

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.

DOCUMENT DE SÍNTESES¹

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

- Cal reforçar la dimensió social de la política d’habitatge sobre la base del concepte i la regulació del “Dret a l’Habitatge”, la qual cosa 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.
- 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 més són menors. En aquest sentit, sembla cabdal augmentar i fer més estables els pressupostos i la inversió destinada a la política d’habitatge.
- 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.

2. ELS REPTES DE FUTUR DE LES POLÍTIQUES D’HABITATGE.

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

- En un context com l’actual, la política d’habitatge ha d’atendre prioritàriament i focalitzar els recursos en les persones i unitats de convivència més vulnerables mitjançant:
 - El reforçament dels ajuts al pagament de l’habitatge adreçats a les persones que més els necessiten.
 - La prioritització de les accions preventives i pal·liatives dirigides a evitar la pèrdua o degradació de l’habitatge.
 - El tractament integral de les problemàtiques d’exclusió social-residencial, coordinat entre els serveis d’habitatge i serveis socials, i exigint la inclusió de tots els habitatges públics no qualificats com HPO en registres i fons d’habitatges socials.
 - La destinació preferent dels parcs públics d’habitatge a població amb molts baixos recursos.

¹ Aquest document s’ha elaborat, a petició i sota els criteris apuntats per la Secretaria Tècnica del *FORUM 2012 Catalunya 21*, amb la finalitat de facilitar la refosa de les aportacions de cadascun dels grups que formen part de dita iniciativa (per tal de analitzar i valorar globalment el treball desenvolupat, o de concretar en el desenvolupament d’algunes propostes, es recomana llegir la versió completa del document de conclusions). Les aportacions específicament relacionades amb els instruments de planificació d’habitatge i de planejament urbanístic es focalitzen a l’apartat 3 del present document.

· 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 augmenti el parc residencial a preu assequible, molt especialment públic i de lloguer, mitjançant:

- L'optimització el patrimoni públic existent: manteniment i gestió del parc existent, residencialització d'edificis públics, permutes entre solars públics i habitatges vells privats; etc.).
- L'ampliació dels parcs públics de lloguer no procedents de noves promocions d'habitatge assequible: compra d'habitatges per al seu destí social mitjançant línies d'ajuts específics i avantatges fiscals, existència de fons públics mínimament estables destinats a l'exercici de l'opció de compra per part de l'administració dels HPO que acabin el seu període de qualificació obligatòria, etc.
- La promoció de la rehabilitació pública del parc privat a canvi del destí social de l'habitatge, acompanyada quan sigui necessari de la concessió d'ajuts.
- El manteniment d'unes borses de lloguer social que garanteixin la seva funció social dels habitatges que les conformen, tot i que han de continuar dirigint-se a unitats de convivència amb ingressos no molts baixos.
- El reforç de les noves formes de tinença o d'accés a l'habitatge (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 transmissió o la promoció pública d'habitatges sota aquestes formules de tinença.
- Establiment d'un 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.
- Malgrat que en l'actual context sembla difícilment viable engegar noves promocions d'HPO dirigides als col·lectius que més ho necessiten (lloguer social), seria recomanable establir mesures que ajudessin a millorar la viabilitat econòmica de futures promocions d'HPO: incentius fiscals, legalització de 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), adopció de fórmules de cooperació o parternariatat públic-privada, etc.
- Malgrat que la SAREB no té vocació social, seria recomanable articular vies per l'optimització d'aquest parc per tal d'augmentar el parc social assequible (cessions temporals gratuïtes o a preu taxat, drets de superfície sobre solars en favor de les administracions, etc.) articulades 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 adquirits pel sector privat i quins serien susceptibles de ser aprofitats per l'augment del parc habitatge assequible.
- 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: cessió temporal gratuïta o a un preu inferior al del mercat dels edificis o habitatges a les administracions per a la seva destinació social, incorporació a les borses de lloguer social, o fins i tot en alguns casos puntuals qualificació com HPO a canvi d'algun tipus d'avantatge fiscal.
- 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 i el de probable aprovació a curt termini (futura llei de l'impost sobre els habitatges buits), així com les mesures d'intervenció administrativa de control del correcte estat dels edificis i habitatges.

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 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", sembla evident que la finalitat de les iniciatives relacionades amb la rehabilitació, la renovació i la regeneració urbana 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.

· 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. En aquest sentit:

- És imprescindible realitzar una tasca decidida de divulgació del deure de conservació i manteniment dels edificis i habitatges per part dels propietaris i dels avantatges econòmiques que poden estar associats a la millora dels edificis.

- 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. Aquestes mesures, haurien d'anar acompanyades de l'establiment d'una reserva pressupostària específicament vinculada a l'aplicació de mesures disciplinàries i coercitives relacionades amb el control del deure de conservació dels edificis.

- Paral·lelament, 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.

- 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 significatiu del parc es troba en situació d'obsolescència, és a dir, no té un valor de mercat (sinó simplement d'ús) i és propietat de famílies amb molts pocs recursos econòmics.

- 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 edificis difonent els avantatges econòmics d'aquest tipus de millores, vinculant la rehabilitació dels edificis a la reducció dràstica de la demanda energètica, realitzant un control de qualitat de les obres de rehabilitació energètica, i fent èmfasi en la importància de la captació solar passiva en el balanç energètic dels edificis.

· Davant de la concentració de les problemàtiques físiques del parc residencial en determinades àrees (en bona part de les ocasions acompanyada de la presència d'una població amb recursos molt limitats) i de l'agudització del processos de segregació socioespacial, cal fomentar processos i projectes de regeneració i renovació urbana selectius, transparents i controlats des d'administració mitjançant:

- L'impuls de la rehabilitació, renovació i regeneració urbana en barris vulnerables, dirigit en primer lloc a finançar els projectes que actualment resten pendents d'execució i posteriorment al desenvolupament de projectes d'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.).

- L'impuls selectiu i controlat de processos de rehabilitació i renovació urbana d'iniciativa privada o públic-privada. En aquest sentit, per tal de prevenir els possibles efectes perversos de la iniciativa particular (gentrificació, sobredeutament de les famílies, desempoderament de les comunitats, etc.), 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.

- Per tal de poder assumir el cost de les iniciatives públiques o semipúbliques, sembla necessari fomentar pactes entre les administracions les entitats financeres, trobar fórmules de parternariat 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.

Finalment, hi ha un parell de qüestions relacionades amb la gestió de les polítiques d'habitatge que cal afrontar necessàriament :

· Cal millorar significativament la informació de que es disposa. 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.

· 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 recerca d'una major eficàcia, eficiència i coordinació entre els diferents serveis i ens instrumentals públics relacionats amb l'habitatge. Iniciatives com les de la probable aparició d'una associació de gestor de polítiques d'habitatge de Catalunya ja apunten en aquesta direcció.

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

Consideracions generals.

· Cal reivindicar i defensar la importància, necessitat i utilitat de la planificació com element ineludible de qualsevol política pública i de qualsevol iniciativa privada. Amés, 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.

· 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). Tot plegat, es mostra indispensable recórrer a l'urbanisme i habitatge, en l'àmbit normatiu, operatiu, i també en el terreny del coneixement disciplinari i de la pràctica professional.

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

3.1 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 (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.
- 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.

3.2 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'autofinançament de cada operació, dels interessos i beneficis particulars o de l'existència d'altres recursos econòmics de les administracions supramunicipals. 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 s'aprova el planejament) i que els ajuntaments aprovessin anualment programes i partides pressupostàries específiques i visiblement dirigides a l'execució dels seus planejaments.
- 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 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 (perecuación) entre els municipis implicats.
- Cal millorar les 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 (especialment a las de caràcter social), 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.
- Cal prioritzar la intervenció en sòl urbà, si bé en molts casos (sobretot municipis mitjans i petits) és de molt dubtosa viabilitat (no expectatives de benefici, sectors o polígons desequilibrats per diferent naturalesa usos, etc.).
- Cal mantenir les reserves de sòl per HPO, especialment en sòl urbà, com mecanisme irrenunciable per generar un parc substancial d'habitatge assequible, garantir el dret a l'habitatge a amplis sectors socials i moderar les dinàmiques del mercat. En qualsevol cas, 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.
- Cal replantejar de forma selectiva i adaptable a cada cas, els requeriments i obligacions dels planejaments vigents i futurs, per tal de garantir la seva viabilitat i afavorir la seva execució. I evidentment, 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.

La concreció d'aquests replantejaments s'haurà d'adaptar a cada situació concreta, podent materialitzar-se entre d'altres 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 o que facilitin la compatibilització d'usos residencials i comercials o la superposició d'usos amb aprofitament privat sota espais públics (aparcaments).

- És necessari reforçar la qualitat, naturalesa i permanència de l'habitatge social resultat del desenvolupament urbanístic: augment de la durada de les qualificacions d'HPO; possibilitat d'exigir un mínim percentatge d'habitatge públic de lloguer sobre sòl residencial inalienable; ajuts públics pel foment i gestió les Àrees de Tempteig i Retracte, els registres de solars sense edificar o la delimitació de reserves de terrenys de possible adquisició; possible adquisició temporal de l'administració en determinats del vol mantenint la propietat particular del sòl per garantir el dret a l'habitatge, etc.

- 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. 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.

- És imprescindible que la 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 de 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. En aquest sentit, seria recomanable crear agències o equips tècnics supramunicipals especialitzats amb pressupost propi que elaborin i gestionin el planejament. Aquests equips podrien ser creats tant a iniciativa de la Generalitat de Catalunya (per exemple per al desenvolupament dels PDUs) 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 continuar treballant en la recerca d'instruments i tècniques urbanístiques que contribueixin a abordar de forma decidida la millora dels teixits existents, l'optimització de l'ús i ocupació del parc, i l'accés a l'habitatge per part dels col·lectius amb menys recursos. Aquesta qüestió sembla fonamental per reforçar el paper que l'urbanisme pot jugar en relació amb les polítiques d'habitatge que a l'actualitat (tot i 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.