

LA “CRISIS HABITACIONAL” EN BARCELONA: MEDIDAS URBANÍSTICAS PARA FRENAR LA GENTRIFICACIÓN

La “crisis habitacional” en Barcelona: medidas urbanísticas para frenar la gentrificación

Barcelona ha sido la última de las ciudades en hacer frente al problema de la gentrificación a través de medidas urbanísticas de gran calado que, antes de su entrada en vigor, han impactado en el sector residencial, paralyzando nuevos desarrollos urbanísticos y ahuyentando inversiones fuera de la ciudad. En este artículo se exponen los antecedentes y los criterios generales de las nuevas medidas adoptadas, así como el efecto disruptivo de introducir estas medidas sin una adaptación progresiva y adecuada de todos los operadores implicados.

PALABRAS CLAVE

Urbanismo, Vivienda de protección pública, Derecho de tanteo y retracto.

The “housing crisis” in Barcelona: urban planning measures to stop gentrification

Barcelona has been the most recent city to tackle the issue of gentrification through far-reaching planning measures that, prior to their entry into force, have impacted the residential sector, paralyzing new planning developments and driving investment out of the city. This article addresses the background and general criteria of these new measures, as well as the disruptive effect of introducing those measures without an adequate and progressive adaptation of all actors involved.

KEY WORDS

Urban planning, Social housing, First refusal and pre-emption right.

Fecha de recepción: 1-10-2018

Fecha de aceptación: 18-10-2018

INTRODUCCIÓN

La gentrificación es un término acuñado por primera vez en 1964 por la socióloga británica Ruth Glass para describir el fenómeno de la sustitución de la población original de un barrio —en un inicio, principalmente céntrico y popular— por una nueva población con mayor poder adquisitivo.

Este concepto, que buscaba describir el proceso sufrido por los barrios céntricos de Londres en los años sesenta, ha ido evolucionando al ritmo de los nuevos procesos urbanísticos en las ciudades modernas e incluye ahora nuevos matices, como la gentrificación turística. Este fenómeno no se limita a la sustitución de una población por otra de mayor poder adquisitivo, sino que también implica la sustitución de la población estable por una población flotante que altera las necesidades comerciales y de equipamiento del tejido urbano y que, a su vez, conlleva profundas alteraciones en la construcción tradicional de las ciudades.

Barcelona ha sido una de las ciudades que más recientemente ha abierto el debate de la gentrificación, y ha tratado de establecer medidas tendentes a ralentizar o revertir los efectos que otras ciudades europeas han vivido en los últimos años.

Estas medidas se han centrado en dos objetivos muy concretos. Por un lado, disminuir la población flotante en determinados barrios de la ciudad —en el caso del Barrio Gótico (*Ciutat Vella*), por

ejemplo, superior al 40 % de la población total— y distribuirla a lo largo de todo el término municipal. Por otro, aumentar el parque de vivienda con algún tipo de protección pública —en la actualidad solo alcanza el 8,4 % y se muestra claramente deficitaria si se compara con otras ciudades europeas como Ámsterdam, con más de un 50 %—, para frenar la también denominada «elitización residencial».

Otras medidas accesorias se han aprobado en los últimos meses para tratar de revertir los efectos de la gentrificación en el comercio, a través de planes especiales urbanísticos que han establecido restricciones concretas a actividades económicas particularmente vinculadas con el turismo.

EL PUNTO DE PARTIDA: PARÍS Y ÁMSTERDAM

Las medidas promovidas por el Ayuntamiento de Barcelona tienen un claro precedente en el plan local de urbanismo de París («PLUP»), sin que pueda obviarse el precedente de Ámsterdam.

El Ayuntamiento de París, tras numerosos intentos de poner límite a la gentrificación de la ciudad, adoptó en el año 2016 medidas destinadas a aumentar el parque de vivienda social en las denominadas *zones de déficit en logement social* o zonas de déficit de vivienda social delimitadas en la documentación gráfica del PLUP. Se definen como zonas deficitarias aquellas que disponen de un parque de

vivienda social inferior al 25 % del total de los activos residenciales.

En particular, el PLUP establece la obligación de dedicar a alquiler social el 30 % —aumentando el 25 % ya existente— de la superficie destinada a vivienda en operaciones de nueva construcción, rehabilitación o cambio de uso con un alcance superior a 800 m².

Fuera de las zonas de déficit de vivienda social, el PLUP obliga a dedicar a *logements locatifs intermédiaires* o *mid-market rent housing* el 30 % de la superficie destinada a vivienda en operaciones de nueva construcción, rehabilitación o cambio de uso con un alcance superior a 800 m². La figura de los *mid-market rent housing* permite el acceso a la vivienda a rentas medias que no pueden optar a alquileres sociales, pero que no alcanzan el umbral necesario para acceder al mercado libre de vivienda.

En definitiva, el Ayuntamiento de París ha establecido medidas de profundo calado para tratar de equilibrar el mercado de vivienda, unas medidas que llegaron después de múltiples intentos para frenar el aumento de los precios de la vivienda en régimen de alquiler y venta. Hay que recordar, además, que París fue una de las primeras ciudades en enfrentarse a graves problemas habitacionales ya desde el año 2000, a pesar de los altos niveles de inversión pública en vivienda y de la previsión urbanística.

En efecto, esta medida ni fue la primera ni fue la única en la ciudad gala, ya que con el PLUP se pretendía complementar un paquete de medidas tanto a nivel local como a nivel nacional. Entre ellas, la conocida como «*loi ALUR*» (*Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*), que limitaba el precio de los arrendamientos y que ahora pretende ser recuperada por el Gobierno francés tras haber sido suspendida por los tribunales. Asimismo, París ha disfrutado de profundos planes de inversión, de entre 1000 y 4000 millones de euros anuales para la construcción o rehabilitación de vivienda social en la capital francesa.

Estas medidas, como decíamos, se implantaron de forma progresiva y coordinada para tratar de evitar la huida de las inversiones inmobiliarias especializadas en el mercado residencial.

La situación de Ámsterdam, la capital del segundo país con mayor densidad de población de la Unión Europea después de Malta, y con más de un 50 %

de vivienda social del total del parque habitacional, es muy distinta.

Nos encontramos ante una ciudad cuya extensión más allá de sus límites requiere, o bien de costosos y complejos procesos para ganar terreno al mar, o bien del inicio de un proceso de metropolización, lo que requeriría un titánico esfuerzo de coordinación con los municipios colindantes.

Por ello, se dice que los recursos de Ámsterdam para el alojamiento de su cada vez mayor población son verdaderamente limitados. En este escenario, según datos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), alrededor del 80 % del suelo de Ámsterdam sigue en manos del Ayuntamiento de la ciudad, cedido para su construcción mediante derechos de superficie por plazos que tradicionalmente han alcanzado los 50 años. Además, una parte importante de estos derechos de superficie se adjudicaron a las conocidas como *Woningcorporaties*, un equivalente a las cooperativas de vivienda. Estas cooperativas tienen como objetivo la construcción, administración y alquiler de viviendas con rentas asequibles en un mercado controlado por la Administración.

Además, Ámsterdam es una ciudad pionera en el establecimiento de medidas restrictivas o reguladoras del precio de los arrendamientos a las clases medias y bajas, con un objetivo político claro de heterogeneización de la población, para evitar la formación de guetos.

Una de las cuestiones diferenciales principales es que la disponibilidad de la vivienda social en Ámsterdam (así como sucedía en París) lo es en la práctica totalidad de los casos en régimen de arrendamiento o cesión temporal, sin que se permita la venta salvo en supuestos excepcionales. Esto es algo que, como se verá, no sucede en Barcelona, donde alrededor del 40 % de la vivienda asequible se encuentra en régimen de venta, lo que limita el acceso a un parque de vivienda asequible deficitario.

ANTECEDENTES EN BARCELONA

El punto de partida de la ciudad de Barcelona es claramente distinto al de Ámsterdam, y particularmente diferente al *modelo de ciudad* de París, que pretende ahora incorporarse a la planificación de la Ciudad Condal.

Lejos de centrarse en la regularización de los precios de alquiler de las viviendas, las políticas del Ayuntamiento de Barcelona se dirigieron inicialmente a controlar los establecimientos de alojamiento turístico de la ciudad, a través de la implantación de medidas destinadas a restringir la oferta turística en Barcelona y a redistribuirla por todo el territorio del municipio. Los principales objetivos fueron, en su momento, limitar el crecimiento de la oferta turística y evitar la perpetuación de núcleos excesivamente turísticos (con mayor población flotante que residente).

Estas medidas tuvieron su reflejo, en un primer momento, en el Plan especial para la regulación de las viviendas de uso turístico («PEHUT»), aprobado definitivamente por el Ayuntamiento de Barcelona el 1 de abril de 2016, que establecía severas restricciones a la implantación de nuevas viviendas de uso turístico e imponía la extinción de las licencias vigentes para este tipo de actividades en el centro de la ciudad tras un plazo transitorio.

El PEHUT nació con vocación de temporalidad y permaneció vigente hasta la aprobación del Plan especial urbanístico para la ordenación de los establecimientos de alojamiento turístico, albergues de juventud, residencias colectivas de alojamiento temporal y viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona («PEUAT») el 27 de enero de 2017.

El PEUAT es el instrumento principal del Ayuntamiento para evitar un incremento en el desequilibrio entre población estable y visitante en determinados barrios de Barcelona. Las medidas se centraron en (i) vetar la implantación de nuevos establecimientos en las zonas más céntricas de la ciudad, favoreciendo una reducción progresiva de la oferta; (ii) permitir la implantación de nuevos establecimientos al cierre de otros ya existentes en las zonas colindantes al área central de la ciudad, y (iii) permitir, con ciertas limitaciones, la implantación de nuevas actividades de alojamiento turístico en el área periférica de la ciudad.

Sin embargo, el dato más relevante es el cálculo de vivienda de protección pública en Barcelona, que oscila alrededor de las 20.000 unidades, frente a un total aproximado de 660.000 viviendas en toda la ciudad.

De estas 20.000 viviendas de protección oficial, alrededor del 40 % corresponde a vivienda en régimen de venta, cuestión que ha venido a desnaturalizar un régimen de protección que estaba llamado

a favorecer la rotación de los ocupantes, salvo cuando las condiciones que llevaron a la adjudicación de una vivienda de protección pública continuasen vigentes.

En lo referente a la inversión pública en materia de vivienda, según datos del Ayuntamiento de Barcelona, existen cerca de cien solares no edificados que podrían ser destinados a viviendas asequibles dentro del municipio que son titularidad de Administraciones públicas (frente a la ausencia de espacio edificable en Ámsterdam). Sin embargo, la inversión municipal para la construcción de vivienda asequible ha oscilado entre los 250 y los 300 millones de euros en el año 2017, frente a los 1000 millones en París. De esta inversión, además, cabe destacar que 125 millones de euros corresponden a un préstamo otorgado por el Banco Europeo de Inversiones.

Por último, además, resulta destacable la escasa implantación de las cooperativas de viviendas en Barcelona, en la que no existen más de una decena de estas iniciativas. La falta de difusión de este modelo, que en otros lugares, como Ámsterdam, ha complementado o impulsado la inversión pública, ha contribuido a la caída en picado de construcción de vivienda asequible y su puesta en el mercado.

Los anteriores factores han llevado a Barcelona a una situación compleja, con una expulsión de la población original de los barrios y su sustitución por una nueva población con mayor poder adquisitivo, tanto flotante como residente. En este contexto, el Ayuntamiento de Barcelona ha tramitado y aprobado provisionalmente ciertas medidas tendentes a reducir la gentrificación. Estas medidas ponen el foco en el sector privado, sin incrementar el nivel de involucración de las Administraciones en el tratamiento de un problema que es fruto de la falta de previsión o planificación adecuada.

LAS NUEVAS MEDIDAS EN LA CIUDAD CONDAL

En el marco de la situación expuesta, el Ayuntamiento de Barcelona ha aprobado dos medidas de gran calado para paliar lo que el consistorio ha definido como una «crisis habitacional». Se trata de dos modificaciones del Plan General Metropolitano —la norma de ordenación urbanística básica en la ciudad—: (i) una que pretende declarar toda la ciudad de Barcelona área de tanteo y retracto, y (ii) otra que tiene como objetivo obtener vivienda de

protección pública en el suelo urbano consolidado —suelo finalista— de Barcelona.

Declaración de Barcelona como área de tanteo y retracto

El 5 de diciembre de 2018 la subcomisión de urbanismo del municipio de Barcelona aprobó definitivamente la modificación puntual del plan general metropolitano para declarar la ciudad de Barcelona área de tanteo y retracto y para definir los plazos de edificación («MPGM Tanteo»)

La MPGM Tanteo tiene como objetivo crear un derecho de tanteo y retracto a favor del Ayuntamiento de Barcelona cuando se transmitan determinadas clases de inmuebles. La particularidad de este derecho de tanteo y retracto es que se dirige expresamente a las transmisiones tanto directas como mediante la transmisión de acciones o participaciones de sociedades mercantiles cuyo objeto esté vinculado directa o indirectamente con la actividad inmobiliaria, excluyéndose asimismo las transmisiones intragrupo.

La MPGM Tanteo establece tres grupos distintos de inmuebles: (i) aquellos directamente sometidos al derecho de tanteo y retracto, (ii) aquellos que podrán someterse a derecho de tanteo mediante la aprobación de planes especiales y (iii) aquellos que quedan excluidos del derecho de tanteo y retracto municipal.

En primer lugar, se someten directamente a este nuevo derecho de adquisición preferente las siguientes clases:

- Edificios plurifamiliares enteros usados principalmente como vivienda.
- Terrenos sin edificar, ya sean solares o parcelas en cualquier tipo de suelo.
- Terrenos con edificaciones ruinosas o totalmente desocupadas.
- Viviendas sometidas al impuesto sobre viviendas vacías regulado en la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012.

En segundo lugar, los inmuebles podrán quedar sujetos al derecho de tanteo y retracto si un plan especial así lo prevé para otro tipo de viviendas no incluidas en la obligación original de la MPGM Tanteo.

Por último, se excluyen directamente de este nuevo derecho de tanteo y retracto dos tipos de fincas:

- Las viviendas o edificios provenientes de ejecu-

ciones hipotecarias o de procedimientos de compensación o pago de deudas con garantía hipotecaria, que se registrarán por su normativa específica. Recuérdese, sin embargo, que este tipo de inmuebles van a estar sometidos al derecho de tanteo y retracto establecido en favor de la Generalitat de Catalunya por el Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, cuyo plazo inicial de vigencia se mantendrá hasta el 27 de marzo de 2021. Este derecho de tanteo, además, se extendió en favor del Ayuntamiento de Barcelona, por mandato de la disposición adicional séptima de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

- Las fincas que resulten de un proyecto de reparcelación aprobado definitivamente, durante los primeros cinco años desde la inscripción del proyecto de reparcelación en el Registro de la Propiedad.

El procedimiento para el ejercicio de este nuevo derecho de tanteo y retracto es sencillo, dado que únicamente se requiere la notificación al Ayuntamiento, que tendrá un mes para decidir si ejerce o no el derecho de tanteo, considerándose la falta de respuesta como renuncia al ejercicio del derecho. Los efectos de la renuncia, tácita o expresa, al ejercicio del tanteo expiran a los cuatro meses, dentro de los cuales deberá formalizarse la transmisión.

Para el ejercicio del retracto el Ayuntamiento dispone también del plazo de un mes (i) desde que se notifique una transmisión ya consumada y no notificada previamente, (ii) desde que el Ayuntamiento hubiera tenido conocimiento de una transmisión no notificada o notificada careciendo de los requisitos exigidos, (iii) cuando el precio real de la transmisión sea inferior al comunicado o se haya transmitido en condiciones menos onerosas o (iv) desde la consumación de una transmisión una vez transcurridos los cuatro meses de validez de la renuncia municipal al ejercicio del tanteo.

Obtención de vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado

La modificación del plan general metropolitano para la obtención de vivienda de protección pública en el suelo urbano consolidado de Barcelona («MPGM VPP») tiene como principal objetivo generar vivienda de protección pública a

través de su exigencia en procesos constructivos residenciales.

En particular, cualquier actuación sobre activos cuya calificación urbanística admita el uso de vivienda (nueva construcción o gran rehabilitación) con un alcance superior a los 600 m² estará sujeta a la obligación de destinar un mínimo del 30 % de la superficie construida (techo) a vivienda con protección pública en régimen general ("VPP"), de venta o alquiler, en los términos que establezca la normativa de vivienda.

Asimismo, se entiende por *gran rehabilitación*:

- Las intervenciones globales en el edificio que conlleven alguna de las siguientes actuaciones: (i) incremento de techo o volumen edificado, (ii) incremento del número de viviendas, departamentos o unidades funcionales existentes, (iii) cambio de uso principal del edificio y (iv) redistribución general de espacios con o sin modificación de elementos comunes.
- La sustitución del edificio, incluso cuando se mantenga la fachada u otros elementos estructurales.
- La realización sucesiva o simultánea de obras de reforma o rehabilitación en el plazo de cinco años cuyo coste acumulado sea igual o superior al 50 % del valor de una construcción de nueva planta de similares características y con el mismo techo que el edificio existente.

La MPGM VPP excluye de su ámbito de aplicación dos supuestos concretos:

- En primer lugar, aquellas parcelas que resulten de la ejecución de polígonos de actuación en desarrollo del PGM o sus modificaciones, aunque no hubieran ejecutado la edificación por el momento. En el supuesto de parcelas en polígonos de actuación ejecutadas fuera del ámbito de modificación del PGM o planeamiento derivado que contenga reserva de VPP, si han incumplido los plazos de edificación no estarán excluidos.
- En segundo lugar, aquellos inmuebles con un grado de protección A, B; o parcelas con grado C, cuando la rehabilitación que pretenda ejecutarse mantenga o recupere la tipología original del edificio de acuerdo con el planeamiento de aplicación, siempre y cuando no incremente el número de viviendas originales.

Una de las principales cuestiones a tener en cuenta

de la MPGM VPP es que la reserva del 30 % deberá materializarse en la misma edificación en la que se realice la actuación de obra nueva o gran rehabilitación. Es decir, se exige combinar la vivienda de protección pública con la vivienda libre que se ejecute.

Solo una excepción está prevista en la MPGM VPP, aquella que permite materializar la reserva en una parcela independiente si se realiza una actuación en un ámbito discontinuo (más de una parcela separada entre sí, pero sujetas a una actuación conjunta) dentro del mismo barrio.

Esta opción requerirá de la aprobación de un plan especial específico que deberá incorporar un estudio económico sobre la equivalencia del aprovechamiento urbanístico entre ambas parcelas. Además, deberá garantizarse la finalización simultánea de las obras en todo el ámbito discontinuo.

La concreción de las VPP dentro del edificio se efectúa en el trámite de la licencia de obras cuya obtención estará sujeta a la obtención de la calificación provisional de VPP, y la primera ocupación posterior a la obra nueva o la gran rehabilitación queda condicionada a la obtención de la calificación definitiva de la VPP y a su inscripción definitiva en el Registro de la Propiedad.

La VPP derivada de esta nueva norma estará sujeta a un derecho de tanteo y retracto en favor del Ayuntamiento de Barcelona, en los términos establecidos por la normativa sobre vivienda, al margen del derecho de adquisición preferente ya existente en favor de la Administración de la Generalitat. Asimismo, las VPP deberán transmitirse siempre a adquirentes inscritos en el registro de solicitantes de vivienda de protección oficial.

La MPGM establece tres situaciones que conllevan el aplazamiento de las obligaciones establecidas en la MPGM en relación con la reserva de VPO:

- Situación 1: aplazamiento de dos años cuando se trate de actuaciones urbanísticas que se realicen al amparo de una licencia urbanística presentada antes de la publicación de la aprobación definitiva de la MPGM.
- Situación 2: aplazamiento de dos años cuando se trate de actuaciones en inmuebles que hayan sido objeto de transacción formalizada en documento público entre el 1 de julio de 2016 y el 20 de junio de 2018 (aprobación inicial de la MPGM).
- Situación 3: aplazamiento de dos años cuando se trate de actuaciones en inmuebles que hayan

sido objeto de transacción formalizada en documento público entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de junio de 2016 y se justifique, mediante estudio económico, validado por el Ayuntamiento, que una parte de las viviendas de protección pública comporta la inviabilidad de la actuación.

Transcurridos dos años desde la entrada en vigor de la MPGM VPP, las situaciones excepcionales decaerán y la aplicación será uniforme a todas las actuaciones e inmuebles objeto de la MPGM VPP.

CONSIDERACIONES FINALES

Dada la reciente publicación de la MPGM VPP y la MPGM Tanteo, es pronto para analizar el efecto de estas medidas y su impacto sobre el parque de viviendas de protección pública.

Sin embargo, resulta evidente que el Ayuntamiento de Barcelona ha optado por atajar un problema creciente en la ciudad con la adopción de las medidas

más radicales de todas las que pueden observarse en otras ciudades europeas.

Lo cierto es que estas medidas llegaron a París o Ámsterdam después de un proceso dilatado en el tiempo, que permitió además la adaptación progresiva del mercado y de sus operadores a una regulación más intervencionista. Esta adaptación evitó los efectos negativos que el mero anuncio de las medidas en Barcelona ha provocado en los operadores del sector residencial: la paralización de proyectos a medio plazo, y el replanteo de decenas de operaciones ya encauzadas, a la espera de la aplicación definitiva (o no) de estas medidas.

El tiempo dirá si estas medidas serán suficientes por sí mismas para impulsar la creación de vivienda asequible en Barcelona o si será necesaria una inversión pública de mayor intensidad, así como mayor flexibilidad en la localización de la vivienda de protección pública que se genere.

NOEMÍ BLÁZQUEZ ALONSO Y JOAQUÍN HERNÁNDEZ TORNIL*

* Abogados del Área Derecho Público, Procesal y Arbitraje (Barcelona).