

GRUP DE TREBALL 11: POLÍTIQUES DE SÒL I HABITATGE: LA DIMENSIÓ TERRITORIAL, SOCIAL I ECONÒMICA DELS REPTES DE FUTUR”.

Moderació: David Mongil **Relatoria:** Montserrat Mercadé, Joan Badia i Elisabeth Sau.

INTRODUCCIÓ.

Justificació i Objectius.

Els darrers anys s’ha assistit al reforçament de les polítiques d’habitatge dirigides a garantir el dret de qualsevol persona a disposar d’un habitatge digne i adequat al llarg de tota la seva vida. Dites polítiques, encara en les seves primeres etapes de desenvolupament, s’han vist especialment afectades per l’actual context de crisi econòmica i financera (tant pública com privada), d’agudització de la pobresa i de pèrdua generalitzada de poder adquisitiu per part de la població, i d’enfonsament del sector immobiliari. D’aquesta manera, en l’actualitat assistim tant al reforçament d’alguns dels condicionants tradicionals de les polítiques d’habitatge, com a l’aparició d’alguns de nova dimensió i de significativa influència:

- La dependència de la política d’habitatge respecte de la situació del mercat financer privat i de l’estat de salut de l’activitat immobiliària privada.
- El reforçament de la dimensió econòmica i financera de la política d’habitatge (gestió dels actius “tòxics”) i la focalització de la dimensió social en la solució dels problemes no ja tant relacionats amb l’accés com amb la pèrdua de l’habitatge.
- Les dificultats de les administracions per exercir una influència efectiva en el mercat del sòl i l’habitatge.
- La configuració d’un sistema de planificació espacial de l’habitatge embrionari (Pla Territorial Sectorial de l’Habitatge de Catalunya sense perspectives de ser aprovat definitivament a curt termini; plans locals d’habitatge sense aplicació directa, que no se han configurat de forma evident com l’instrument de concertació de les polítiques municipals d’habitatge amb la Generalitat de Catalunya, i pel que fa al seu enfocament de futur, en estat de replantejament.
- El qüestionament d’alguns dels elements claus del planejament urbanístic referits a la dimensió de l’habitatge (flexibilització i possibilitat de moratòria de les obligacions de reserves d’habitatge amb protecció oficial; obligació i destinacions de l’aprofitament urbanístic a rebre pels ajuntaments, etc.).
- L’existència d’un ampli i molt divers ventall de professionals relacionats amb la política d’habitatge, en molts casos poc relacionats entre si o amb visions tangencials o sectorials de la qüestió, i en algunes ocasions amb perspectives significativament diferents.
- Les diferències entre els sectors públic i privat, que generen importants dificultats per conformar fórmules de cooperació públic-privades d’ampli abast i consens social, científic-acadèmic i polític, i que semblen significativament allunyades de les necessitats i demandes ciutadanes.
- Etc.

Davant d'aquesta situació, semblava necessari treballar en la reorientació de les polítiques de sòl i habitatge a Catalunya dels propers anys. Conseqüentment, aquest grup de treball sobre "polítiques de Sòl i Habitatge" emmarcat en la iniciativa Forum 2012 – Catalunya 21 liderada per la Societat Catalana d'Ordenació del territori es va proposar com a finalitats:

- Ajudar a diagnosticar les necessitats, dificultats i reptes de futur de les polítiques de sòl i habitatge dels propers anys.
- Contribuir a la identificació de les línies d'actuació que han d'articular les esmentades polítiques de sòl i habitatge.
- Facilitar la identificació del rol que l'ordenació del territori i l'urbanisme poden i han de jugar en la definició, gestió i execució d'aquestes polítiques de sòl i habitatge.
- Reforçar les xarxes de treball i coneixement entre els professionals de l'ordenació del territori i l'urbanisme relacionats amb l'habitatge, i d'aquests amb la resta de professionals especialitzats en la matèria.

Participants.

Es va convidar a participar, a títol personal, a un ampli ventall d'experts en habitatge, procedents de l'administració, l'empresa privada, la universitat i el món associatiu. Finalment més de 40 persones (unes dues terceres parts del convocats) van acceptar la invitació i van participar, agrupades en cinc subgrups "temàtics" mitjançant l'enviament de reflexions escrites i/o mitjançant la participació en debat temàtics. Concretament, el present document és resultat de la interacció de les reflexions, coneixement i aportacions de les següents persones, a las que des de l'equip dinamitzador del grup de treball agraïm la seva desinteressada i més que interessant col·laboració:

GD1. Rehabilitació, Regeneració i Renovació Urbana.

Jordi Amela, Ajuntament de Barcelona
Amarante Barambio, Plataforma Edificació Passivhaus
Josep Bunyesc, Arquitecte
Trini Capdevila, Ajuntament de Manresa
Toni Mas, GMG Plans i Projectes
Pere Picorelli, Incasòl
Nydia Tremoleda, Antropòloga
Michael Wassouf, EFIBAU España

GD2. La promoció i la gestió público-privada de sòl i habitatge.

Àngels Mira, Habitatge Terrassa
Joaquim Gascó, Ajuntament Vilafranca del Penedès
Lluís Hosta, Promusa (Ajuntament de Sant Cugat del Vallès)
Josep Dalmau, Cambra Propietat Urbana de Tarragona
Esteve Martí, Col·legi d'administradors finques de Tarragona
Donato Muñoz, CEVASA
Xavier Valls, Patronat Municipal Habitatge Barcelona

GD3. El paper de les administracions catalanes en la gestió dels sòls, edificis i habitatges del SAREB i entitats financeres

Mario Blasco, Asoc. Prof. de Gestión de Activos (APGA)
Joaquím Clusa, Mur&Clusa associats, SL
Rafael García Català, Generalitat de Catalunya
Josep Maria Llop, SCOT i Universitat de Lleida
Pablo Molina, Garrigues Abogados y Asesores Tributarios
Sergio Nasarre, Universitat Rovira i Virgili
Joan Rafols, Institut Tecnologia Construcció Catalunya
Xavier Tapias, Solvia (Banc Sabadell)

GD4. La dimensió socioeconòmica del problema de l'habitatge.

Iolanda Aguilar Generalitat de Catalunya
Maria Bonet, GMG Plans i Projectes
Diego Carrillo, Celobert Arquitectura, Enginyeria i Urbanisme
Anna Garcia, Diputació de Barcelona
Eva Jou, Ajuntament de Barcelona
Roser Plandiura, Diputació Barcelona
Sarai Samper, D-CAS
Albert Terrones, Diputació Barcelona
Carme Trilla, Marta Pluja, Teresa Bermúdez, Càritas
Jordi Xirgo, Ajuntament Girona

GD5. Els instruments de planificació d'habitatge.

Ferran Barba, Diputació de Barcelona
Juli Esteban, Arquitecte
Jordi Izquierdo, Ajuntament de Sant Esteve Sesrovires
Agustí Jover, Promo
Pilar Paricio, Agencia Catalana de l'Habitatge
Josep Maria Vilanova, Universitat Politècnica Catalunya

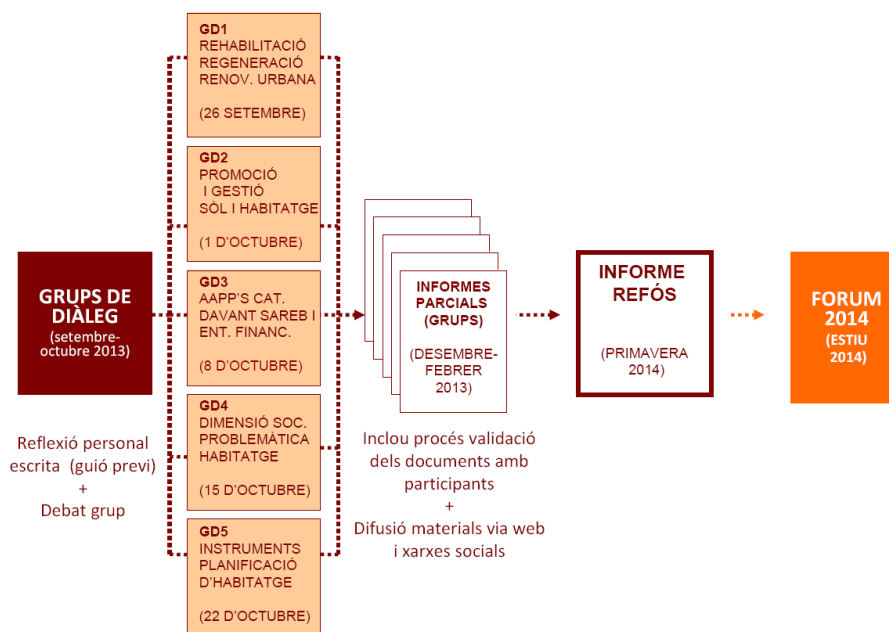
Finalment, cal assenyalar que el document també recull de forma indirecta les aportacions realitzades per altres reconeguts experts en la matèria en altres jornades, seminaris i foros sobre la qüestió relacionats amb la matèria que s'han celebrat al llarg dels darrers mesos a Catalunya.

Procés de treball.

El desenvolupament del grup de diàleg s'ha articulat en diverses fases i moments:

- Durant el primer semestre de 2013 es va dissenyar l'enfocament i finalitat del grup de diàleg sobre "polítiques de sòl i habitatge", es va rebre el vist i plau de la Junta Directiva de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori al plantejament proposat, i es va garantir una mínima coherència entre aquest i el proposat per la resta de grups que conformen la iniciativa *FORUM 2012 – Catalunya 21*.
- Al juliol de 2013 es van formalitzar les invitacions als experts, que es podien concretar en dos formats complementaris. D'una banda mitjançant l'enviament d'aportacions individuals per a que cada participant pogués reflexionar i enviar lliurement la seva opinió sobre la qüestió; d'altra mitjançant la participació en taules de debat temàtiques guiades celebrades durant els mesos de setembre i octubre de 2013.
- Durant els mesos de novembre i desembre es van elaborar els informes de conclusions de cadascun dels grups de debat, que van ser sotmesos a la validació del seu contingut per part dels propis participants durant el mes de gener de 2014 i que finalment van ser publicades al web de la iniciativa *FORUM 2012 – Catalunya 21* al febrer de 2014.
- Després del període de validació per part dels participants dels documents resum de cada grup, entre març i juny de 2014 es va elaborar aquest document, que refon el conjunt d'aportacions rebudes, complementades amb reflexions relacionades amb la matèria exposades en diferents jornades i seminaris, i concretades en forma de propostes, suggeriments i recomanacions per a la millora de les polítiques d'habitatge a Catalunya i del paper que l'ordenació del territori i l'urbanisme pot jugar en el seu desenvolupament.

El document, amb el que es dona per finalitzat el procés de treball, a nivell general es posa a disposició de qualsevol persona interessada en la matèria, raó per la qual es troba accessible al web de la iniciativa, i de forma específica de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori per a la seva consideració en el marc de la celebració del congrés *FORUM 2012 – Catalunya 21* que es celebrarà a l'estiu de 2014.



Enfocament del document:

El present document realitza una síntesi, assimilació i interpretació de conjunt de les aportacions escrites rebudes en diversos formats, de les taules de diàleg celebrades durant l'octubre i novembre de 2013 (les conclusions de cadascuna de les quals poden ser consultades en el web de la iniciativa FORUM2012 CATALUNYA 21¹), complementades amb les aportacions realitzades en algunes jornades i seminaris sobre la matèria celebrats al llarg dels darrers mesos.

Aquestes conclusions es mostren de forma simplificada i des d'un prisma integrador i obert que tracta de recollir de forma segurament massa resumida l'àmplia diversitat de visions reflectides sobre les qüestions tractades. En cap cas es concreten les aportacions realitzades per cada persona. En conseqüència, tampoc cal entendre el resum com l'opinió consensuada de tots els participants del grup, sinó com les conclusions generals que el grup dinamitzador extrau de les reflexions escrites i expressades.

Estructura del document:

S'han articulat la diversitat de reflexions i aportacions en tres nivells clarament diferenciats però relacionats entre si:

En primer lloc, de forma introductòria es recullen les reflexions sobre la naturalesa que té o hauria de tenir la política d'habitatge a Catalunya.

En un segon nivell, de forma coherent a la naturalesa de la política d'habitatge plantejada, s'identifiquen els grans reptes de futur de dita política. Aquest reptes, referits tant a les necessitats de les persones com a les del parc residencial, es concreten en diferents propostes, recomanacions i suggeriments.

Finalment, en un tercer apartat s'identifica el paper que l'ordenació del territori i l'urbanisme poden jugar per l'assoliment dels reptes plantejats. En aquest sentit, es concreten propostes, recomanacions i suggeriments per la millora i reforç dels instruments de planificació d'habitatge i de tractament de l'habitatge en el planejament urbanístic.

A continuació es desenvolupen de forma sintètica cadascuna d'aquestes qüestions.

¹ http://forum.scot.cat/notices/2013/03/11_politiques_de_sol_i_habitatge_la_dimensio_territorial_social_i_economica_dels_reptes_de_futur_3187.php

1. EL PUNT DE PARTIDA: SOBRE LA NATURALESA DE LA POLÍTICA D'HABITATGE.

No hi ha dubte que el posicionament ideològic i polític fonamenta qualsevol plantejament teòric o propositiu en relació amb qualsevol acció pública, entre les quals les relacionades amb l'habitatge. És a dir, no hi ha opinions ni plantejaments neutres.

En aquest sentit, el tractament de l'habitatge a Espanya i Catalunya per part dels poders públics, tant en cicles expansius com recessius, s'ha articulats sobre una doble vessant. D'una banda una política econòmica encapçalada pel Ministeri de Economia dirigida tradicionalment a protegir o enfortir el mercat i l'activitat immobiliària com element central del sistema econòmic. D'altra, unes polítiques d'habitatge encapçalades des dels Ministeris de Fomento i/o de Vivienda i la Generalitat de Catalunya que han jugat un paper de compensador social dels efectes del mercat.

Aquestes polítiques d'habitatge "compensadores", es van veure reforçades a Catalunya els darrers anys amb el reconeixement estatutari i el desenvolupament legal del "dret a l'habitatge. No obstant això, aquesta incipient articulació de l'acció pública en matèria d'habitatge, probablement com a conseqüència de l'actual context socioeconòmic, es troba en estat de crisi i en cert procés de desarticulació, si bé cal recordar que fins i tot en l'època que no hi havia crisi però si escalada de preus el dret a l'habitatge s'havia anat reduint a determinats aspectes, sobretot al problema d'accés al bé.

L'actual situació de crisi no està canviant ni sembla que vagi a canviar la lògica d'aquest model. Ben al contrari, les prioritats es continuen dirigint a la consideració del mercat immobiliari com element central del sistema econòmic (en aquest moment, especialment en relació amb la gestió dels "actius tòxics"), i les polítiques d'habitatge, cada vegada amb menys recursos, es limiten a un paper compensador o redistribuït, clarament insuficient en relació la magnitud i abast de la problemàtica existent, i entès com suport social-assistencial als col·lectius amb majors dificultats.

La complexitat i confusió competencial entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en matèria d'habitatge tampoc ajuda a aclarir quin rol ha de jugar la política d'habitatge i quines han de ser les seves prioritats. De fet, arriba a Catalunya, en el context actual, al màxim paroxisme, tal i com mostren els molt diferents plantejaments dels plans d'habitatge del ministeri (que aposta per un "nou" model netament liberalitzat en relació amb el lloguer i de la transformació urbana) i del Govern català (que, en el recentment aprovat pla d'habitatge de Catalunya, manté formalment bona part dels instruments i eines dels anys anteriors –sense poder garantir ni preveure de forma clara els recursos econòmics o financers que els impulsin).

Els altres elements que fins ara havien contribuït a co-finançar les polítiques d'habitatge també es troben seriosament condicionats. En aquest sentit, si durant els darrers anys el tractament de l'habitatge havia estat molt lligat al tractament i consideració de la transformació del sòl tant pel que fa a l'activitat immobiliària privada com pel que fa a les polítiques de promoció d'habitatge protegit (facilitat per l'existència de finançament per aquest tipus d'operacions), actualment i de cara al futur el focus estarà lligat, en aconseguir finançament per realitzar qualsevol inversió en habitatge, ja sigui pública o privada.

Tot plegat, sembla evident que qualsevol proposta relacionada amb les polítiques de sòl i habitatge per Catalunya, i més en el moment actual, ha de partir d'un posicionament clar en relació a la naturalesa i l'entitat que ha de tenir la política d'habitatge. En aquest sentit, podem considerar que:

- Cal reforçar la dimensió eminentment social de la política d'habitatge sobre la base del concepte i la regulació del "Dret a l'Habitatge", dimensió que va molt més enllà de la configuració d'una política assistencial per atendre als col·lectius amb majors dificultats, malgrat que indubtablement, i més en el context actual, són els destinataris prioritaris de dita política.

Aquest dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat es consagra i recull dins dels principis rectors de la política econòmica i social de la Constitució Espanyola (concretament a l'article 47) , la qual també recull a l'article 10 que les seves normes relatives als drets fonamentals s'hauran d'interpretar de conformitat amb la Declaració Universal dels Drets Humans² i els tractats i acords internacional sobre dites matèries ratificats per Espanya. Igualment, son assumides pel marc estatutari i legal vigent a Catalunya³, i encaminen l'acció pública en relació a l'habitatge a la d'altres països europeus en què es considera el "dret a l'habitatge" com un pilar fonamental de l'estat del benestar juntament amb l'educació i la sanitat.

En definitiva, cal entendre "el dret a l'habitatge" com una necessitat essencial de totes les persones, imprescindible per al seu desenvolupament integral, tant des d'un punt de vista individual com des del punt de vista de la seva relació amb l'entorn social i la col·lectivitat que l'envolta, i del qual depèn l'exercici d'altres drets constitucionals, com són el dret a l'educació, el dret al treball, el dret a la intimitat i el dret a la salut, entre altres.

- La política d'habitatge ha d'estar coordinada, però no subordinada, al tractament de la problemàtica econòmica-financera relacionada amb l'habitatge i al necessari impuls a la modernització del sector de la construcció. En aquest sentit sembla cabdal identificar sinergies entre els dos aspectes.
- No podem parlar de l'existència d'una política d'habitatge sòlida, consolidada i suficient quan els recursos destinats al seu impuls no solament han estat molt baixos sinó que cada vegada son menors. En aquest sentit, sembla cabdal augmentar i fer més estables els pressupostos i la inversió destinada a la política d'habitatge.

És possible que la interpretació o la concreció de les polítiques públiques del dret a l'habitatge no sigui compartida per una part de la ciutadania. En aquest sentit, seria recomanable impulsar processos i mecanismes de diàleg i consulta social sobre quin rol concret ha de jugar la política d'habitatge en la societat catalana per tal d'assumir una postura de consens i evitar en la mesura del possible que el seu abast depengui en excés de la visió política dels diferents equips de govern.

En qualsevol cas, la consideració de la política d'habitatge assentada sobre la base del "dret a l'habitatge", dirigida a la compensació dels efectes no desitjats pel mercat, i necessitada de uns recursos per a ser efectives molt més elevats dels que tradicionalment ha disposat, articula les propostes incloses en aquest document.

² En l'àmbit internacional, el dret a l'habitatge es recollit per l'article 25 de la Declaració universal dels drets humans (DUDH) del 1948 i per l'article 11 del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals (PIDESC), coma part del dret a un nivell de vida adequat. Segons el Comitè DESC, que és l'òrgan encarregat de supervisar el compliment del PIDESC, un habitatge «adequat» hauria d'incloure, almenys, un règim segur de tinença; la disposició de serveis, materials, facilitats i infraestructures suficients; despeses suportables; condicions adequades d'habitabilitat i accessibilitat física; una ubicació raonable; o l'adequació, en general, de l'habitatge a les necessitats culturals dels seus destinataris.

³ Concretament, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 inclou, entre altres principis rectors, l'obligació dels poders públics de facilitar l'accés a l'habitatge a partir de dos vectors bàsics: La generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció espacial als joves i els col·lectius més necessitats. D'aquesta manera, l'Estatut vincula aquesta obligació al principi rector segons el qual els poders públics han d'afavorir l'emancipació dels joves facilitant-los l'accés a l'habitatge (art.40.4), i al dret de les persones que no disposen de prou recursos a accedir a un habitatge digne (art.26).

Per la seva banda, en desenvolupament d'aquest principi estatutari, l'article 1 de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, defineix el dret a l'habitatge, com el dret de tota persona a accedir a un habitatge digne que sigui adequat, en les diverses etapes de la vida de cadascú, a la situació familiar, econòmica i social i a la capacitat funcional.

2. SOBRE ELS REPTES DE FUTUR DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE.

D'acord amb la naturalesa de la política d'habitatge i de la situació social, econòmica i financera actual, podem considerar de forma sintètica que els grans reptes de futur en matèria d'habitatge son:

- En relació amb les persones, l'atenció prioritària a les situacions de risc o estat d'exclusió social residencial i/o de molt pocs recursos, fent especial èmfasi en l'augment del parc residencial a preu assequible, especialment públic i de lloguer.
- En relació amb el parc residencial, el foment controlat i selectiu de la millora i el manteniment dels edificis i habitatges, especialment dirigida a millorar la qualitat de vida de las persones.

A continuació es concreten les propostes, directrius i recomanacions assenyalades en relació amb cadascuna d'aquestes qüestions.

2.1 L'atenció prioritària a les persones en risc o estat d'exclusió social residencial o amb molt pocs recursos, fent especial èmfasi a l'augment del parc residencial a preu assequible, especialment públic i de lloguer.

En un context com l'actual, sembla evident que l'element cabdal de la política d'habitatge ha de ser atendre prioritàriament i focalitzar els recursos en les persones i unitats de convivència més vulnerables. En aquest sentit, l'assoliment d'aquest repte passaria indubtablement per reforçar els ajuts al pagament de l'habitatge i adreçar-los a les persones que més els necessiten, així com per el reforç de les accions preventives i les mesures pal·liatives dirigides a evitar la pèrdua o degradació de l'habitatge.

Més enllà d'això, i no ja solament per atendre les problemàtiques de major gravetat i urgència, sinó per afavorir l'accés a un habitatge digne i adequat a les possibilitats de bona part de la població, cal reforçar qualsevol tipus de mesura que possibiliti l'augment del parc residencial a preu assequible, molt especialment públic i de lloguer.

Aquestes consideracions generals, es concreten en les següents propostes, directrius i recomanacions:

- Cal reforçar i reorientar els ajuts a les unitats de convivència pel pagament del lloguer. Aquests ajuts s'han de discriminar en funció del nivell d'ingressos de la llar, dirigir-se a compensar la diferència entre el preu just (màxim 30% ingressos de la llar, disminuint-lo al 20% o al 10% a mesura que baixa el salari mínim) i la quota de lloguer real, i atendre prioritàriament situacions d'especial urgència. Complementàriament, es podria reservar una part dels pisos d'habitatge amb protecció oficial d'iniciativa pública a famílies que no poden accedir a un lloguer just sense el suport d'aquests ajuts al pagament del lloguer.

Igualment, seria recomanable valorar la incorporació a la sol·licitud de l'ajut d'un informe dels serveis socials municipals respecte els beneficiaris i el dimensionament del volum dels ajuts a concedir.

- Cal garantir per part de les administracions públiques una gestió integral dels problemes de pagament d'habitatge, tant els relacionats amb els procediments d'execució hipotecària privats com els lligats a les quotes de lloguer, fonamentada en l'assessorament jurídic i financer, i en la col·laboració entre els serveis d'habitatge i els d'acció social.

Fos recomanable que aquesta gestió integral anés un pas més enllà de la intermediació davant de les entitats financeres, i que les administracions catalanes interlocutessin amb l'administració estatal competent per fomentar una regulació més exigent del sobredeutament i de la reestructuració del deute, possibilitar la suspensió del procediment i no únicament dels llançaments, garantir l'exempció al deutor de deutes

sobrevinguts a l'execució hipotecària, ampliar els supòsits de dació en pagament, i millorar les línies de gestió en el moment de pèrdua de l'habitatge (cerca de solucions de reallotjament o de reparació).

- Cal prioritzar l'optimització del parc públic existent, ajustant, preveient i programant els seus costos de manteniment, estudiant noves formes d'allotjament, invertint en la seva rehabilitació, i impulsant el manteniment dels habitatges i edificis per part dels arrendataris a canvi de bonificacions de quotes. Aquestes mesures haurien de contribuir a mantenir la qualitat i no devaluació del parc públic, afavorint a la vegada que es puguin mantenir en uns preus baixos.

Igualment, cal fer extensiu al conjunt del territori català l'obligada inclusió de tots els habitatges públics no qualificats com HPO en registres i fons d'habitatges socials, gestionats pels serveis tècnics d'habitatge en col·laboració amb els d'acció social, i fonamentats en criteris d'adjudicació validats o auspiciats per taules d'emergència econòmica i social o organismes de la mateixa naturalesa.

- Cal ampliar el parc públic de lloguer no procedent de noves promocions d'habitatge assequible, tant fomentant la compra pública d'habitatges lliures per al seu destí social mitjançant línies d'ajuts específics i avantatges fiscals, com garantint la disposició de fons públics mínimament estables destinats a l'exercici de l'opció de compra per part de l'administració dels habitatges de protecció oficial que acabin el seu període de qualificació obligatòria.

- Igualment, cal promoure la rehabilitació pública del parc privat a canvi del destí social de l'habitatge (acompanyada quan sigui necessari de la concessió d'ajuts), ja que moltes vegades els propietaris no poden pagar el finançament de les obres necessàries.

En aquest sentit, sembla cabdal fixar uns imports d'ajuts diversos en funció del tipus de finca i operació de que es tracti en cada cas, així com fixar uns terminis mínims per l'ús social de l'edifici o habitatge acords a la despesa o ajut públic canalitzat però que no gravin en excés la propietat en cas de que aquesta decideixi sortir del programa, per tal de fer atractiu el producte al propietaris particulars.

- Les borses de lloguer social s'han manifestat com una de les mesures de major èxit dels darrers anys, raó per la qual caldria reforçar-les i ajustar lleugerament la seva formulació per garantir la seva funció social, tot i que han de continuar dirigint-se a unitats de convivència amb ingressos no molts baixos.

En aquest sentit, fos recomanable l'establiment d'uns preus màxims pels habitatges inclosos a la borsa de lloguer social, variables en funció de les característiques del territori i sempre per sota dels preus màxims del lloguer d'HPO; com a contrapartida, i per tal de fer més atractiu pels propietaris particulars la inclusió dels habitatges en les borses de lloguer social, es podrien acompanyar els actuals avantatges d'un tractament fiscal especial. Igualment, de forma complementària, per tal d'afavorir l'augment del nombre d'habitatges inclosos a les borses i lligar-les al foment de la rehabilitació del parc, seria recomanable donar algun tipus de tracte preferent a les sol·licituds d'ajuts a la rehabilitació d'edificis privats que s'inclouin durant un període mínim de temps en borses de lloguer social.

- Igualment, es mostra necessari fomentar i reforçar noves formes de tinença o d'accés a l'habitatge com la propietat compartida, propietat temporal, o el dret de superfície, anant més enllà del simple reconeixement legal de dites figures (establiment d'ajuts, desgravacions fiscals o condicions de finançament especial a la promoció pública d'habitatges sota aquestes formules de tinença), ja que permeten superar la provisionalitat del lloguer tal i com està regulat i el sobreendeutament derivat de la compra en determinades condicions.

· Donat que davant la greu situació econòmica en què ens trobem està agafant força el lloguer d'habitacions, cal donar una cobertura o marc jurídic més clar i amb fortes vinculacions a la normativa sobre arrendaments urbans d'habitatge habitual als contractes "d'ús i habitació" com forma d'atendre la necessitat o demanda habitacional de determinats col·lectius o situacions.

Aquestes mesures haurien d'anar dirigides a la consideració dels propietaris més com a arrendadors d'habitatge que com a titulars d'una activitat econòmica, regulant unes mínimes obligacions de cada habitant envers del propietari i de la resta d'habitants, els elements comuns mínims, les obligacions de la propietat, el règim de convivència, i un règim sancionador que possibilités l'expulsió o rescissió del contracte a algun habitant amb celeritat i amb els menors perjudicis possibles per a la resta.

· Davant l'actual context econòmic, social i jurídic tant de les persones com de les administracions públiques, i sobre tot si es manté l'absència d'ajuts, sembla poc prudent i difícilment viable econòmicament engegar noves promocions d'HPO amb possibilitats d'èxit dirigides als col·lectius que més ho necessiten (lloguer social), fins i tot a l'àmbit metropolità.

En qualsevol cas, al marge dels ajuts, es podrien establir mesures que ajudessin a millorar la viabilitat econòmica de les noves promocions d'HPO, com l'establiment d'incentius fiscals (reducció de l'IVA, màxim 4%), legalitzar la possibilitat de promoure habitatges amb estructura i serveis comuns acabats on cada usuari pugui programar posteriorment quins acabats vol tenir (mantenint uns mínims nivells de qualitat, en especial en els habitatges en règim de lloguer), i fomentar l'adopció de fórmules de cooperació o parternarietat públicoprivada de formulació diversa per a la realització de promocions concretes (societats mixtes per compartir riscos; construcció privada dels HPO de lloguer sobre un solar municipal venut en dret de superfície mantenint la gestió pública de l'ocupació i els futurs usuaris, etc.).

· Igualment, davant la manca de recursos econòmics i de finançament per assumir noves operacions, és imprescindible optimitzar els patrimonis públics de sòl i habitatges existents: permutes entre solars públics i habitatges vells privats a convertir en habitatge assequible previ arranament; transmissió de sòl, de drets de superfície adjudicats; etc.

· No haver introduït criteris socials en els objectius de la SAREB en el moment de la seva creació ha estat una oportunitat perduda per l'augment de l'habitatge assequible. En aquest sentit, malgrat que la SAREB no és un banc (no pot finançar les vendes), no té vocació social, no té vocació d'expansió ni de permanència (és una entitat de liquidació), i que té un únic objectiu bàsic que afecta al conjunt de contribuents com es complir el seu pla de negoci⁴, seria recomanable articular vies per l'optimització d'aquest parc per tal d'augmentar el parc social assequible.

Aquesta vocació social de part el parc de la SAREB s'hauria d'articular en un model de geometria variable en funció del tipus d'actiu (habitatge, edificis, solars, sòl), de les seves característiques (grandària, tipologia, estat, ús, etc.) i de la seva localització, que facilités identificar quins actius tenen una major vocació de ser adquirit pel sector privat i quins son susceptibles de ser aprofitats per l'augment de l'habitatge assequible.

En aquest sentit, es podrien obrir vies diverses de col·laboració (cessions gratuïtes o preu taxat d'edificis i habitatges a l'administració autonòmica o local per un període determinat, drets de superfície sobre solars en favor de les administracions, etc.). En qualsevol cas, caldria establir clarament sobre quins tipus d'actius i en quines condicions assumeix l'administració autonòmica o local la seva propietat i gestió, per tal que no siguin simplement els de més difícil gestió, menor rendibilitat i localitzats allí on siguin menys necessaris.

⁴ Concretament retornar el 100% dels recursos al seu capitalista o avalador que són los Presupuestos Generales del Estado en un 45% i les mateixes entitats bancàries en un 55%, i si es possible obtenir una rendibilitat del 15 % aproximadament, que estableix la seva normativa fundacional i que en el límit podria permetre's perdre fins el 45% de tot el capital.

· Sembla imprescindible fomentar l'ocupació a preus assequibles de part del parc vacant en mans de les entitats financeres que no formi part de la SAREB, malgrat que algunes de les entitats financeres comencen a lloguer part dels seus habitatges a preus baixos o molts baixos, a baixar les quotes de lloguer dels seus inquilins, o a acordar solucions per al manteniment de la hipoteca per tal de no arribar al llançament del propietari de l'habitatge.

En aquest sentit, les dificultats de gestió del gran volum d'actius per part de les entitats financeres, o la probable intensificació dels problemes derivats de mantenir aquests estocs d'habitatge (ocupacions il·legals, mal estat dels edificis, responsabilitat, incompliment amb la comunitat, etc.) poden facilitar en el futur la cessió gratuïta o a un preu inferior al del mercat dels edificis o habitatges a les administracions durant un període determinat de temps per a la seva destinació social, la seva incorporació a les borses de lloguer social o fins i tot en alguns casos puntuals la seva qualificació com habitatges amb protecció oficial (valorant la possibilitat de que a canvi obtinguessin algun tipus d'avantatge fiscal).

· En qualsevol cas, davant la dificultat de poder aconseguir convertir un volum significatiu del parc vacant de la SAREB i de les entitats financeres en habitatge de lloguer a un preu assequible, ja que la seva prioritat és la liquidació de l'actiu i per tant majoritàriament preferiran la venda i la gestió pròpia dels immobles que major sortida tinguin al mercat, cal complementar aquestes mesures de foment amb l'aplicació activa i valent de mesures per gravar i sancionar la desocupació permanent dels habitatges aprofitant tant el marc legal vigent (com estan fent alguns ajuntaments) com el de probable aprovació a curt termini (futura llei de l'impost sobre els habitatges buits), així com de les mesures d'intervenció administrativa de control del correcte estat dels edificis i habitatges.

· Finalment, davant que el marc legal vigent que difícilment serà modificat a curt termini i seguint la idea de l'avalloguer, es podrien estendre beneficis als propietaris com pòlisses de defensa jurídica o multi-risc a canvi de, no només rendes més assequibles, sinó també per lloguers de més llarg termini per garantir certa estabilitat al llogater.

2.2 El foment controlat i selectiu de la millora i manteniment del parc residencial, especialment dirigida a millorar la qualitat de vida de las persones.

Si partim del supòsit de que la política d'habitatge s'ha d'entendre des d'una dimensió eminentment social sobre la base del concepte i la regulació del "Dret a l'Habitatge"⁵, sembla evident que la finalitat de les iniciatives relacionades amb la rehabilitació, la renovació i la regeneració urbana⁶ ha de ser principalment millorar la qualitat de vida de les persones, i de forma complementària millorar l'eficiència energètica del parc, generar llocs de treball o reforçar determinats subsectors econòmics.

En aquest sentit, davant de la necessitat d'abordar de forma decidida la millora del nostre parc residencial els propers anys (per la seva antiguitat, per les dificultats de generar nou parc a preu assequible, per la importància de disminuir la despesa energètica, per prevenir la degradació de determinats sectors urbans, etc.), cal desplegar mesures que compaginin el control del compliment del deure de conservació dels edificis amb el foment del seu manteniment i el suport prioritari a les unitats de convivència i les àrees urbanes més necessitades.

Aquestes consideracions generals, es concreten en les següents propostes, directrius i recomanacions:

· Al marge de que l'antiguitat de bona part del parc, la limitada qualitat dels sistemes constructius que es van fer servir en determinats teixits urbans, i les limitades possibilitats econòmiques de bona part de la població condicionen seriosament les possibilitats de millora i manteniment del parc residencial, és imprescindible realitzar una tasca decidida de divulgació del deure de conservació i manteniment dels edificis i habitatges per part dels propietaris (i de la necessitat de que mantinguin els immobles en unes mínimes condicions de seguretat i salubritat), del augment de valor dels immobles rehabilitats, de que la inversió en petites i periòdiques millores pot suposar un estalvi davant de futures mesures rehabilitadores de major abast per afrontar problemàtiques més greus), i fins i tot de la inversió induïda i derivada que pot generar la pròpia acció rehabilitadora.

En aquest sentit, sembla cabdal que la societat integri el deure de conservació dels edificis com una obligació inherent a la propietat, i el seu cost com un dels elements a tenir en compte de cara a adquirir un habitatge, especialment si aquest és de segona mà.

· Igualment, cal fomentar la intervenció de l'administració d'ofici, sistemàtica i preventiva, per garantir el deure de conservació, seguretat, salubritat i ornat públic dels edificis (ordres d'execució -i si s'escau execucions subsidiàries-, procediments sancionadors). Aquest tipus d'iniciatives, reglades continues i generalitzades al conjunt del territori, haurien d'anar més enllà de les intervencions puntuals obligades o d'urgència, partir del coneixement del parc d'habitatges, identificar els edificis obligats a inspecció tècnica, comprovar el compliment de la legalitat, ajudar als particulars a complir amb els seus deures, i penalitzar-los quan sigui necessari.

Aquestes mesures, haurien d'anar acompanyades de l'establiment d'una reserva pressupostària específicament dirigida o vinculada a l'aplicació de mesures disciplinàries i coercitives relacionades amb el control deure de conservació dels edificis. Aquesta partida no ha de ser entesa simplement com una despesa o inversió més, ja que en principi s'hauria de nodrir de les multes imposades als propietaris.

⁵ Coordinada, com dèiem abans, però no subordinada, al tractament de la problemàtica econòmica-financera i l'impuls i modernització del sector de la construcció.

⁶ Tot i entenent que la dimensió d'aquesta va molt més enllà de la millora física dels barris o àrees urbanes vulnerables.

· Paral·lelament, cal garantir, per motius ètics i de cohesió social, una major coherència entre unes normatives cada vegada més exigents i complexes (tant en relació al deure de conservació com a la pròpia qualitat del parc residencial) i la cada vegada menor dotació econòmica de les mesures de foment de la rehabilitació, renovació o regeneració urbana.

Aleshores, si veritablement es vol generalitzar el desenvolupament de processos de rehabilitació, renovació i regeneració urbana, cal fer un canvi dràstic que vagi més enllà de preveure i programar uns recursos molt limitats i de complexa i ferragosa gestió sumats a una major flexibilitat i obertura a l'activitat de tercers privats, i reforçar el lideratge institucional i econòmic de les administracions dels processos rehabilitadors.

· En relació amb aquestes qüestions, i malgrat que la principal responsabilitat del manteniment i millora del parc residencial ha de ser dels propietaris, cal concentrar i augmentar el volum d'ajuts per la rehabilitació i dirigir-los prioritàriament a les famílies amb menys recursos. En aquest sentit, cal tenir en compte que un percentatge molt significatiu del parc es troba en situació d'obsolescència, és a dir, no té un valor de mercat, sinó simplement d'ús, i que en molts casos aquest parc és propietat de famílies amb molts pocs recursos econòmics.

Si no existeix aquest paper institucional, més en un moment com l'actual, reforçar les polítiques de rehabilitació, regeneració i renovació urbana pot desviar el problema a la simple responsabilitat ciutadana, la qual cosa pot esdevenir injusta donada la situació socioeconòmica de bona part de la població, les característiques del procés de creació del parc residencial del país, i sobre tot, la trajectòria que han tingut fins l'actualitat les polítiques públiques de foment de la rehabilitació i de control de l'estat de l'edificació.

En qualsevol cas, tenint en compte els limitats recursos de l'administració i de bona part de la població, sembla indispensable abaratir els costos de la rehabilitació, la qual cosa no té perquè significar necessàriament baixar la qualitat de les intervencions.

· Cal fomentar la millora de l'eficiència energètica dels edificis⁷. En aquest sentit, sembla bàsic difondre els avantatges econòmics (cost, amortització i estalvi) de les millores en l'eficiència energètica dels edificis (la diferència de despesa entre un edifici corrent i un d'eficient és molt significativa i per tant les actuacions per millorar l'eficiència energètica poden ser també una forma d'estalvi en altres despeses per les famílies), vincular la rehabilitació dels edificis a la reducció dràstica de la demanda energètica ja que el moment d'actuar per resoldre patologies és l'ocasió de millorar l'eficiència energètica, realitzar un important esforç de control qualitatiu de les obres de rehabilitació energètica, i fer èmfasi i difondre la importància de la captació solar passiva en el balanç energètic dels edificis (fins i tot de cara a concretar la volumetria i compacitat dels nous teixits urbans).

Igualment es mostra fonamental garantir la coherència entre les obligacions imposades en matèria d'eficiència energètica als propietaris i les mesures públiques que es desenvolupin per fomentar el compliment de les noves determinacions (ajuts preferentment dirigits a les famílies amb menys recursos, avantatges fiscals, exemplaritat dels edificis públics, etc.).

· Com a conseqüència de l'actual context socioeconòmic assistim a una agudització del processos de segregació socioespacial i a una concentració de les problemàtiques físiques del parc residencial en determinades àrees urbanes, que en bona part de les ocasions s'acompanyen de la presència d'una població amb recursos molt limitats. Per aquesta raó, cal fomentar processos i projectes de regeneració i renovació urbana selectius, transparents i controlats des d'administració que no derivin en la "expulsió" de la població resident.

⁷ Si bé cal recordar que el percentatge d'energia consumida per a ús domèstic es força inferior al que suposen activitats com el transport o la indústria.

En aquest sentit, durant els primers anys de segle es va fer un important esforç per identificar i millorar la situació dels “barris amb problemes” fins i tot anant més enllà de la simple millora física del parc, a través per exemple de l'aprovació i les convocatòries d'ajuts a projectes de “Llei de Barris”. En qualsevol cas, els recursos que finalment s'han posat per dinamitzar aquests teixits han estat limitats, i en l'actualitat son pràcticament inexistents (de fet encara resta pendent l'execució de bona part dels projectes de llei de barris per la manca de finançament per assumir les actuacions compromeses). Com a contrapartida, les noves normatives han tractat d'afavorir l'aparició de processos i projectes de renovació, rehabilitació (i en molta menor mesura de regeneració urbana integral) a partir de la iniciativa privada i particular. Davant d'aquesta situació sembla oportú que les polítiques públiques per la rehabilitació, renovació i regeneració urbana es focalitzin en dues línies d'acció.

La primera, dirigida a reforçar i continuar impulsant la rehabilitació, renovació i regeneració urbana en barris vulnerables, que s'hauria de dirigir en primer lloc a finançar els projectes que actualment resten pendents d'execució i posteriorment a fomentar el desenvolupament de projectes mitjançant la convocatòria d'ajuts per a la intervenció en àrees urbanes a través del divers ventall d'instruments reconeguts per les normatives vigents o en tràmit (projectes d'intervenció integral, programes d'intervenció en àrees recollits al plans d'habitatge estatal i català, etc.).

La segona dirigida a afavorir el desenvolupament selectiu i controlat de processos de rehabilitació i renovació urbana d'iniciativa privada o público-privada, ja que en barris desfavorits on visqui població amb recursos molts baixos (especialment en el cas d'edificis localitzats en centres històrics o en àmbits atractius econòmicament), si els projectes de regeneració i renovació urbana no s'acompanyen d'ajuts públics importants per a les Comunitats de Propietaris es poden generar processos greus de gentrificació, de sobredeutament, o de desempoderament de les comunitats dels seus barris.

En aquest sentit, per tal de poder assumir el cost de les iniciatives públiques, sembla necessari fomentar pactes entre les administracions públiques i les entitats financeres, trobar fórmules de partnernariat entre el sector públic i el privat, o entre el sector públic, agents socials i agents del tercer sector especialitzats que cobrin pel seu treball i preservin la plusvàlua (si n'hi ha) per la matriu administrativa.

Per tal de prevenir els possibles efectes perversos de la iniciativa particular, cal que l'administració garanteixi l'interès general de les intervencions, així com la transparència i la participació ciutadana en els processos de definició, gestió, execució i seguiment de les intervencions. Igualment cal que impulsi iniciatives de suport a la ciutadania i als col·lectius per reforçar la capacitat d'organització i negociació dels barris, els col·lectius veïnals i les comunitats de propietaris.

Finalment, hi ha un parell de qüestions relacionades amb la gestió de les polítiques d'habitatge que cal afrontar necessàriament (i que segurament es fa extensiu a tot tipus de polítiques):

- D'una banda, malgrat que com apuntava Samuel Butler “La vida es l'art de treure conclusions suficients amb dades insuficients”, cal millorar significativament la informació de que es disposa per afrontar les polítiques d'habitatge. En aquest sentit, és cabdal disposar d'un sistema d'informació integral relacionat amb les polítiques d'habitatge que recopili, posi en comú, actualitzi i difongui la informació existent en diversos registres estadístics i administratius.

- D'altra, cal continuar aprofundint en la gestió pluridisciplinària de les polítiques d'habitatge mitjançant la col·laboració activa entre les diverses estructures tècniques relacionades amb els temes tractats (estructures tècniques de prestació de serveis d'habitatge, empreses públiques, estructures tècniques de benestar social, departaments i serveis d'urbanisme, etc.) i la cerca de l'una major eficàcia, eficiència i coordinació entre els diferents serveis i ens instrumentals públics relacionats amb l'habitatge (OLHs, empreses municipals d'habitatge, serveis d'urbanisme, serveis socials, etc.). Iniciatives com les de la probable aparició d'una associació de gestor de polítiques d'habitatge de Catalunya ja apunten en aquesta direcció.

3. SOBRE EL REFORÇAMENT I MILLORA DELS INSTRUMENTS DE PLANIFICACIÓ RELACIONATS AMB L'HABITATGE.

La necessitat de gestionar amb caràcter d'urgència les importants problemàtiques sorgides els darrers anys en relació a l'habitatge (llançaments, gestió dels actius tòxics, etc.) ha reforçat el desconeixement o la infrautilització per part dels agents públics i de bona part dels agents polítics, econòmics, socials i ciutadans de les figures de planificació relacionades amb l'habitatge.

Davant d'aquesta situació, cal reivindicar i defensar la importància, necessitat i utilitat de la planificació com element ineludible, i cabdal de qualsevol política pública sobre la qüestió que es vulgui portar a terme. En aquest sentit, no solament és evident que els problemes de l'habitatge no són causa de l'existència d'instruments de planificació, que les activitats privades no han deixat de planificar les seves actuacions durant aquest període de crisi, i que cal treballar molt més enllà de la gestió prioritària de les "urgències", sinó que les pròpies característiques de les polítiques d'habitatge (complexitat tècnica i de gestió, multiplicitat d'instruments, terminis d'execució, requeriments de concertació, necessitats de continuïtat, etc.) exigeixen la seva reflexió i programació a mitjà i llarg termini.

En qualsevol cas, aquesta necessitat de reforçar els instruments de planificació relacionats amb l'habitatge, passa per la millora de la seva orientació, regulació, continguts i criteris d'aplicació.

D'altra banda, els darrers anys hem assistit a Catalunya a l'allunyament, i en molts casos a un feble encaix i complementarietat entre la planificació urbanística (que generalment considera l'habitatge com una variable del territori) i la planificació d'habitatge, (que habitualment considera el territori i la dimensió espacial com una variable de l'habitatge). Aquesta separació entre ambdós àmbits es va aguditzar fins i tot durant la fase expansiva de configuració de les polítiques d'habitatge "redistributives" a Catalunya (2004-2011) amb el desdoblament de l'urbanisme i l'habitatge en dos departaments de la Generalitat de Catalunya gestionats a més per grups polítics diferents.

Les darreres iniciatives legislatives tampoc estan afavorint la necessària aproximació entre ambdues qüestions. D'una banda, els plans d'habitatge estatal i català aprovats els darrers temps continuen sense preveure cap actuació finançable amb ajuts públics que tingui a veure amb la generació d'habitatge social a través del desenvolupament o gestió urbanística (fins i tot en el cas de l'estat no preveu ni la concessió d'ajuts a la promoció d'HPO, forma indirecta d'afavorir l'obtenció de sòl de reserva per part dels ajuntaments). D'altra els treballs per a la reforma de les polítiques d'ordenació territorial i d'urbanisme a Catalunya que estan tractant d'impulsar la reforma del marc legislatiu de les polítiques territorials agrupant les diferents normatives sectorials en un nou Codi de territori, incorpora el tractament de les normatives d'urbanisme, de política territorial, de paisatge, de costes, de muntanya, de barris o de urbanitzacions, però oblida o descarta la d'habitatge.

Tot plegat, es mostra indispensable recosir ambdós camps, urbanisme i habitatge, en l'àmbit normatiu, operatiu, i també en el terreny del coneixement disciplinar i de la pràctica professional. En aquest sentit, no cal dubte que l'habitatge (entès molt més enllà del sòl i el sostre residencial) es un element cabdal i consubstancial de l'urbanisme, i que l'urbanisme es una disciplina fonamental per contribuir a fomentar i garantir el dret a l'habitatge.

Aquestes consideracions generals, es concreten en les següents propostes, directrius i recomanacions dirigides a la millora tant dels instruments de planificació d'habitatge definits per la normativa d'habitatge, com en relació al tractament de l'habitatge als instruments de planificació reconeguts a la normativa urbanística.

3.1 Sobre la millora dels instruments de planificació d'habitatge.

· Definitivament, cal abordar la lògica supralocal del mercat i de la problemàtica de l'habitatge amb el desenvolupament de les figures de planejament d'habitatge supramunicipals reconegudes per la normativa vigent.

En aquest sentit, cal (re)elaborar i aprovar el Pla Territorial Sectorial Habitatge, així com fomentar (i reconèixer legalment) la formulació de plans supralocals d'habitatge a iniciativa tant dels municipis implicats (especialment on hi hagi estructures de gestió de serveis d'habitatge supramunicipals) com de la Generalitat de Catalunya (anant més enllà de l'actual possibilitat de que la Generalitat formuli programes supramunicipals d'habitatge en absència del Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge de Catalunya).

· Els Plans Locals d'Habitatge desenvolupats des de l'entrada en vigor de la Llei pel dret a l'habitatge, més enllà de la seva aplicació (que respon a múltiples variables d'interpretació complexa) o la seva rigidesa metodològica, han permès que bona part dels municipis catalans amb major problemàtica d'habitatge i amb major densitat demogràfica i residencial disposin d'un instrument que els ha permès realitzar un diagnòstic integral de l'estat de l'habitatge al municipi, i definir una política d'habitatge pròpia. Això no obstant, no van ser utilitzats per articular la concertació dels ajuts en matèria d'habitatge entre ajuntament i Generalitat de Catalunya, ni de forma obligatòria com preveia la llei al seu origen, ni de forma preferent com ho fa ara.

Tot plegat, sembla necessari garantir el tracte preferent del municipis que disposin d'un pla local d'habitatge elaborat i tramitat d'acord amb la llei per obtenir els ajuts d'administracions supramunicipals relacionats amb l'habitatge.

Juntament amb això, per tal d'afavorir la utilitat i racionalitat d'aquests plans, cal reformular i millorar el seu enfocament conceptual i metodològic, actualitzant els seus continguts, incloent el tractament específic de noves problemàtiques), adaptant-los a les casuístiques i necessitats de cada municipi, i simplificant i agilitant la seva elaboració.

En aquest sentit, sembla necessari fer les anàlisis i diagnosis més àgils, menys exhaustives i menys concretes (per la qual cosa cal millorar les dades existents i els protocols per al registre, tractament, explotació i actualització continua de la informació administrativa existent) i reenfocar la part propositiva dels PLHs, permetent un grau de concreció de les propostes adaptable al context en que s'elabori el pla, la voluntat municipal i les perspectives de finançament de les actuacions.

3.2 Sobre la millora del tractament de l'habitatge en els instruments de planejament urbanístic.

· L'urbanisme és una funció pública d'interès general a la que cal dotar de pressupostos i nivells d'inversió públiques suficients per tal que la materialització del previst al planejament sigui menys dependent de la capacitat d'autofinançar-se de cada operació, dels interessos i beneficis particulars o de l'existència d'altres recursos econòmics de les administracions supramunicipals (en especial els fons de inversió en obres i infraestructures).

En aquest sentit, seria recomanable que la Generalitat articulés recursos econòmics estables i significatius pel finançament de les actuacions previstes als planejaments urbanístics municipals (en especial les d'iniciativa pública i dirigides a resoldre necessitats i problemàtiques residencials socials persistents des del moment en que es va aprovar el planejament) i que els ajuntaments aprovessin anualment programes i partides pressupostàries específica i visiblement dirigides a l'execució dels seus planejaments.

· Pel que fa als continguts relacionats amb l'habitatge a tractar pel planejament territorial i urbanístic, no sembla necessari afrontar grans canvis. En aquest sentit, el planejament territorial parcial haurà de continuar intervenint principalment en la determinació de les condicions de localització i límits espacials de noves àrees d'habitatge, les condicions per als canvis en les àrees d'habitatge existents, les proporcions mínimes d'habitatges protegits en àrees d'habitatge que es creen o canvien d'ús, les densitats màximes i mínimes, i les tipologies dels habitatges i requeriments de l'ordenació de l'àrea (sense entrar regular qüestions com el règim de venda o lloguer dels habitatges).

Igualment, pel que fa el planejament urbanístic general, com a eina que defineix el model urbà a llarg termini més enllà de les conjuntures econòmiques, hauria de mantenir com a criteris: la prioritització de la completió i reutilització de les àrees urbanes, l'orientació sobre la creació ordenada, proporcionada, sostenible i de densitat raonable dels nous teixits d'habitatge per extensió cap a les ciutats amb certa entitat urbana; la prevenció de la segregació per classes de les noves àrees d'habitatge utilitzant els instruments urbanístics de connectivitat, densitat i tipologia; l'obligatòria continuïtat de les noves trames residencials amb l'àrea urbana existent; i la proporcionalitat de l'habitatge de lleure en relació el total del parc (especialment nociu en el format d'urbanitzacions aïllades).

· Sembla evident que l'enfocament municipal de la satisfacció de les necessitats d'habitatge mitjançant els instruments urbanístics és quasi sempre inadequat.

Per aquest motiu, s'apunta que els plans directores urbanístics supramunicipals podrien ser instruments útils que haurien d'observar les determinacions de plans d'ordre superior (per exemple dels plans territorials, pel que fa a criteris de polarització, i dels plans sectorials d'habitatge pel que fa a necessitats d'habitatges protegits) i establir obligacions per als POUM dels municipis compresos pel que fa a la quantitat de sòl urbà i urbanitzable implicat en la satisfacció de les necessitats d'habitatge.

En conseqüència seria recomanable fomentar el desenvolupament dels PDUs ja previstos al planejament territorial que plantegen la planificació i programació supramunicipal de sòl residencial analitzant i tractant les necessitats i propostes relacionades amb l'habitatge social i assequible de forma més acurada a la que s'ha fet darrerament, en especial en els àmbits de major població i/o de major pressió del mercat. Aquests instruments de planificació supramunicipal s'haurien d'acompanyar de formes de gestió urbanística que afavoreixin un adequat i just repartiment de càrregues i beneficis (percepció) entre els municipis implicats.

· Les memòries socials del POUM han esdevingut un instrument útil per aproximar-se a les necessitats i demandes residencials potencials dels municipis. Malgrat tot, i amb independència del seu enfocament metodològic o de les fonts d'informació amb què es pot comptar per a la seva elaboració, s'han dirigit més a estimar la demanda potencial d'habitatge que a identificar les necessitats existents (en especial social).

A més, no ja solament han tingut molt poca repercussió i influència en les decisions preses en relació als POUM, sinó que en ocasions han obeït més a qüestions econòmiques, estratègiques o polítiques que a les necessitats i possibilitats dels col·lectius amb problemàtiques més greus.

En aquest sentit, cal millorar les actuals memòries socials (enfocament conceptual i metodològic, fonts d'informació, continguts obligatoris, propostes etc.) per tal d'aproximar-nos amb major rigor i detall a les necessitats residencials (i especialment las de caràcter social) existents i potencials reforçant i garantint la seva autonomia respecte les determinacions del planejament generals, i possibilitant la seva adaptació continua a les circumstàncies canviats per tal de fer-les més útils. A l'efecte es podria valorar l'elaboració d'algun nou document metodològic de referència.

· Els darrers temps s'ha produït un debat sobre la conveniència de mantenir en l'actual context socioeconòmic l'obligació de reservar per habitatge amb protecció oficial un percentatge del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació. En aquest sentit, tot i tenir en compte que la determinació de la reserva mínima d'un 30 % està regulada per la llei estatal del sòl, aquest percentatge pot ser modulats per les Comunitats Autònomes amb la finalitat d'adaptar-lo a les necessitats tal i com ja s'ha fet a Catalunya amb alguns canvis normatius aprovats els darrers temps⁸.

Es considera en línies generals que cal mantenir les reserves de sòl per HPO (o de qualsevol altra figura que blindi una determinada proporció d'habitatge a preu taxat), especialment en sòl urbà, com un mecanisme irrenunciable per assolir l'objectiu públic de generar un parc substancial d'habitatge assequible, per garantir el dret a l'habitatge a amplis sectors socials i per moderar les dinàmiques del mercat.

En aquest sentit, cal recordar que l'existència d'habitatge a preu màxim taxat requereix d'una instrumentació amb garanties suficients jurídiques, d'estabilitat, d'executivitat, de continuïtat com les que possibilita l'HPO i la seva vinculació al planejament urbanístic, que la inviabilitat de molts sectors de planejament no pot atribuir-se en molts casos específicament a l'exigència de reserves per HPO com a la impossibilitat d'aquests planejaments d'assumir el conjunt de càrregues associades, i sobre tot que no cal entendre els requeriments d'HPO en el planejament com una "càrrega afegida" al desenvolupament urbanístic, sinó com un mecanisme més de regulació de l'aprofitament lligat als principis bàsics de l'urbanisme, a la garantia de l'interès general, i orientat a garantir la diversitat i la cohesió social dels desenvolupaments urbans⁹.

En qualsevol cas, sembla evident que aquestes reserves no poden ser obligatòries ni idèntiques pel conjunt del territori, sinó que han de modular-se i adaptar-se en funció del tipus de municipi, sòl, i teixit urbà del que es tracti, dels objectius que es plantegin per a cada àmbit, de les plusvàlues que es prevegi generar amb la intervenció, i del període de recapitalització de la inversió realitzada previsible.

· Com a criteri general, i en relació amb les necessitats i reptes de les polítiques d'habitatge, sembla imprescindible afavorir la viabilitat dels planejaments vigents. En aquest sentit, existeixen situacions en les que el simple compliment de les obligacions imposades per la llei als propietaris fa deficitària l'operació d'execució del planejament, o en les que fins i tot aprovant-se modificacions de planejament que augmentessin l'edificabilitat i la densitat no estaria garantida la viabilitat econòmica de part dels sectors i polígons.

Conseqüentment, cal replantejar de forma selectiva i adaptable cas a cas els requeriments i obligacions dels planejaments vigents i futurs, per tal de garantir la seva viabilitat i afavorir la seva execució. I evidentment,

⁸ Com la possibilitat de que alguns municipis d'escassa complexitat urbanística i que compleixin determinats requisits restin exempts de l'obligació de reservar sòl per HPO recollida en la Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'Urbanisme, o la possibilitat de suspendre temporalment l'aplicació de les exigències en matèria de reserves de sòl per habitatges de protecció pública durant dos anys recollida a la disposició final novena de la Llei 2/2014 de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.

⁹ Amés, res impedeix que el govern de l'Estat ajusti a la baixa el mòdul de l'HPO (ni a que les CCAAs així ho demanin), per la qual cosa es considera molt feble l'argument de que la caiguda de preus fa innecessari HPO per la caiguda dels preus.

reconeixent que no sempre les possibles plusvàlues podran sostenir les actuacions de manera autònoma, raó per la qual en ocasions serà necessària l'aportació de fons públics.

Aquesta adaptabilitat, que novament hauria de modular-se en funció del tipus de municipi, sòl, i teixit urbà del que es tracti, dels objectius que es plantegin per a cada àmbit, de les plusvàlues que es prevegi generar i del període de recapitització de la inversió previsible, hauria de materialitzar-se de forma diversa en funció de cada cas.

Per tant, la concreció d'aquests replantejaments s'haurà d'adaptar a cada situació concreta, podent materialitzar-se en: desqualificacions de sòls residencials que no comportin responsabilitat patrimonial per les administracions; possibilitat de variar i fins i tot pactar en cada cas el percentatge d'aprofitament urbanístic a rebre per l'administració depenent de les característiques de cada operació; supressió de càrregues excessives al privat dirigides a afavorir el finançament de serveis i infraestructures generals a partir de l'aprofitament privat; rebaixa dels requeriments d'urbanització que comportin una elevada despesa sense baixar els estàndards de densitat mínima, qualitat de la urbanització i serveis necessaris; establiment de sectors petits de fàcil gestió o en els que el període de retorn del finançament sigui més curt; flexibilització de les condicions urbanístiques que facilitin la correcta rehabilitació dels edificis; major facilitats per compatibilitzar usos residencials i comercials o per superposar usos amb aprofitament privat sota espais públics (aparcaments), etc.

En aquest sentit, la viabilitat i necessària major adaptabilitat dels planejament, hauria d'acompanyar-se, com apuntàvem al començament de l'apartat, d'una administració més forta, i no confiar només en els recursos que genera la pròpia actuació urbanística, la qual cosa portaria a plantejar les actuacions urbanístiques atenent a una triple aportació (dels propietaris, dels fons públics, i del possible increment d'aprofitament) en funció de les característiques, naturalesa i finalitats de cada operació.

En qualsevol cas, més enllà d'aquestes qüestions que han focalitzat majoritàriament els debats, relacionades bàsicament amb fer compatible la viabilitat dels planejaments amb la creació d'habitatge social, sembla necessari reforçar la qualitat i naturalesa d'aquest habitatge social. En aquest social, tant important com el percentatge o la quantitat d'habitatge social o assequible que es generi, sembla garantir la qualitat i permanència del seu caràcter social: augmentar la duració de les qualificacions d'HPO; exigir l'existència d'un mínim percentatge d'habitatge públic de lloguer sobre sòl residencial inalienable (en la línia del que apunta l'objectiu de Solidaritat Urbana però més acotat a la propietat de sòl municipal i l'habitatge de lloguer), o fins i tot d'exigir una mínim proporció d'habitatges a preu taxat; impulsar amb ajuts públics l'aprofitament de figures que possibiliten l'adquisició de sòl o terrenys per part de l'administració en determinats supòsits com les Àrees de Tempteig i Retracte, els registres de solars sense edificar o la delimitació de reserves de terrenys de possible adquisició; possibilitar en determinades situacions l'adquisició temporal de l'administració del vol mantenint la propietat particular del sòl per garantir el dret a l'habitatge, etc.

· El procés de tramitació i aprovació del planejament urbanístic resulta massa feixuc, segurament per la manca de confiança de l'administració respecte a la iniciativa privada i per la seva dificultat per exercir el control del procés d'execució del planejament i de la implantació de l'ús residencial.

Per aquesta raó, caldria simplificar, sense rebaixar els continguts mínims necessaris ambientals i socials, la normativa i els procediments administratius existents, en especial en relació amb els informes tècnics sectorials (que en ocasions són excessius, que moltes vegades no estan coordinats ni són coherents entre si, que no són recurrents quan de vegades són discutibles perquè són utilitzats política o personalment, i que fins i tot en alguns casos són de molt baixa qualitat). En aquest sentit, el contingut mínim obligatori i els procediments vinculats als diferents estudis i informes sectorials podria modular-se en funció de les característiques i grandària de cada municipi.

· Tant aquesta necessària adaptabilitat dels planejaments al nou context socioeconòmic com la racionalització dels procediments d'aprovació del planejament, s'han de posar en relació amb l'actual context de desconfiança respecte a la pràctica de l'administració en general i de l'urbanisme en particular.

En aquest sentit, és imprescindible que aquesta major adaptabilitat del planejament vagi acompanyada d'una major transparència i control dels processos de redacció i aprovació dels planejaments i les seves modificacions, així com en la millora dels processos de participació ciutadana.

· Tan important com la millora i adaptació de la regulació de la pràctica urbanística, és el reforçament de la seva gestió tècnica, especialment si tenim en compte els limitats recursos tècnics i econòmics de bona part dels municipis catalans, i la complexitat intrínseca de la urbanística.

En aquest sentit, seria recomanable crear agències o equips tècnics supramunicipals especialitzats en planejament i gestió urbanístiques amb pressupost propi que elaborin i gestionin el planejament. Aquests equips supramunicipals podrien ser creats tant a iniciativa de la Generalitat de Catalunya (per exemple per al desenvolupament de Plans Directores Urbanístics) com a iniciativa voluntària dels propis municipis, sobre la base d'uns acords i compromisos de permanència, estabilitat i co-finançament suficients i coherents amb els objectius establerts pel planejament a gestionar i els terminis previstos per a la seva execució.

· Finalment, cal apuntar que l'urbanisme "a casa nostra" no ha generat un corpus de propostes i pràctiques ambicioses en el camp de la rehabilitació, el deure de conservació i en l'ús adequat del parc d'habitatge, qüestions sobre les que sembla recomanable aprofundir en el futur proper, no només des de la gestió pública, sinó també des de la vessant acadèmica o professional.

En aquest sentit, cal treballar en la recerca d'instruments i tècniques, des del planejament i des d'altres figures de l'urbanisme, per contribuir des d'aquesta disciplina a abordar els nous problemes del fet residencial, més enllà de la seva ordenació tradicional. En aquest sentit, es considera fonamental analitzar que es fa en altres països.

Aquestes qüestions es mostren especialment importants en el moment actual, en què les polítiques d'habitatge han d'afrontar de forma decidida la millora dels teixits existents, l'optimització de l'ús del parc, i l'accés a l'habitatge per part dels col·lectius amb menys recursos i en què el paper de l'urbanisme en relació amb les polítiques d'habitatge (malgrat entenent la seva vocació de permanència, estabilitat i de definició i preparació de les condicions de futur del model urbà) sembla difuminat, allunyat i no orientat a la resolució de les problemàtiques més urgents de la població en relació amb l'habitatge.