

EL PROGRAMA ESPECIAL 60.000 DE LA JUNTA DE EXTREMADURA. VIVIENDA “LOW COST” EN MÉRIDA Y BADAJOZ¹

Antonio J. PALACIOS GARCÍA
Universidad Autónoma de Madrid
antonio.palacios@uam.es

Recibido: 21/10/2013
Aceptado: 13/01/2014

RESUMEN: La política de vivienda aplicada en España en las últimas décadas, como otras muchas cuestiones, se ha visto sometida a un proceso paulatino de descentralización competencial. Esto ha propiciado cambios significativos en cuestiones tales como la propia distribución de competencias o la reglamentación, fiscalidad y financiación de las viviendas con algún tipo de protección. En este sentido, la política de vivienda emprendida desde la Junta de Extremadura hace ya más de veinticinco años siempre se ha caracterizado por sus planteamientos novedosos e imaginativos. El Plan Especial de Vivienda y el Programa Especial 60.000, surgidos de los últimos planes de vivienda regionales, son dos ejemplos de ello. En ambos casos se ha tratado de dar respuesta a las necesidades de vivienda de un importante volumen de población extremeña bajo diferentes fórmulas de vivienda protegida. El objetivo de esta aportación es precisamente presentar las características de ambas actuaciones y la aplicación de la última en dos ciudades extremeñas, Mérida y Badajoz. Junto a lo anterior, se pretende valorar esta iniciativa a partir de una metodología cualitativa con objeto de determinar su estatus de buena o mala práctica urbana.

PALABRAS CLAVE: Política de vivienda, vivienda protegida, Programa Especial 60.000, Mérida, Badajoz.

THE SPECIAL PROGRAMME 60,000 OF THE JUNTA DE EXTREMADURA. HOUSING “LOW COST” IN MÉRIDA AND BADAJOZ

ABSTRACT: Housing policy applied in Spain in the last decades, as many other issues, has undergone a gradual process of decentralization of powers. This has led to significant changes on issues such as the division of powers itself or regulation, taxation and housing finance with some protection. In this sense, housing policy taken from the Junta de Extremadura for over twenty-five years has always been known for its innovative and imaginative approaches. The Special

¹ El presente texto se incardina en el proyecto de investigación **Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas** (URBSPAIN), financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código CSO 2009-11261-Subpr. GEOG).

Housing Plan and the Special Programme 60,000, arising from recent regional housing plans, are two examples. In both cases it was to respond to the housing needs of a large population size under different formulas of public housing. The aim of this contribution is precisely to present the characteristics of both actions and applying in two cities in Extremadura, Mérida and Badajoz. Besides the above, this initiative is intended to assess from a qualitative methodology to determine its status of good or bad urban practice.

KEY WORDS: Housing policy, public housing, Special Programme 60,000, Mérida, Badajoz.

I. INTRODUCCIÓN

La vivienda, como cuestión conceptual, evoca irremediamente la idea de problema. Aún siendo uno de los pilares fundamentales en los que se asienta lo que se ha dado en llamar como el Estado del bienestar, y un elemento decisivo en la integración y cohesión social de los barrios y ciudades (PAREJA Y SÁNCHEZ, 2012: 9), sigue constituyéndose hoy día como una de las principales preocupaciones ciudadanas. Esto es especialmente notable en el caso de las personas o familias con menores recursos y, por tanto, con una dificultad mayor de acceso al mercado de la vivienda. Precisamente por ello, son las administraciones públicas las que han asumido, o las que deberían hacerlo, en numerosas ocasiones, el papel de dotar de una vivienda digna y adecuada (tal y como reza el famoso artículo 47 de la Constitución) a estos colectivos (jóvenes, ancianos, inmigrantes, parados, etc.).

Sin embargo, la experiencia acumulada durante décadas pone de manifiesto la dificultad de esta tarea. Entre otras cuestiones, porque la vivienda tiene un carácter poliédrico, en la que además de ser una demanda, también es un bien de mercado e incluso de inversión (VINUESA *et al.*, 2008), que supone un problema en ocasiones, pero también un derecho², y que además cuenta con un mercado propio de gran incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos y sobre la dinámica económica, especialmente en nuestro país. A todo ello, habría que sumarle el hecho de que es parte constituyente del espacio urbano y de la estructura territorial. Cuestiones todas ellas que harían necesario un conocimiento certero y adecuado de sus propias características, pero que no siempre es así como lo demuestra el hecho de que los últimos datos disponibles relativos a la vivienda³ procedan del último censo realizado hace más de una década.

² Así lo reconocen por ejemplo la Ley reguladora del derecho a la vivienda de Andalucía, la Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna del País Vasco o la Ley del Derecho a la Vivienda de 2007 de Cataluña.

³ Sirva como ejemplo el hecho de que no se conozca con exactitud el número de viviendas existentes en la actualidad.

En España, la intervención en materia de vivienda se recoge en lo que se ha llamado tradicionalmente como la política de vivienda, y que como el resto de políticas ha pasado de un modelo fuertemente centralizado a otro autonómico, estableciéndose tres niveles competenciales claramente definidos: la Administración Central, que es la que dicta las medidas básicas; la Administración Autonómica, encargada de la gestión de la política de vivienda dictada por el Estado; y por último, la Administración Local que con la Ley de Bases de Régimen Local adquiere competencias en materia de vivienda como promotor y administrador de patrimonio y como “ordenador” del suelo.

De acuerdo con lo anterior, con esta aportación pretendemos un triple objetivo: por un lado, presentar las características de una política de iniciativa regional en materia de vivienda, novedosa y singular por los planteamientos con los que se formula. Se trata del Plan Especial de Vivienda de la Junta de Extremadura; en segundo lugar, dicho plan establecía entre sus tipologías de vivienda protegida las acogidas al denominado Programa Especial 60.000. Es precisamente la aplicación de éste último en dos ciudades extremeñas, Mérida y Badajoz, el objeto fundamental de análisis de este artículo; por último, pero no menos importante, se trata de valorar esta iniciativa a partir de una serie de criterios establecidos de antemano por los investigadores del proyecto y de las opiniones recogidas de interlocutores diversos. Se trataría en definitiva de obtener un diagnóstico de su aplicación para poder tratar de dilucidar si se trata de una buena práctica urbana o, si por el contrario, los criterios y las opiniones permiten valorarla como una mala práctica urbana.

II. FUENTES DE INFORMACIÓN Y METODOLOGÍA

Esta investigación supone la culminación de un proyecto de investigación de largo recorrido sobre las políticas urbanas en España. La metodología seguida en su desarrollo ha ido desde lo general hasta lo particular. Y es precisamente en esta última cuestión en la que nos encontramos en la actualidad. Por ello, el objeto de estudio presenta entre sus características unas dimensiones reducidas. Sin embargo, se han seleccionado por su grado de significación e importancia en el conjunto de políticas de vivienda llevadas a cabo en las capitales autonómicas españolas. Precisamente por su singularidad y su papel novedoso es por lo que se ha elegido el programa de vivienda analizado (Programa Especial 60.000) entre el conjunto de medidas puestas en marcha en el periodo democrático. Se han seleccionado dos estudios de caso. En primer lugar Mérida, puesto que es la capital regional, y en segundo, Badajoz, dado que se trata de la capital provincial y el municipio más poblado de la región.

El análisis se ha llevado a cabo fundamentalmente a través del uso combinado de fuentes de información diversas: en primer lugar se ha recurrido a las bibliográficas. En este sentido podríamos comentar su práctica inexistencia, entre otras cuestiones por las dimensiones reducidas del objeto de estudio y por su cercanía en el tiempo; en segundo lugar, se ha obtenido y analizado la información procedente de las páginas web de los organismos e instituciones implicadas (fundamentalmente la Junta de Extremadura y los ayuntamientos de Mérida y Badajoz) así como de la prensa local y regional; y por último, puesto que la valoración de las acciones llevadas a cabo en las dos ciudades no puede hacerse solo a través de información cuantitativa, se ha recurrido al uso de fuentes cualitativas como el trabajo de campo y toda una serie de entrevistas en profundidad realizadas en junio de 2013 con tres tipos de interlocutores: por un lado, las administraciones públicas regionales -Dirección General de Vivienda- y locales -Inmobiliaria Municipal de Badajoz, S.A.-; por otro, los promotores de vivienda -Placonsa y Joca Inmo, S.A.-; y, por último, las asociaciones de vecinos -Mirador de Cerro Gordo en Badajoz y Mérida III Milenio en Mérida-.

III. CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO

Dado lo reducido del objeto de estudio, es necesario contextualizar previamente el tema, tanto conceptual como cronológicamente. Respecto a la primera cuestión, habría que situarlo en la órbita de la política de vivienda. En este sentido, habría que indicar que en los países como España, con un modelo menos desarrollado, la intervención en materia de vivienda, es decir, la política de vivienda, es menor (el derecho a la vivienda no puede ser ejercido por una parte importante de la población), fundamentalmente pública y dirigida a la población con rentas más bajas (LEAL, 2005: 75), absorbiendo la construcción la mayor parte de las ayudas (TRILLA, 2001).

Estas cuestiones están relacionadas con la evolución política de España en las últimas décadas. Como ya es sabido, el proceso democrático trajo consigo numerosas transformaciones, entre las que destacaríamos por su vinculación con el tema de estudio, la descentralización de competencias. En relación a la política de vivienda, no se ha roto con el modelo heredado del anterior régimen en el sentido de que la orientación principal sigue siendo el PIB y el empleo, y la subsidiaria la resolución del problema de la vivienda. A pesar de todo, se han producido cambios notables en cuestiones relativas a:

a) la distribución de competencias y la promoción de viviendas. Actualmente en España está vigente un sistema mixto de intervención pública. La regu-

lación estatal atiende a las bases y coordinación de la planificación económica, con funciones tales como la definición de las actuaciones susceptibles de protección, la regulación de las fórmulas de financiación, el nivel de protección o la aportación de los recursos. Las comunidades están facultadas para desarrollar una política regional, con cargo a sus propios recursos, incluidos el fomento y la promoción de la construcción de viviendas, y para la ejecución y gestión de los Planes Estatales de Vivienda. Mientras que, por su parte, las entidades locales adquieren competencias directas en la promoción y administración de vivienda y suelo, así como en la ordenación de su territorio a través del planeamiento. Por último, la mayor o menor participación de los promotores privados viene determinada por la evolución del mercado libre. En los periodos alcistas la vivienda de protección queda casi exclusivamente supeditada a la acción subsidiaria de los promotores públicos.

b) la existencia de diferentes reglamentaciones de naturaleza y origen diverso, como los planes estatales y regionales plurianuales, las leyes de arrendamiento urbano y de ordenación de las edificaciones, o las leyes estatales y regionales del suelo. Se ha planteado que esta diversificación de instrumentos legislativos y urbanísticos ha podido tener que ver con determinadas prácticas especulativas, “ya que en algunos casos ha sido muy permisiva, en otros no se ha puesto plenamente en vigor y a veces ha sido incumplida” (VALENZUELA Y SALOM, 2008).

c) la financiación de la vivienda. La desregulación del sistema financiero español ha tenido efectos positivos en el sentido de facilitar el acceso a una vivienda a un número considerable de ciudadanos pero, por el contrario, ha propiciado el que el 83,5% de los hogares españoles tenga actualmente alguna carga financiera (endeudamiento hipotecario) por la adquisición de su vivienda (en la UE este porcentaje es del 50%), superando con mucho ese 25-30% de la suma de los ingresos que se considera básico para el equilibrio económico de los hogares⁴. Además, se ha producido la coincidencia de los tipos de interés más bajos de las últimas décadas con los precios de la vivienda más elevados (carestía de la vivienda), propiciando un gran esfuerzo económico y financiero de muchas familias para acceder a viviendas adecuadas a sus necesidades y poniendo de manifiesto que la protección pública no debería ser financiera y sí más centrada en la propia vivienda (BURÓN, 2008).

⁴ De conseguirse ese equilibrio también se hubiesen frenado los precios de la vivienda como ocurrió en Francia con la *Ley Neiertz* en 1989 que establecía un máximo de endeudamiento familiar del 30% de los ingresos.

d) la fiscalidad de la vivienda (basada en una fuerte tributación de la misma) y las ayudas a la adquisición (a los promotores o a los adquirientes), mediante desgravaciones fiscales que suponen para el erario público un esfuerzo mucho mayor, del orden de seis o siete veces (TINAUZ, 2006: 281), que el que se articula a través de los planes de vivienda en las ayudas a la vivienda protegida. Esta postura subvencionadora de las administraciones tampoco resuelve el problema del acceso sino que pone de manifiesto, en primer lugar, la despreocupación pública por la construcción de vivienda protegida con independencia de su régimen de tenencia, en segundo, el firme apoyo a la propiedad, o lo que es lo mismo, una fiscalidad no neutral respecto a la forma de tenencia y, por último, explica el fuerte desarrollo inmobiliario de los últimos años. Eso sí, resulta, por el contrario, rentable política y económicamente especialmente para las grandes empresas inmobiliarias⁵.

Una segunda cuestión de interés es la relacionada con el contexto cronológico en el que se enmarcarían las actuaciones de vivienda protegida analizadas. No podemos olvidar que se trata de los años de la expansión inmobiliaria, de lo que el profesor Burriel (2008) calificaba de “década prodigiosa” del urbanismo español y de lo que se ha denominado como la burbuja inmobiliaria. Durante este periodo, y hasta el año 2008 aproximadamente, se produjo un incremento notable de la construcción y un crecimiento sostenido de los precios de la vivienda hasta convertirse en una de las principales preocupaciones de los españoles. Esta cuestión estaría motivada por varias cuestiones: bien por la falta de suelo; bien por la facilidad de acceso al crédito, al dinero en definitiva; bien por las ventajas fiscales; bien por la ola inmigratoria; o bien por la especulación.

Sea como fuere, el caso es que durante estos años la vivienda constituye un auténtico objeto de obsesión de buena parte de la ciudadanía. Luis Chacón, Gerente de la Inmobiliaria Municipal de Badajoz reconocía en la entrevista que... ”en ese periodo se produce una auténtica psicosis por el acceso a una vivienda. Todo el mundo quería una”. En este contexto conceptual y cronológico se enmarcaría la política de vivienda desarrollada en Extremadura que cuenta además con una trayectoria de más de veinticinco años de autonomía. En ese periodo se han puesto en marcha distintas políticas activas en materia de vivienda y suelo, creando por ejemplo instituciones como la *Agencia Extremeña de la Vivienda* entre 2004 (Decreto 186/2007, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento) y 2007 (Decreto 299/2007, de 28 de

⁵ En la obra de Calderón (2004) se clarifican las estrategias del sector inmobiliario y su relación con las formas insostenibles de crecimiento de la ciudad tan características de estos últimos años en las ciudades españolas.

septiembre, por el que se extingue la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio), o el *Observatorio de la Vivienda y Suelo de Extremadura* como instrumento al servicio del Consejo del Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo de Extremadura 2009-2012, con la finalidad de conocer adecuadamente todo lo relacionado con el mercado de la vivienda.

Del mismo modo, se han puesto en marcha solo en esta primera década del siglo dos planes de vivienda (2004-2007⁶ y 2009-2012⁷) como instrumentos para impulsar el fomento de la oferta de vivienda protegida, regulándose los procedimientos de protección, de rehabilitación y de suelo. Suponen igualmente un notable esfuerzo por parte de las instituciones competentes en cuanto a la cesión de suelo, la urbanización del mismo o su financiación, así como en el establecimiento de ayudas financieras (préstamos concertados y ayudas económicas directas) y no financieras (establecimiento de precios máximos de venta y renta y generación de suelo edificable), tanto para los promotores como para los adjudicatarios.

En definitiva, tratan de satisfacer la demanda y dar respuesta al artículo 47 de la Constitución, tal y como también hacen otras comunidades, garantizando la presencia de vivienda protegida allí donde no existe o la oferta es insuficiente. Para ello incorporan, por un lado, nuevas modalidades de actuaciones protegidas y, por otro, desarrollan los denominados Planes Especiales de Vivienda, en los que con el concurso de promotores colaboradores y, en su caso, de otras administraciones locales, se promueven actuaciones en diferentes municipios extremeños.

En ambos planes y en sus correspondientes planes especiales se han incorporado algunos avances significativos, especialmente si los comparamos con las legislaciones de otras comunidades. Son los siguientes: la cesión gratuita de suelo a los promotores inmobiliarios que, por otro lado, se entiende como el gran problema; la urbanización y/o financiación de los terrenos, con el fin de construir vivienda protegida; el impulso de proyectos de interés regional y planeamientos de desarrollo; la creación de una infraestructura específica para su gestión⁸; o el registro único de demandantes.

⁶ Decreto 41/2004, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007.

⁷ Decreto 114/2009, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo de Extremadura 2009-2012.

⁸ Se constituye un órgano de seguimiento del último plan que está constituido por representantes de las administraciones públicas y de los principales agentes económicos y sociales, con la finalidad de garantizar la participación social durante la vigencia del plan, bajo la presidencia del titular de la consejería competente en materia de vivienda.

La valoración de estas políticas aplicadas de vivienda permite detectar puntos fuertes y debilidades. Entre los primeros figurarían, entre otros, los siguientes: el relativo consenso entre todos los agentes involucrados; el número elevado de viviendas construidas (en diferentes municipios extremeños como Badajoz, Coria, Don Benito, Mérida, Jaraiz de la Vera, Miajadas, Moraleja, Navalmoral de la Mata, Plasencia, Trujillo, Villafranca de los Barros, Villanueva de la Serena o Zafra); la diversidad de tipos de vivienda (Plan Especial, viviendas medias, de autopromoción, de régimen general, especial o concertado); el establecimiento de figuras novedosas como la autopromoción (introducida desde el año 1996 por la Junta de Extremadura a través del Decreto 11/1996); la práctica ausencia de problemas financieros entre los adquirientes (que no entre los promotores); la flexibilidad en las cuantías económicas de los adquirientes; o la existencia de un registro único de demandantes de vivienda protegida⁹. Por otro lado, las debilidades podrían venir de la no consideración de vivienda protegida por la legislación estatal de algunas figuras autonómicas, lo que las deja fuera de la posibilidad de optar a financiación -como ocurre con las viviendas protegidas del Plan Especial, las viviendas medias o las viviendas de autopromoción-, o el excesivo protagonismo de la vivienda en venta frente a otros regímenes.

Estas cuestiones han propiciado el que Extremadura sea hoy sea una de las comunidades en la que los adjudicatarios de vivienda pública soportan un menor esfuerzo económico-financiero, debido, en gran medida, al peso que siempre ha tenido la vivienda protegida sobre la libre, representando aquella un porcentaje nada despreciable que según el Observatorio de la Vivienda es de un 36,69% sobre el total de viviendas construidas.

IV. OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de estudio de este artículo es el Plan Especial de Vivienda de la Junta de Extremadura. Más concretamente, una de las modalidades de vivienda protegida que se recogen en el mismo (las del Programa Especial 60.000). La particularidad de dicho plan, y, por ende, uno de los motivos de su elección, es que cons-

⁹ En realidad hasta el año 2012 existían dos registros: el Registro de Demandantes del Plan Especial de Vivienda, regulado en el Decreto 104/2010, de 23 de abril, por el que se aprueba el Reglamento que regula el Registro de Demandantes y los procedimientos de sorteo en materia del Plan Especial de Vivienda, y el Registro de demandantes de viviendas protegidas regulado en la Orden de 5 de abril de 2010, por la que se crea y regula el Registro de Demandantes y el sorteo de viviendas protegidas financiadas al amparo de Planes estatales de Vivienda en Extremadura. Desde entonces existe un único registro de demandantes de vivienda protegida (Decreto 53/2012, de 4 de abril, por el que se regula el Registro de demandantes y el proceso de comercialización de viviendas protegidas de Extremadura).

tituye una figura exclusivamente autonómica y singular que enlaza ya desde 1989 con el establecimiento de políticas de vivienda propias por parte de esta comunidad.

El Plan Especial nace con intención de deslindarse de los Planes Estatales de Vivienda. Esa es su filosofía, aunque complementariamente reforzaba algunos aspectos de interés como la Vivienda de Protección Oficial (VPO) de Régimen General. A grandes rasgos, se plantea para tratar de dar respuesta al problema de la vivienda que se entendía venía por el elevado precio del suelo y para tratar de superar las limitaciones que establecía el propio Plan Estatal. Todo ello bajo el amparo de la Ley del Suelo de Extremadura del 2001, la LSOTEX (Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura¹⁰) que, a través de ciertas figuras permitía “saltarse” a los ayuntamientos en determinadas materias. En este grupo estarían los Proyectos de Interés Regional (PIR), que surgen como instrumento de ordenación del territorio de índole supramunicipal y que con acuerdo o sin acuerdo con el ayuntamiento, permitían a la institución regional clasificar y reclasificar suelo. Aunque el espíritu que caracteriza este tipo de proyectos se refiere fundamentalmente a infraestructuras de transporte, energía o servicios públicos, lo cierto es que cada vez es más habitual “la tendencia a implicar más a las Comunidades Autónomas en los procesos directos de transformación del suelo, sustituyendo a los Ayuntamientos” (DÍAZ, 2009: 170).

En Extremadura, como también ocurre en otras comunidades¹¹, se han incorporado a esta figura las actuaciones en materia de vivienda protegida. En la sección 3ª, artículo 60.2.b se menciona entre los objetos de los citados proyectos aquellas “obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga”.

¹⁰ Dicha ley ha sido modificada recientemente para adecuarse al texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y para facilitar la adecuación a la realidad cambiante del sector inmobiliario de algunas técnicas instrumentales (Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura).

¹¹ Por ejemplo, en Castilla La Mancha lo ha hecho bajo la figura de Proyectos de Singular Interés del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU), o en La Rioja a través de la Ley 5/2006, de 2 mayo, de ordenación del territorio y urbanismo, que prevé en los artículos 30 y siguientes zonas de interés regional y proyectos de interés supramunicipal, vinculados a actuaciones residenciales.

En este marco se desarrollarían algunas de las actuaciones analizadas en el Plan Especial de Vivienda que establece diferentes tipologías de vivienda: las Viviendas de Autopromoción (a día de hoy no hay información sobre esta modalidad por lo que cabría pensar que han desaparecido de la oferta); las VPO de Régimen General, que son aquellas que se amoldarían a la legislación estatal; las Viviendas Medias o de Precio Concertado, que son aquellas destinadas a familias con niveles medios de renta (ingresos no superiores a 6,5 veces del IPREM). Se trata de viviendas de hasta 120 m² con un precio máximo de venta de alrededor de los 120.000 € de entonces; y, por último, las viviendas del Programa Especial 60.000 que, por su importancia, procedemos a caracterizarlas a continuación.

Lo más significativo de esta modalidad de vivienda protegida es, sin duda, el establecimiento de un reducido precio máximo de venta que comenzaría por los 60.000€ IVA incluido, pero que con las actualizaciones del Índice de Precios al Consumo (IPC) se han situado en torno a los 70.000€ actualmente. Esto ha supuesto unas hipotecas reducidas para los adquirientes con letras en torno a los 200-300€ al mes y, por tanto, un nivel de endeudamiento reducido igualmente. De hecho, la morosidad es prácticamente inexistente.

Figura 1. Residencial Los Monjes (Plasencia). 343 viviendas del PE 60.000



FUENTE: www.viviendaextremadura.org

Las viviendas tipo son de 80 m² más una plaza de garaje y estarían destinadas a personas con ingresos familiares medios-bajos (<2,5 – 3,5 veces el IPREM). Es decir, el objeto fundamental de esta tipología no es proveer alojamiento para población chabolista o de realojo -“no es vivienda social”-, sino que está destinada a población modesta pero con los suficientes ingresos como para poder acceder a una vivienda de este tipo -“en la mayor parte de los casos se trata de mileuristas”-.

El Programa Especial concedía ayudas tanto a los adjudicatarios (financiación de los honorarios de formalización de escritura pública e inscripción en el Registro de la propiedad, reducción del Impuesto de Bienes Inmuebles varios años, así como préstamos hipotecarios concertados a 25 y 35 años con entidades de crédito), como a los promotores (cesión de suelo gratuita, así como ayudas para la financiación de la urbanización).

El régimen mayoritario de las viviendas es de venta. Esto es, se facilita el acceso a una vivienda en propiedad. Por su parte, la tipología edificatoria dominante es el bloque en casi todos los casos, salvo algunas excepciones. Las viviendas unifamiliares se han dedicado casi exclusivamente a la VPO de Régimen General o a las Viviendas Medias. El programa se ha desarrollado en un total de 11 municipios extremeños (Figura 2), de los cuales nos hemos centrado en dos, Mérida y Badajoz, aunque están previstas también actuaciones en tres más (Coria, Jaraíz de la Vera y Jerez de los Caballeros). En conjunto se han construido alrededor de 5.000 viviendas.

Figura 2. Buscador de promociones del Plan Especial



FUENTE: www.viviendaextremadura.org

Aunque hemos analizado las viviendas del Programa Especial, uno de los rasgos más característicos de las mismas es su estrecha vinculación con las Viviendas Medias. ¿Por qué? Por una cuestión relativamente simple, las viviendas del Programa Especial no eran capaces de asumir el coste del suelo, ni de la urbanización, ni el del beneficio del promotor. ¿Qué ocurría entonces? Pues se han planteado dos posibilidades: la primera está vinculada a las promociones en las que se ha producido la cesión gratuita del suelo público al promotor con la condición de edificar este tipo de viviendas. En este caso no se han producido incidencias significativas en todo el proceso de urbanización y construcción de las viviendas -“incluso el promotor obtenía un reducido beneficio por vivienda”-; ahora, en otras ocasiones, el suelo lo promovía directamente el promotor. La Junta le reclasificaba el suelo, rústico casi siempre, al margen del ayuntamiento (en el caso de los PIR), y el promotor y el constructor levantaban las viviendas del Programa Especial 60.000 pero también las Viviendas Medias que, a un precio de 120.000€ (llegó a alcanzar los 139.000€ en la cresta de la ola) servían para pagar el suelo, la urbanización y el beneficio de todo el ámbito.

¿Cuál ha sido el problema entonces? Como consecuencia del pinchazo de la burbuja inmobiliaria se produce la quiebra de las promotoras y constructoras porque no se demanda la vivienda media que es la que sufraga toda la operación. El resultado es un paisaje urbano en muchas promociones en el que se combinan los bloques de vivienda del Programa Especial ocupados casi en su totalidad, junto a otros bloques y viviendas unifamiliares (todos Viviendas Medias), que se encuentran muy poco ocupados o incluso desocupados totalmente. En algunos casos, podemos estar hablando de promociones de cientos de viviendas vacías, a la espera de futuros compradores a pesar de la rebaja paulatina de su precio (en la actualidad ronda los 70.000€ como muestra la Figura 3).

Figura 3. Ejemplo de promociones de Vivienda Media unifamiliares y en bloque vacías



FUENTE: Elaboración propia

Como se ha mostrado hasta ahora, los factores, procesos, agentes y elementos que han configurado buena parte de los nuevos desarrollos urbanos de algunos municipios extremeños son complejos e intrincados. Esta es precisamente la cuestión que trataremos de desentrañar en el próximo apartado que se centrará en el análisis de las actuaciones llevadas a cabo en Mérida y Badajoz dentro del Programa Especial, cuyas características acabamos de indicar.

V. ESTUDIO DE CASOS: BADAJOZ Y MÉRIDA

El análisis de las actuaciones de vivienda protegida, desarrolladas al amparo del Programa Especial, permite realizar la valoración de la política urbana desarrollada en base al trabajo de campo y a las opiniones de los interlocutores entrevistados. En primer lugar nos centraremos en Badajoz, ciudad a orillas del Guadiana, que cuenta en la actualidad con 150.000 habitantes aproximadamente. En uno de los términos municipales más extensos de España se han desarrollado distintas promociones acogidas al Programa Especial. Son las siguientes (Figura 4):

- Cuartón Cortijo. Finca “Cuartón Cortijo”. Situada al noroeste de la ciudad, en esta pieza urbana estaban previstas 900 viviendas, de las cuales se han construido 600 (270 del Programa Especial y 330 de Viviendas Medias). La superficie de actuación estimada es de 17 hectáreas con una densidad máxima de viviendas por hectárea de 52,40. El promotor ha sido Protech Extremadura. S.L.
- La Pilara. Finca “La Pilara”. Se trata de una promoción de 792 viviendas de las cuales se han construido 455 (178 del Programa Especial, 89 Viviendas Medias y 188 VPO de Régimen General). La superficie estimada es de 19,6 hectáreas con una densidad máxima de 37 viviendas por hectárea. Este desarrollo se sitúa al sureste de la ciudad y ha sido promovido por la empresa Urvicasa.
- Suerte Saavedra. Polígono 3. Esta pequeña promoción de 1 hectárea y 72 viviendas del Programa Especial (en realidad 50 de ellas estarían co-calificadas como VPO de Régimen Especial) fue promovida por la Inmobiliaria Municipal de Badajoz, S.A.
- La Granadilla. Esta enorme promoción de 1640 viviendas (738 del Programa Especial) y de 25 hectáreas no se ha desarrollado por el momento a pesar de haber sido catalogado como Proyecto de Interés Regional.

Junto a estas cuatro actuaciones estaría la de Cerro Gordo, situada en la finca “Los rostros de Santa Amalia”, al este del casco urbano. Tal y como se puede apreciar en la Figura 4, esta pieza urbana se caracteriza por su alejamiento y desconexión con el resto del área urbana.

Figura 4. Promociones de vivienda del Programa Especial 60.000 en Badajoz



1.- Cuartón Cortijo; 2.- La Pilara; 3.- Suerte Saavedra; 4.- La Granadilla; 5.- Cerro Gordo

FUENTE: Elaboración propia a partir de la ortofoto del PNOA

Hemos seleccionado esta promoción de vivienda de Cerro Gordo (Figura 5) por sus dimensiones, por la peculiaridad de su localización territorial a 10 kilómetros aproximadamente de la zona residencial consolidada y porque pensamos que puede ser la que mejor ejemplifique la evolución y la situación actual en la que se encuentran las promociones de vivienda del Programa Especial. Se trata de un fragmento urbano que comienza a levantarse en 2005, simultáneamente en todas las tipologías “configurando un auténtico mar de grúas en la periferia de la ciudad” (AAVV Mirador de Cerro Gordo). Hasta hoy se han levantado 2.470 viviendas de las 2.750 previstas. Es decir, que se encuentra prácticamente desarrollado en su totalidad. De ellas, 1.564 viviendas pertenecen al Programa Especial (todas vendidas y con lista de espera) y 906 son Viviendas Medias (la mayoría sin vender). También cuenta con otra peculiaridad y es que todo el ámbito ha tenido un único promotor, Joca Inmo, S.A. Los impagos de la comunidad de las viviendas y bloques desocupados por parte de la promotora, han provocado su quiebra y el hecho de que hoy día sean propiedad fundamentalmente de entidades bancarias. A pesar de su buena calidad constructiva y del buen estado de conservación, la crisis ha provocado la continua reducción de su precio de venta.

Figura 5. Promoción de Cerro Gordo (Badajoz)

FUENTE: www.viviendaextremadura.org

Aunque oficialmente se encuentren empadronados 3.276 habitantes en Cerro Gordo, se calcula que podría haber entre dos y tres mil personas más, que no se empadronan por cuestiones vinculadas a la escolarización de sus hijos y la asignación de centros en zonas más céntricas de la ciudad. Sus habitantes presentan un perfil medio de trabajador por cuenta ajena mayoritariamente, en torno a los 30-40 años de edad, con hijos o en expectativa de tenerlos.

Este enorme barrio, del tamaño de una pequeña ciudad, presenta todas las carencias y deficiencias que se derivan de su localización al margen del casco urbano consolidado. Así, el transporte público es deficiente (existe una única línea de autobús que lo conecta con el centro, que hasta hace muy poco solo funcionaba de lunes a viernes y que finaliza su servicio a las 22:40 horas. “Después la alternativa es un taxi”). Por otro lado, la actividad económica es prácticamente inexistente -“vivimos en un auténtico barrio dormitorio”-, lo que significa que no hay empleo porque la mayoría de los locales están vacíos. Además, el mantenimiento de espacios verdes y comunes es deficiente, no habiéndose subsanado a día de hoy los problemas vinculados a la recepción de la urbanización por el ayuntamiento. Por último, las dotaciones y equipamientos son escasas. Por ejemplo, solo hay un centro de salud que únicamente abre por las mañanas, y en pocos años la dinámica demográfica hará fundamentales los de tipo educativo, que a día de hoy son prácticamente inexistentes.

El segundo estudio de caso ha sido Mérida y las promociones de vivienda del mismo programa. La principal característica diferencial de la ciudad respecto al caso anterior es que Mérida es la capital autonómica y, por tanto, el centro vital para la gestión política y administrativa de su región, dado que en ella se ubica el gobierno regional, ejecutivo y legislativo.

Hablamos de una ciudad con unos 50.000 habitantes que tan solo suponen el 5% de los extremeños y el 8% de los pacenses. Aunque no cuente con ningún reconocimiento ni con financiación adicional por el hecho de ser capital autonómica, a pesar de los costes que ello genera, se está trabajando en ello desde el Ayuntamiento y la Junta de Extremadura para tratar de conferir al ayuntamiento una singularidad cualitativa respecto a otras entidades locales.

Figura 6. Promociones de vivienda del Programa Especial 60.000 en Mérida



1.- Villaemérita; 2.- La Calzada; 3.- Mérida III Milenio

FUENTE: Elaboración propia a partir de la ortofoto del PNOA

Como reconocen Ganau y Vilagrasa (2003: 39), Mérida se sitúa en un triángulo de fuerzas entre las dos capitales provinciales y es incluida en el grupo de ciudades situadas en lugares estratégicos de los corredores de transporte, incardinada en el sistema polinuclear de ciudades extremeñas y en el eje de entrada

a Portugal. Aunque el modelo territorial dominante en la ciudad es de características concentradas, las tendencias apuntan hacia el reforzamiento de los ejes Oeste-Este (Badajoz-Mérida) y Norte-Sur (Mérida-Zafra), esto es, en torno a la Vega Baja del Guadiana y la Tierra de Barros (Campesino, 2003: 46).

A diferencia del caso anterior, las promociones desarrolladas al amparo del Programa Especial, aunque periféricas, no se encuentran desconectadas de la ciudad consolidada en ningún caso. Han sido las siguientes (Figura 6):

- Villaemérita. Se trata de una promoción de 400 viviendas, de las cuales se han construido 210 (168 del Programa Especial y 42 Viviendas Medias), situada al noreste de la ciudad. El promotor ha sido Residencial Villaemérita, S.L., y como en casi todos los casos analizados, esta pequeña promoción de poco más de 8 hectáreas presenta dos tipologías: las viviendas del Programa Especial en bloque; y unifamiliares para las Viviendas Medias.
- La Calzada. Finca “La Calzada” (polígono 147, parcela 25). En esta promoción al norte de la ciudad y de casi 13 hectáreas estaba prevista la construcción de 702 viviendas, de las cuales los dos promotores inmobiliarios implicados (Viassa y Joca Inmo, S.A.) han finalizado 584 (290 del Programa Especial, 179 Viviendas Medias y 115 de VPO de Régimen Especial).

Junto a estas dos actuaciones estaría la de Mérida III Milenio. Se trata de dos promociones de 184 viviendas en la Parcela G (promovidas por Gestyona) y 282 en las parcelas F y H (promovidas por Placonsa). Las viviendas comenzaron a construirse en el año 2005 y se entregaron en 2008. En total se han levantado 446 viviendas (todas las previstas) incluidas en su totalidad en el Programa Especial 60.000. Se da la circunstancia de que fue la primera promoción desarrollada al amparo de dicho programa en la región.

Si Cerro Gordo es perfectamente reconocible por su aislamiento, esta promoción se identifica precisamente por encontrarse inserta en pleno casco urbano consolidado y, por tanto, caracterizada por una localización privilegiada, salvo por la cercanía de un entorno problemático como es la antigua barriada de La Paz. Además, estaría vinculada a una operación urbana de magnitud considerable al ser considerado de interés regional. Esta última cuestión sería decisiva para la buena marcha de la operación, dado que se produjo la cesión gratuita del suelo a los promotores. Mediante esta figura se ha construido todo este espacio residencial, pero también la sede de media docena de consejerías e instituciones públicas que acabarán por configurar el barrio actual, sobre los terrenos de la antigua Unidad Vecinal de Absorción de La Paz (BARBUDO, 2006: 303).

Figura 7. Viviendas en la promoción de Mérida III Milenio



*Obsérvense al fondo de ambas imágenes los edificios de las consejerías

FUENTE: Elaboración propia

Por otro lado, el perfil social de los adjudicatarios es heterogéneo y aunque en general se trata de población joven (30-40 años), hay un porcentaje considerable de inmigrantes (30% aproximadamente), e incluso de funcionarios que en su momento fueron afortunados con la concesión de una de estas viviendas a escasos metros de sus puestos de trabajo.

En cuanto a la situación de este espacio, los problemas más significativos tienen que ver, como en el caso anterior, con la recepción de la urbanización por parte del ayuntamiento y con la práctica ausencia de actividad comercial, lo que obliga a hacer continuos desplazamientos a la población. Por el contrario, la conflictividad social es prácticamente inexistente en el interior de esta pieza urbana, aunque a escasos metros se encuentra uno de los espacios más problemáticos de la ciudad¹².

VI. EVALUACIÓN DE LA ACCIÓN

El principal interrogante que surge tras el análisis de estas actuaciones de vivienda protegida es su valoración. En este sentido, nos vamos a apoyar en una serie de criterios desarrollados en el marco del proyecto de investigación, que han sido contrastados bien mediante entrevistas en profundidad, o a través de otras fuentes como conversaciones informales o noticias de los medios de comunicación.

¹² (En referencia a la Barriada de La Paz) “El barrio donde siempre pasa todo” (Diario Hoy.es, 7/8/2011).

En lo que respecta a la percepción del grado de impacto que hayan podido tener las actuaciones, podríamos destacar que los urbanísticos son evidentes. Todos los entrevistados se han manifestado contrarios a operaciones como Cerro Gordo, que se sitúan alejados completamente del casco urbano consolidado. Algo que por otro lado no ocurre en las promociones de Mérida. Por otro lado, se valora positivamente su impacto social por lo que ha supuesto de posibilidad de emancipación de los jóvenes y parejas extremeñas, por la regeneración urbana del entorno de La Paz en Mérida -“era un espacio de la ciudad al que no se podía ir andando de lo peligroso que era”-, y por la ausencia de conflictividad social en el interior de las promociones. Del mismo modo, se considera positiva la mejora de la calidad de vida de los adjudicatarios en lo que respecta al diseño y calidades de la vivienda, a su precio, y a la posibilidad real de acceso universal de la mayor parte de los habitantes de las ciudades en las que se han desarrollado promociones de este tipo.

Por el contrario, todos los entrevistados han manifestado la ausencia de un carácter integrado y transversal de estas actuaciones en el marco de una política urbana integral. El mero hecho de que algunas de las actuaciones se hicieran al margen del planeamiento municipal (como ha ocurrido en casi todos los Proyectos de Interés Regional) ya es lo suficientemente ilustrativo de su orientación -“la administración ponía el lápiz de reclasificar suelo. El resto era cuestión del promotor”-.

A la cuestión del carácter transferible de esta operación, la mayor parte de los interlocutores han respondido afirmativamente. Eso sí, “haciendo las cosas bien desde el principio” y “aprendiendo de los errores cometidos”. Por ejemplo, el acceso por registro previo de los demandantes a este tipo de viviendas se considera positivo. Sin embargo, la inexistencia de filtros previos y exhaustivos, sin revisar la solvencia o los ingresos declarados de los posibles adjudicatarios, ha podido suponer situaciones de ilegalidad manifiesta que no han sido resueltas con posterioridad a la adjudicación final de las viviendas protegidas.

El carácter innovador de las actuaciones no genera ningún tipo de duda entre los entrevistados puesto que es un programa “con más capacidad de atracción que la VPO convencional”, aunque sí se manifiestan en lo relativo a su desarrollo -“es arriesgada y bienintencionada, pero pervertida desde el origen”-.

El criterio de sostenibilidad ambiental de las viviendas se solventa estando acordes con la normativa vigente. De hecho, se han concedido subvenciones para desarrollar el Código Técnico de Eficiencia Energética. Como ha planteado alguno de los interlocutores, “por ese precio no se podía exigir más”.

Por otro lado, cuando se ha preguntado por la repercusión de las actuaciones sobre la imagen de la ciudad, la respuesta ha sido diferente según el caso. Por ejemplo, en Mérida se asume como positivo y beneficioso para el municipio la transformación que ha sufrido este espacio urbano. Por el contrario, el carácter periférico y su condición de barrio dormitorio ha propiciado que Cerro Gordo no haya tenido repercusión en el resto de la ciudad. De hecho, los propios residentes del espacio hablan de “bajar a Badajoz” cuando se refieren a encaminar sus pasos hacia el casco urbano consolidado, y de ser “considerados una pedanía” para los habitantes del área urbana central.

Otra cuestión a evaluar ha sido el de la colaboración y coordinación institucional entre los agentes implicados, estado, gobierno regional y ayuntamientos. En este sentido, la mayor parte de los interlocutores afirma que sí ha existido tanto en la gestación de los proyectos como en su ejecución (de hecho en Badajoz se creó una Oficina del Plan Especial), aunque han estado presentes en ocasiones tensiones vinculadas a las diferencias políticas entre ellas y en aquello referido a los PIR. Por ejemplo, en Badajoz el proyecto de Cerro Gordo llega en pleno proceso de revisión del plan general. El planteamiento de la Junta es totalmente indiferente a lo que propone el planeamiento municipal, lo que conllevará la oposición de la institución local al proyecto “a pesar de lo difícil que resultaba oponerse a algo que supusiera hacer vivienda protegida”. Sin embargo, la promoción saldría adelante por el empeño del gobierno regional única y exclusivamente. A pesar de todo, la mayor parte de los entrevistados valora positivamente el Programa Especial dado que “la Junta vende su política de vivienda y el ayuntamiento satisface la demanda”.

Por último, la aplicación del principio de la gobernanza ha sido nula. Así lo ponen de manifiesto todos los interlocutores implicados. Sin embargo, sí se han conseguido avances notables en términos de integración social y de lucha contra la discriminación. De hecho, en Cerro Gordo conviven con absoluta normalidad españoles y extranjeros de diversas nacionalidades -“la juventud del barrio y el perfil de adjudicatario son claves para explicar la ausencia de problemas de convivencia”-.

VII. PROPUESTAS DE MEJORA

A partir del análisis y valoración anteriores, surgen toda una serie de propuestas que presentamos a continuación. En primer lugar, tanto en las políticas como en las actuaciones analizadas se han planteado serios problemas a la hora de abordar la investigación por la escasa disponibilidad de información relativa a

las políticas de vivienda aplicadas. Parece lógico pensar que son las administraciones las que deben preocuparse por disponer de información precisa, completa y actualizada sobre las necesidades de vivienda y no como hasta ahora sobre la demanda de vivienda. De otro modo, resulta difícil entender cómo se pueden llevar adelante políticas de vivienda sólidas y duraderas (PALACIOS y VINUESA, 2010: 12). En este sentido, el Programa Especial consiguió “rebajar el precio de la vivienda protegida, pero a cambio aumentó espectacularmente la demanda, lo que a su vez, alentó el seguir construyendo viviendas de este tipo”.

En relación a la legislación, y a pesar de los importantes avances obtenidos, se hace necesario profundizar en la imposibilidad de descalificación de las viviendas protegidas y, por lo tanto, la prohibición de su venta por parte de los adjudicatarios. La situación actual propicia una venta sistemática de la vivienda protegida, en un plazo de diez años en Extremadura, con lo que de apropiación privada de plusvalías conlleva. En esa misma línea estarían la necesaria configuración de un parque de vivienda social en alquiler por parte de los organismos autonómicos o la posibilidad de incorporar como viviendas protegidas otras de dimensiones más reducidas que cuentan además con demanda suficiente entre diferentes grupos sociales como jóvenes o ancianos. No es tan descabellado pensar en abrir el espectro de los hogares susceptibles de beneficiarse o la permisividad hacia el cambio de vivienda protegida en compra y en alquiler cuando las circunstancias de los hogares lo reclamen como ya se lleva a cabo en algunas comunidades españolas. En cualquier caso, se trata de un proceso lento y laborioso pero que debe ser iniciado desde la perspectiva de lo económico y financiero, pero también desde lo social, lo urbanístico, lo fiscal y la ordenación racional del territorio. En definitiva, como plantea Burón (2008), es necesario un cambio cultural radical hacia una economía social de mercado diversificada, eficiente y moderna.

En lo que se refiere específicamente al Programa Especial sería mejorable la cuestión relativa al precio de las viviendas, puesto que desde sus inicios se ha incrementado considerablemente su precio por la aplicación del IPC en el mismo. Así, las viviendas de 60.000€ que dan nombre al programa, cuestan hoy aproximadamente 20.000 euros más, el mismo valor que las Viviendas Medias en la actualidad y con más superficie por vivienda. En la misma línea de mejora iría la puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento de las cuestiones relativas a las promociones del programa -“una vez entregadas las viviendas, la Junta se desentendió de todos los problemas que han ido surgiendo”-.

De la valoración que realizan los entrevistados surge también la propuesta de vincular la política de vivienda en general, y las actuaciones del Programa Especial en particular, con el resto de políticas urbanas como pueden ser

las destinadas al fomento del empleo. De hecho, la incorporación de los PIR a la política de vivienda protegida, ha supuesto, por ejemplo, el desarrollo de algunas actuaciones al margen del planeamiento municipal -“saltándose todo no se pueden hacer las cosas”-, como ha ocurrido en Badajoz. La realidad demuestra que las actuaciones hubieran tenido una mejor aceptación y, por tanto, un mayor grado de satisfacción general si se hubiesen establecido acuerdos con los ayuntamientos implicados.

En general, sería deseable una puesta en práctica de iniciativas enfocadas a la vivienda protegida que constasen “con menor vehemencia y más racionalidad”. Por ejemplo, la actuación de Cerro Gordo sería contraria a alguno de los argumentos esgrimidos en la propia LSOTEX que, en su exposición de motivos, habla de ciudad compacta, racional utilización del suelo, vocación urbana o racionalidad económica, entre otras cuestiones.

VIII. CONCLUSIONES

Aunque la valoración general es positiva, tanto las legislaciones como las actuaciones presentadas presentan luces y sombras en su contenido y aplicación. Entre las primeras figura el hecho de que en todos los casos parece que se pone de manifiesto un cierto consenso entre todos los agentes involucrados, con una especial consideración a la responsabilidad asumida por el gobierno regional en el proceso de construcción de vivienda protegida con unos precios moderados y en el establecimiento de ayudas tanto a adjudicatarios como promotores, por poner algunos ejemplos de ello. Podríamos afirmar que el éxito de las actuaciones presentadas, que han supuesto la construcción de miles de viviendas protegidas, se fundamenta por tanto en lo anterior.

La prolongada trayectoria en política de vivienda de la comunidad extremeña ha supuesto un rodaje previo que se concreta en mejoras significativas. Así lo demuestra la existencia de un censo único de demandantes o de baremos únicos y públicos, junto con las modificaciones realizadas en los criterios económicos de los adquirentes realizados a lo largo del tiempo en base a la evolución del propio programa, así como la formulación de tipologías novedosas, lo que viene a demostrar la inexistencia de un criterio único en esta materia sin menoscabo de la calidad de la misma.

Sin embargo, las políticas y actuaciones analizadas no están exentas de algunas sombras. Así, aunque el Programa Especial 60.000 ha perdido sentido actualmente puesto que hay viviendas en el mercado libre por el mismo precio (lo

que explicaría que, por ejemplo, en Mérida III Milenio queden aún 20 viviendas por vender), cabría preguntarse si es posible hacer vivienda pública barata. La respuesta parece ser afirmativa aunque sería deseable un menor protagonismo de la oferta de vivienda protegida en régimen de propiedad. En las actuaciones analizadas la vivienda en alquiler es prácticamente inexistente. Esto es un factor de rigidez del mercado que, al reducir prácticamente la oferta a la compra, endurece enormemente las condiciones de acceso a la primera vivienda de los jóvenes y en los casos de rupturas de hogares.

Del mismo modo, al Programa Especial se le achacan problemas vinculados a una deficiente gestión a la hora de “vender” el producto a los empresarios del sector -“al principio fueron muy reticentes”- y a la sociedad en general, que ha provocado, coincidiendo con el inicio de la crisis inmobiliaria, retrasos notables en ocasiones en las promociones y la quiebra de no pocos promotores. Únicamente en este último año resurge el interés de las promotoras privadas por desarrollar este tipo de iniciativas. Incluso, se puede asegurar que la crisis ha favorecido la construcción de esta modalidad de viviendas, debido a la bajada del coste de construcción, asociado a la alta calidad constructiva y arquitectónica y la aplicación de las últimas normativas (CTE, accesibilidad, habitabilidad, RITE, etc.) que dotan a estas viviendas de distribuciones, diseño, calidades y tecnologías de eficiencia energética equivalentes a viviendas de renta libre.

En definitiva, esta aportación ha servido para mostrar las características de una legislación regional y de su aplicación en diversas actuaciones derivadas que, con sus ventajas y desventajas, podrían ser candidatas a buenas prácticas urbanas. De hecho, el nuevo plan de vivienda que se está preparando en la actualidad en Extremadura avanza hacia una mayor flexibilidad en el régimen de las viviendas (haciendo posible el paso de la venta al alquiler), hacia la introducción de nuevas tipologías de vivienda protegida e incluso hacia la convivencia de vivienda libre y protegida, inclusive en el mismo bloque. Esto supone el comienzo de un proceso que se debe encaminar, lentamente y a diferente ritmo eso sí, hacia una nueva política de vivienda que sobrepase las ineficacias y deficiencias de las aplicadas hasta ahora.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBUDO, F. (2006): *Mérida, su desarrollo urbanístico desde los planos de alineaciones al Plan Especial del conjunto histórico-arqueológico*. Mérida, Asamblea de Extremadura.

- BELLETT, C. (2008): “El espacio público y la nueva urbanidad: Reflexiones sobre el caso de las ciudades intermedias” en *Ciudades en (re)construcción: Necesidades sociales, transformación y mejora de barrios* (LLLOP, J.M. et al., dir.). Barcelona, Diputación de Barcelona, 207-230.
- BURÓN, J. (2008): “Una política de vivienda alternativa”. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, XL (155), 9-40.
- BURRIEL DE ORUETA, E.L. (2008): “La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 270 (64). En línea: <http://www.ub.edu/geocrit/nova.htm>.
- CALDERÓN, B. (2004): “La ciudad del todo urbanizable”. *Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, nº 8, 135-155.
- CAMPESINO, A. (2003): “La ordenación territorial de la Extremadura del siglo XXI”. *Territoris*, nº 4, 43-60.
- DÍAZ, J. (2009): “¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal”. *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 311, 169-182.
- GANAU, J. y VILAGRASA, J. (2003): “Ciudades medias en España: posición en la red urbana y procesos urbanos recientes”. *Mediterráneo Económico*, nº 3, 37-73.
- LEAL, J. (2005): “La política de vivienda en España”. *Documentación social*, nº 138, 63-80.
- PALACIOS, A.; VINUESA, J. (2010): “Un análisis cualitativo sobre la política de vivienda en España. La opinión de los expertos”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 30, nº 1, 101-118.
- PAREJA, M.; SÁNCHEZ, M. (2012): “La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro”. *Revista Galega de Economía*, vol. 21, nº 2, 1-32.
- TINAUZ, J.J. (2006): “Desarrollos recientes de la política estatal de vivienda en España: el Plan 2005-2008”. *Papeles de Economía Española*, nº 109, 273-290.
- TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona, Fundación La Caixa.
- VALENZUELA, M. y SALOM, J. (2008): “Los procesos de urbanización en España. Nuevos factores, nuevas tendencias” en *España y el Mediterráneo: una reflexión desde la geografía española* (ALARIO, M., coord.). Madrid, Ministerio de Fomento e Instituto Geográfico Nacional, 49-56.
- VINUESA, J.; DE LA RIVA, J.; PALACIOS, A. (2008): *El fenómeno de las viviendas desocupadas*. Madrid, Fundación General de la UAM.