

# Colaboración público-comunitaria: una nueva solución para generar más vivienda asequible

Javier Burón, Gerente de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona

Eduardo González de Molina, Investigador de la Gerencia de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona y Doctorando por la Universidad Pompeu Fabra

Puedes encontrar a Javier Burón en Twitter y en LinkedIn; y a Eduardo González de Molina en Twitter y en LinkedIn.

La temática de la presente publicación, llamada *Una ciudad más humana y más justa*, viene como anillo al dedo con la iniciativa que vamos a exponer en este artículo: **el Convenio con Entidades Sin Ánimo de Lucro, una novedosa política pública de vivienda basada en la colaboración público-comunitaria. Siendo esta medida no sólo una solución innovadora para aumentar el parque de vivienda asequible, sino también una fórmula para coadyuvar a ciudades más humanas y justas.** Para ello, este artículo pretende abordar cuatro objetivos: primero, exponer el cooperativismo de cesión de uso como un modelo alternativo de convivencia habitacional más humano; segundo, explicar la vivienda asequible como modelo de acceso a la vivienda más justo que otras alternativas; tercero, exponer la colaboración público-comunitaria como la política pública de vivienda que garantiza la viabilidad de estos modelos; y cuarto, analizar como esta política permite consolidar a futuro un ecosistema de promotores de vivienda asequible profesional y diversificado.

## 1. Una ciudad más humana: el rol de la vivienda cooperativa en cesión de uso

El proceso de urbanización neoliberal lleva configurando nuestras ciudades desde

hace más de cuarenta años (Harvey, 2019). En esa configuración, las ciudades se han rediseñado más como espacios para invertir que como espacios para vivir. Ciudades que pierden sus espacios comunes, que introducen su lógica mercantil por doquier, donde los procesos de concentración y acumulación son el anverso de los procesos de exclusión y expulsión (Sassen, 2015). **Este modelo de ciudad deviene en un lugar frío, individualizado, solitario, atomizado y con débiles lazos sociales.** En otras palabras, una ciudad deshumanizada.

En este contexto, la vivienda se muestra como centro neurálgico de estos procesos. En las grandes ciudades, cerca de dos tercios del suelo urbano está destinado a uso residencial. **El edificio residencial es diseñado arquitectónicamente por los promotores inmobiliarios bajo la lógica de maximización de beneficio: minimización de los espacios comunes y maximización de los espacios privados.** Un edificio de propiedad horizontal u vertical, habitado por propietarios o inquilinos de su vivienda, está diseñado para no producir ningún tipo de lazo social ni de comunidad. El edificio se fragmenta como una colmena y los espacios comunes son auténticos *no-lugares* (Auge, 2009), espacios pensados exclusivamente para el tránsito. El vecino es un auténtico extraño. Hecho que no se pretende solucionar, sino que está normalizado e incluso se considera deseable. La comunidad de vecinos no es más que una comunidad de intereses, donde la participación es muy débil y los conflictos se terminan resolviendo, en ocasiones, vía demanda judicial.

Si queremos construir una ciudad más humana, donde sus habitantes se sienten con-ciudadanos y existen espacios que fomentan y profundizan vínculos sociales, el modelo de convivencia residencial actual debe cambiar. Existen muchos modelos alternativos, pero uno de los más prometedores es la vivienda cooperativa en cesión de uso.

A diferencia del anterior modelo, el edificio residencial es diseñado desde el principio por sus futuros habitantes. Ese diseño se hace desde la participación y la co-decisión, donde la lógica de organización espacial se equilibra: conviven en armonía espacios comunes y espacios privados. Los espacios comunes se diseñan para satisfacer necesidades comunes y para fomentar relaciones sociales: comedor comunitario, coworking, sala multiusos, lavandería, taller, huerto

urbano, etc. Todo ello sin eliminar la imprescindible privacidad de la vivienda. Un modelo en donde, en lugar de perder, se gana libertad. Libertad tanto para quedarte en tu hogar como para socializar con tus vecinos. **Un modelo que permite mantener las virtudes de lo privado mientras potencia las posibilidades de lo común.** Aquí los vecinos no son extraños. La democracia no es una palabra hueca. Los conflictos se dirimen bajo otra lógica. Un modelo que además crea barrio, al aprovechar los bajos del edificio para dinamizar actividades conectadas con el entorno. El edificio residencial ya no es una colmena, sino un pueblo en miniatura. En lugar de un mosaico de individuos aislados, aparece una comunidad articulada: una de las materias primas para producir ciudades más humanas.

## 2. Una ciudad más justa: derecho de uso y alquiler asequible

Una ciudad más justa se garantiza a través del derecho a la ciudad: una ciudad entendida como bien común (Lefebvre, 1975). El derecho a la ciudad es definido internacionalmente en la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* como *el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social* (2004: 2). Es un **derecho colectivo, complejo e interdependiente con los derechos humanos internacionalmente reconocidos**, que pretende fomentar la igualdad de oportunidades y el equitativo acceso a los derechos sociales y a la vida urbana. Una pieza clave del derecho a la ciudad es el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada (Ponce Solé, 2008). En nuestro país el derecho a la vivienda (Art. 47, C.E.), si bien no es un derecho fundamental exigible ante un tribunal, es un principio rector que mandata a los poderes públicos a que definan y ejecuten las políticas públicas imprescindibles para hacer efectivo tal derecho (Pisarello, 2009). Por lo tanto, el despliegue de unas políticas públicas de vivienda que, a través de diversas fórmulas, provea de acceso asequible a una vivienda digna y adecuada a todos los ciudadanos es una obligación por parte de la administración pública.

**Pensamos que hay que armar un auténtico servicio público de vivienda**

**basado en el principio del universalismo proporcional** (Francis-Oliviero, et al., 2020), que, aplicado al campo de la vivienda, significa organizar un sistema donde todos, según su nivel de ingresos, tengan acceso a una vivienda digna. **En la práctica, significa tener tres modalidades de vivienda: vivienda social para hogares en situación de vulnerabilidad, vivienda asequible para aquellos con cierto nivel de ingresos, pero con dificultades para pagar precios de mercado, y vivienda libre, para aquellos que puedan y quieran pagar precios de mercado.**

El proveedor habitual de vivienda social es el sector público, aunque en ocasiones también los proveen entidades sociales, como Cáritas, Habitat3 o la Fundación Arrels, entre otras. El proveedor habitual de vivienda libre es el sector privado mercantil con ánimo de lucro. ¿Y la vivienda asequible? La vivienda asequible no la puede proveer el sector privado por si solo porque no es suficientemente rentable, mientras que el sector público tiene limitaciones presupuestarias para cubrir toda la demanda presente y futura. Para ello, existen distintas fórmulas, bien a través de la colaboración público-privada con empresas con ánimo de lucro limitado o bien a través de la colaboración público-comunitaria con entidades sin ánimo de lucro, como cooperativas de vivienda y fundaciones. Esta última fórmula es la que expondremos más adelante.

No solo es importante designar quién será el proveedor de la vivienda asequible, sino que también es importante resaltar que hay diferentes servicios de vivienda asequible: primero, el *acceso a la compra de la vivienda de protección oficial* (VPO), a través de su régimen general; segundo, el *alquiler de vivienda de protección oficial*, también con un precio de régimen general; y hay una tercera vía, que no es ni la compra ni el alquiler, sino *la adquisición del derecho de uso de una vivienda* durante 99 años, donde se paga un capital inicial y una cuota mensual asequible por el derecho de uso, pero no se adquiere la propiedad ni se puede alquilar.

De estas tres fórmulas, la compra de VPO ha sido la habitual en el caso en España, el problema de esta fórmula ha sido que se ha descalificado después de un determinado periodo y eso ha hecho que España no disponga de un parque de vivienda social y asequible similar al de los países europeos. Mientras que el

alquiler asequible, una fórmula importante porque cubre necesidades habitacionales de diferentes grupos poblacionales, no se ha apostado hasta el último quinquenio, donde desde el Estado Central, algunas comunidades autónomas y algunos entes locales están optando por recorrer este camino. Por último, la fórmula de adquisición del derecho de uso asequible está en fase embrionaria, siendo Cataluña y Euskadi y particularmente Barcelona y Vitoria-Gasteiz las administraciones pioneras que están apostando decididamente por este modelo.

Como veremos ahora, Barcelona acaba de firmar un Convenio con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL)[1], con las asociaciones representativas de cooperativas y fundaciones de la ciudad, para promover alquiler asequible y vivienda asequible en cesión de uso. Ambas modalidades alternativas de acceso a la vivienda que permiten el cumplimiento progresivo del derecho a la vivienda y, por tanto, del derecho a la ciudad. **Soluciones habitacionales que promueven una ciudad justa, buscando que nadie se quede atrás.**

### **3. La colaboración público-comunitaria: una nueva solución para generar más vivienda asequible [2]**

Si hacemos un recorrido histórico del despliegue de las políticas públicas de vivienda en nuestro país, podremos observar como el cumplimiento del derecho a la vivienda ha estado lejos de lograrse. Una muestra de ello es el parque de vivienda social y asequible de nuestro país: menos del 2% del stock según datos recientes de la OCDE (2020), posición que nos sitúa a la cola de Europa. **Esta escasez de vivienda asequible es un evidente fallo de mercado: frente a un aumento de la demanda la oferta no está reaccionando.** Mientras que esta creciente demanda insatisfecha obliga al sector público a aumentar la oferta a escala y ritmo necesario, ese mismo sector público dispone de recursos limitados para poder satisfacer toda esa demanda. Por eso, entre otros motivos, debe colaborar con terceros para maximizar la productividad de sus recursos públicos. Colaborar para aumentar la oferta de vivienda asequible, compartiendo recursos, riesgos y beneficios.

Para ello, **el Ayuntamiento de Barcelona ha decidido apostar por una doble vía: la colaboración público-privada con empresas mercantiles para construir viviendas destinadas al alquiler asequible**, a través de *Habitatge Metròpolis Barcelona*, un operador público-privado metropolitano inspirado en las *Housing Associations* europeas (Mullins, 2010). **Y la colaboración público-comunitaria, con fundaciones y cooperativas para construir viviendas destinadas al alquiler asequible y a la vivienda en cesión de uso** a través del *Convenio ESAL* inspirado en los modelos europeos y anglosajones de *Community Land Trust* (Meehan, 2014).

La colaboración público-comunitaria para la promoción de vivienda asequible en cesión de uso es una alternativa que garantiza el acceso a una vivienda asequible, el mantenimiento de la titularidad pública del suelo, la imposibilidad de la especulación inmobiliaria, la estabilidad de los usuarios, y la democracia y gestión comunitaria del edificio. Mientras que la colaboración para la promoción de alquiler asequible genera alto impacto social en la medida que las fundaciones que se encargan de gestionar los alquileres tienen un largo recorrido y ponen al inquilino en el centro de su servicio.

En este sentido, **en el mes de noviembre el Ayuntamiento de Barcelona y las asociaciones más representativas de la promoción social (XES, FCHC, Cohabitac y GHS) firmaron un convenio para construir o rehabilitar, al menos, 1.000 viviendas asequibles en solares y edificios municipales. De las 1.000 viviendas en torno al 60% serán destinadas a alquiler y 40% a cesión de uso.** Un asunto clave es la selección de los usuarios de las viviendas: en el caso de las viviendas de alquiler asequible, la selección la realizará el Ayuntamiento entre los demandantes de VPO y habrá reservas para facilitar el acceso a jóvenes y personas con discapacidad física. Mientras que, en el caso de la cesión de uso, por respeto a la propia esencia del hecho cooperativo, serán los futuros usuarios los que se agrupen en proyectos, aunque las personas deberán también estar inscritas en el registro de demandantes de VPO. Por otra parte, se reservan suelos específicamente destinados a proyectos para personas mayores y personas con discapacidad intelectual.

El modelo funciona de la siguiente manera: **el Ayuntamiento pone a**

**disposición de fundaciones y cooperativas suelo o edificios de propiedad municipal en régimen de cesión de uso durante 99 años (el suelo es siempre público).** Finalizado este periodo, suelo y viviendas se consolidan en el patrimonio municipal, sin perjuicio de que el derecho de superficie se puede volver a constituir. Además, la asignación del suelo o los edificios a concretas cooperativas o fundaciones la realizarán consensuadamente las organizaciones firmantes, como permite la ley 18/2007 de Derecho a la Vivienda, siempre garantizando la concurrencia, aunque no a través de la ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Los criterios de asignación del suelo o edificio a concretos proyectos, fijados en el convenio, garantizan robustamente el interés general: celeridad e industrialización en la construcción o rehabilitación, capacidad técnica-económica, eficiencia energética y reducción del precio de cuotas y alquileres, todo ello evitando la concentración de proyectos en pocos gestores.

El convenio permite ganar eficiencia al acortar notablemente el periodo de construcción/rehabilitación, al reducir el gasto público (se pasa de un 100% de financiación pública a, excluido el suelo, a menos de un 25%) y al generar sinergias entre proyectos que facilitarán el acceso conjunto a financiación nacional (ICF, ICO, etc.) y europea (BEI, NGE, etc.). Pero **la auténtica clave de bóveda del funcionamiento de esta colaboración es el suelo.** El suelo representa entre el 20% de los costes de promoción en suelos protegidos, el 30% en suelo libre y hasta 50% en suelo de zonas urbanas altamente demandadas. **El suelo es, además, un recurso escaso, susceptible de usos alternativos y que debe ser utilizado estratégicamente por el sector público para maximizar su rendimiento social presente y sobre todo futuro. Por eso, las administraciones públicas de todos los niveles pueden aportar y reservar suelos disponibles para promocionar este modelo. No obstante, para promover la mixtura social y evitar crear guetos, el suelo debe estar situado en lugares demandados.**

#### **4. Hacia un ecosistema de promotores de vivienda profesional y diversificado[3]**

**Este camino tiene que ser leído como un proceso de consolidación y**

**profesionalización de un sector de proveedores sociales que puede aportar mucho valor a la solución de la crisis de vivienda.** Y no solo a corto plazo, produciendo vivienda asequible. Sino que a medio y largo plazo generando un operador público-comunitario, que beba de la tradición occidental de los *Community Land Trusts*, y sea capaz de apoyar los nuevos proyectos usando parte de los excedentes de los proyectos más consolidados.

En este sentido, las entidades firmantes de este convenio se comprometen junto con el Ayuntamiento a trabajar por constituir dicho operador. Y, como primera muestra, **las cooperativas y fundaciones que sean beneficiarias de los suelos, edificios y subvenciones públicas se comprometen a dedicar, una vez amortizados sus créditos, el 50% de sus beneficios a dotar el operador público-social de Barcelona.**

**Sin un ecosistema de vivienda solvente y diversificado (entidades públicas y privados con y sin ánimo de lucro) y metropolitano no seremos capaces de generar soluciones a la escala y con las exigencias que la crisis habitacional nos demanda.** Y en el caso de la ciudad Barcelona, se estructura ya con claridad un sistema de promoción de la vivienda social y asequible de tres vías: la promoción pública de alquiler social por parte de la empresa municipal de vivienda (IMHAB) como recurso central, la promoción delegada con la colaboración con empresas con ánimo de lucro para generar y gestionar alquiler asequible (HMB) y con entidades sociales sin ánimo de lucro (Convenio ESAL) en la generación y gestión de vivienda social y asequible.

En definitiva, las políticas públicas de impulso del cooperativismo de cesión de uso y del alquiler asequible a través de la colaboración público-comunitaria están todavía en una fase de infancia. Si queremos institucionalizar esta política, es crítico el alineamiento de todos los niveles de la administración, aportando un modelo jurídico estable y detallado, facilitando financiación, ayudas, crédito y avales, y aportando suelo público en lugares demandados. **Construir una ciudad más humana y justa requiere de paso corto y mirada larga. Experimentar y escalar soluciones alternativas que conjuguen comunidad con asequibilidad.**



## 5. Bibliografía

- Auge, M. *Los no lugares: espacios del anonimato: antropología sobre modernidad*. Barcelona: Gedisa, 2009.
- Francis-Oliviero, F., Cambon, L., Wittwer, J., Marmot M. F. A. "Theoretical and practical challenges of proportionate universalism: A review". *Rev Panam Salud Publica*, 44,
- Habitat International Coalition. *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Disponible en: <http://www.hlrn.org/img/documents/World+Charter+Right+to+City+May+05.pdf>
- Harvey, D. *David Harvey. La lógica geográfica del capitalismo*. Barcelona: Icaria, 2019.
- Lefebvre, H. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península, 1975.
- Mullins, D. "Housing associations". *Working Paper*. University of Birmingham, Birmingham, UK, 2010. Disponible en: <http://www.tsrc.ac.uk/LinkClick.aspx?fileticket=qyS3AvWvt%2bk%3d&tabid=500>
- Meehan J. "Reinventing Real Estate: The Community Land Trust As a Social Invention in Affordable Housing". *Journal of Applied Social Science*. 2014;8(2):113-133. Disponible en: 1177/1936724413497480
- "Social housing: A key part of past and future housing policy", *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, OECD, Paris, 2020. Disponible en: <http://oe.cd/social-housing-2020>.
- Pisarello, G. "El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales". *Revista catalana de dret públic*, núm, 38, 2009.
- Ponce Solé, J., (coord.), (con D. Sibina). *El Derecho de la Vivienda en el Siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, en su contexto español, europeo e internacional*. Madrid: Marcial Pons. 2008.
- Saskia S. *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores, 2015.

[1] Este apartado se basa y expande el artículo que publicamos en La Vanguardia (08/12/2020). Disponible aquí: <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20201208/6102144/alianza-publico-comunitaria-vivienda-asequible.html>

[2] Texto del convenio firmado consultable (de momento en catalán) en: [https://habitatge.barcelona/es/noticia/alianza-con-promotores-sociales-y-cooperativos-para-construir-un-millar-de-viviendas-asequibles\\_1007223](https://habitatge.barcelona/es/noticia/alianza-con-promotores-sociales-y-cooperativos-para-construir-un-millar-de-viviendas-asequibles_1007223)

[3] Este apartado se basa y expande el artículo que publicamos en La Vanguardia (08/12/2020). Disponible aquí: <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20201208/6102144/alianza-publico-comunitaria-vivienda-asequible.html>

**Número 7, 2021**