía) apuesta por dinamizar la rehabilitación energética y superar los obstáculos que la han dificultado hasta ahora en el conjunto del Estado. Entre ellos, cita el predominio de los edificios de propiedad horizontal “donde la gestión y el acuerdo son más complejos” a la hora de decidir emprender un proceso de rehabilitación que en los bloques con un único propietario (de propiedad vertical). También lo atribuye a razones climáticas:



“En otros países europeos, la severidad del clima comporta que la rehabilitación energética sea más importante para alcanzar el confort y reduce el periodo de retorno de las inversiones”. Sin embargo, considera que la rehabilitación energética constituye un reto tanto para nuestro país como para el conjunto de Europa: “Todos estamos lejos del objetivo de la directiva europea de eficiencia energética de los edificios [Directiva 2018/844] de rehabilitar el 3 % del parque cada año”.

Para Morera, “la rehabilitación se tiene que fomentar no solo por el ahorro energético, sino también por el económico”. El crecimiento de la pobreza energética —que afectaba a más de un 10 % de los hogares catalanes en el 2021 y que se está agudizando por el crecimiento de los precios de la energía— avala esta necesidad.

La directora del ICAEN considera que la rehabilitación se tiene que complementar con otras medidas como la optimización de la contratación eléctrica de los hogares o la extensión de las energías renovables, así como de los modelos de autogeneración de energía a partir de fondos renovables,

como el que representan las comunidades energéticas locales (que producen la energía que consumen).

El ICAEN trabaja conjuntamente con la Agencia de la Vivienda de Cataluña (AHC), entre otros departamentos y organismos de la Generalitat, para promover la rehabilitación energética. En caso de la AHC, ya dispone desde hace años de diferentes líneas de ayudas y subvenciones con esta finalidad que cubren una parte del coste de las obras de remodelación de la vivienda hasta un tope máximo.

Pero la dotación presupuestaria de las ayudas para la rehabilitación en Cataluña, incluyendo no solo las de la AHC, sino también las del Consorcio de la Vivienda de Barcelona y las del Consorcio Metropolitano de la Vivienda, se redujo a más de la mitad entre el 2015 y el 2020. En este periodo, las ayudas bajaron de 50 a 23,2 millones de euros, según la última memoria publicada por la AHC, correspondiente al 2020.

Esta tendencia a la baja registrada hasta el 2020 está experimentando un punto de inflexión desde la llegada de los fondos Next Generation. Los presupuestos de la Generalitat del 2022 prevén destinar 387 millones de euros al despliegue del Plan de rehabilitación y regeneración urbana. Este plan se enmarca en el mecanismo de recuperación y resiliencia que ha articulado la Generalitat en el marco establecido por el Estado y la UE para la recepción de estos fondos.

“Los fondos Next Generation destinados a la rehabilitación energética no tienen precedentes” y “dejan claro que la salida de la crisis económica propiciada por la COVID-19 requiere claramente el impulso de la transición energética”, asegura la directora del ICAEN. El organismo está gestionando este año convocatorias de subvención por un total de 165 millones de euros dirigidas a la rehabilitación energética



de los edificios, adicionales a las aportadas por la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

El ICAEN gestiona varias líneas de ayuda para incentivar la inversión en rehabilitación, correspondientes a los programas PREE (Programa de rehabilitación energética de edificios) o PREE 5000, que está específicamente destinado a municipios de hasta 5.000 habitantes. Se trata de programas estatales, gestionados por las comunidades autónomas. Asimismo, el Instituto Catalán de Energía gestiona ayudas para el autoconsumo a partir de energías renovables.

A las ayudas del ICAEN y de la Agencia de la Vivienda de Cataluña se añaden las diversas líneas de préstamo del Instituto Catalán de Finanzas (ICF) para fomentar la rehabilitación energética, por ejemplo, la dirigida a comunidades vecinales a un 2 % de interés por un plazo de 15 años.

## La deducción del IRPF "será aplicable únicamente a rehabilitaciones energéticas significativas"

También a través de la fiscalidad se puede incentivar la rehabilitación energética. Para la directora del ICAEN, las deducciones del IRPF, que se empezaron a aplicar en octubre del 2021 con esta finalidad,

son "una medida esperada" y "positiva", pero advierte: "El punto crítico es que, dado que la medida obliga a alcanzar una cifra de ahorro mínimo del 7 % de la demanda de calefacción y refrigeración en la vivienda habitual, será aplicable únicamente a rehabilitaciones energéticas significativas".

Morera constata que la financiación ha sido hasta ahora una de las "barreras" principales para fomentar la rehabilitación energética. Pero se muestra convencida de aprovechar la "ventana de oportunidad" que suponen los fondos europeos Next Generation para impulsar las inversiones en este campo. Sin embargo, advierte que eso representa "un reto importante de gestión por parte de todos los agentes (Administración, profesionales y ciudadanía). Considera que actualmente se está produciendo "una miscelánea de convocatorias", porque los mismos fondos europeos globales son gestionados por parte de diferentes organismos y que hay que trabajar para "evitar la confusión". Desde su punto de vista, "es necesaria la descentralización de las convocatorias y la territorialización de los fondos para que sean más efectivos y adaptados a la realidad".

La directora del ICAEN también se muestra partidaria de movilizar capital privado hacia la rehabilitación: "Habría que conseguir a corto plazo que la financiación para rehabilitar un edificio tenga unas condiciones financieras similares que para pedir una hipoteca". Además, insta a las empresas de servicios

“Habría que conseguir a corto plazo que la financiación para rehabilitar un edificio tenga unas condiciones financieras similares que para pedir una hipoteca”

energéticos especializados en involucrarse en la financiación de las rehabilitaciones complejas: “En el caso de edificios que permitan una reducción muy significativa del consumo de energía, hay que valorar la posibilidad de encargar la rehabilitación energética a una empresa de servicios energéticos especializada. En estos casos, esta empresa puede llegar a adelantar las inversiones necesarias, recuperando esta inversión en función de los ahorros económicos conseguidos y garantizados”.

Para Morera, actualmente, varios factores pueden movilizar fondos privados con este fin. “Las rehabilitaciones energéticas son cada vez un mejor negocio económico, con periodos de retorno de la inversión menores”, en un contexto de precios de la energía muy elevados y fluctuantes. “Esta situación es todavía más atractiva si le sumamos la posibilidad de que las inversiones sean subvencionadas”, es decir, cuando lo que hacen los financiadores es adelantar lo que después será sufragado con fondos públicos. En este sentido, hay que considerar, como señala el Colegio de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Barcelona, que, por cada euro público destinado

a rehabilitación, se movilizan tres de capital privado. Otro factor que hay que tener en cuenta es que las inversiones en este ámbito suelen generar “un incremento de valor del edificio superior a la misma inversión realizada”, señala Morera.

La mejora de la financiación tiene que venir también acompañada de más sensibilización social sobre la necesidad de mejorar la eficiencia energética de los edificios. El ICAEN comparte información al respecto, así como de las ayudas para hacerlo, en su página web a partir de infografías, vídeos, webinarios específicos o utilizando las TIC. Dispone de un **simulador** de medidas de rehabilitación energética de edificios, una aplicación con la que, a partir de la introducción de las características del inmueble (tipología, antigüedad, zona climática...), se puede hacer una estimación de las opciones de rehabilitación, la inversión necesaria y el ahorro energético y económico que se conseguiría. La herramienta se dirige a profesionales de la arquitectura y la ingeniería y también a propietarios y propietarias que se planteen la rehabilitación de su vivienda.



## El mundo local, clave para la rehabilitación energética


Otra línea de actuación del Instituto Catalán de Energía es el apoyo técnico al mundo local. De hecho, ha abierto una convocatoria para generar oficinas comarcales de impulso a la transición energética, entre otras actuaciones. Además, el ICAEN asesora a los ayuntamientos ante las oportunidades crecientes de presentarse a diferentes convocatorias de ayudas para la rehabilitación, a partir de la recepción de los fondos Next Generation.

En el caso de Barcelona, ya se destinaban durante los últimos años unos 20 millones de euros anuales de recursos públicos a la rehabilitación de viviendas. Pero este importe se ha visto incrementado hasta los 36,97 millones de euros en la última convocatoria del Consorcio de la Vivienda de Barcelona (integrada por el Ayuntamiento y la Generalitat), lanzada en octubre del 2021. Hasta un 30 % podrían ser cubiertos con fondos europeos Next Generation. Eso permitirá aumentar el número de viviendas rehabilitadas, que hasta el 2020 se habían situado en torno a las 10.000 anuales, cifra que en el 2022 se elevaría hasta las 15.000.

Por otra parte, el Consorcio Metropolitano de la Vivienda aprobó a finales del 2020 el Plan metropolitano de rehabilitación de edificios (PMRH) 2020-2030. Prevé rehabilitar 51.800 viviendas en otros municipios del área metropolitana —no incluye Barcelona ciudad porque ya dispone de consorcio propio—, movilizando una inversión público-privada de más de 600 millones de euros.

Por otra parte, el ICAEN quiere dar apoyo al mundo local para que impulse las comunidades locales de energía, sobre todo ante la perspectiva de que se efectúe la transposición de la directiva europea al respecto en la regulación estatal, lo que facilitaría las condiciones para ponerlas en marcha. “La autogeneración renovable de energía es un elemento que confronta directamente el actual escenario de incremento y de fluctuación de los precios de la energía. Además, no es solo una mejora económica, sino una forma de empoderar al consumidor para que, con su generación y la flexibilidad en la demanda de la energía, pueda participar en el mercado energético”.

Hasta finales del 2021, ya había más de 21.000 instalaciones de autoconsumo en Cataluña, con una potencia total superior a los 171 MW, de las cuales más de 8.000 se hicieron el año pasado. Así lo indica el Observatorio del Autoconsumo en Cataluña, que elabora el ICAEN. Progresivamente, esta alternativa se va abriendo paso en Cataluña.



**“La autogeneración renovable de energía (...) no es solo una mejora económica, sino una forma de empoderar al consumidor”**

# Una mirada integral de la sostenibilidad:

## criterios sociales, ambientales y de salud en la edificación y el urbanismo

Accesibilidad, calidad del aire y del ambiente interior, ventilación, iluminación, salubridad, adecuación de las viviendas a las necesidades de las personas que viven en ellas y a la diversificación de los modelos de familia y convivencia... Más allá de reducir el consumo energético y el impacto ambiental de las edificaciones, al rehabilitar viviendas o construirlas nuevas, hay que tener en cuenta muchos otros aspectos que influyen en el bienestar y la salud de las personas.

A la hora de plantear los objetivos prioritarios de cada proceso de rehabilitación, "hay que tener una mirada muy abierta y hacer una diagnosis cuidadosa de cada edificio para saber realmente cuáles son las necesidades que tiene", remarca Sònia Hernández-Montaño Bou, arquitecta especialista en bioconstrucción y arquitectura saludable.

La también coordinadora del Grupo de Trabajo y Salud del Colegio de

SÒNIA HERNÁNDEZ-MONTAÑO BOU,  
arquitecta: **"El urbanismo y la edificación, la arquitectura en general, tienen que ser una herramienta de salud pública"**

Arquitectos de Cataluña (COAC) recuerda que las condiciones de las viviendas o del entorno que las rodea se sitúan también entre los determinantes de la salud: los factores socioeconómicos que, más allá del sistema sanitario, inciden sobre la salud de las personas.

"El urbanismo y la edificación, la arquitectura en general, debe ser una herramienta de salud pública", constata la arquitecta, que recuerda que este no es un concepto nuevo. El movimiento higienista, que se extendió por Europa entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, ya empezó a tener en cuenta esta perspectiva en la arquitectura y el urbanismo para mejorar las condiciones de vida de las personas que vivían en las ciudades, especialmente de los sectores sociales más empobrecidos.

En el contexto actual, la experta advierte que, en el parque residencial de Cataluña, se han detectado problemas relevantes con respecto a los factores que condicionan la salud, por ejemplo, los debidos a las humedades. Según el informe "Emergencia habitacional, pobreza energética y salud" (2020) de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Ingenieros Sin Fronteras, la Alianza contra la Pobreza Energética (APE) y el Observatorio DESC —que parte de una encuesta a 415 personas que han participado en la PAH y la APE—, un 45 % se ven afectadas por problemas de humedades o goteras en sus hogares. "Eso puede afectar no solo a las vías respiratorias, sino también al sistema inmunológico", advierte la experta.



## El 30 % de los edificios sufren el síndrome del edificio enfermo, según la OMS

El impacto de la edificación sobre la salud de las personas, que va más allá de la vivienda residencial y se extiende a inmuebles con otros usos (oficinas, sedes corporativas...), ha llevado a la OMS (Organización Mundial de la Salud) a definir el conocido como "síndrome del edificio enfermo". Se define como el conjunto de enfermedades originadas o incentivadas por factores como la contaminación del aire en espacios cerrados, la mala ventilación, las cargas iónicas o electromagnéticas, las partículas en suspensión, los gases, los vapores, la falta de humedad, la electricidad estática de las moquetas o los campos magnéticos de las redes wifi y los aparatos electrónicos, entre otros.

Aunque esta problemática pase más desapercibida que otras, como la falta de eficiencia energética de los edificios, tiene una afectación importante sobre el parque inmobiliario. Según la OMS, el 30 % de los edificios de todo el mundo sufren el síndrome del edificio enfermo, en mayor medida en oficinas, pero también en viviendas residenciales.

También en Barcelona han aflorado algunos casos, como los de la Torre Agbar o el edificio de Gas Natural, en el barrio de la Barceloneta, donde se dieron casos de lipoatrofia semicircular entre el personal de las oficinas. Conocida como "síndrome de la oficina", provoca una disminución de las

grasas situadas bajo la piel, que se manifiestan principalmente con surcos en los muslos de 2 a 3 cm. De hecho, la detección de casos de la enfermedad entre las personas usuarias de estos edificios ha llevado a realizar intervenciones para corregir los déficits iniciales. Otros síntomas que pueden sufrir los usuarios de edificios enfermos son “la faringitis, calambres, picor de ojos, que se ponga el pelo de punta...”, detalla Hernández-Montaño Bou, que también participa en la Agrupación de Arquitectura y Sostenibilidad (AUS), además de ser autora de varias publicaciones y ejercer como docente en la materia.

Con el fin de combatir el síndrome del edificio enfermo y mejorar en general los condicionantes de salud de los edificios, la arquitecta expone que uno de los objetivos de un nuevo grupo de trabajo de la AUS es “hacer aportaciones para mejorar la calidad del ambiente interior de los edificios, para que se tengan en

**La Agrupación de Arquitectura y Sostenibilidad (AUS) hará aportaciones para mejorar la calidad del ambiente interior de los edificios, para que se tengan en cuenta en la próxima revisión del código técnico, prevista para el 2024**

cuenta en la próxima revisión del código técnico prevista para el 2024”. En este sentido, critica que en la última reforma del código técnico de edificación, “se hicieron más herméticos los edificios y que eso en el ámbito de salud puede tener repercusiones negativas”.

Esta reforma se hizo a finales del 2019 y prevé condiciones más exigentes, especialmente con respecto a la eficiencia energética y la seguridad de los edificios, pero, en opinión de Hernández-Montaño Bou, no atiende suficientemente a estos otros aspectos vinculados a la salud.

Después de la pandemia de la COVID, la arquitecta también considera que es un buen momento para replantear aspectos de la planificación urbanística, para que esta incorpore en mayor medida la perspectiva de sostenibilidad y se interrelacione más con la edificación. “Muchas veces, cuando hablamos de urbanismo y de espacio público hablamos de la casa hacia afuera. Tiene que haber mucha más interacción entre la piel de los edificios y la ciudad. Tenemos una barrera mental entre lo que es edificación y lo que es urbanismo que, en cierto modo, se debería empezar a romper”.

En el contexto pos-COVID, la experta considera que las líneas de actuación iniciadas con el denominado urbanismo táctico, aplicado por algunas ciudades como Barcelona para cambiar de manera ágil y rápida los usos del espacio público (por ejemplo, para pacificar, favorecer el uso de bicicleta...),

**“Tenemos una barrera mental entre lo que es edificación y lo que es urbanismo que, en cierto modo, se debería empezar a romper”**



“El urbanismo táctico es una herramienta para agilizar procesos, pero después deben consolidarse”

especialmente durante la pandemia, no se pueden reducir a medidas coyunturales. Hernández-Montaña Bou asegura: “El urbanismo táctico es una herramienta para agilizar procesos, pero después deben consolidarse”.

En este sentido, el Ayuntamiento de Barcelona ha manifestado su voluntad de consolidar las zonas para peatones que se han establecido a través de una de las caras más visibles del urbanismo táctico en Barcelona: las supermanzanas. A través de este proyecto, se han delimitado más zonas para los peatones en barrios como Sant Antoni o el Poblenou, a partir del trazado de pintura o las instalaciones de mobiliario urbano o grandes jardineras.

## Instalar pavimentos drenantes permeables al agua puede ayudar a paliar el efecto de isla de calor

A la necesidad de pacificar las calles, la experta en arquitectura saludable añade otros aspectos que tener en cuenta en la planificación urbanística, sobre todo para que tenga en cuenta criterios de biodiversidad. Una de las propuestas que plantea es colocar pavimentos drenantes, en sustitución de los actuales de asfalto. Estos últimos son impermeables, de modo que, cuando llueve, toda el agua va a parar a las alcantarillas. En cambio, los pavimentos drenantes serían permeables y podrían acumular el agua. Para explicar el impacto positivo que eso tendría para la ciudad, la arquitecta hace un símil con el bosque: “En el bosque, cuando llueve, la tierra acumula el agua y esta humedad tiene mucha repercusión para minimizar el efecto de isla de calor”. Los pavimentos drenantes presentan varias ventajas para la regulación hídrica de la ciudad y para reducir la temperatura, al actuar de tampón térmico. Otra propuesta sería sustituir los actuales árboles o arbustos situados en tiestos en el espacio público por árboles arraigados al suelo.



## Los ecobarrios, un modelo de referencia

Más allá de acciones concretas, la arquitecta apuesta por un cambio de paradigma, que tienda hacia el modelo de ecobarrio. En este modelo, “se entiende el barrio como un sistema, donde tanto la producción energética, la implicación social, el cuidado del espacio público, la enfatización del bioclimatismo, la introducción de la biodiversidad..., están alineados. Todas las variables están introducidas no solo en los diseños de las calles y del espacio público, sino también en el de los edificios”. La experta en arquitectura saludable pone dos ejemplos de ecobarrios de referencia en Europa: Vauban, a las afueras de Friburgo (Alemania), y Eva Laxmeerse, en Culemborg (Holanda).

### Vauban, el primer ecobarrio de la UE

(FRIBURGO, ALEMANIA)

Vauban, en las afueras de Friburgo (Alemania), es el primer ecobarrio de la UE, que se empezó a construir en 1993 y se completó en el 2008. Consta de unas 5.300 viviendas y ocupa una superficie de 38 hectáreas, que fueron adquiridas por el Gobierno federal para impulsar este proyecto.

Los criterios de sostenibilidad están integrados tanto en la planificación urbanística como en el diseño de los edificios del barrio. Los suelos permiten la infiltración del agua de la lluvia y existen amplias zonas verdes y de esparcimiento para los vecinos y vecinas, que se conjugan con los usos residenciales, de equipamientos y comerciales. Todo el barrio está pensado para priorizar los trayectos a pie o en bicicleta. El 40 % de los residentes no tiene vehículo propio y los que tienen deben dejarlo en aparcamientos periféricos. Además, dispone de sistemas de gestión y reciclaje de residuos.

La producción energética del barrio depende de una planta de cogeneración de energía situada en un lugar central del barrio, que se alimenta con biocombustibles. Además, todas las viviendas acceden a las energías renovables a partir de los paneles solares térmicos y fotovoltaicos instalados en los edificios, que siguen elevados estándares de eficiencia energética. Precisamente, el primer ecobarrio de la UE está situado en la zona alemana con niveles más elevados de radiación solar, al suroeste del país, en una zona fronteriza con Francia. De hecho, Friburgo es un referente mundial en la instalación de placas fotovoltaicas (Usón, 2012).

Los edificios del barrio también están contruidos por grupos de propietarios asociados en cooperativas, contando con las aportaciones de las asociaciones vecinales. En el ecobarrio de Vauban, pues, se conjugan tanto la sostenibilidad social como la ambiental.

## Eva Laxmeerse: 250 hogares ecológicos en Culemborg

(HOLANDA)

Un segundo ejemplo lo encontramos en el barrio de Eva Laxmeerse, en Culemborg (Holanda). En este barrio, se construyeron hasta 250 hogares ecológicos entre 1994 y el 2009, con materiales sostenibles, en una parcela de 24 hectáreas, que se dedicaba anteriormente a la extracción de agua potable. Uno de los pilares de este ecobarrio es precisamente el sistema integral de gestión y tratamiento de las aguas pluviales y residuales.

Con respecto a la energía, se fomentan los estándares pasivos y el uso de energías renovables, también con paneles solares y fotovoltaicos en la cubierta de la mayoría de las casas. Como en el caso del barrio de Vauban en Alemania, Eva Laxmeerse también es un lugar sin coches, donde se fomenta la movilidad en transporte público y sostenible. Asimismo, se fomenta la alimentación sostenible y saludable, potenciando la agricultura ecológica.

La participación social es otro de los pilares del proyecto. De hecho, ya durante el diseño del barrio, se hicieron talleres para que sus futuros habitantes pudieran hacer aportaciones relativas a su planificación. El resultado es un barrio con usos y funciones diversas y equilibradas del suelo (suelo urbano, zonas verdes, espacios para el ocio, el trabajo, la educación, etcétera), adecuado a las necesidades de la comunidad.

En estos dos ecobarrios europeos de referencia, tanto la planificación urbanística como la edificación siguen un modelo sostenible desde la perspectiva social y medioambiental. Eso pasa también por promover una movilidad sostenible, otro de los aspectos que hay que implementar en nuestro entorno más próximo, sobre todo en las zonas más densas y con un volumen de desplazamientos más alto, como es Barcelona y su área metropolitana.

**“Para quitar coches, o tenemos que reducir su necesidad, o tenemos que darles respuestas alternativas”**

Más allá de fomentar el uso del transporte público, la arquitecta remarca que es “importante que la ciudad sea caminable”, entre otras razones para que la población haga la actividad física que es necesaria para mantener una vida saludable, y más teniendo en cuenta que la mayoría de la gente hace menos ejercicio del que sería recomendable. Pero, al mismo tiempo, advierte: “Para quitar coches, o tenemos que reducir su necesidad, o tenemos que darles respuestas alternativas”.

## Descentralizar los centros de trabajo para reducir la necesidad de desplazamientos

Las claves son mejorar el transporte público y generar modelos de ciudad donde se puedan encontrar los servicios básicos cerca de casa, de modo que se reduzca la necesidad de desplazarse con vehículos motorizados. En este sentido, se pueden tomar como referencia las aportaciones de la teoría de “la ciudad del cuarto de hora”, que apuesta por un modelo urbano donde los servicios y equipamientos estén redistribuidos por diferentes zonas urbanas y se pueda llegar desde cualquier punto con un máximo de 15 minutos a pie o en bicicleta (Mardones Fernández de Valderrama *et al.*, 2020). Asimismo, se pueden tener en cuenta las contribuciones del urbanismo feminista, que esencialmente defiende que las ciudades se tienen que diseñar poniendo la vida en el centro, ante los modelos patriarcales que han priorizado el uso productivo y económico. Eso debe traducirse en unas condiciones de movilidad y ubicación de los equipamientos y servicios que faciliten la conciliación de las diferentes tareas, desde las de cuidados y reproductivas hasta las laborales, pasando por la participación ciudadana y política (Col·lectiu Punt 6, 2019).

**“Con la pandemia, ha habido un problema y todo el mundo se ha sensibilizado y ha entendido que su comportamiento individual tiene una repercusión sobre los demás; lo mismo se podría extrapolar a muchos ámbitos como la movilidad”**

Con respecto a la situación de Barcelona y el área metropolitana, la experta en arquitectura sostenible asegura: “Barcelona, en general, tiene bastante mixtura de usos. Hay vida de barrio, en general, hay acceso a las escuelas, a los CAP, a los supermercados... a todos los barrios de la ciudad. Pero sí hay un tema que todavía no está bien repartido: la parte activa y productiva de la ciudad. Todavía hay zonas de trabajo, de negocios, empresas que generan mucho tráfico y mucha movilidad para desplazarse y todavía hay barrios que son dormitorio”. Según su opinión, hay que esforzarse más por descentralizar y redistribuir los centros de trabajo.

En ambos casos, tanto con respecto a la descentralización de los centros de trabajo como de la mejora del transporte público, la arquitecta considera imprescindible adoptar “una mirada metropolitana”. Al mismo tiempo, opina que hay que seguir trabajando en la sensibilización ciudadana. Sobre las resistencias a abandonar el coche, hace el paralelismo siguiente: “Con la pandemia, ha habido un problema y todo el mundo se ha sensibilizado y ha entendido que su comportamiento individual tiene una repercusión sobre el resto. Lo mismo se podría extrapolar a muchos otros ámbitos de nuestra vida como la movilidad”.

Desde la misma perspectiva, considera que el sector privado se tiene que involucrar en la construcción de ciudades más sostenibles, un reto que va más allá de la capacidad de la Administración y que involucra a la sociedad en su conjunto. 🏡



# 09

Los datos y el conocimiento, claves para la mejora de las políticas públicas de vivienda



# La importancia de los datos para planificar las políticas de vivienda

Planificar las políticas públicas, partiendo del análisis de datos sobre las necesidades reales de la población, es fundamental en cualquier ámbito, aún más si comportan elevados niveles de inversión por parte de las administraciones, como en el caso de las dedicadas a promover el acceso a la vivienda asequible.

“Hay que velar por la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos a partir del conocimiento de los datos”, así lo expresa Jordi Bosch, jefe de los Servicios de Vivienda de la Generalitat de Catalunya y director técnico del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona (O-HB). La disponibilidad de datos por parte de la Administración se ha incrementado de forma muy significativa desde principios del siglo XXI, lo que ha ido aparejado al aumento de los centros de investigación, de personas expertas y de artículos y publicaciones sobre la materia.

Pero Bosch advierte que el potencial que ofrecen los datos públicos relacionados con la vivienda “no se acaba de aprovechar del todo” por la confluencia de diferentes motivos. En las administraciones, “no todos los procesos están sistematizados”, de manera que los datos se puedan explotar y analizar. Otro problema añadido es que, a pesar de los avances legislativos en materia de datos y transparencia de los últimos años, no siempre se pueden publicar en abierto. Bosch subraya la paradoja que eso representa:

JORDI BOSCH, jefe de los Servicios de Vivienda de la Generalitat:

**“Cualquier información debidamente anonimizada sobre vivienda o cualquier actividad pública relacionada con vivienda debería estar en abierto”**

“Aunque buena parte de los datos se han generado con dinero público por parte de las instituciones, no todos ellos son de dominio público”.

Para hacer compatible transparencia y privacidad, apuesta por sistematizar procesos para publicar los datos debidamente anonimizados a los que se podrían consultar en abierto sin que se vulnerara ningún derecho de protección de datos. “Cualquier información debidamente anonimizada sobre vivienda o cualquier actividad pública relacionada con vivienda debería estar en abierto”.

Para el jefe de los Servicios de Vivienda de la Generalitat, esta cuestión no está todavía bien resuelta en Cataluña, donde se siguen produciendo “retrasos en la disponibilidad de la información, para cumplir con la transparencia, para garantizar que no se vulnere ningún derecho en cuanto a la privacidad.” Para revertirlo, propone diseñar protocolos que ya tengan en cuenta en el origen



de cualquier procedimiento administrativo, como conciliar transparencia y privacidad.

Para Bosch, es necesario también “interrelacionar” más los datos que pueden ser útiles para la planificación de las políticas públicas de vivienda, correspondientes a diferentes cuestiones: el perfil socioeconómico y demográfico de la población, los aspectos económicos vinculados al mercado inmobiliario y los elementos más físicos vinculados al territorio y las características de los inmuebles (la calidad de su mantenimiento, su eficiencia energética, etcétera). “Sería un salto espectacular a la hora de hacer diagnosis y permitiría anticiparnos a la volatilidad del mercado”, asegura.

Una interrelación más elevada de los datos contribuiría a perfilar mejor el marco general con que se planifican las políticas de vivienda en Cataluña. En la actualidad, componen este marco los planes locales de vivienda de varios ayuntamientos. La otra pieza del sistema, que articulará el marco general de toda Cataluña, es el plan

sectorial territorial de vivienda. La elaboración del plan sectorial territorial de vivienda ya estaba prevista en la ley de la vivienda de Cataluña del 2007, que preveía aprobarlo en el plazo de un año. Sin embargo, por diferentes motivos políticos y vinculados al impacto de la crisis económica y financiera, se ha ido postergando su aprobación. De hecho, la Generalitat ha dado recientemente luz verde al plan.

Para interrelacionar los datos, se puede aprovechar el potencial de la red y las TIC, aunque Bosch advierte: “Las TIC no lo resolverán todo. No se puede poner la tecnología por encima del conocimiento”.

**“A veces tenemos datos macro, pero cuando bajamos a nivel local no sabemos muy bien qué está pasando”**

Otro reto es el de seguir alimentando las estadísticas sobre vivienda con datos de calidad y territorializados. “A veces tenemos datos macro, pero cuando bajamos a nivel local no sabemos muy bien qué está pasando”, admite Bosch. Además, añade que los análisis cuantitativos se podrían completar con estudios cualitativos que “aportan valor añadido a la investigación” y que, en general, y particularmente en Cataluña, están muy poco extendidos.

En definitiva, Bosch insiste en seguir avanzando en la gestión de los datos públicos, ya no solo para planificar las políticas de vivienda, sino para controlar la implementación y, especialmente, para evaluarlas. En esta última fase es donde el uso de los datos es menos frecuente en Cataluña, pese a la importancia de valorar el resultado de una política para determinar su efectividad.

Uno de los referentes en el Estado español en la gestión de los datos públicos sobre vivienda y su uso para mejorar las políticas en esta materia es el Observatorio Vasco de Vivienda, que depende del

ELENA SÁNCHEZ, responsable de innovación del Observatorio Vasco de la Vivienda:

**Hay que encontrar el punto de equilibrio que nos permita ser transparentes, aplicar los datos para las políticas públicas y también el derecho a la privacidad**

Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transporte del Gobierno de Euskadi. La responsable de innovación del observatorio, Elena Sánchez, expone que siempre han partido de la premisa de encontrar el punto de equilibrio entre la necesidad de publicar los datos con transparencia y aplicarlos para la mejora de las políticas públicas a partir de un enfoque *data-driven* (o de toma de decisión basada en los datos) y la de garantizar el derecho a la privacidad.

Reconoce que el camino para buscar este punto de equilibrio no es “nada fácil”. El gran volumen de datos gestionado actualmente por la Administración genera muchas oportunidades, pero no está exento de riesgos. Uno de los más evidentes es la “tentación” de los responsables políticos de obtener beneficios, por ejemplo, en términos electorales, a partir del acceso a estos datos.

Solo hay que observar las praxis ya habituales en el sector privado para ser consciente del riesgo y también de la responsabilidad que comporta gestionar volúmenes tan importantes de datos. Muchas empresas privadas los están “monetizando”, es decir, están aprovechando los datos de sus clientes o de sus potenciales clientes, a los que pueden acceder a través de internet, para perfeccionar sus estrategias publicitarias y de ventas y aumentar así su margen de beneficio.

En un contexto en que se está extendiendo la monetización de los datos en diferentes sectores, Sánchez insiste en prevenir estas prácticas en la Administración: “Lo que en la empresa es un valor, porque al final caracterizas bien al cliente, en la Administración puede no serlo tanto, porque hay un choque de trenes entre datos y derecho a la privacidad de la ciudadanía”.

**“Lo que en la empresa es un valor, porque al final caracterizas bien al cliente, en la Administración puede no serlo tanto, porque hay un choque de trenes entre datos y derecho a la privacidad de la ciudadanía”**

Al mismo tiempo, la necesidad de proteger la privacidad de la ciudadanía tampoco se puede convertir en un pretexto para no garantizar la transparencia de los datos públicos. “A menudo, en la Administración, la disyuntiva acaba siendo ganada por la protección de datos y no por el derecho a la información, porque es lo más cómodo”, denuncia. Para Sánchez, es preciso que las administraciones hagan un necesario ejercicio de “ponderación” de los diferentes derechos y necesidades vinculados al registro y tratamiento de los datos públicos y que adopten las soluciones que conjuguen mejor las necesidades de transparencia y privacidad en cada caso.

En el Observatorio Vasco de Vivienda ya hace tiempo que reflexionan sobre el tema y eso ha llevado a hacer un

**“A menudo, en la Administración, la disyuntiva acaba siendo ganada por la protección de datos y no por el derecho a la información, porque es lo más cómodo”**

## Elena Sánchez destaca que el análisis de los datos del ITE a partir de *big data* les permite estar más preparados ante la oportunidad de los fondos Next Generation.

análisis y un tratamiento de los datos, que ya se está poniendo al servicio de las políticas públicas. Elena Sánchez destaca que el último Plan director de vivienda de Euskadi (2021-2023) está “hecho a medida” de las necesidades de la población, ya que se ha elaborado partiendo de una diagnosis de centenares de indicadores, encuestas masivas, más de 2.400 aportaciones de la ciudadanía y la participación de más 700 organizaciones.

Uno de los factores que también ha llevado a Euskadi a aplicar el enfoque *data-driven* en las políticas de vivienda es el mismo marco legal. El Estatuto de Euskadi reconoce la vivienda como un derecho subjetivo, lo que significa que la ciudadanía puede denunciar su vulneración ante un tribunal. Eso contrasta con el marco legal estatal o el catalán, donde el derecho constitucional o estatutario a la vivienda como tal no se puede demandar directamente ante la justicia, sino que hace falta que una

ley lo desarrolle para poder reclamar un eventual incumplimiento.

El reconocimiento estatutario del derecho a la vivienda en Euskadi ha generado más presión sobre el sistema de protección pública de vivienda. “Tenemos a los juzgados que nos pueden decir que la ciudadanía tiene un derecho subjetivo y no lo estamos cumpliendo”, expone Sánchez. De hecho, el Observatorio Vasco de Vivienda ha desarrollado un proyecto de *big data* para prever cuántas personas podrían ejercer este derecho subjetivo y demandarlo ante los tribunales durante la próxima década, con el fin de anticiparse y generar políticas públicas que resuelvan estas necesidades. Este sistema de *big data* cruza datos sobre la situación socioeconómica de las familias, las tendencias de oferta y demanda del mercado de la vivienda, el registro de



Elena Sánchez, en el FHAR.

viviendas protegidas, etcétera.

Asimismo, el observatorio también ha ideado un *big data* relacionado con la Inspección Técnica de Viviendas (ITE) que sirve para recoger y tratar los datos que el ITE genera relacionados con la calidad de las viviendas y sus necesidades con respecto a la rehabilitación (de fachadas, cubiertas, ventilaciones, ascensores, eficiencia y ahorro energético, etcétera). Elena Sánchez destaca que el análisis de estos datos a partir del *big data* les permite ahora estar más preparados ante la oportunidad histórica que representan los fondos europeos Next Generation: “Nosotros vamos con este bagaje, sabemos cuáles son las necesidades de nuestro parque de vivienda en materia de rehabilitación”.

Para seguir avanzando en la gestión de datos públicos, Elena Sánchez se pregunta si las instituciones podrían ser “más proactivas” a la hora de incentivar que aquellas personas que no piden ciertas ayudas, pero que a la Administración le consta que tienen derecho a hacerlo, puedan acceder a ellas.

Elena Sánchez apunta otro reto primordial para que la información sea transparente y accesible: “Hay que divulgar los temas de vivienda a la ciudadanía en general con un tono más comestible y digerible que vaya más allá del público experto”. Con este objetivo, el Observatorio Vasco de la Vivienda puso en marcha hace unos años un blog donde se publican artículos periodísticos sobre los propios informes y posicionamientos del observatorio. Eso se acompaña con “píldoras informativas” breves focalizadas en temas concretos, que se difunden a través de las redes sociales. Estos nuevos canales, con una visión más periodística, han ayudado a incrementar el impacto mediático del observatorio. “Hemos tenido que salir del mismo observatorio y crear una web para que la gente accediera de forma menos académica”, concluye.

**“Hay que divulgar los temas de vivienda a la ciudadanía en general con un tono más comestible y digerible que vaya más allá del público experto”**

## Geohive, la plataforma digital que interrelaciona datos de vivienda en Irlanda

Si ponemos la mirada en el contexto europeo, hay países como la República de Irlanda donde se han desarrollado herramientas digitales punteras para vincular e interrelacionar datos sobre vivienda, poniéndolos al servicio de la planificación de las políticas públicas en esta materia.

La Agencia Irlandesa de Cartografía ha desarrollado una plataforma geoespacial interactiva, denominada Geohive ([airomaps.geohive.ie/dho](http://airomaps.geohive.ie/dho)) que vincula diferentes registros de datos sobre vivienda y utiliza sistemas de cartografía y geolocalización,

con el fin de poder consultarlos de manera territorializada (por zonas, barrios, etcétera). Se trata de datos demográficos, del censo y de la situación socioeconómica de la población, de la planificación de las políticas de vivienda, del comportamiento del mercado de la vivienda. Además, los datos no solo se pueden visualizar, sino que también se pueden tratar; por ejemplo, se pueden extraer tablas o mapas de los datos en los que esté interesado cada usuario o usuaria.

El concejal de Vivienda, Investigación y Desarrollo de Dublín y director del Observatorio de la Vivienda de Dublín, Dáithí Downey, remarca que la plataforma Geohive conjuga la necesidad de transparencia y el derecho a la privacidad. “Todos los datos compartidos en la web son de acceso de abierto y respetan la legislación de protección de datos”.



El Observatorio de la Vivienda de Dublín ha acompañado el desarrollo de esta plataforma con herramientas y canales de divulgación sobre el tema, como varios pódcast divulgativos de personas vinculadas a la vivienda desde diferentes perspectivas (la Administración, la arquitectura, los colectivos sociales...).

DÁITHÍ DOWNEY, concejal de Vivienda de Dublín:

**“Todos los datos compartidos en la web son de acceso de abierto y respetan la legislación de protección de datos”**

## **La necesidad de planificar las políticas de vivienda, un estímulo para mejorar la gestión de datos**

Si el Ayuntamiento de Dublín ha apostado por mejorar su gestión de los datos a través de una plataforma puntera como esta, es por su reflexión previa sobre la necesidad de dotar de un marco común a la planificación pública de las políticas de vivienda. Es decir, un marco que dé coherencia y sirva para articular los planes y estrategias multinivel que se adoptan desde diferentes instituciones (de ámbito internacional, nacional, regional y local) y que tienen incidencia sobre la ciudad. El conocimiento y el análisis de los datos es un factor decisivo para valorar cómo se adaptan las directrices de los diferentes planes a cada entorno local.

Las brechas entre diferentes planes y normativas se producen no solo entre estrategias procedentes de instituciones de distintos niveles territoriales, sino entre planes diseñados desde el propio municipio. Downey explica que, solo en Dublín, han llegado a coincidir tres planes estratégicos con incidencia sobre las políticas de vivienda (el Plan económico y de comunidad 2016-2021, el Plan de desarrollo urbano 2022-2028 y el Plan de acción climática 2019-2024). Para alinear sus contenidos bajo un paraguas común, el Ayuntamiento está utilizando los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) como elemento unificador.

A los planes locales se añade la estrategia estatal “Housing for all”, el primer plan de Irlanda de vivienda sostenible, para cuyo desarrollo la capital del país, Dublín, es una pieza fundamental. Esta estrategia cuenta con un programa de inversión multianual para el periodo 2022-2030 que prevé destinar 4.000 millones anuales a las políticas de vivienda. Con esta inversión, el objetivo es hacer 300.000 viviendas asequibles.

El caso de Dublín muestra, pues, cómo el análisis de datos, facilitado por las tecnologías digitales, contribuye al objetivo de planificar las políticas de vivienda pública.

# La Cátedra de Estudios de la Vivienda de Barcelona, la primera interuniversitaria del Estado

Solo la disponibilidad de datos no garantiza que se pongan al servicio de la mejora de las políticas públicas de vivienda. Hay que analizarlos y estudiarlos para poder extraer conclusiones útiles que orienten a los gestores públicos en este campo.

Esta es una de las necesidades a las que quiere dar respuesta la nueva Cátedra de Estudios de la Vivienda de Barcelona. Se trata de una cátedra puntera para incentivar la formación, la investigación, la difusión y la evaluación de las políticas públicas de vivienda a partir de un enfoque interdisciplinario. Quiere contribuir a mejorar e innovar las políticas de vivienda, integrando en una misma cátedra a todas las administraciones con competencias en este ámbito en la capital catalana y las cuatro universidades públicas de Cataluña.

Participan en esta iniciativa el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Catalunya, el Gobierno estatal, la UPC (Universidad Politécnica de Cataluña), la UAB (Universidad Autónoma de Barcelona), la UB (Universidad de Barcelona) y la UPF (Universidad Pompeu Fabra). Las cuatro universidades, el Ayuntamiento y la Generalitat, a través de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, se involucraron en la cátedra desde su proceso de gestación, que empezó a finales del 2019, mientras que el Ministerio de

Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se ha sumado más recientemente.

El convenio entre todas las partes involucradas en el proyecto se firmó en noviembre del 2021 y ese mismo mes se adelantaron los objetivos generales en el Foro de Vivienda y Rehabilitación de Barcelona. Posteriormente, el 28 de febrero de 2022, se hizo un acto de presentación oficial en el campus de Ciutadella de la UPF.

Josep Maria Montaner, catedrático de teoría de la arquitectura de la UPC y codirector de la cátedra, explica que esta iniciativa “quiere potenciar la investigación interdisciplinaria y aplicada en la vivienda”, coordinar los grupos de investigación ya existentes y facilitar espacios de intercambio de los conocimientos ya adquiridos a partir de los estudios ya realizados sobre el tema. La cátedra se involucrará en proyectos de investigación a escala nacional e internacional.

JOSEP MARIA MONTANER,  
codirector de la cátedra:

**“Quiere potenciar la investigación interdisciplinaria y aplicada en la vivienda”**



Otro objetivo de la cátedra es contribuir a la formación sobre diferentes cuestiones vinculadas a la vivienda, desde diferentes perspectivas y disciplinas. Se prevé crear el primer máster oficial de vivienda de todo el Estado, además de organizar posgrados, cursos y talleres u organizar congresos académicos.

Otros ejes de actuación son asesorar a las administraciones públicas con respecto a las políticas de vivienda o compartir el conocimiento sobre el tema con la ciudadanía, a través de informaciones de cariz más divulgativo.

En la cátedra, se quieren integrar las diferentes disciplinas de conocimiento con implicaciones sobre las condiciones de acceso a la vivienda (el derecho, la economía, la arquitectura y el urbanismo, la geografía, la sociología, la comunicación, etcétera). “Hacer confluir el conocimiento interdisciplinario con la experiencia de las administraciones que llevan a cabo políticas de vivienda hace que la cátedra tenga mucho potencial. La posibilidad de sumar teoría y práctica le da un potencial muy valioso”, expone Judith Gifreu, profesora de Derecho Administrativo en la UAB y codirectora de la cátedra.

Para Gifreu, la creación de esta cátedra en Cataluña es el resultado de un proceso de innovación en políticas y normativas sobre vivienda, cuyos orígenes se tienen que situar en la crisis financiera del 2008 y la necesidad de buscar nuevas respuestas a la emergencia habitacional. Muestra de ello son las diversas leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña por iniciativa de los movimientos sociales, como la Ley 24/2015 contra la emergencia habitacional y la pobreza energética —o las que la han sucedido para mantener o ampliar las obligaciones de los grandes tenedores con respecto al alquiler social (la Ley 4/2016, el Decreto 17/2019 o la Ley 1/2022)— o la Ley de la regulación del precio del alquiler (11/2020), declarada inconstitucional en marzo del 2022.

Para Gifreu, con la nueva cátedra se pretende, justamente, dar un nuevo impulso a este proceso de innovación “identificando elementos que ayuden a impulsar en Cataluña prácticas que ya están muy

JUDITH GIFREU,  
codirectora de la cátedra:

**“Hacer confluir el conocimiento interdisciplinario con la experiencia de las administraciones que llevan a cabo políticas de vivienda hace que la cátedra tenga mucho potencial”**

MONTANER:

**“No había antecedentes de un convenio de estas características, solo de universidades con el sector privado o con una institución, pero no existía un modelo de convenio tan plural”**

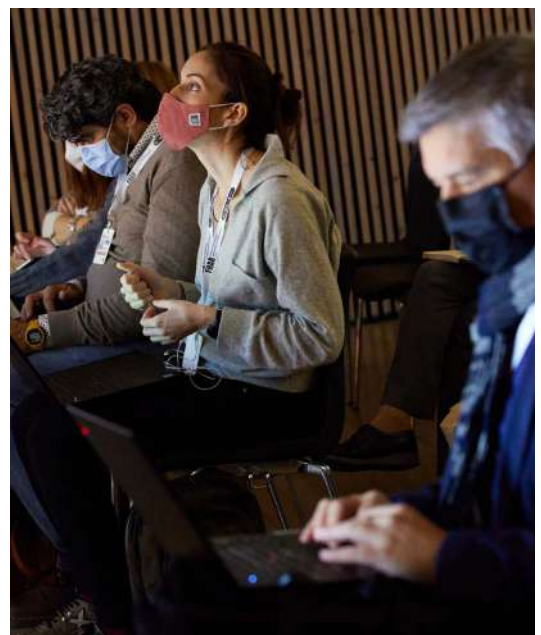
extendidas en otros países: propiedades temporales o compartidas, *coliving*, promoción industrializada, nuevas fórmulas de colaboración público-privada para garantizar la vivienda asequible o para promover la economía circular, el uso de materiales sostenibles en la construcción de vivienda...”.

Gestar una cátedra que implica diferentes universidades y diferentes disciplinas de conocimiento, además de la Administración pública, ha supuesto un proceso de trabajo de más de dos años, desde finales del 2019 hasta noviembre del 2021, cuando se firmó el convenio entre todas las partes involucradas. En este proceso, se han tenido que sortear varios obstáculos: la dificultad de coordinar y buscar consensos, las interrupciones que se han producido a causa del contexto de la pandemia, los cambios de rectorado en las universidades involucradas y, especialmente, la falta de antecedentes de un convenio en Cataluña para crear una cátedra interuniversitaria. El codirector de la cátedra Josep Maria Montaner expone:



“No había antecedentes de un convenio de estas características, solo de universidades con el sector privado o con una institución, pero no existía un modelo de convenio tan plural. Los servicios jurídicos y económicos han trabajado muchos meses para acordar un modelo de convenio”.

Según el acuerdo suscrito en noviembre del 2021, después de un protocolo previo firmado el anterior mes de junio, la cátedra está codirigida por directores y directoras de todas las universidades involucradas. Los codirectores son Judith Gifreu, profesora de Derecho Administrativo de la UAB; Josep Ferrer, catedrático de Derecho Civil de la UPF; Josep Maria Montaner, catedrático de Teoría de la Arquitectura de la UPC; y Montserrat Pareja-Eastaway, profesora del Departamento de Economía, y Juli Ponce, catedrático de Derecho Administrativo de la UB. La cátedra tiene sedes en las cuatro universidades y su centro de referencia se encuentra la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (ETSAB) de la UPC. La coordinación de la cátedra recae en una comisión mixta, de la que formarán parte los codirectores y codirectoras de las cuatro universidades, junto con representantes de las administraciones implicadas.



## Barcelona es la sede del Congreso de la Europe Network for Housing Research 2022

Entre los retos más inmediatos de la nueva cátedra hay que hacer un análisis del estado de la cuestión, identificando los grupos de investigación ya existentes y las investigaciones ya realizadas, e involucrarse en el gran evento internacional de investigación sobre vivienda, que tendrá lugar en Barcelona en el 2022. Barcelona ha sido la ciudad escogida por la Red Europea de Investigación sobre la Vivienda para celebrar, del 30 de agosto al 2 de setiembre, el Congreso de la Europe Network for Housing Research (ENHR). 🏡

## “En el ámbito europeo se hace evidente la relación directa entre la existencia de observatorios y espacios de investigación con el desarrollo efectivo del derecho a la vivienda”

MIRELA FIORI Y XAVIER ANZANO  
(Máster Oficial de Ciudad y Urbanismo de la UOC)

En el conjunto del Estado español, y con particular intensidad en Cataluña, han empezado a emerger durante los últimos años algunas iniciativas para profundizar en la investigación sobre vivienda. De este modo se empiezan a dar pasos para revertir nuestro déficit histórico, también con respecto a la investigación en este campo, estrechamente ligado al retraso que, en general, sufren las políticas públicas de vivienda en el Estado español en el contexto europeo.

“En el ámbito europeo se hace evidente la relación directa entre la existencia de observatorios y espacios de investigación con el desarrollo efectivo del derecho a la vivienda y el alcance de las políticas públicas”, exponen Mirela Fiori, directora del programa del Máster Oficial de Ciudad y Urbanismo de la UOC, y Xavier Anzano, profesor colaborador de estos estudios. El máster ofrece una formación transdisciplinaria sobre vivienda y una aproximación integral a los factores que inciden en este derecho en todo el territorio, dirigida especialmente al personal técnico y político de las administraciones. Se inició en la UOC en el 2006 y es heredero del que empezó previamente en la Universidad de Barcelona por iniciativa del urbanista Jordi Borja en 1999.

La directora y el profesor colaborador de este máster valoran positivamente los avances de los últimos años para promover la formación y la investigación en vivienda en Cataluña, para tender hacia los estándares europeos: “Se ha



avanzado mucho, y en poco tiempo; hace 5-10 años no existía nada, únicamente proyectos”. Añaden que, en relación con el conjunto de comunidades autónomas, “Cataluña es donde la Administración dispone desde hace tiempo de estos espacios y organismos de investigación y de trabajo estadístico”.

Como ejemplos previos a la Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda, citan el Observatorio Metropolitano de la Vivienda (O-HB). El O-HB se creó en el 2017, con el apoyo del AMB, la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Catalunya. Es un observatorio de ámbito supramunicipal, que se dedica al estudio y el análisis de datos sobre vivienda de los diferentes municipios del área metropolitana y trabaja para generar un sistema de indicadores común al respecto. También aporta herramientas para evaluar y diseñar las políticas públicas en este ámbito.

En España, existen desde hace pocos años herramientas de mapeación estadística sociourbanística que aprovechen el potencial de las tecnologías digitales para relacionar datos que inciden en las condiciones de acceso a la vivienda, y “las presentaciones de los datos que hace el Observatorio Metropolitano de la Vivienda son un ejemplo”, destacan la directora y el profesor del máster de la UOC.

Desde su punto de vista, el proceso de innovación para empezar a crear espacios de investigación y análisis sobre vivienda se

desencadenó a partir de la ley del derecho a la vivienda de Cataluña del 2007, que preveía la creación de organismos con este fin para contribuir a la planificación de las políticas en este campo. Pero también atribuyen que Cataluña esté más avanzada en este ámbito que otros lugares del Estado a “el importante movimiento ciudadano por el derecho a la vivienda que ha tenido su origen en Cataluña”, como muestra el caso de la PAH o del Sindicato de Inquilinas. Especialmente a través del Observatorio Desc, que se dedica a promover la investigación y las publicaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales —entre ellos la vivienda—, los movimientos sociales han promovido la realización de estudios en este campo, para complementar y suplir los déficits de lo que no reflejan las estadísticas oficiales.

Todo este proceso previo ha facilitado la constitución de la Cátedra Barcelona Estudios de Vivienda, que para Fiori y Anzano aportará “valor añadido” a todas las iniciativas que ya están en marcha para promover la investigación en esta materia, como “espacio de debate y desarrollo del derecho a la vivienda, con rigor y calidad”.

# Otros centros de investigación y formaciones en vivienda: algunos ejemplos

## EN CATALUÑA

- .. Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona (O-HB): [www.ohb.cat](http://www.ohb.cat)
- .. Observatorio Local de Vivienda de la Diputación de Barcelona: [www.diba.cat/es/web/observatori-local-habitatge](http://www.diba.cat/es/web/observatori-local-habitatge)
- .. Observatorio Desc: [observatoridesc.org/es](http://observatoridesc.org/es)
- .. Cátedra Unesco de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili (URV): [housing.urv.cat](http://housing.urv.cat)
- .. Cátedra de Vivienda Digna y Sostenible de la UPF Barcelona School of Management: [www.bsm.upf.edu/es/catedra-vivienda-digna-sostenible](http://www.bsm.upf.edu/es/catedra-vivienda-digna-sostenible)
- .. Posgrado en Políticas de Vivienda de la URV: [housing.urv.cat/portada/docencia/postgrau-en-politiques-dhabitatge](http://housing.urv.cat/portada/docencia/postgrau-en-politiques-dhabitatge)
- .. Máster Metròpoli en Estudios Urbanos y Metropolitanos del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERMB): [iermb.uab.cat/es/mastermetropoli-es/](http://iermb.uab.cat/es/mastermetropoli-es/)
- .. Máster Oficial de Ciudad y Urbanismo de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC): [estudis.uoc.edu/ca/masters-universitaris/ciutat-urbanisme/professorat](http://estudis.uoc.edu/ca/masters-universitaris/ciutat-urbanisme/professorat)

## EN EL RESTO DEL ESTADO ESPAÑOL

- .. Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana: [www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/observatorio-de-vivienda-y-suelo](http://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/observatorio-de-vivienda-y-suelo)
- .. Observatorio Vasco de la Vivienda: [www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovhome](http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovhome)
- .. Observatorio de Vivienda de Galicia: [www.observatoriodavivenda.gal](http://www.observatoriodavivenda.gal)
- .. Observatorio de Vivienda y Suelo de Cantabria: [www.observatoriovivienda.cantabria.es](http://www.observatoriovivienda.cantabria.es)
- .. Cátedra Zaragoza de Vivienda de la Universidad de Zaragoza: [catedrazaragozavivienda.wordpress.com/acerca-de](http://catedrazaragozavivienda.wordpress.com/acerca-de)
- .. Cátedra Vivienda-Emviesesa de la Universidad de Sevilla: [sevillabuenasnoticias.com/la-hispalense-crea-la-catedra-vivienda-emviesesa](http://sevillabuenasnoticias.com/la-hispalense-crea-la-catedra-vivienda-emviesesa)
- .. Cátedra de Innovación en Vivienda de la Universidad Politécnica de Valencia (UPV): [calab.es/catedra-habitatge](http://calab.es/catedra-habitatge)
- .. Cátedra de Vivienda y Derecho a la Ciudad de la Universidad de Valencia: [catedrahabitatge.es/es/la-catedra](http://catedrahabitatge.es/es/la-catedra)
- .. Máster en Vivienda Pública de la Universidad del País Vasco: [www.masterviviendapublica.com](http://www.masterviviendapublica.com)
- .. Máster de Arquitectura en Vivienda Colectiva de la Universidad Politécnica de Madrid y el Swiss Federal Institute of Technology (ETH) de Zúrich: [www.mchmaster.com](http://www.mchmaster.com)

## EN EL ÁMBITO EUROPEO E INTERNACIONAL

- International Housing Observatory: [int.housing-observatory.com/about.html](http://int.housing-observatory.com/about.html)
- International Observatory on Social Housing: [internationalsocialhousing.org](http://internationalsocialhousing.org)
- Housing Europe Observatory: [www.housingeurope.eu/page-91/housing-europe-observatory](http://www.housingeurope.eu/page-91/housing-europe-observatory)
- United Kingdom Housing Observatory: [uk.housing-observatory.com](http://uk.housing-observatory.com)
- Dublin Housing Observatory: [www.housingmodeldublin.ie/about/dublin-housing-observatory](http://www.housingmodeldublin.ie/about/dublin-housing-observatory)
- Vienna's Housing Research Division: [socialhousing.wien/tools/housing-research](http://socialhousing.wien/tools/housing-research)
- Housing Evolutions Hub: [www.housingevolutions.eu](http://www.housingevolutions.eu)
- Housing Solutions Platform: [www.housing-solutions-platform.org/housing-solutions-platfor](http://www.housing-solutions-platform.org/housing-solutions-platfor)
- European Observatory on Homeless: [www.feantsaresearch.org](http://www.feantsaresearch.org)
- London School of Economics (LSE) Cities: [www.lse.ac.uk/cities](http://www.lse.ac.uk/cities)
- Lincoln Institute of Land Policy: [www.lincolninst.edu/es/sobre-el-instituto-lincoln](http://www.lincolninst.edu/es/sobre-el-instituto-lincoln)
- Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS) de la Erasmus University Rotterdam: [www.ihs.nl](http://www.ihs.nl)

# Conclusiones

**Las respuestas para garantizar el derecho a la vivienda y su asequibilidad son múltiples y las alianzas que el sector público puede realizar con otros agentes sociales y económicos para desarrollarlas pueden adoptar varias formas (alianzas público-privadas, público-comunitarias...).**

**Al mismo tiempo, los procesos para promover no solo viviendas asequibles, sino la mejora del entorno urbano que las rodea, también deben alinearse con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para el 2030, con respecto a aspectos relacionados con la sostenibilidad ambiental y energética, a la inclusión social y a la mejora de la salud y el bienestar de las personas.**

Si al inicio de esta publicación exponíamos los diferentes retos que plantea la ampliación de la vivienda asequible, a continuación resumimos las conclusiones a las que se ha llegado sobre cómo dar respuesta a cada uno.



## Respuestas para poner los datos al servicio de la planificación de las políticas de vivienda

- .. Sistematizar procesos administrativos que permitan optimizar el uso del elevado volumen de datos del que dispone el sector público para planificar, implementar y evaluar las políticas de vivienda en cada contexto local. También se puede recurrir a las TIC con este fin e, incluso, a bots de inteligencia artificial para el tratamiento y el análisis de los datos de vivienda, como ya hace en estos momentos el Observatorio de Vivienda de Euskadi.
- .. Definir protocolos administrativos que definan cómo conjugar la necesaria transparencia de la información pública con el derecho a la privacidad de la ciudadanía, desde el inicio de los procesos de tratamiento de datos por parte de las instituciones.
- .. Avanzar en el desglose de los datos por territorios, con el fin de poder analizar con más profundidad la situación de zonas concretas y diseñar planes locales de actuación más minuciosos.
- .. Interrelacionar más datos públicos sobre factores socioeconómicos y demográficos, parque de vivienda asequible u oferta y precios del mercado inmobiliario por territorios, con el fin de extraer conclusiones útiles para la planificación de las políticas públicas. También se puede aprovechar el potencial de internet al respecto, articulando plataformas web que faciliten la interrelación de los datos. La plataforma Geohive de la República de Irlanda es un modelo a seguir.
- .. Incentivar la investigación interdisciplinaria sobre vivienda y facilitar que contribuya a la mejora de las políticas públicas en la materia. En el conjunto del Estado, comparativamente con otros países del entorno europeo, todavía son escasas las iniciativas con este fin, pero están creciendo, sobre todo en Cataluña. La reciente Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda, la primera cátedra interuniversitaria de todo el Estado que también involucra a la Administración local, autonómica y estatal, o el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, que funciona desde el 2017, son una buena muestra.
- .. Hay que facilitar información de cariz divulgativo y periodístico sobre las diferentes cuestiones que afectan al derecho a la vivienda para la población en general. La vivienda involucra al conjunto de la ciudadanía, no únicamente al público experto.





## **Respuestas para que las políticas de vivienda vayan más allá de los colectivos con más dificultades y se dirijan al conjunto de la ciudadanía**

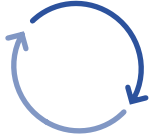
Junto con las medidas de urgencia y dirigidas a los colectivos con más dificultades socioeconómicas (ayudas para pagar el alquiler, derivación a pisos de alquiler social, etcétera), es necesario que los poderes públicos impulsen actuaciones para ampliar el parque de vivienda asequible dirigida a personas que, a pesar de tener una situación más normalizada, tienen igualmente problemas para acceder a la vivienda, por la brecha entre los precios del mercado inmobiliario y los niveles salariales. Entre las medidas figuran:

- .. Rehabilitar edificios públicos que tenían otros usos (industriales, antiguos hospitales o escuelas...) para destinarlos a vivienda asequible.
  - .. Ejercer el derecho de tanteo y retracto, que da preferencia a la Administración para adquirir las viviendas que se ponen en venta, para destinarlas al alquiler público.
  - .. Desarrollar programas de compra de inmuebles, prioritariamente en las zonas urbanas céntricas y más gentrificadas, para destinarlos al alquiler asequible. Eso puede contribuir a revertir la tendencia histórica de España de situar la vivienda protegida en las periferias urbanas.
  - .. Movilizar edificios con otros usos (de oficinas, turísticos...) para destinarlos a alquiler asequible.
  - .. Controlar los malos usos de la vivienda (pisos vacíos que se podrían movilizar para alquiler asequible, vivienda de protección que es realquilada ilegalmente, etcétera).
- .. Estudiar en determinados casos, si es necesario por motivos de interés general, medidas de expropiación de viviendas a grandes tenedores y empresas inmobiliarias, acompañadas de las indemnizaciones oportunas, según el marco legal correspondiente en cada caso. La consulta popular celebrada en Berlín el 26 de setiembre de 2021, bajo el lema "Deutsche Wohnen enteignen!", va en esta dirección. El 56 % de los votantes secundaron la expropiación de más de 200.000 pisos, el 10 % del parque de la ciudad, a más de 3.000 empresas privadas de vivienda para destinarlas a uso social. Ahora, una comisión de expertos está estudiando cómo dar cumplimiento al mandato popular.
  - .. Desarrollar nuevas promociones de vivienda asequible dirigidas a la población en general. Se pueden combinar las promociones públicas con las realizadas en el marco de alianzas público-privadas o público-comunitarias (véanse los puntos 4 y 5).



## Respuestas para conseguir una oferta de alquiler asequible suficiente también en el mercado privado

- .. Una opción es establecer normativas para regular las rentas del alquiler, que tienen que determinar el sistema de limitación de precios, como ya se ha hecho en varias ciudades europeas (París, Berlín, Copenhague, Barcelona...). Los sistemas pueden ser diversos y se pueden combinar diferentes fórmulas. Las más habituales son establecer umbrales máximos de precios, a partir de las rentas del alquiler de viviendas comparables en el mercado, o impedir que, al volver a alquilar un piso que ya estaba arrendado anteriormente, se pueda incrementar el precio más allá de la inflación. Las normativas también deben delimitar qué tipo de propietarios están sujetos a ello —si solo los grandes tenedores o también los pequeños— y establecer dónde está el umbral entre unos y otros (en qué número de pisos en propiedad).
- .. Otra posibilidad es aplicar incentivos fiscales para que los arrendadores alquilen los pisos a precios asequibles, una medida que, en términos generales, encaja más con el perfil de los pequeños propietarios.
- .. En el caso del alquiler turístico (de corto plazo), establecer limitación de plazas de este tipo de alojamientos en las ciudades, especialmente en las zonas más céntricas y gentrificadas; controlar que los pisos que se utilizan con este uso tengan licencia para hacerlo; y sancionar las malas praxis. En este sentido, es ejemplar el caso de París, donde el Tribunal de Justicia impuso una multa de 8 millones de euros a Airbnb en julio del 2021, por no dar de alta en el registro municipal pisos de alquiler turístico de la ciudad registrados en su web.
- .. Descentralizar las competencias en políticas de vivienda para dar a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos más capacidad para hacer frente desde la proximidad al impacto de la gentrificación y del encarecimiento del precio de la vivienda. Algunas sentencias recientes tanto en España como en Alemania muestran que el marco legal vigente y su interpretación por parte de los tribunales constitucionales de ambos países (Tribunal Federal, en Alemania) dificultan a las ciudades, regiones y comunidades autónomas emprender medidas de regulación del precio del alquiler. El TC español declaró inconstitucional la normativa de regulación de los precios del alquiler en Cataluña en marzo del 2022. El Tribunal Federal Alemán hizo lo mismo con la congelación del umbral de los precios del alquiler en Berlín en abril del 2021. En ambos casos, el motivo esgrimido es que se invaden competencias estatales.
- .. Incrementar progresivamente los volúmenes de vivienda pública y cooperativa hasta el punto de que su propio peso dentro del parque residencial actúe como contrapeso de los precios de mercado. Este es el caso de la ciudad de Viena, donde la mitad del parque residencial de la ciudad corresponde a estas dos modalidades.



## **Respuestas para conseguir que el sector público y privado colaboren en la ampliación del parque de alquiler asequible**

Para fomentar que las alianzas entre la Administración y las empresas se encaminen a la promoción de vivienda asequible, hay que revertir el tipo de relación que han mantenido tradicionalmente en el Estado español, que se identifica con el modelo "parasitario". Este modelo propicia la transferencia de recursos públicos del Estado al sector privado, como se visualizó claramente durante el periodo del *boom* inmobiliario (1997-2007) y que se concreta, por ejemplo, con la descalificación de la vivienda protegida y su paso al mercado libre. De lo que se trata ahora es de hacer virar este tipo de relación hacia un modelo simbiótico, en el que el sector público y el privado colaboren para cumplir un objetivo de interés general. Para ello, deben establecerse procesos de diálogo y de trabajo en red que ayuden a superar las desconfianzas y reticencias que también existen entre el sector público y el privado por el hecho de tener intereses y culturas corporativas diferentes, que se tienen que conciliar para trabajar en proyectos comunes. A este cambio de modelo pueden contribuir medidas como:

- .. Empezar procesos de diálogo plurales que permitan llegar a unos consensos mínimos, que articulen un marco común y estable con respecto a los objetivos de ampliación de vivienda asequible, que involucren a la Administración, al sector privado, a los promotores sociales y a la comunidad.
- .. Forjar alianzas entre sector público y privado en forma de partenariados destinados a la promoción de vivienda asequible. La fórmula de la sociedad mixta Habitatge Metròpolis Barcelona, donde sector público y privado están representados al 50 %, puede ser exportable a otras ciudades grandes y medianas del Estado.
- .. Definir un marco general jurídico y tributario que facilite los partenariados y la replicabilidad de las sociedades mixtas público-privadas para la promoción de vivienda asequible en otros territorios y en otras vertientes de las políticas de vivienda (rehabilitación, gestión del parque de alquiler asequible...).
- .. Incentivar la participación de las empresas en partenariados público-privados para la promoción de vivienda asequible, especialmente entre las compañías que tienen un perfil de inversor institucional, que es el más proclive a este tipo de colaboración, ya que busca poco riesgo, tiene una visión a largo plazo, no busca beneficios inmediatos y se conforma con una rentabilidad más limitada.
- .. Ceder suelo público por parte de las administraciones para el desarrollo de promociones de vivienda asequible a través de alianzas público-privadas.
- .. Movilizar capital privado y también recursos públicos para poder desarrollar este tipo de promociones conjuntas.



## Respuestas para impulsar las alianzas público-comunitarias y la vivienda asequible

Las alianzas público-comunitarias se pueden establecer entre la Administración y los promotores sociales (principalmente cooperativas y fundaciones de viviendas), o bien con otros colectivos de la comunidad, con o sin una organización formal.

Barcelona se ha convertido en punta de lanza de las alianzas público-cooperativas para la promoción de vivienda asequible en el Estado español, para lo que se ha establecido un convenio entre el Ayuntamiento y los promotores sociales (convenio ESAL). Pero esta es todavía una práctica incipiente en Cataluña y el Estado. A continuación, se exponen medidas para consolidar y escalar el modelo, para que llegue a representar una parte relevante del parque de vivienda de cara al futuro.

- .. Incluir las alianzas público-cooperativas en los planes estratégicos de las administraciones, como ya se ha hecho en el caso del Plan local de vivienda de Barcelona 2016-2025.
- .. Facilitar modelos de gobernabilidad y gobernanza compartida entre la Administración y los promotores sociales que faciliten las sinergias y el trabajo en red.
- .. Fomentar las alianzas con la diversidad de promotores sociales existentes: cooperativas de vivienda en cesión de uso, convivencia destinada a colectivos específicos (personas mayores, residencias intergeneracionales, jóvenes, mujeres en situación de dificultad, familias monoparentales femeninas...), granja urbana, fundaciones de vivienda que promueven alquiler social, etcétera.
- .. Ceder suelo público a cooperativas y fundaciones de viviendas en derecho de superficie. Es decir, la Administración lo cede por largos periodos (en Barcelona se está haciendo por 99 años), pero siempre reteniendo la propiedad, para no acabar perdiendo a medio o largo plazo patrimonio público.
- .. Movilizar suelo dotacional para vivienda cooperativa, del mismo modo que se está haciendo ya con promociones públicas.
- .. Movilizar suelo privado para el desarrollo de viviendas por parte de los promotores sociales.
- .. Establecer un marco legal y político en el ámbito local y supralocal que regule y facilite las alianzas público-cooperativas.
- .. Establecer nuevas métricas en los servicios públicos que midan los valores sociales que aportan los proyectos de vivienda cooperativa (que cuantifiquen los beneficios con respecto a la generación de nuevos modelos de convivencia, la reducción del impacto ambiental por los criterios de sostenibilidad que tienen en cuenta estas promociones, etcétera).
- .. Incrementar la financiación pública y privada para el desarrollo de estas promociones, en formato de préstamos o de ayudas/subvenciones a fondo perdido.
- .. Promover que cada vez más profesionales vinculados a los diferentes sectores necesarios para la promoción de la vivienda (arquitectura, ingeniería...) se vinculen a los proyectos derivados de alianzas público-comunitarias.
- .. Generar grandes promotores sociales, con capacidad para incrementar sustancialmente los volúmenes de viviendas de este tipo de promociones. Este es un reto que el convenio ESAL se marca a largo plazo.

En cuanto a las alianzas público-comunitarias con otros colectivos sociales, al margen de cooperativas y fundaciones de vivienda, las experiencias en nuestro entorno más próximo todavía son mucho más escasas. Pero se pueden tomar como referencia prácticas de otros países para estudiar si se pueden impulsar en nuestro contexto local más próximo de cara al futuro. Entre las diferentes fórmulas de alianzas público-comunitarias figuran:

- .. Los *community land trust* (CLT): en que un grupo de vecinos y vecinas se organizan para adquirir de manera colectiva un solar, para hacer un bloque de viviendas, cuyos pisos serán de cada una de las personas que vivan en ellos. La fórmula del CLT nació en los Estados Unidos y, en el caso europeo, se ha extendido a ciudades como Londres o Bruselas.
- .. Impulsar procesos participativos con la ciudadanía para definir las políticas públicas de vivienda y, a la vez, ser permeable a las propuestas de la sociedad civil al respecto.
- .. Fomentar viviendas colaborativas, especialmente a partir de la rehabilitación de antiguos edificios en desuso. En este caso, se puede contar con cooperativas de vivienda que contribuyen al proceso de remodelación, a partir de su experiencia. Pero la clave es articular

procesos participativos con los grupos sociales que habitarán las viviendas para que sus aportaciones sean fundamentales a la hora de diseñarlas y establecer las normas de convivencia en comunidad. Por ejemplo, en Bolonia, la iniciativa Porto 15, para convertir un edificio del centro histórico de la ciudad en complejo de alojamiento colaborativo para menores de 35 años, ha involucrado a los mismos jóvenes en el proyecto.

- .. Involucrar a las organizaciones que defienden a los inquilinos e inquilinas en los procesos para establecer la regulación y los precios de alquiler, junto con la Administración y los representantes de los arrendadores, a través del modelo de los denominados acuerdos tripartitos, que ya funciona en los Países Bajos, Suecia o Alemania. No obstante, para poder implementar este sistema en España, hay que disponer previamente de datos más completos sobre el conjunto de arrendadores. El mercado de alquiler español todavía está poco profesionalizado, en un país que ha tenido tradicionalmente una fuerte cultura de la propiedad, y hay muchos pequeños arrendadores que se mantienen en la opacidad. Hay que profesionalizar al sector e identificar claramente quiénes son los interlocutores de los arrendadores, con los que habría que negociar un sistema de acuerdos tripartitos.



## Respuestas para conseguir financiación para promover vivienda asequible

- .. Movilizar capital privado para el desarrollo de vivienda cooperativa y de las fundaciones sociales de vivienda, no solo de las entidades de finanzas éticas, que en estos momentos ya están aportando préstamos con este fin en Cataluña, sino también de la banca convencional, como ocurre en otros países (Países Bajos, Suiza...). Es necesario, también, movilizar capital privado para desarrollar procesos de rehabilitación y de industrialización que contribuyan a la ampliación del parque de vivienda asequible y sostenible, ya sea de bancos, de empresas inmobiliarias o de servicios energéticos especializados, entre otros.
- .. Incrementar la financiación pública con esta fin por diferentes vías: subvenciones y ayudas a fondo perdido, préstamos...
- .. Para facilitar el desarrollo de vivienda a los promotores sociales, la Administración puede aportar garantías que les faciliten la obtención de créditos privados. Parte de la financiación de estas promociones también se puede hacer a través de la cesión de suelo, bonificaciones fiscales o exenciones de determinadas tasas o cánones, mientras no se amortizan los créditos privados que hayan percibido para desarrollar las promociones.
- .. El suelo también se puede convertir en una vía para conseguir financiación. Según el economista experto en vivienda Alejandro Inurrieta, un impuesto al suelo permitiría captar 100.000 millones de euros extras en España, que se podrían destinar a políticas de vivienda. En el Reino Unido o Dinamarca, la fiscalidad contribuye a este objetivo.
- .. Más allá de los recursos públicos y privados, desde las cooperativas y fundaciones de vivienda y desde las propias comunidades, se pueden impulsar iniciativas para la autofinanciación. Por ejemplo, en los Países Bajos, las cooperativas de vivienda han articulado un sistema de garantías que les facilita la obtención de créditos bancarios para desarrollar sus promociones. También, en Suiza, las cooperativas de vivienda han desarrollado herramientas financieras comunes que les facilitan la obtención de garantías para acceder a los préstamos bancarios.



## **Respuestas para ampliar la vivienda asequible a partir de la ciudad ya construida**

- .. Promover la rehabilitación de los edificios públicos y privados para destinarlos a vivienda asequible y aplicar criterios de sostenibilidad ambiental, energética y social, y para fomentar el bienestar y la salud de las personas que vivan en ellos. Los fondos europeos Next Generation y otros procedentes de la Renovation Wave, también impulsada por la UE y alineada con los objetivos del Pacto Verde Europeo, o del Banco Europeo de Inversiones (BEI), pueden contribuir a acelerar los procesos de rehabilitación energética.
- .. Identificar suelo disponible para vivienda asequible en áreas en que se impulsen procesos de regeneración urbana (estableciendo un porcentaje mínimo de reserva de suelo para ello).
- .. Reconvertir suelo de industrial –de antiguas zonas industriales– a suelo para vivienda asequible.
- .. Establecer calificaciones de suelo específicas que garanticen que un porcentaje relevante de las nuevas promociones residenciales se destine a vivienda asequible. En Viena, se estableció en el 2019 una nueva calificación del suelo con este fin. Al menos dos tercios de las viviendas construidas en el suelo con esta calificación tienen que ser para vivienda públicas y sociales.
- .. Garantizar que un porcentaje mínimo de viviendas de las nuevas promociones o grandes rehabilitaciones de vivienda en suelo urbano consolidado se destinen a vivienda protegida. Esta es la medida implementada en Barcelona a finales del 2018 por impulso de los movimientos sociales (donde este mínimo se sitúa en el 30 %).
- .. Condicionar el precio de las viviendas de alquiler que se edifican en suelo público.
- .. Establecer bancos públicos de suelo destinados a vivienda asequible.
- .. Hacer remontas que añadan viviendas nuevas sobre bloques ya construidos.



## Respuestas para promover y rehabilitar viviendas asequibles que minimicen el impacto ambiental

Para minimizar el impacto ambiental de las viviendas de nueva construcción se pueden impulsar medidas como:

- .. Adecuar e integrar el edificio en las condiciones de su hábitat natural, como defiende la bioconstrucción.
- .. Escoger materiales sostenibles de construcción: piedra, ladrillos de cerámica, bloques de tierra y fajos de paja comprimidos, etcétera.
- .. Minimizar los residuos y promover el reciclaje de los que se generen durante los trabajos de edificación. Hay que potenciar un modelo de economía circular, de acuerdo con el principio de las tres R (reciclaje, recuperación y reutilización).
- .. Tener en cuenta, a la hora de diseñar el edificio, que disponga de un buen aislamiento térmico, de una ventilación natural adecuada y de un buen aprovechamiento de la iluminación solar.
- .. Velar por que las viviendas se provean de fuentes de energía renovables (solar térmica, fotovoltaica...) y de equipamientos y electrodomésticos que lo hagan posible y fomentar la descarbonización.
- .. Impulsar la industrialización de los procesos constructivos, que permite fabricar los diferentes módulos de una vivienda en una fábrica para después ensamblarlos en el lugar donde se ubicará el inmueble. Eso permite reducir los consumos de energía y de residuos en la obra y los tiempos de construcción, ya que la industrialización permite desarrollar procesos en paralelo que con el sistema tradicional se tienen que hacer de manera consecutiva.

Al desarrollar los módulos de la vivienda en un entorno industrial controlado, se puede garantizar una mejor calidad constructiva. El uso de la tecnología puede facilitar estos procesos, ya que permite desarrollar un prototipo digital de la vivienda, que es el que guía el proceso en fábrica, así como facilitar la coordinación en red de los diferentes actores que intervienen en el proceso (contratista, arquitecto, industriales...). Entre los principales retos para escalar la industrialización, todavía incipiente en el Estado español, se encuentra la necesidad de hacer una apuesta inversora más elevada en la materia y una flexibilización del modelo tradicional de licitación de vivienda, para facilitar la implementación en las promociones públicas. Diseñar procesos de licitación, que faciliten en mayor medida la colaboración entre contratistas, arquitectos e industriales, y tengan más en cuenta en la puntuación de las ofertas los criterios de sostenibilidad ambiental y social y la reducción de los tiempos constructivos —más allá de los meramente económicos— puede contribuir a hacerlo posible.

En cuanto a los procesos de rehabilitación, tienen una importancia decisiva para mejorar la sostenibilidad y la eficiencia energética de los edificios. El parque residencial español se caracteriza por su antigüedad (más de la mitad de las viviendas del Estado tienen más de 40 años), lo que está asociado a una escasa eficiencia energética. Remodelar el parque es, pues, una oportunidad para revertir estos déficits y alinearlos con los criterios de sostenibilidad ya expuestos anteriormente en relación con las viviendas de nueva construcción.





## **Respuestas para promover y rehabilitar viviendas que se adapten a las necesidades social y garanticen la salud de las personas**

En el contexto de la pandemia, especialmente en los periodos de confinamiento, se ha evidenciado la importancia de garantizar que los hogares y su entorno reúnan unas condiciones que garanticen la salud y el bienestar de las personas. En el contexto pos-COVID, estos aprendizajes deben servir para incorporar en mayor medida la perspectiva de la salud pública en la arquitectura y en el urbanismo. Respecto a los edificios, se pueden desplegar las siguientes líneas de actuación:

- .. Tener en cuenta los múltiples factores que condicionan la salud, el bienestar de las personas y que contribuyen a la sostenibilidad social y ambiental de las viviendas en los procesos de construcción y rehabilitación. Más allá del ahorro y eficiencia energética abordados en el punto anterior, hay que tener en cuenta factores como el nivel de humedad, las condiciones de ventilación e iluminación, la salubridad, la disponibilidad de espacios exteriores (balcones, terrazas...), la accesibilidad, la adecuación de los espacios al perfil y número de miembros del hogar y a los diferentes modelos de familia, etcétera.
- .. Evitar y combatir el "síndrome del edificio enfermo", el conjunto de las enfermedades derivadas de factores vinculados al diseño de los edificios (cargas electromagnéticas, electricidad estática, falta de humedad, mala ventilación...).
- .. En el caso de los procesos de rehabilitación, lo más óptimo sería realizar un análisis de la situación concreta de cada edificio con anterioridad, para después aplicar y priorizar lo que sea más necesario en cada caso.
- .. Trabajar para que el Código técnico de la edificación, en futuras reformas, incorpore cada vez más una mirada integral respecto a las condiciones que deben tener los edificios para garantizar la sostenibilidad social y ambiental y la salud de las personas que los habitan o utilizan.



## Respuestas para promover modelos urbanos sostenibles y saludables

Complementariamente a la mejora de las condiciones de vida en el hogar, en el contexto pospandemia, hay que avanzar decididamente hacia modelos urbanos saludables y sostenibles. Hay que romper la barrera entre urbanismo y edificación y planificar de manera integral las viviendas y su entorno, para garantizar que todo el conjunto se alinee con los objetivos de sostenibilidad social y ambiental y de salud.

El denominado *urbanismo táctico*, que se ha desplegado especialmente en el contexto de la pandemia en Barcelona y de otras ciudades europeas, ha servido para iniciar procesos con este fin, sobre todo para pacificar calles, pero con medidas provisionales que se tienen que ampliar y convertir en estructurales. En este sentido, hay que emprender ejes de actuación como:

- .. Seguir pacificando el espacio público con soluciones urbanísticas estructurales, que garanticen más espacio para los peatones y para la bicicleta.
- .. Mejorar el servicio de transporte público y reducir la necesidad de desplazarse en vehículo a motor potenciando un modelo de ciudad con mixtura de usos. Hay que garantizar que, en cualquier zona o barrio de la ciudad, se puedan encontrar los diferentes centros y servicios necesarios para la vida cotidiana. En el caso de Barcelona y el área metropolitana, se ha alcanzado un nivel avanzado de mixtura de usos, pero la actividad económica sí sigue estando concentrada en zonas determinadas y genera movilidad en vehículo motorizado privado. Así pues, hay que trabajar para descentralizar la actividad económica en el territorio.
- .. Mejorar otros aspectos relacionados con la sostenibilidad ambiental y social de los espacios urbanos, tendiendo hacia el modelo de ecobarrio. En los ecobarrios, edificación y urbanismo se conciben como parte de un mismo sistema, cuyo conjunto debe cumplir

determinados estándares de sostenibilidad ambiental, energética, social y de salud.

Algunos ecobarrios de referencia en Europa son Vauban, a las afueras de Friburgo (Alemania), y Eva Laxmeerse, en Culemborg (Holanda).

- .. Involucrar a la ciudadanía, al tejido social y al sector privado en el reto compartido de promover hábitats urbanos más sostenibles y saludables, que no puede impulsar exclusivamente el sector público. Hay que profundizar en la sensibilización ciudadana y del conjunto de actores sociales y económicos con este objetivo.

En definitiva, podemos concluir que, ante la necesidad de ampliar la vivienda asequible, no hay respuestas únicas. Al elaborar cada plan local de actuación, habrá que decidir cuáles hay que desplegar según las necesidades de cada contexto territorial, diagnosticadas previamente en base a los datos. Tomar como referencia las buenas prácticas de varios países europeos (Austria, los Países Bajos, Suiza, Alemania...), que nos llevan décadas de ventaja en este campo, puede servir para empujar la innovación de las políticas de vivienda en nuestro entorno más próximo (de colaboración público-privada y público-comunitaria, de regulación del mercado de alquiler, de financiación, de rehabilitación energética, de construcción sostenible e industrializada, etcétera). En esta línea, está trabajando la ciudad de Barcelona, actuando como motor de cambio de las políticas de vivienda en todo el país. Pero hay que seguir perseverando. La mercantilización de la vivienda en los mercados globales, sumada a los déficits históricos propios del contexto español, hacen necesario sumar esfuerzos entre actores públicos, privados, sociales y comunitarios para reforzar las políticas de vivienda ya existentes y explorar nuevas vías de acción. Esperamos que las aportaciones recogidas en esta publicación puedan contribuir al debate sobre el camino que hay que seguir de ahora en adelante.

# Bibliografía

- .. Ayuntamiento de Barcelona (2016). Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025: Resumen ejecutivo [en catalán]. [www.habitatge.barcelona/sites/default/files/pdhab-resum-executiu-versio-accessible\\_0\\_0.pdf](http://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/pdhab-resum-executiu-versio-accessible_0_0.pdf)
- .. Agencia de la Vivienda de Cataluña (2021). **Boletín trimestral, 2.º trimestre del 2021**. [habitatge.gencat.cat/web/content/home/dades/estadistiques/03-Informe\\_sobre\\_el\\_sector\\_de\\_l\\_habitatge\\_a\\_Catalunya/informe\\_sobre\\_el\\_sector\\_de\\_l\\_habitatge\\_a\\_catalunya/Informes-trimestrals/Butllet-trimestral-habitatge-2t2021.pdf](http://habitatge.gencat.cat/web/content/home/dades/estadistiques/03-Informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_Catalunya/informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_catalunya/Informes-trimestrals/Butllet-trimestral-habitatge-2t2021.pdf)
- .. ARIAS-SANS, A. (2018). "Turisme i gentrificació: Apunts de Barcelona". *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona. Territori, estratègies i planejament* (60), 130-139. [www.raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/339245](http://www.raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/339245)
- .. Asociación Española para la Calidad (AEC) (2013). *Industrialización del proceso constructivo*. [www.aec.es/c/document\\_library/get\\_file?uuid=cd0a-ba43-855e-4cad-b4ff-f38265e5b-d2f&groupId=10128](http://www.aec.es/c/document_library/get_file?uuid=cd0a-ba43-855e-4cad-b4ff-f38265e5b-d2f&groupId=10128)
- .. BETRÁN, R. (2002). "De aquellos barros, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista". *Acciones e Investigaciones Sociales* (16), 25-67. [doi.org/10.26754/ojs\\_ais/ais.200216233](https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.200216233)
- .. CELOBERT (2014). "Models alternatius d'accés i tinença de l'habitatge". Encargado por el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya. [www.diba.cat/documents/7294824/11827834/H05ModelsAlternatiusAcces.Tinen%C3%A7aHabitatge.pdf/f09f5df8-2603-4185-a646-7a9d515511de](http://www.diba.cat/documents/7294824/11827834/H05ModelsAlternatiusAcces.Tinen%C3%A7aHabitatge.pdf/f09f5df8-2603-4185-a646-7a9d515511de)
- .. Cohabitac y Mesa del Tercer Sector de Cataluña (2020). *Reptes i limitacions de la promoció i la gestió d'habitatges de lloguer social a Catalunya*. [www.fundaciosergi.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe-sobre-promocio%CC%81-de-lloguer.-def.catala%CC%80.pdf](http://www.fundaciosergi.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe-sobre-promocio%CC%81-de-lloguer.-def.catala%CC%80.pdf)
- .. Col·lectiu Punt 6 (2019). *Urbanismo feminista*. Virus Editorial
- .. Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña (CTESC) (2021). "El dret a l'habitatge: informe". *Col·lecció Estudis i Informes* (58). [ctesc.gencat.cat/doc/doc\\_13636361\\_1.pdf](http://ctesc.gencat.cat/doc/doc_13636361_1.pdf)

- .. FERNÁNDEZ RINCÓN, A. R.; TRINDADE, E.; y HELLÍN ORTUÑO, P. (2016). "El boom inmobiliario español (1997-2006) a través de los mecanismos discursivos de la publicidad". *Mediação, Belo Horizonte*, 18 (22), 30-49. [www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/biblioteca/acervo/producao-academica/002771943.pdf](http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/biblioteca/acervo/producao-academica/002771943.pdf)
- .. Housing Europe (2021). *The state of housing in Europe 2021*. [www.stateofhousing.eu](http://www.stateofhousing.eu)
- .. INURRIETA, A. (2021). *Vivienda, la revolución más urgente. Propuestas de acceso universal para un bien de uso esencial*. Alternativas Económicas.
- .. JANOSCHKA, M.; y SEQUERA, J. (2014). "Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina: una perspectiva comparativista". Dentro de J. J. Micheli (ed.), *Desa os metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Catarata, 82-104.
- .. MARDONES FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, N.; LUQUE-VALDIVIA, J.; y ASEGUINOLAZA-BRAGA, I. (2020). "La ciudad del cuarto de hora, ¿una solución sostenible para la ciudad post-COVID-19?". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52 (205), 653-664. [doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.13.1](https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.13.1)
- .. Naciones Unidas y Housing Europe (2021). *Housing 2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region*. [www.housing2030.org/](http://www.housing2030.org/)
- .. NASARRE-AZNAR, S.; FTÁCNİK, M.; LAMBEA-LLOP, N.; y RASNACA, L. (2021). *Concrete Actions for social and affordable housing in the EU*. FEPS, Brivbas un solidaritates fonds, Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Pablo Iglesias y Masarykova Demokratiká. [feps-europe.eu/attachments/publications/social%20affordable%20housing\\_report\\_feps\\_2021.pdf](http://feps-europe.eu/attachments/publications/social%20affordable%20housing_report_feps_2021.pdf)
- .. Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona (O-HB) (2020a). Encuesta "'Habitant en confinament': la demanda d'habitatge a l'àrea metropolitana de Barcelona". [www.ohb.cat/wp-content/uploads/2021/01/LAB-Enquesta-OHB-Covid-19-Demandahabitatge.pdf](http://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2021/01/LAB-Enquesta-OHB-Covid-19-Demandahabitatge.pdf)
- .. Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona (O-HB) (2020b). "L'impacte de la covid-19 en el sistema residencial de la metròpoli de Barcelona". [www.ohb.cat/wp-content/uploads/2021/09/Informeannual\\_2020.pdf](http://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2021/09/Informeannual_2020.pdf)
- .. Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona (O-HB) (2021). "L'oferta i la demanda d'habitatges de lloguer. Dades trimestrals de portals immobiliaris: segon trimestre del 2021". [www.ohb.cat/wp-content/uploads/2021/11/LAB-Oferta-i-demanda\\_2020\\_2T.pdf](http://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2021/11/LAB-Oferta-i-demanda_2020_2T.pdf)
- .. RAMÍREZ-ZARZOSA (2012). La construcción sostenible. *Revista Física y Sociedad* (13), 30-33. [www.cofis.es/pdf/fys/fys13/fys13\\_completo.pdf](http://www.cofis.es/pdf/fys/fys13/fys13_completo.pdf)
- .. ROLNIK, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Descontrol.
- .. TATJER, M. (2011). *Barraquisme la ciutat (im)possible*. Temes d'Etnologia de Catalunya. Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya.
- .. THEODORE, N.; PECK, J.; y BRENNER, N. (2009). "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados". *Temas sociales* (66). [www.sitiosur.cl/publicaciones/Temas\\_Sociales/TemasSociales066.pdf](http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Temas_Sociales/TemasSociales066.pdf)
- .. USÓN, E. (2012). "Ecobarrios: el caso de Vauban". *Arquitectonics: Mind, Land & Society* (24), 219-228. [hdl.handle.net/2117/121159](http://hdl.handle.net/2117/121159)

## Créditos

Diàlegs d'Habitatge

**Número 3. Noviembre del 2022**

### **Colección**

Diàlegs d'Habitatge

### **Coordinación**

Departamento de Comunicación del Instituto Municipal  
de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona

### **Autora**

Irene Peiró

### **Consejo de redacción**

Lucía Martín, Javier Burón, Gerard Capó, Vanesa Valiño, Carlos Macías,  
Anna Ganuza, Gemma Font, Jordi Palay y Núria Ventura

### **Fotografías**

Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona

### **Edición**

Ayuntamiento de Barcelona, Instituto Municipal de la Vivienda y  
Rehabilitación de Barcelona

Reservados todos los derechos de edición.

### **Diseño gráfico y maquetación**

Maria Beltran

### **Dirección editorial**

Dirección de Imagen y Servicios Editoriales  
ISSN 2696-1741



Ajuntament  
de Barcelona