



PLA PEL DRET A L'HABITATGE 2016-2025

ANNEXOS

B
BC
BN



PLA PEL DRET A L'HABITATGE 2016-2025

ANNEX 1

B
BC
BN



ANNEXOS / PROCÉS PARTICIPATIU

0.	INTRODUCCIÓ.....	3
1.1	METODOLOGIA.....	4
1.1.1	ORGANITZACIÓ DE LES SESSIONS	4
1.1.2	DESENVOLUPAMENT DE LES SESSIONS	4
1.1.3	MATERIALS	4
1.1.4	DIAGNOSI	5
1.1.5	NOVES PROPOSTES.....	6
1.1.6	DETECCIÓ DE DEBATS I SUPORTS	6
1.1.7	SESSIÓ AMB TREBALLADORS MUNICIPALS.....	6
1.1.8	ACTE DE CIUTAT	7
1.1.9	PROPOSTES WEB I D'ALTRES SESSIONS	7
2.	DESENVOLUPAMENT	8
2.1	ACTES DE DISTRICTE	8
2.2	ACTE AMB TREBALLADORS MUNICIPALS.....	9
2.3	ACTE DE CIUTAT.....	9
3.	RESULTATS GLOBAIS	10
3.1.1	PROPOSTES NOVES.....	11
3.1.2	CONCLUSIONS	12
4.	LLISTAT D'ACTUACIONS	13
4.1	PROPOSTES A NIVELL DE CIUTAT	13
4.2	PROPOSTES A NIVELL DE DISTRICTE.....	25
4.2.1	CIUTAT VELLA	25
4.2.2	EIXAMPLE	29
4.2.3	SANTS-MONTJUÏC.....	30
4.2.4	SARRIÀ-SANT GERVASI	31
4.2.5	GRÀCIA	32
4.2.6	HORTA-GUINARDÓ.....	33
4.2.7	NOU BARRIS	34
4.2.8	SANT ANDREU	36
4.2.9	SANT MARTÍ	37
5.	ACTES DE LES SESSIONS	39
5.1	RELACIÓ DE SESSIONS.....	39
5.2	ACTES	40



5.2.1	LES CORTS.....	40
5.2.2	SANT MARTÍ	41
5.2.3	NOU BARRIS	42
5.2.4	SANT ANDREU (BON PASTOR).....	44
5.2.5	SANTS-MONTJUÏC (LA MARINA).....	45
5.2.6	CIUTAT VELLA	46
5.2.7	SARRIÀ.....	48
5.2.8	HORTA GUINARDÓ (VALL D'HEBRON, SANT GENÍS,...).....	50
5.2.9	SANTS-MONTJUÏC.....	51
5.2.10	GRÀCIA	53
5.2.11	SANT ANDREU	53
5.2.12	SANT MARTÍ (POBLENOU).....	54
5.2.13	NOU BARRIS	55
5.2.14	EIXAMPLE	56
5.2.15	EIXAMPLE	57
5.2.16	HORTA-GUINARDÓ (EL CARMEL).....	58
5.2.17	LES CORTS.....	60
5.2.18	SARRIÀ-SANT GERVASI (LES PLANES)	61
5.2.19	CIUTAT VELLA	62
5.2.20	GRÀCIA (BARRIS DE MUNTANYA).....	64
5.2.21	TREBALLADORS MUNICIPALS	66
5.2.22	ACTE DE CIUTAT	67

0. INTRODUCCIÓ

Durant el procés de redacció del Pla pel Dret a l'Habitatge de Barcelona 2016-2026 es va veure la necessitat de realitzar un moment d'obertura per incloure i comprometre a la ciutadania en la seva creació. Aquest moment de participació es va dur a terme dins del procés de participació del *Pla d'Actuació Municipal: Decidim Barcelona*. Aquesta decisió es va prendre per optimitzar els recursos que estava posant l'ajuntament, no saturar a la ciutadania i donar una major coherència als dos plans.

Per fer-ho es va seguir la mateixa estructura de *Decidim Barcelona*, parlant de propostes al voltant de les quals es buscava el debat i veure el seu grau de suport. Es partia de la proposta del govern, amb 54 propostes, tant a escala de ciutat com a escala de districte. En xifres generals podem resumir el procés en:



Un dels punts destacables d'aquesta iniciativa és que, a partir d'actes a escala molt petita, de barri o districte, s'arribava a les problemàtiques quotidianes de la ciutadania. Un altre acte destacat va ser la realització d'un acte per a treballadors municipals de diferents departaments i empreses municipals. Finalment, també es va celebrar un acte a nivell de ciutat on ciutadania no organitzada, entitats, professionals i personal municipal van poder debatre les propostes al mateix nivell. En comparació al procés de *Decidim Barcelona* en general, les qüestions d'habitatge han protagonitzat:

- 22 cites de 428
- 474 participants presencials d'11.000
- 279 propostes de 10.300
- 5.314 suports de 156.000
- 479 comentaris de 11.561

La proposta més votada va ser una realitzada per un ciutadà: *Regulació del mercat de lloguer*, amb 804 suports a la web i 77 comentaris, sent la cinquena proposta més votada en total a la web.



1. OBJECTIUS

L'objectiu de les sessions era fomentar el debat al voltant de les propostes, mostrar el grau de suport i proposar-ne de noves quan les existents no satisfessin les necessitats detectades. Per voluntat expressa de l'àrea de participació de l'Ajuntament no es buscava el consens o arribar a posicions comunes, així que, a vegades, es presentaven propostes oposades o contradictòries. Es tracta, doncs, d'un procés de *col·laboració* de creació de les polítiques públiques, en el que s'ha consultat a la ciutadania i s'ha garantit que les propostes es tractaran i tindran resposta. D'entrada, hi ha hagut una comprovació de criteris tècnics que garanteixin que és tècnicament possible i que és competència municipal. La decisió final depèn de l'equip de govern i de la negociació per aprovar el Pla d'Actuació Municipal.

1.1 METODOLOGIA

1.1.1 ORGANITZACIÓ DE LES SESSIONS

Es va partir de l'organització de dues sessions a cada districte per garantir que el procés arribés a tot el territori i copsés les problemàtiques específiques de cada districte. Per fer-ho es van diversificar els espais on es duen a terme les trobades per intentar arribar als diferents barris d'uns districtes territorialment molt extensos.

1.1.2 DESENVOLUPAMENT DE LES SESSIONS

Les sessions de districte es duen a terme en dos moments diferenciats. Un primer moment de diagnosi, on en format lliure els assistents podien anunciar i discutir quines eren, a parer seu, les principals necessitats en matèria d'habitatge del districte i de la ciutat. Seguidament es treballaven les propostes, moment que ocupava la major part de la sessió. Segons el nombre d'assistents els participants es dividien en grups, fins a un màxim de tres grups. Cada grup discutia una temàtica diferent (emergència habitacional, rehabilitació o generació d'habitatge assequible), tret de la sessió duta a terme al barri de La Marina que, tot i que es van fer tres grups, era una sessió dedicada exclusivament a emergència habitacional. Al final de cada sessió, si s'havien dividit en grups, es feia una petita posada en comú per part d'algun dels assistents o dels dinamitzadors.

1.1.3 MATERIALS

Els debats comptaven com a suport per al debat amb les propostes en matèria d'habitatge diferenciades per origen (Ajuntament, ciutadà, organització o acte) i àmbit (ciutat o districte). Cada grup treballava només les propostes del seu àmbit, així que cada grup tenia entre 10 i 20 propostes de partida. També comptaven amb fitxes en blanc per crear noves propostes.

Regidoria d'Habitatge

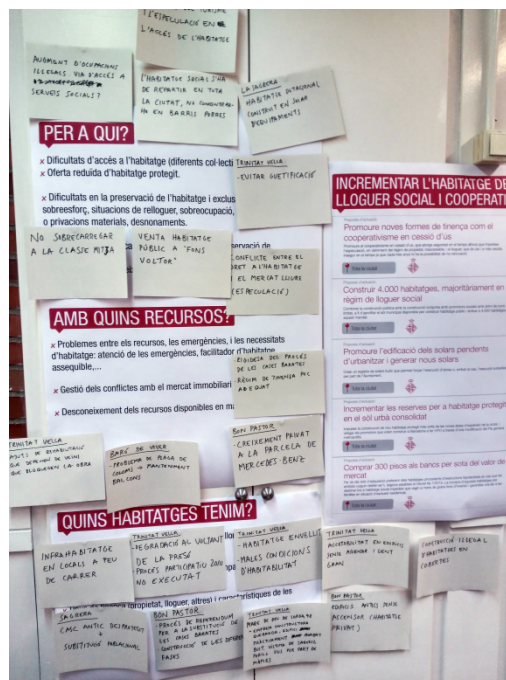
PROMOURE LA FUNCIÓ SOCIAL DE L'HABITATGE I EL SÒL

<p>Proposta d'actuació</p> <p>Crear un cens d'habitatge buit</p> <p>Elaborar un cens per saber on està, de qui és i en quina situació es troba l'habitatge buit. Les dades permetran detectar i contactar els propietaris amb l'objectiu que el lloguin, ja sigui en el mercat o a través de l'Ajuntament.</p> <p>Tota la ciutat</p>	<p>9</p> <p>suports a la web</p>	<p>Proposta d'actuació</p> <p>Mapa de les condicions de l'habitatge</p> <p>12/02/2016 AAV/CIOTA Cooperació</p> <p>Mapa de l'estat dels habitatges de la Barceloneta (turístics i buits)</p> <p>Districte de Ciutat Vella</p>	<p>4</p> <p>suports a la web</p>
<p>Proposta d'actuació</p> <p>Mobilitzar 900 habitatges buits de petits propietaris</p> <p>Difondre l'existència de dos programes municipals orientats a captar pisos buits de petits propietaris, els quals garanteixen el cobrament de rendes i financien la rehabilitació: Habitat 3 i la Borsa d'Habitatge de Lloguer.</p> <p>Tota la ciutat</p>	<p>3</p> <p>suports a la web</p>	<p>Proposta d'actuació</p> <p>Regulació del mercat de lloguer</p> <p>1/02/2016 OSCAR</p> <p>Organisme per avaluar les condicions de vida i el seu preu en base a aquestes condicions</p> <p>Tota la ciutat</p>	<p>414</p> <p>suports a la web</p>
<p>Proposta d'actuació</p> <p>Inspeccionar el parc d'habitatge públic i el patrimoni disponible</p> <p>Impulsar un pla d'inspecció dels 10.500 habitatges públics amb l'objectiu de detectar possibles usos inusuals. Estudiar el patrimoni municipal disponible per detectar usos edificats, immobles desocupats, etcètera.</p> <p>Tota la ciutat</p>	<p>5</p> <p>suports a la web</p>	<p>Proposta d'actuació</p> <p>Reducció de l'IBI al mínim legal</p> <p>05/02/2016 Guay Fawkes</p> <p>Que l'Ajuntament de Barcelona aprovi una reducció de l'IBI fins al mínim legal, alleugerint la pressió fiscal a la qual es veu sotmesa la ciutadania, permetent repercutir la reducció a les rendes dels lloguers i promovent l'activitat econòmica facilitant la vida als solers autònoms, que representen la majoria del teixit empresarial barceloní.</p> <p>Tota la ciutat</p>	<p>25</p> <p>suports a la web</p>
<p>Proposta d'actuació</p> <p>Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte</p> <p>Aplicar la normativa d'habitatge com la Llei pel dret a l'habitatge del 2007, el Decret llei 1/2016, de mesures urgents, i la Llei 24/2015, contra l'emergència habitacional, per posar fi a usos antisocials de l'habitatge per part dels grans propietaris.</p> <p>Tota la ciutat</p>	<p>suports a la web</p>	<p>Proposta d'actuació</p> <p>Promoure la cessió voluntària de 450 pisos buits de grans propietaris d'habitatges</p> <p>Impulsar acords, ja siguin de cessió o de venda per sota de preu de mercat, amb les entitats financeres. En cas de no arribar a acords, caldrà fer servir els instruments legals que permeten sancionar els grans propietaris d'habitatge buit.</p> <p>Tota la ciutat</p>	<p>suports a la web</p>

Exemple del material utilitzat a un dels tallers de Ciutat Vella

1.1.4 **DIAGNOSI**

La persona dinamitzadora conduïa les paraules i anotava en gran format els comentaris dels assistents, creant una diagnosi col·lectiva en temps real. Aquesta diagnosi servia per comprovar les prioritats de les persones assistents.



Exemple de diagnosi del taller realitzat al barri del Bon Pastor

1.1.5 NOVES PROPOSTES

Un cop realitzada la diagnosi, aquesta es creuava amb les propostes existents, exposades al costat, comprovant que hi hagués mesures que solucionessin les problemàtiques detectades. En cas contrari sesuggeria als assistents que fessin una nova proposta.

1.1.6 DETECCIÓ DE DEBATS I SUPORTS

Ja amb les propostes existents i les noves es realitzava una dinàmica per detectar ràpidament el grau de suport (marcat amb un gomet verd) o aquelles propostes que generaven debat i de les quals es volia parlar (marcat amb un gomet groc). A partir d'aquest moment es generava un espai de debat al voltant de les propostes marcades en groc. Si el debat era àgil i s'acabava ràpidament s'interrogava als assistents pels motius que algunes d'aquestes propostes haguessin tingut molt o poc suport.



Exemple de la dinàmica durant un dels tallers de Ciutat Vella

1.1.7 SESSIÓ AMB TREBALLADORS MUNICIPALS

Es va dur a terme una sessió amb treballadors municipals de diferents departaments, districtes i algunes empreses municipals. En aquest cas la dinàmica va ser diferent, ja que tenia lloc en una de les sales nobles de l'Ajuntament de Barcelona i no es disposava de paraments verticals on poder adherir les propostes o les diagnosi. A més, els assistents, encara que alguns no treballassin directament amb temes d'habitatge, tenien un coneixement més ampli i professional de la qüestió.

Per aquests motius es va fer servir una dinàmica de *bola de neu*. Inicialment els assistents es van repartir en quatre grups, que van discutir les propostes i generar-ne de noves, fins a un màxim de sis. Seguidament,

Regidoria d'Habitatge

cada dos grups s'unien en un de sol i havien de seleccionar-ne només sis en total. Finalment, els dos grups s'unien en un de sol, tornant al format plenari, posant en comú les propostes dels dos grups. Tot i que la idea inicial era tornar a seleccionar-ne només sis propostes, no va haver-hi temps suficient. Tot i això la sessió va finalitzar amb de 20 propostes amb un cert grau de prioritització.

1.1.8 ACTE DE CIUTAT

El 2 d'abril va tenir lloc un acte a escala de ciutat on es van poder discutir les propostes. En ser al final del procés (ja s'havien realitzat 18 sessions i quedava tan sols una setmana per tancar la participació via web) va servir per discutir, tant les propostes de l'Ajuntament, com les ciutadanes. La sessió va comptar amb l'assistència de 200 persones i es va desenvolupar amb una primera part expositiva, per part de l'alcaldeessa Ada Colau, el regidor d'habitatge Josep Maria Montaner i Núria Colomé, membre de l'equip que està redactant el Pla d'Habitatge. En la presentació inicial es van exposar les principals mesures de l'Ajuntament i les més votades de la ciutadania. A més a més, també es van mostrar les principals preocupacions de cada districte.

A continuació, els assistents es van dividir en quatre grups, formats per entre 40 i 60 persones, un per cada temàtica a discutir: emergència, ús social de l'habitatge, habitatge assequible i rehabilitació. En cada un d'aquests grups un responsable municipal va resumir el plantejament del govern sobre la qüestió. A continuació una organització experta en la matèria va exposar un contrapunt sobre la qüestió i seguidament es va obrir el debat. En aquell moment, el dinamitzador s'encarregava de dur a terme una acta visual del debat, anotant sobre un panell les intervencions, mentre que una altra persona prenia torns de paraula. Finalment, al plenari les organitzacions convidades van convertir-se en les relatores que van compartir el resum del debat del seu grup.

1.1.9 PROPOSTES WEB I D'ALTRES SESSIONS

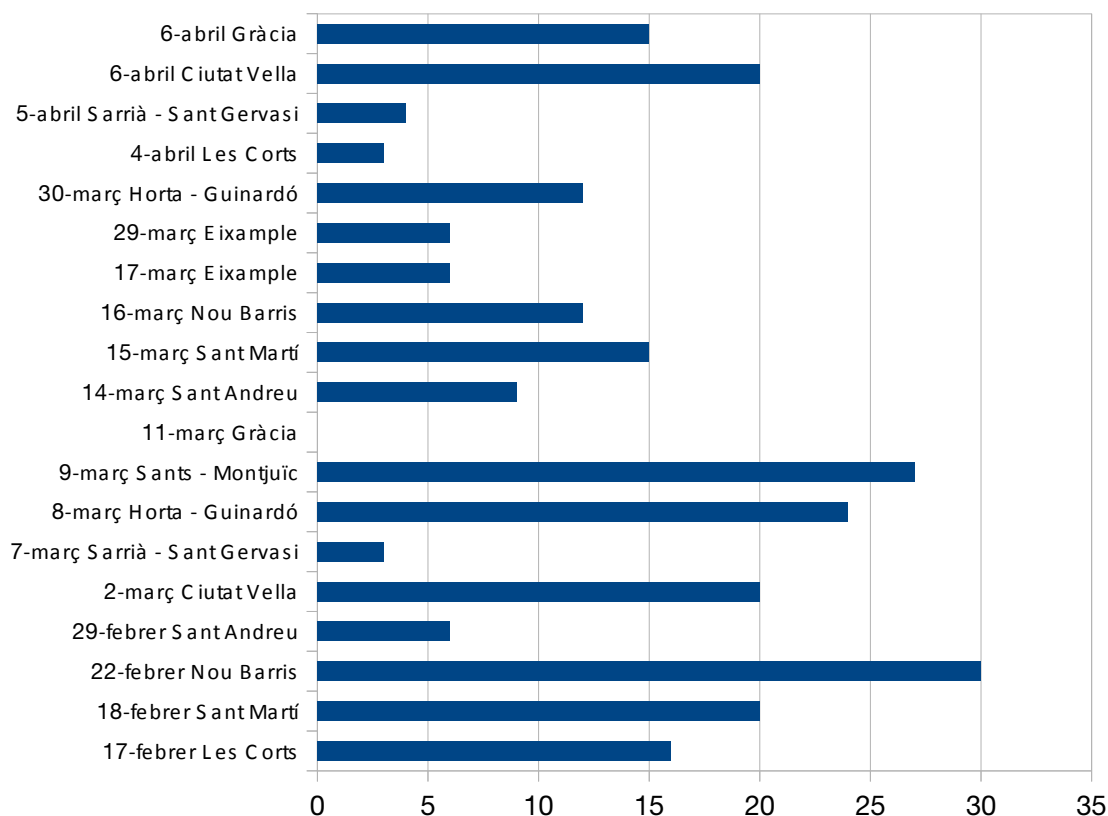
El procés també s'ha enriquit amb les propostes que ciutadania i entitats van realitzar per iniciativa pròpia a la pàgina web, a més de propostes que sortien d'altres cites presencials que no estaven dedicades exclusivament a temes d'habitatge com, per exemple, sessions dedicades a col·lectius concrets com joves, gent gran o persones amb discapacitat podien generar peticions d'habitatge dotacional específic.

2. DESENVOLUPAMENT

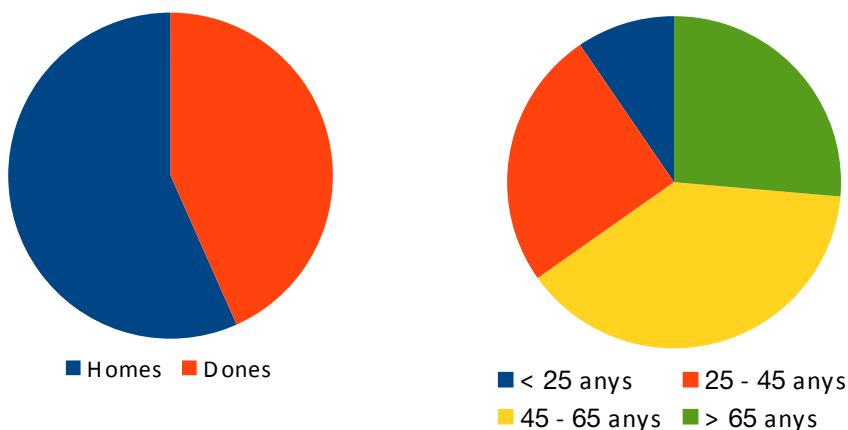
2.1 ACTES DE DISTRICTE

Els 20 actes de districte van tenir un èxit dispar. En un cas, la primera sessió al districte de Gràcia, es va anul·lar la sessió degut a la poca assistència de veïns i veïnes potser per l'hora de la convocatòria (un divendres a les 5 de la tarda). D'altres, com el de la Marina o el primer de Nou Barris, van ser un èxit de convocatòria. Les sessions van aplegar una mitjana de 12,4 persones. A aquest número cal sumar aquelles persones que no van signar el full d'assistència o no van romandre durant tota la sessió. A més a més, en tots els actes hi havia sempre personal municipal que no ha estat comptabilitzat en aquestes xifres: consellers de districte, directors de l'Oficina d'Habitatge del Districte i tècnics del districte entre d'altres. En algunes de les sessions els consellers o regidors de districte, o els directors de l'oficina d'habitatge del districte, van realitzar una introducció breu a la matèria. D'altra banda, dos regidors de districte, Gala Pin (Ciutat Vella) i Josep Maria Montaner (Sant Martí) també van assistir a les sessions del seu districte.

Pel que fa a dades demogràfiques, un 56,67% dels assistents eren homes i un 43,33% dones. Per franges d'edat, un 9,52% menors de 25 anys, un 25,27% entre 25 i 45 anys, un 38,83% entre 45 i 65 anys i un 26,37% més de 65 anys. Tot i que en algunes sessions es va demanar d'edat dels assistents en la majoria dels casos s'ha dut a terme per estimació del dinamitzador.



Nombre d'assistents per sessió



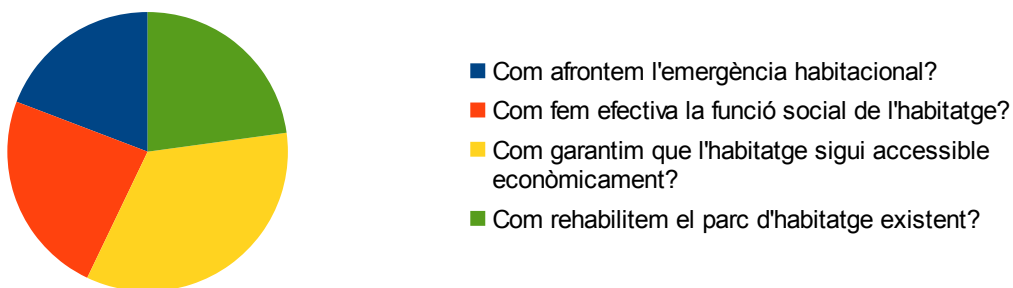
Assistents per sexe i franges d'edat

2.2 ACTE AMB TREBALLADORS MUNICIPALS

L'edifici de Sant Jaume de l'Ajuntament de Barcelona va acollir, el 17 i el 18 de març, una sèrie de sessions de participació al voltant del PAM per a treballadors municipals. Una d'elles, la celebrada el 17 de març, es va dedicar a temes d'habitatge. Van assistir 26 treballadors municipals de les àrees d'Ecologia Urbana, IMI, Drets de ciutadania, participació, IMH, Recursos, Recursos Humans i Organització, IBE, Seguretat i Prevenció, Drets socials, IMEB, Barcelona Activa i ICUB; i departaments dels districtes de Ciutat Vella, Sant Andreu, Nou Barris i Eixample.

2.3 ACTE DE CIUTAT

Es van inscriure 230 persones a la jornada, un 68,56% de les quals deia fer-ho a títol individual, és a dir, no representaven a cap entitat o no eren treballadors municipals. Les persones participants es van repartir en els grups de debat de la següent manera:



3. RESULTATS GLOBAIS

El govern municipal ha treballat, fins ara, 335 propostes en matèria d'habitatge que ha resumit en 61 actuacions, 23 de les quals són a escala de ciutat i 38 a escala de districte. 12 d'aquestes actuacions són noves, mentre moltes de les altres han patit modificacions o ja incorporaven el que demanaven les propostes que han sortit durant el procés.

A continuació desgranem una de les noves actuacions de ciutat, a manera d'exemple per mostrar com s'han incorporat propostes d'origen divers.

Actuació:

- **Crear un fons de garantia públic per a temes d'habitatge**

Crear un fons econòmic municipal que garanteixi el cobrament de rendes als propietaris que cedeixen els seus pisos en lloguer social, un fons que pugui finançar projectes de noves cooperatives i faciliti obres de rehabilitació de les comunitats de propietaris amb menys recursos.

Propostes que agrupa:

- Crear un fons de garantia públic per a temes d'habitatge (Acte presencial)

Crear un fons de garantia públic per a temes d'habitatge (avals en lloguer, préstecs per a rehabilitació...) vinculat als ingressos de les persones.

- Ajuntament amb funcions immobiliàries (Acte presencial)

Que l'Ajuntament doni facilitats als propietaris com ara exempcions fiscals que possibiliten el lloguer social i faci front als desperfectes. Que l'Ajuntament faci mediació entre la gent i els propietaris.

- Buscar noves formes de finançament per a aconseguir habitatge (Acte presencial)

- Banca municipal/Vivenda pública social de lloguer (Ciudadà individual)

Banca municipal: L'objectiu és competir amb la gran banca atorgant préstecs per a cooperatives, i préstecs a molt baix interès per a iniciatives empresarials sostenibles. Creació de vivendes públiques socials en règim de lloguer com a dret fonamental dels ciutadans.

- Que l'administració actuï de forma subsidiària quan la propietat no té mitjans per rehabilitar (Acte presencial)

- Promoure altres línies de finançament en matèria d'habitatge (Acte presencial)

- Ajuts estables al pagament del lloguer (Ajuntament). Disposar d'ajuts permanents al pagament del lloguer per evitar desnonaments i permetre que el propietari cobri les seves rendes. Més del 80% dels desnonaments de Barcelona estan vinculats a les dificultats per pagar el lloguer.



3.1.1 PROPOSTES NOVES

Aquestes són les 12 propostes, tant a escala de ciutat com a escala de districte, que s'han creat arran de les propostes recollides durant el procés.

Promoure l'establiment de límits en el preu dels lloguers

La regulació del mercat de lloguer pot servir com a mecanisme de control de l'especulació immobiliària. D'altra banda, aquesta regulació podria lluitar contra la inseguretat que provoquen els augments dels preus de l'habitatge en una ciutat amb una alta demanda residencial com és el cas de Barcelona. Malgrat que la regulació no és competència municipal, des de l'Ajuntament s'instarà als responsables a regular aquesta temàtica.

Crear un fons de garantia públic per a temes d'habitatge

Crear un fons econòmic municipal que garanteixi el cobrament de rendes als propietaris que cedeixen els seus pisos en lloguer social, un fons que pugui finançar projectes de noves cooperatives i faciliti obres de rehabilitació de les comunitats de propietaris amb menys recursos.

Millorar la tasca de l'administració per garantir el dret a l'habitatge

Treballar per a una millor ordenació dels serveis i un major grau de coordinació entre administracions. També es proposa que els impostos provinents de l'àmbit de l'habitatge es destinin a millorar les polítiques d'habitatge.

Promoure noves formes de tinença d'habitatge als districtes

Promoure noves formes d'habitatge com el cooperativisme en cessió d'ús, que representa una alternativa segura al règim de propietat/lloguer alhora que s'impedeix l'especulació.

Promoció de la masoveria urbana al Districte de Sarrià-Sant Gervasi

La masoveria urbana consisteix a ajuntar persones amb dificultats d'accés a l'habitatge, amb cases que necessiten reformes o manteniment. Per aconseguir-ho caldrà elaborar un cens de cases no utilitzades i promoure de la seva rehabilitació pels objectius anteriors. L'objectiu és incorporar el projecte del districte de Sarrià-Sant Gervasi a una xarxa de masoveria urbana a escala de ciutat.

Programa d'ajuts per a la rehabilitació i millora dels habitatges

Programa d'ajuts per a la rehabilitació i millora dels habitatges prestant especial atenció a la rehabilitació de l'interior dels habitatges i a les actuacions que milloren l'accessibilitat i/o l'eficiència energètica.

Generar habitatge assequible anivellant cornises i transformant l'ús de plantes baixes i locals

Augmentar els recursos d'allotjament de la ciutat transformant l'ús de locals comercials en plantes baixes habitables per persones amb mobilitat reduïda, i pujant l'alçada dels immobles que queden entre dos edificis més alts.

Regidoria d'Habitatge

Mobilització d'habitatges buits al Districte de Ciutat Vella

Agilitzar els tràmits necessaris per poder ocupar els pisos buits del districte.

Revisar els criteris de territorialitat en l'adjudicació de vivendes socials

Adjudicar pisos socials a la mateixa zona on ja viu el destinatari i ja hi té el seu entorn social. D'aquesta manera s'evitaria desarrelar-lo i aïllar-lo si se l'envia a un lloc molt allunyat del seu entorn.

Incentivar una política pública d'habitatge públic a la Rambla

Incentivar una política pública d'habitatge públic a la Rambla i el seu entorn. Per tal que la Rambla esdevingui de nou un espai viu i ciutadà és necessari que hi hagi veïns i veïnes i, per això, cal incentivar les polítiques de lloguer públic.

Garantir el dret a l'habitatge

Promoure un canvi de la Llei d'Arrendament Urbans.

Simplificar els tràmits i millorar la informació dels serveis en matèria d'habitatge

Impulsar una campanya informativa, sota el paraigua del dret a l'habitatge, que difongui els diferents serveis que es presten a les oficines d'habitatge (ajuts al pagament, a la rehabilitació, infrahabitatge, mediació residencial, emergència habitacional...). Dins aquesta campanya es contempla la creació d'una plataforma web que, amb criteris de màxima transparència, faciliti l'accés a la informació a la ciutadania en temes d'habitatge. Amb l'objectiu de millorar l'eficiència i coordinació entre diferents serveis que intervenen en la problemàtica d'habitatge, també es durà a terme la revisió dels circuits i protocols d'actuació existents, que intentaran simplificar la documentació necessària per accedir als diferents tràmits.

3.1.2 CONCLUSIONS

D'entrada cal recordar que la participació d'aquest pla s'ha dut a terme en el marc del procés participatiu del Pla Municipal. Això ha suposat una major coherència en l'acció de l'Ajuntament, s'ha evitat una duplictat de canals de participació i s'ha elaborat el Pla pel Dret a l'Habitatge a la vegada que les propostes d'habitatge del Pla Municipal.

Cal destacar positivament el grau d'obertura del procés a la ciutadania en general respecte a la participació realitzada durant el Pla de l'Habitatge de Barcelona 2008-2016. Aquest darrer pla es va articular al voltant del Consell de l'Habitatge Social de Barcelona i hi van participar "el conjunt dels membres i organismes del Consell de l'Habitatge Social, els grups municipals de l'Ajuntament, els Regidors i Regidores de Districte, els Gerents de Districte i els diferents àmbits i nivells de l'administració municipal i de la Generalitat, així com del Consorci Metropolità d'Habitatge i de la Síndica de Barcelona".

També ha estat una novetat la inclusió dels treballadors municipals sense distingir de quina àrea venien o la seva posició en la jerarquia municipal. Això ha aportat la riquesa d'un coneixement que normalment no s'aprofita. Un altre fet destacable és que la majoria de sessions barrejaven ciutadania en general i experts municipals, apoderant el primer grup en qüestions d'habitatge i acostant els professionals a les problemàtiques quotidianes de la ciutadania.

D'altra banda, el fet de realitzar la participació juntament amb el Pla Municipal ha obligat a encaixar les sessions de participació sobre habitatge en una agenda amb molts altres actes, fet que ha condicionat la possibilitat d'una participació globalment major.

A la vegada, el calendari ha suposat que la participació es produís en un moment intermedi del Pla pel Dret a l'Habitatge, mentre la diagnosi i les propostes estaven en fase de desenvolupament. Això ha afavorit que el debat hagi girat en gran part, al voltant de les propostes del Pla Municipal i en escenaris més oberts.

Aquest ha estat un procés complex i únicament consultiu, ja que les propostes recollides havien de ser avaluades posteriorment per govern i oposició. Per la mateixa raó, i seguint les directrius del Pla Municipal, tampoc es buscaven consensos, pel que era possible que es recollissin propostes oposades.

Sobre la qualitat del debat, cal destacar les oportunitats que oferia l'ús de la pàgina web *decidim.barcelona.com* a receptor de totes les propostes, fet que ha permès incorporar a temps real les propostes de persones individuals que no assistien a les cites presencials i les que sortien en cites d'altres temes (joves, gent gran, discapacitats...). Per aprofitar aquest fet en les cites presencials es treballava amb les propostes actualitzades el mateix dia.

En canvi, el fet que les propostes fossin molt breus i que no hi hagués una manera de plasmar el debat presencial en la plataforma web suposava una multiplicació de propostes similars. També una de les queixes recurrents era que hi havia poca concreció en algunes de les mesures.

Malgrat les coses que caldria millorar en futurs processos similars, el resultat final és destacable si es té en compte la mida i diversitat de la ciutat i els condicionants de partida. L'impacte que ha tingut el procés sobre les propostes del Pla Municipal és indiscutible, generant-ne de noves i modificant-ne algunes.

4. LLISTAT D'ACTUACIONS

A continuació s'enumeren les actuacions en matèria d'habitatge del Pla Municipal resultants indicant les propostes del procés que recullen.

4.1 PROPOSTES A NIVELL DE CIUTAT

1. Promoure l'establiment de límits en el preu dels lloguers

La regulació del mercat de lloguer pot servir com a mecanisme de control sobre l'especulació immobiliària. D'altra banda, aquesta regulació podria lluitar contra la inseguretats que provoquen els augments dels preus de l'habitatge en una ciutat amb una alta demanda residencial com és el cas de Barcelona. Malgrat que la regulació no és competència municipal, des de l'Ajuntament s'instarà als responsables a regular aquesta temàtica.

- Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte.

Regidoria d'Habitatge

- Prohibir l'increment de preus del lloguer si l'edifici ha rebut una ajuda pública.
- Vivendes amb lloguers més baixos.
- Limitar el preu del metre quadrat dels habitatges.
- Donar suport als inquilins sense contracte de lloguer perquè denunciïn.
- Establir la pròrroga obligatòria dels lloguers.
- Regulació del mercat de lloguer.
- Regular el preu del lloguer.
- Regularitzar el mercat de relloguer/compartir pis.
- Crear un cens d'APIs/gestors/administradors de finques.
- Implementar mecanismes de control sobre l'especulació immobiliària.
- Regulació d'Habitatges mitjançant la intermediació de l'Ajuntament (RHAB).
- Regular el preu i les condicions del lloguer d'habitatge per evitar que el preu no es reguli i depengui únicament de l'oferta i la demanda.

2. **Crear un fons de garantia públic per a temes d'habitatge**

Crear un fons econòmic municipal que garanteixi el cobrament de rendes als propietaris que cedeixen els seus pisos en lloguer social, un fons que pugui finançar projectes de noves cooperatives i faciliti obres de rehabilitació de les comunitats de propietaris amb menys recursos.

- Crear un fons de garantia públic per a temes d'habitatge.
- Ajuntament amb funcions immobiliàries.
- Buscar noves formes de finançament per a aconseguir habitatge.
- Banca municipal/Vivenda pública social de lloguer.
- Que l'administració actuï de forma subsidiària quan la propietat no tingui mitjans per rehabilitar.
- Promoure altres línies de finançament en matèria d'habitatge.
- Establir ajuts estables al pagament del lloguer.

3. **Millorar la tasca de l'administració per garantir el dret a l'habitatge**

Treballar per a una millor ordenació dels serveis i un major grau de coordinació entre administracions. També es proposa que els impostos provinents de l'àmbit de l'habitatge es destinin a millorar les polítiques d'habitatge.

- Millorar la coordinació entre els departaments d'Habitatge de la Generalitat i l'Ajuntament de Barcelona.
- Dur a terme una gestió metropolitana de l'habitatge.
- Implementar un expedient únic eficaç i ordenar els serveis actuals per donar resposta a totes les necessitats.

4. **Generar habitatge assequible anivellant cornises i transformant l'ús de plantes baixes i locals**

Augmentar els recursos d'allotjament de la ciutat transformant l'ús de locals comercials en planta baixa per a persones amb mobilitat reduïda, i pujant l'alçada dels immobles que queden entre dos edificis més alts.

- Construcció d'habitatges en àtics o terrasses.
- Revisar la normativa d'habitatges en planta baixa.
- Habitatges accessibles per persones amb mobilitat reduïda.

Regidoria d'Habitatge

5. Promoure noves formes de tinença i estudiar solucions habitacionals innovadores

Promoure el cooperativisme en cessió d'ús, la masoveria urbana i el *cohousing*, noves fórmules que donen seguretat en el temps alhora que impedeixen l'especulació, en detriment del règim de propietat, inaccessible, i el de lloguer, que és car i a més resulta insegur en el temps ja que cada tres anys hi ha la possibilitat de no-renovació. També es planteja estudiar la posada en marxa de noves solucions habitacionals com poden ser l'habitatge compartit entre col·lectius amb necessitats diverses (per exemple entre gent gran i gent jove) o el lloguer d'habitacions amb garantia de l'administració. En definitiva, apostar per nous projectes d'habitatge que tinguin en compte la flexibilitat de l'habitatge per adaptar-se a les diferents necessitats al llarg de la vida de l'usuari, combinant espais de convivència públics i privats.

- Noves solucions d'habitatge per a la gent gran.
- Programa per compartir pis gent gran i gent jove.
- Nous projectes de vivendes.
- Polítiques d'habitatge per a joves.
- Crear una llar per a gent gran tipus cooperativa integral en espai cedit per l'Ajuntament.
- Promoure la barreja de tipus d'habitatge.
- *Cooperativitzar* les comunitats de propietaris.
- Promoure noves formes de tinença com el cooperativisme en cessió d'ús.
- Cessió d'ús per fer vivenda en format cohabitatge pels ciutadans de 50-70 anys
- Crear una oficina regulada d'intercanvi d'habitatge.
- Llicència preconcedida per flexibilitat de l'habitatge.
- Facilitar l'accés a l'habitatge amb una xarxa de masoveria urbana municipal.
- Fomentar la creació d'espais autogestionats i cooperatius amb serveis comuns per a la gent gran.
- Adaptar el *HousingFirst*, com a alternativa d'habitatge.
- Programa per a compartir habitatge amb visitants.
- Habitatges per a estudiants i nous vinguts, habitatges provisionals o definitius de lloguer al Port de Barcelona.

6. Construir habitatges, majoritàriament en règim de lloguer social

Combinar la construcció pública amb la construcció conjunta amb promotors socials amb ànim de lucre limitat, amb l'objectiu d'aprofitar el sòl municipal disponible per construir habitatge públic i arribar a 4.000 habitatges durant aquest mandat. La construcció d'aquests habitatges ampliarà el parc d'habitatge de lloguer assequible per donar resposta a les necessitats d'accés a l'habitatge dels diferents col·lectius.

- Garantir un habitatge digne per a tothom.
- Agilitzar l'adjudicació de pisos (que sol trigar entre 1 i 3 anys).
- Parc municipal d'habitatges de lloguer.
- Construcció de nous habitatges a la parcel·la per generar habitatge assequible o per a familiars.
- Incrementar el parc d'habitatge social a la ciutat i fer-ho més accessible.
- Augmentar el percentatge d'habitatges de protecció per a persones del territori.
- Construir 4.000 habitatges, majoritàriament en règim de lloguer social.
- Incrementar oferta de vivenda social mitjançant nova construcció i la transformació d'habitatges de la SAREB o d'altres entitats bancàries.
- Implementació de programes d'habitatge social en l'àmbit metropolità.

Regidoria d'Habitatge

7. Oferir ajuts estables al pagament del lloguer

Disposar d'ajuts permanents al pagament del lloguer per evitar desnonaments i permetre que el propietari cobri les seves rendes, flexibilitzant els requisits d'accés per tal d'adaptar-los a les característiques de la ciutat (preu de lloguer, avals, fiança...), i donant resposta a qui més ho necessita. En aquest sentit cal recordar que més del 80% dels desnonaments de Barcelona estan vinculats a les dificultats per pagar el lloguer.

- Reforçar els ajuts pel lloguer dels habitatges.
- Promoure que els ajuts socials per a lloguer prioritzin les famílies amb infants a càrrec.
- Accés a la Vivenda.
- Lloguer vitalici a la gent gran.
- Ajuts estables al pagament del lloguer.
- Suport per cobrir despeses d'entrada a nou lloguer en casos de precarietat econòmica a fons perdut o retornable a cost zero.
- Flexibilitzar els requisits per rebre ajuts socials.
- Lloguer social per a famílies en situació extrema.

8. Donar resposta a les necessitats habitacionals dels col·lectius en situació de vulnerabilitat

Durant els darrers anys, els pocs habitatges socials disponibles s'han dedicat en gran mesura a real·lotjar persones desnonades. Per aquest motiu, cal impulsar l'adjudicació d'almenys 2.000 habitatges públics per ser destinats a contingents especials com ara famílies monoparentals, dones víctimes de violència de gènere, persones amb discapacitats, famílies en condicions d'amuntegament, gent gran, joves i famílies en risc d'exclusió residencial a causa de la seva vulnerabilitat econòmica.

- Habitatge per a joves.
- Millorar l'atenció a les persones en situació de vulnerabilitat.
- Incrementar la proporció de pisos adaptats en les noves promocions d'habitatge públic.
- Promoure els habitatges adaptats i dimensionats a la gent gran.
- Creació d'una borsa d'habitatge social accessible per als col·lectius més vulnerables i equilibrat des d'una òptica territorial.
- Permetre l'accés al sòl per persones amb dificultats d'inclusió social.
- Borsa d'habitatges accessibles.
- Establir polítiques de protecció per a dones per combatre la proliferació dels pisos turístics.
- Oferir més habitatge amb protecció adreçat a les persones amb discapacitat.
- Adjudicar 2.000 habitatges públics a col·lectius en situació de vulnerabilitat.
- Incorporar com a criteri i fer valdre el principi de l'interès de l'infant.
- Les polítiques socials d'habitatge han de ser prioritàries pel govern municipal.
- Facilitar l'habitatge a les persones que vénen d'altres països a Barcelona.
- Incrementar l'oferta d'habitatge social.
- Ampliar l'anàlisi a l'entorn familiar per accedir a habitatges socials.
- Crear un parc municipal d'habitatges permanent i adaptat a les necessitats de discapacitats amb suport social públic.
- No privatitzar l'ajuda pública en habitatge.
- Habitatges per a persones amb discapacitat intel·lectual.
- Canviar criteris d'accés al HPO.



Regidoria d'Habitatge

- Crear pisos tutelats per a joves amb discapacitat.
- Ajudar en l'accés a l'habitatge a persones sense ingressos i/o sense papers.
- Habitatges per a persones amb discapacitat al barri en un entorn accessible.

9. Àrees de rehabilitació especial que impedeixin l'expulsió dels veïns

Facilitar la conservació dels centres històrics i evitar-ne l'expulsió dels veïns. És urgent protegir els habitatges habituals de l'arribada de fons d'inversió que tenen com a objectiu convertir els pisos en apartaments turístics o oficines, aplicant totes les mesures previstes a la Llei 8/2013 de Rehabilitació, Regeneració i Renovació Urbana.

- Facilitar la continuïtat en els barris dels veïns i permetre el seu creixement.
- Campanya de suport i dignificació a les comunitats de veïnes.
- Prioritzar la rehabilitació dels entorns amb més patologies i pitjors indicadors socials.
- Promoure la rehabilitació a gran escala.
- Utilitzar instruments existents, com les ITES, per aprofundir en el coneixement del parc construït i detectar les necessitats de millora.
- Crear àrees de rehabilitació especial que impedeixin l'expulsió dels veïns.
- Donar a conèixer i aplicar les mesures previstes a la Llei de les 3R (Llei 8/2013 de 26 de juny, de Rehabilitació, Regeneració i Renovació Urbana).

10. Incloure la rehabilitació en els plans d'ocupació adreçats a persones en atur

La rehabilitació és un important nínxol d'ocupació fàcilment accessible per als treballadors que van treballar en la construcció i que, amb l'esclat de la bombolla immobiliària, es van quedar sense feina. Des de l'administració es fomentarà la promoció de projectes d'inserció laboral per a desenvolupar tasques de manteniment i rehabilitació de les finques públiques.

- Incentius o ajuts per a la reforma d'habitatges.
- Promoure projectes d'inserció laboral per detectar espais públics que necessiten manteniment o per detectar persones sense llar.
- Pla Habitatge Sostenible (-atur, -cost energètic, +sostenibilitat)
- Incloure la rehabilitació en els plans d'ocupació adreçats a persones en atur.

11. Mesures per revertir les situacions d'infrahabitatge

Incorporar partides estables en les convocatòries anuals d'ajuts a la rehabilitació per revertir condicions d'infrahabitatge com ara humitats, manca aïllament tèrmic, etcètera.

- Ajuts a la rehabilitació per revertir les situacions d'infrahabitatge.

12. Intervenir en els habitatges ocupats

Impulsar un pla d'intervenció en les ocupacions a precari que permeti actuar de manera diferenciada davant les distintes situacions: ocupacions que generen molèsties en la comunitat, ocupacions com a resultat d'estafa, ocupacions amb presència de màfies, etcètera, per tal de garantir la bona convivència veïnal.

- Legalitzar pisos ocupats.
- Crear una associació de víctimes de les màfies okupes.

Regidoria d'Habitatge

- Intervenir en els habitatges ocupats.
- Ocupació.
- Garantir la protecció dels veïns en habitatges ocupats.

13. Prevenir i intervenir en els desnonaments

Contactar amb els jutjats per conèixer processos de desnonament al més aviat possible i poder desenvolupar una feina de mediació amb els propietaris per arribar a una solució justa per a les dues parts. Si no es pot evitar la pèrdua de l'habitatge, cal garantir la presència municipal en el moment del desnonament amb l'objectiu d'intermediar i garantir el reallotjament digne, prenent especial cura dels casos en els quals hi ha presència d'infants i gent gran.

- Protecció vers el desnonament en persones d'edat.
- Establir mesures per minimitzar l'impacte en casos de desnonament de famílies amb infants.
- Implicar els jutges en els casos d'habitatge.
- Prevenir i intervenir en els desnonaments.

14. Ampliar els criteris d'accés als pisos que adjudica la Mesa d'Emergència

Modificar el Reglament d'accés a la Mesa d'Emergència per garantir el reallotjament digne de totes les persones que ho necessitin, en funció dels criteris d'exclusió residencial que determina la nova Llei 24/2015, contra l'emergència habitacional.

- Informació més accessible sobre emergència habitacional.
- Criteris d'accés als pisos que adjudica la Mesa d'Emergència.
- Distribuir els habitatges d'emergència per la ciutat.

15. Inspeccionar el parc d'habitatge públic i el patrimoni disponible

Impulsar un pla d'inspecció dels 10.500 habitatges públics amb l'objectiu de detectar possibles usos fraudulents. Estudiar el patrimoni municipal disponible per detectar sòls edificables, immobles desocupats, etcètera.

- Recuperar edificis del'ajuntament no utilitzats com a vivendes.
- Diagnòsica física i social dels edificis.
- Inspeccionar el parc d'habitatge públic i el patrimoni disponible.
- Revisió del preu del lloguer social en contractes a habitatges públics.
- Control habitatges buits VPO.

16. Mobilitzar els habitatges buits de petits propietaris

Difondre l'existència de programes municipals orientats a captar pisos buits de petits propietaris que garanteixen el cobrament de rendes i el finançament de la rehabilitació: programa de cessió i borsa d'habitatge de lloguer. L'objectiu de la campanya de difusió és mobilitzar 900 habitatges buits distribuïts per tota la ciutat.

- Que les iniciatives de mobilitzar 900 habitatges buits de petits propietaris es faci sempre des de la voluntarietat.
- Mobilitzar 900 habitatges buits de petits propietaris.
- Promoció del lloguer d'habitatge per a ús social.

Regidoria d'Habitatge

- Promoure la cessió voluntària de 450 pisos buits de grans propietaris d'habitatges.
- Habitatges per a estudiants i nousvinguts, habitatges provisionals o definitius de lloguer al Port de Barcelona.

17. Incrementar les reserves per a habitatge protegit en el sòl urbà consolidat

Impulsar la construcció de nou habitatge protegit més enllà de les noves àrees d'expansió de la ciutat amb l'objectiu d'acomplir els objectius de *Solidaritat Urbana* recollits a la Llei 18/2007. Obligar els promotors que volen construir a Barcelona a fer HPO a través d'una modificació del Pla General Metropolità. Promoure l'edificació dels solars pendents d'urbanitzar i generar nous solars a partir de la creació d'un registre de solars buits que permeti forçar l'execució d'obres o, arribat el cas, l'execució subsidiària per part de l'Ajuntament.

- Augmentar el percentatge de promoció pública en àmbits de transformació urbanística.
- Exigir un percentatge de lloguer social en promocions privades individuals.
- Permetre la divisió horitzontal de la parcel·la per permetre generar habitatge assequible o per a familiars.
- Incrementar les reserves per a habitatge protegit en el sòl urbà consolidat.
- Promoure l'edificació dels solars pendents d'urbanitzar i generar nous solars.
- Exigir a l'Ajuntament que exerceixi el principi de *Solidaritat Urbana* que estableix l'article 76 de la Llei 18/2007.

18. Crear un cens d'habitatge buit

Elaborar un cens per saber on està, de qui és i en quina situació es troba l'habitatge buit. Les dades permetran detectar i contactar els propietaris amb l'objectiu que el lloguin, sigui en el mercat o a través de l'Ajuntament.

- Estudi i regulació parc d'habitatges buits o ocupats.
- Crear un cens d'habitatge buit.
- Fer un cens d'edificis, locals i pisos buits propietat de les administracions.
- Fer un cens d'edificis, locals i pisos buits propietat de les administracions.
- Generar un cens de pisos buits de la ciutat de Barcelona definint la procedència (particular, gran tenidor, banc), la situació d'habitabilitat (buit o ocupat), l'estat físic (habitacle o necessita rehabilitació) i la ubicació.

19. Bonificar la rehabilitació energètica dels edificis i la reducció de la petjada ecològica dels projectes de construcció i rehabilitació.

Promoure l'ús de materials sostenibles en els processos de rehabilitació i construcció i bonificar la rehabilitació dels immobles d'acord amb nivell de rendes per garantir l'accés als ajuts per part dels qui més ho necessiten.

- Inspecció tècnica d'edificis.
- Promoure la rehabilitació a gran escala.
- Utilitzar instruments existents, com les ITES, per aprofundir el coneixement del parc construït i detectar les necessitats de millora.
- Ajuts per a la rehabilitació d'habitatges.



Regidoria d'Habitatge

- Rehabilitació d'edificis.
- Bonificar la rehabilitació energètica dels edificis i la reducció de la petjada ecològica dels projectes de construcció i rehabilitació.
- Pla Habitatge Sostenible (-atur, -cost energètic, +sostenibilitat).

20. Ajuts per millorar la funcionalitat i l'accessibilitat de l'interior dels habitatges

Incorporar en la convocatòria 2016 ajuts a la rehabilitació de l'interior dels habitatges, mantenint i fomentant l'ajut a la instal·lació dels ascensors per garantir l'accessibilitat dels col·lectius amb dificultat de mobilitat. Aquests ajuts anirien destinats tant per fer reformes relacionades amb l'envelliment dels usuaris com per a millores d'estalvi energètic.

- Obligar als propietaris que els edificis siguin accessibles.
- Ajudes a les millores en els interiors d'habitatges i també millores d'eficiència energètica.
- Facilitar ajuts en els casos de despeses vinculades a obres de seguretat de l'edifici.
- Engagar un pla municipal per promoure la instal·lació d'ascensors a edificis vells.
- Promoure la rehabilitació dels habitatges i adequar-los a les necessitats de les persones amb dificultats de mobilitat.
- Millorar l'habitabilitat de les vivendes.
- Ajuts per a adaptacions tècniques dels habitatges.
- Ajuts per millorar la funcionalitat i l'accessibilitat de l'interior dels habitatges.
- Que l'administració actuï de forma subsidiària quan la propietat no té mitjans per rehabilitar.
- Forçar la instal·lació d'ascensors en els casos necessaris.
- Simplificar els tràmits per sol·licitar ajuts i instal·lar l'ascensor.
- Incentius o ajuts per a la reforma d'habitatges.
- Aïllament tèrmic dels habitatges.
- Ajuts per a la rehabilitació interior d'habitatges.
- Instal·lació d'ascensors en comunitats.
- Ampliar el termini per demanar ajuts a la rehabilitació.
- Rehabilitació i adequació d'habitatges de gent gran.
- Promoure habitatges adaptats.
- Instal·lar ascensors, millorar l'accessibilitat i ajudar en la rehabilitació d'edificis amb persones grans i vulnerables.
- Instal·lació d'ascensors.
- Ajudes a la rehabilitació d'habitatges vells.
- Accessibilitat obligada a totes les finques.

21. Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte.

Aplicar la normativa d'habitatge com la Llei pel Dret a l'Habitatge del 2007, el Decret Llei 1/2015, de mesures urgents, i la Llei 24/2015, contra l'Emergència Habitacional, per posar fi a usos antisocials de l'habitatge com poden ser la violència immobiliària, l'especulació, les males pràctiques com a arrendadors, els pisos pastera, etc.



Regidoria d'Habitatge

- Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte.
- Controlar i fer un seguiment de les immobiliàries.
- Supervisió per part de les institucions públiques de les empreses que gestionen les promocions d'habitatge de protecció oficial.
- Control total sobre els *Pisos Pastera*.
- Sancionar a les empreses subministradores davant l'incompliment de la Llei 24/2015.
- Controlar la proliferació de pisos turístics.
- Donar suport als inquilins sense contracte de lloguer perquè denunciïn.
- Implicar els jutges en els casos d'habitatge.
- Donar a conèixer i aplicar les mesures previstes a la Llei de les 3R (Llei 8/2013 de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbana).
- Protecció legal per a les comunitats de veïns que denunciïn els bancs amb habitatges buits.
- No autoritzar la compravenda d'immobles procedents de bancs rescatats a fons voltors.
- Regular el mercat de compra d'habitatge.
- Obligar a l'ús dels habitatges buits.
- Elaborar una llista pública de propietaris que acumulen denúncies per abusos o males pràctiques com arrendadors.
- Ampliar la categoria de violència immobiliària.
- Publicitar la Llei 24/2015.
- Visibilitzar i donar coneixement de la Llei 24/2015 a tota la ciutadania mitjançant una campanya informativa.
- Exigir a l'Ajuntament que exerceixi el principi de Solidaritat Urbana recollit a l'article 76 de la Llei 18/2007.
- Crear un consorci d'Habitatge Sostenible de Barcelona.
- Estudiar mesures legals que obliguin als bancs que són propietaris de pisos perquè paguin les despeses de la comunitat o facin les obres de manteniment necessàries.

22. Comprar 300 pisos als bancs per sota del valor de mercat

Fer ús del dret d'adquisició preferent dels habitatges procedents d'execucions hipotecàries en cas que les entitats vulguin desfer-se'n, segons estableix el Decret Llei 1/2015. La compra d'aquests habitatges per destinar-los a habitatge social impedeix que vagin a mans de grans fons d'inversió i garanteix una llar a les famílies en situació d'exclusió residencial.

- Comprar 300 pisos als bancs per sota del valor de mercat

23. Simplificar els tràmits i millorar la informació dels serveis en matèria d'habitatge

Impulsar una campanya informativa, sota el paraigua del dret a l'habitatge, que difongui els diferents serveis que es presten a les oficines d'habitatge (ajuts al pagament, a la rehabilitació, infrahabitatge, mediació residencial, emergència habitacional...). Crear una plataforma web que, amb criteris de màxima transparència, faciliti l'accés a la informació a la ciutadania en temes d'habitatge. Amb l'objectiu de millorar l'eficiència i coordinació entre diferents serveis que intervenen en la problemàtica d'habitatge, es durà a terme la revisió dels circuits i protocols d'actuació existents, que intentaran simplificar la documentació requerida per accedir als diferents tràmits.



Regidoria d'Habitatge

- Realitzar una major divulgació dels ajuts existents en matèria d'habitatge.
- Crear un telèfon de denúncia per temes relacionats amb l'habitatge.
- Subvencions per a l'habitatge. Publicitar la seva concessió amb detall del sol·licitant i edifici afectat.
- Creació d'una guia del lloguer a Barcelona.
- Informació més accessible sobre emergència habitacional.
- Donar suport als inquilins sense contracte de lloguer perquè denunciïn.
- Millorar en l'atenció de les oficines municipals d'atenció a les persones.
- Generar un conjunt de dades obertes amb tota la informació d'habitatge.
- Simplificar els tràmits per sol·licitar ajuts i instal·lar l'ascensor.
- Utilitzar mitjans de comunicació professionals per a la difusió d'aquesta temàtica social i per generar consciència en l'opinió pública.
- Coordinar les xarxes socials amb l'administració en matèria d'habitatge.
- Reforçar les xarxes socials i les entitats per donar resposta en situacions d'emergència habitacional.
- Garantir un habitatge estable a llarg termini.
- Millorar la comunicació dels serveis per accedir a habitatge protegit.
- Publicitar la Llei 24/2015.

Regidoria d'Habitatge

Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019 (I)		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ciutadania	Promoure l'establiment de límits en el preu dels lloguers	B2.4 Mesures de seguiment i control del preu de l'habitatge de lloguer lliure
Ciutadania	Crear un fons de garantia públic per a temes d'habitatge	C2.2 Suport a l'accés a l'habitatge de lloguer
		C4.1 Impuls al model de cooperatives d'habitatge de cessió d'ús
		D2.3 Ajuts a la rehabilitació
		D2.4 Establiment de mecanismes actius de rehabilitació
Ciutadania	Millorar la tasca de l'administració per garantir el dret a l'habitatge	A1.2 Reforç del paper de les Oficines de l'Habitatge
		B3.2 Reformulació del Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial de Barcelona
Ciutadania	Generar habitatge assequible anivellant cornises i transformant l'ús de plantes baixes i locals	A3.7 Ampliació de la dotació d'allotjaments
		C1.5 Creació d'habitatge amb protecció oficial i dotacional en sòl urbà consolidat
Ajuntament	Promoure noves formes de tinença i estudiar solucions habitacionals innovadores	C4.1 Impuls al model de cooperatives d'habitatge de cessió d'ús
		C4.2 Impuls a la masoveria urbana
		A3.6 Extensió dels programes per compartir habitatge
Ajuntament	Construir habitatges, majoritàriament en règim de lloguer social	C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional
Ajuntament	Oferir ajuts estables al pagament del lloguer	C2.1 Ajuts al pagament del lloguer per al manteniment de l'habitatge
Ajuntament	Donar resposta a les necessitats habitacionals dels col·lectius en situació de vulnerabilitat	B3.3 Adjudicació d'habitatge públic als diferents col·lectius de demandants
Ajuntament	Àrees de rehabilitació especial que impedeixin l'expulsió dels veïns	D2.4 Establiment de mecanismes actius de rehabilitació
Ajuntament	Incloure la rehabilitació en els plans d'ocupació adreçats a persones en atur	D3.2 Foment de l'ocupació digna a través de la rehabilitació
Ajuntament	Mesures per revertir les situacions d'infrahabitatge	A3.4 Actuació en casos d'infrahabitatge
		D1.3 Identificació d'infrahabitatge en entorns de renda mitja i alta
		D2.3 Ajuts a la rehabilitació
		D2.4 Establiment de mecanismes actius de rehabilitació
		D2.7 Intervenció als entorns amb afectacions urbanístiques
Ajuntament	Intervenir en els habitatges ocupats	A3.3 Intervenció en les ocupacions a precari
Ajuntament	Prevenir i intervenir en els desnonaments	A1.1 Ajuts socials, relatius a l'allotjament, facilitats per serveis socials
		A2.1 Servei d'Intermediació per a casos d'impagament i de dificultat de pagament de lloguer i hipoteca
		A2.2 Mecanismes de seguiment i acompanyament als desnonaments
Ajuntament	Ampliar els criteris d'accés als pisos que adjudica la Mesa d'Emergència	B3.4 Ampliació de l'abast de la Mesa d'emergències socials

Regidoria d'Habitatge

Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019 (II)		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ajuntament	Inspeccionar el parc d'habitatge públic i el patrimoni disponible	B3.1 Garantir l'ús social del parc públic de lloguer
Ajuntament	Mobilitzar els habitatges buits de petits propietaris	C3.2 Captació d'habitatge privat
		C3.3 Generació d'habitatge assequible a través de la rehabilitació
		C3.4 Convenis amb entitats financeres per a la cessió d'habitatges
		D2.4 Establiment de mecanismes actius de rehabilitació
Ajuntament	Incrementar les reserves per a habitatge protegit en el sòl urbà consolidat	C1.5 Creació d'habitatge amb protecció oficial i dotacional en sòl urbà consolidat
Ajuntament	Crear un cens d'habitatge buit	B1.1 Realització de censos d'habitatges buits
Ajuntament	Bonificar la rehabilitació energètica dels edificis i la reducció de la petjada ecològica dels projectes de construcció i rehabilitació.	D2.3 Ajuts a la rehabilitació
Ajuntament	Ajuts per millorar la funcionalitat i l'accessibilitat de l'interior dels habitatges	D2.3 Ajuts a la rehabilitació
Ajuntament	Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte	A2.3 Sancions a grans propietaris que no ofereixen habitatge de lloguer social
		A3.4 Actuació en casos d'infrahabitatge
		A3.5 Actuació en casos d'habitatges sobreocupats
		B1.2 Sancions als habitatges buits
		B2.1 Detecció i sanció de casos d'assetjament immobiliari
		D2.4 Establiment de mecanismes actius de rehabilitació
Ajuntament	Comprar 300 pisos als bancs per sota del valor de mercat	C1.4 Compra d'habitatges i edificis per destinar-los a lloguer social
Ciutadania	Simplificar els tràmits i millorar la informació dels serveis en matèria d'habitatge	A1.2 Reforç del paper de les Oficines de l'Habitatge
		B3.2 Reformulació del Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial de Barcelona



4.2 PROPOSTES A NIVELL DE DISTRICTE

La correlació entre les actuacions en matèria d'habitatge proposades en el marc del Pla d'Actuació de Districte 2016-2019 i les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026 es descriuen a la Part III de la memòria del Pla, en els corresponents documents específics de districte.

4.2.1 CIUTAT VELLA

24. Millora de l'habitabilitat de les finques (interiors i espais comuns) implicant-hi propietaris i administradors

Impulsar millores en l'habitabilitat dels habitatges per tal que les persones que hi viuen ho facin en condicions dignes. Mantenir les inspeccions i obrir expedients de conservació a les finques amb deficiències greus.

- Millora de l'habitabilitat de les finques (interiors i espais comuns) implicant-hi propietaris i administradors.

25. Reforç de l'Oficina de l'Habitatge

Impulsar la tasca de l'Oficina d'Habitatge. Fer campanyes de comunicació i informació per donar-la a conèixer entre les persones que puguin necessitar els seus serveis.

- Reforç de l'Oficina de l'habitatge.
- Fer sessions informatives sobre l'accés a habitatges socials.
- Reforç de l'Oficina de l'Habitatge
- Reforç de l'Oficina de l'Habitatge
- Reforçar i optimitzar els recursos municipals per a inspeccionar i tramitar qüestions relacionades amb l'habitatge.

26. Increment de les cessions de sòl i/o edificis a les cooperatives d'habitatge

Cedir sòl a cooperatives d'habitatge per tal que les iniciatives d'economia social puguin promoure habitatge assequible.

- Increment de les cessions de sòl i/o edificis a les cooperatives d'habitatge.
- Cessions de sòl i/o edificis a les cooperatives d'habitatge.
- Cessions de sòl i/o edificis a les cooperatives d'habitatge.

27. Pla Dintres

Mantenir el pla *Dintres* amb l'objectiu d'aconseguir, sigui de manera pactada o coercitiva, que els propietaris d'habitatges compleixin les seves obligacions de mantenir-los en bon estat de conservació.

- Pla *Dintres*.
- Rectificar el Pla *Dintres*.

28. Mapa de les condicions de l'habitatge

Elaborar un mapa per detectar les finques del districte que es troben en situació de conservació molt deficient. Detectar finques en mala conservació a causa de problemes de convivència, econòmics o socials.

Regidoria d'Habitatge

- Mapa de les condicions de l'habitatge.
- Mapa de les condicions de l'habitatge.
- Ús i rehabilitació d'edificis desocupats i en ruïnes en el Raval.
- Mapa de les condicions de l'habitatge.

29. Pla integral d'habitatge

Impulsar mesures per minimitzar l'impacte dels desnonaments, impulsar la rehabilitació i la millora de les condicions dels habitatges per garantir-ne unes condicions dignes i/o incrementar el parc d'habitatge de lloguer assequible i localitzar els habitatges buits.

- Pla integral d'habitatge.
- Trobar una solució perquè als habitatges buits hi pugui viure gent.
- Millorar l'atenció a les persones en situació de vulnerabilitat.
- Establir mesures de control sobre el mercat de lloguer de Ciutat Vella.
- Polítiques d'arrelament i habitatge.
- Explicar el projecte *Canvia't d'habitatge* als propietaris i fer mediació entre gent gran i propietaris.
- Pla integral d'habitatge.
- Pla integral d'habitatge.
- L'habitatge digne.

30. Mobilització d'habitatges buits al Districte de Ciutat Vella

Agilitar els tràmits per ocupar els pisos buits.

- Garantir el dret a l'habitatge.

31. Revisar els criteris de territorialitat en l'adjudicació de vivendes socials

Adjudicar pisos socials a la mateixa zona on ja viu el destinatari i ja hi té el seu entorn social, per evitar el seu desarrelament i aïllament en ser enviat a un lloc molt allunyat.

- Adjudicar pisos socials a la mateixa zona on ja viu el destinatari.
- Adjudicar pisos socials a la mateixa zona on viu el destinatari i ja hi té el seu entorn social.
- Adquisició d'immobles per augmentar l'oferta d'habitatge social i regenerar zones especialment degradades.

32. Incentivar una política pública d'habitatge públic a la Rambla

Incentivar una política pública d'habitatge públic a la Rambla i el seu entorn. Per tal que la Rambla esdevingui de nou un espai viu i ciutadà és necessari que hi hagi veïns i veïnes i, per aquest motiu, cal incentivar les polítiques de lloguer públic.

- Incentivar una política pública d'habitatge públic a la Rambla.
- Adquisició d'immobles per augmentar l'oferta d'habitatge social i regenerar zones especialment degradades.

33. Garantir el dret a l'habitatge

Promoure un canvi de la Llei d'Arrendament Urbans.



Regidoria d'Habitatge

- Garantir el dret a l'habitatge.

34. Adquisició d'immobles per augmentar l'oferta d'habitatge social i regenerar zones especialment degradades

Comprar i rehabilitar immobles amb l'objectiu d'incrementar el parc d'habitatge públic i posar-lo en règim de lloguer assequible.

- Augmentar i millorar el parc d'habitatge social.
- Adjudicar pisos socials a la mateixa zona on ja viu el destinatari.
- Garantir l'accés a un habitatge digne i accessibilitat a habitatges de protecció social.
- Fer més habitatges dotacionals al Raval.
- Augmentar i millorar el parc d'habitatge social.
- Augmentar i millorar el parc d'habitatge social.
- Fer més habitatges per a gent gran al Raval.
- Adquisició d'immobles per augmentar l'oferta d'habitatge social i regenerar zones especialment degradades.
- Fer més habitatges dotacionals per evitar esperes excessives.



Regidoria d'Habitatge

Ciutat Vella (I)		
Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ajuntament	Millora de l'habitabilitat de les finques (interiors i espais comuns) implicant-hi propietaris i administradors	D2.2 Disciplina en relació a la manca de conservació dels habitatges
		D2.3 Ajuts a la rehabilitació
		D2.4 Establiment de mecanismes actius de rehabilitació
Ajuntament	Reforç de l'Oficina de l'Habitatge	A1.2 Reforç del paper de les Oficines de l'Habitatge
Ajuntament	Increment de les cessions de sòl i/o edificis a les cooperatives d'habitatge	C4.1 Impuls al model de cooperatives d'habitatge de cessió d'ús
		C4.2 Impuls a la masoveria urbana
Ajuntament	Pla "Dintres"	D2.2 Disciplina en relació a la manca de conservació dels habitatges
		D2.4 Establiment de mecanismes actius de rehabilitació
Ajuntament	Mapa de les condicions de l'habitatge	D1.2 Mapa de les condicions de l'habitatge
Ajuntament	Pla integral d'habitatge	A2.1 Servei d'Intermediació per a casos d'impagament i de dificultat de pagament de lloguer i hipoteca
		A2.2 Mecanismes de seguiment i acompanyament als desnonaments
		B1.1 Realització de censos d'habitatges buits
		C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional
		C1.4 Compra d'habitatges i edificis per destinar-los a lloguer social
		C1.4 Creació d'habitatge amb protecció oficial i dotacional en sòl urbà consolidat
		D2.3 Ajuts a la rehabilitació
		D2.4 Establiment de mecanismes actius de rehabilitació
Ciutadania	Mobilització d'habitatges buits al Districte de Ciutat Vella	C3.2 Captació d'habitatge privat
		C3.3 Generació d'habitatge assequible a través de la rehabilitació
		C3.4 Convenis amb entitats financeres per a la cessió d'habitatge

Regidoria d'Habitatge

Ciutat Vella (II)		
Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ciutadania	Revisar els criteris de territorialitat en l'adjudicació de vivendes socials	B3.4 Ampliació de l'abast de la Mesa d'emergències socials
		C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional
Ciutadania	Incentivar una política pública d'habitatge públic a la Rambla	C1.4 Compra d'habitatges i edificis per destinar-los a lloguer social
		C3.3 Generació d'habitatge assequible a través de la rehabilitació
Ciutadania	Garantir el dret a l'habitatge	
Ajuntament	Adquisició d'immobles per augmentar l'oferta d'habitatge social i regenerar zones especialment degradades	C1.4 Compra d'habitatges i edificis per destinar-los a lloguer social
		C3.3 Generació d'habitatge assequible a través de la rehabilitació

4.2.2 EIXAMPLE

35. **Estudiar i promoure noves maneres de trobar habitatge social**

En un districte tan consolidat com l'Eixample cal explorar noves maneres de trobar pisos per destinar-los a habitatge de lloguer social, incloent-hi propostes de projectes col·laboratius. Rehabilitar, comprar, compartir promocions publico-privades, donar accés a cessions temporals, promoure convenis de convivència, projectes de masoveria urbana, cessió d'ús, etcètera.

- Ampliar el parc de lloguer social.
- Que les entitats bancàries cedeixin els pisos que tenen desocupats a l'administració pública.
- Més habitatge públic.
- Ocupació d'edificis buits a canvi de treball social (masoveria urbana).
- Habitatge dotacional per a joves i també per a gent gran al barri de Sagrada Família.
- Estudiar noves maneres de trobar habitatge social.
- Polítiques d'habitatge social.
- Pla per recuperar baixos desocupats del barri de Sant Antoni.
- Necessitat d'habitatge social a Fort Pienc.
- Un nou model de vida per a persones grans basat en habitatges col·laboratius.
- Promoure projectes col·laboratius d'habitatge (masoveria urbana, habitatge en cessió d'ús...).
- Que hi hagi cases per tothom. Afavorir la cessió d'ús (cessió parcial d'un pis per qui no té casa).

36. Definir la promoció d'habitatges de lloguer social a l'Eixample (Germanetes)

Construir la promoció de pisos de lloguer social previstos a l'illa Germanetes i l'equipament (escola bressol) a la planta baixa.

- Definir la promoció d'habitatges de lloguer social a l'Eixample (Germanetes).

37. Construcció dels habitatges d'emergència a Alí Bei, 100

Construir els pisos per a emergència social en espais d'ús compartit en planta baixa.

- Promoure habitatges d'emergència a Alí Bei, 100.
- Promoure habitatges per a gent gran a Ali Bei, 100.

Eixample		
Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ajuntament	Estudiar i promoure noves maneres de trobar habitatge social	A3.6 Extensió dels programes per compartir habitatge
		C1.4 Compra d'habitatges i edificis per destinar-los a lloguer social
		C3.2 Captació d'habitatge privat
		C3.3 Generació d'habitatge assequible a través de la rehabilitació
		C3.4 Convenis amb entitats financeres per a la cessió d'habitatges
		C4.1 Impuls al model de cooperatives d'habitatge de cessió d'ús
		C4.2 Impuls a la masoveria urbana
		C4.3 Creació d'una Associació d'Habitatge Assequible, per a la producció i gestió d'habitatge
Ajuntament	Definir la promoció d'habitatges de lloguer social a l'Eixample (Germanetes)	C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional
Ajuntament	Construcció dels habitatges d'emergència a Alí Bei, 100	C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional

4.2.3 SANTS-MONTJUÏC
38. Desenvolupar promocions d'habitatge social

Desenvolupar promocions d'habitatge social disponibles i acabar les que ja estan en curs a Can Batlló, el Sector 8 de la Marina. Acabar també l'habitatge protegit del Polvorí.

- Polítiques públiques d'habitatge social.
- Incrementar la construcció d'habitatges socials.
- Sector 8 de la Marina.
- Can Batlló.

39. Coordinació i reforç dels serveis necessaris per revertir l'exclusió residencial

Coordinar-se amb la resta de serveis municipals i reforçar els recursos disponibles perquè l'oficina d'habitatge pugui vetllar amb la màxima celeritat i resolució pels casos de vulneració del dret a l'habitatge. Atorgar les ajudes de manera ordenada i eficaç.

- Coordinació i reforç dels serveis necessaris per revertir l'exclusió residencial.
- Implementar lloguers socials assequibles per a famílies amb rendes mínimes.

40. Inspecció i supervisió del parc d'habitatge públic i del patrimoni disponible

Detectar possibles usos fraudulents de l'habitatge públic. Revisar el patrimoni municipal al districte per detectar sòls edificables, immobles desocupats, etcètera.

- Inspecció i supervisió del parc d'habitatge públic i del patrimoni disponible.
- Estudi del parc d'habitatge antic del barri d'Hostafrancs.

41. Cessions de sòl o edificis a les cooperatives d'habitatge d'ús social

Cedir sòl o edificis per dur a terme habitatge d'ús social, seguint l'exemple d'experiències com la cooperativa d'habitatge en cessió d'ús La Borda. L'objectiu és que cada barri pugui optar, almenys, a una d'aquestes cessions.

- Accés a l'habitatge no especulatiu.
- Cessions de sòl o edificis a les cooperatives d'habitatge d'ús social.

Sants-Montjuïc		
Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ajuntament	Desenvolupar promocions d'habitatge social	C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional
Ajuntament	Coordinació i reforç dels serveis necessaris per revertir l'exclusió residencial	A1.1 Ajuts socials, relatius a l'allotjament, facilitats per serveis socials
		A1.2 Reforç del paper de les Oficines de l'Habitatge
		A2.2 Mecanismes de seguiment i acompanyament als desnonaments
Ajuntament	Inspecció i supervisió del parc d'habitatge públic i del patrimoni disponible	B3.1 Garantir l'ús social del parc públic de lloguer
Ajuntament	Cessions de sòl o edificis a les cooperatives d'habitatge d'ús social	C4.1 Impuls al model de cooperatives d'habitatge de cessió d'ús

4.2.4 SARRIÀ-SANT GERVASI

42. Promoció de la masoveria urbana al Districte de Sarrià-Sant Gervasi

Promoure la masoveria urbana: ajuntar persones amb dificultats d'accés a l'habitatge, amb cases que necessiten reformes o manteniment. (Llista de cases no utilitzades i promoció de la seva rehabilitació pels objectius anteriors). Incorporar el projecte del districte a una xarxa de masoveria urbana a escala de ciutat.

- Aprofitem els edificis buits al barri de Sarrià.

Regidoria d'Habitatge

- Facilitant l'accés a l'habitatge - Xarxa de Masoveria Urbana Municipal.
- Aprofitem els edificis buits de Sarrià.

43. Millora del parc públic de l'habitatge social

Habitatge per a gent gran i habitatge dotacional. Promoció entre la ciutadania del paper i els serveis de l'Oficina d'Habitatge.

- Enfortiment de l'Oficina d'Habitatge.
- Promoció de l'habitatge social.
- Reforçar i optimitzar els recursos municipals per a inspeccionar i tramitar qüestions relacionades amb l'habitatge.

Sarrià - Sant Gervasi		
Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ciutadania	Promoció de la masoveria urbana al	C4.2 Impuls a la masoveria urbana
Ajuntament	Millora del parc públic de l'habitatge social	A1.3 Reforç del paper de les Oficines de l'Habitatge
		C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional

4.2.5 GRÀCIA

44. Cercar sòl i edificis per a habitatge públic o cooperatives d'ús social

Localitzar sòl disponible per construir-hi habitatge públic de lloguer i edificis per destinar-los a aquest mateix ús, especialment per a col·lectius amb especials dificultats: joves, gent gran, persones amb discapacitat, famílies monoparentals, famílies nombroses, etc.

- Construcció de l'edifici d'habitatge de titularitat pública per al pla 14 A del Coll.
- Comprar sòl privat a Vallcarca per evitar l'especulació i promoure les cooperatives d'habitatge com a eina per activar el barri.
- Fer sessions temporals d'habitatges, o per períodes a canvi de vigilància i manteniment.
- Posar a disposició els pisos que estan buits (de protecció oficial, bancs, propietaris) a les persones del col·lectiu sense llar.
- Més pisos de lloguer assequible i de VPO a Gràcia.
- Fer cooperatives d'habitatge al barri de Vallcarca amb cessió d'ús.
- Incrementar el parc d'habitatge social a la ciutat i fer-ho més accessible.
- Impulsar la promoció d'habitatge públic per a persones amb discapacitat.
- Vivenda en regim de masoveria urbana o intercanvi a l'Espai Quirón.
- Cercar sòl i edificis per a habitatge públic.
- Regular les promocions d'habitatges amb molta superfície.
- Promoure les botigues de protecció oficial.

Regidoria d'Habitatge

Gràcia		
Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ajuntament	Cercar sòl i edificis per a habitatge públic o cooperatives d'ús social	C4.1 Impuls al model de cooperatives d'habitatge de cessió d'ús
		3.1 Registre de solars vacants i promoció d'habitatge assequible als solars vacants
		C1.4 Compra d'habitatges i edificis per destinar-los a lloguer social

4.2.6 HORTA-GUINARDÓ

45. **Impulsar les polítiques d'habitatge**

Treballar per garantir el dret a l'habitatge, especialment en els col·lectius amb més risc d'exclusió residencial. Creació la Taula d'Habitatge del districte, per abordar i fer el seguiment de les problemàtiques en aquest tema, especialment de casos d'infrahabitatge i desnonaments.

- Taula d'Habitatge.
- Permisos d'obra per rehabilitació urgent de les cases de La Font del Gos.
- Habitatge.
- Impulsar les polítiques d'habitatge.

46. **Garantir habitatge de reallotjament de proximitat per aquelles afectacions urbanístiques que s'executin**

Preveure i garantir el reallotjament de les persones al mateix entorn, en el cas que els seus habitatges es vegin afectats per l'execució del planejament urbanístic.

- Reallotjar els veïns i veïnes en cases unifamiliars públiques.
- Reallotjar els veïns i veïnes en cases unifamiliars públiques.
- Habitatge de reallotjament de proximitat per afectacions urbanístiques.

47. **Habitatge social i d'emergència**

Preveure habitatge de nova construcció i aprofitar habitatge existent per donar resposta a les necessitats en matèria d'habitatge social i habitatge d'emergència per als diferents col·lectius amb dificultats d'accés a una llar, com per exemple les persones amb problemes de salut mental.

- Habitatge social i d'emergència: Llosa de la Vall d'Hebrón i avinguda de l'Estatut.
- Garantir una xarxa d'habitatge accessible per a les persones amb problemàtiques de salut mental.

Regidoria d'Habitatge

Horta - Guinardó		
Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ajuntament	Impulsar les polítiques d'habitatge	A2.1 Servei d'Intermediació per a casos d'impagament i de dificultat de pagament de lloguer i hipoteca
		A2.2 Mecanismes de seguiment i acompanyament als desnonaments
Ajuntament	Garantir habitatge de real·lotjament de proximitat per aquelles afectacions urbanístiques que s'executin	D2.7 Intervenció als entorns amb afectacions urbanístiques
Ajuntament	Habitatge social i d'emergència	C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional
		C1.4 Compra d'habitatges i edificis per destinar-los a lloguer social
		C3.2 Captació d'habitatge privat
		C3.3 Generació d'habitatge assequible a través de la rehabilitació
		C3.4 Convenis amb entitats financeres per a la cessió d'habitatges

4.2.7 NOU BARRIS

48. Programa d'ajuts per a la rehabilitació i millora dels habitatges

Programa d'ajuts per a la rehabilitació i millora dels habitatges prestant especial atenció a la rehabilitació de l'interior dels habitatges i a les actuacions que milloren l'accessibilitat i/o l'eficiència energètica.

- Continuar el programa d'ajuts per a la instal·lació d'ascensors.
- Elaborar i dotar econòmic un pla d'ajuts per a la rehabilitació d'habitatges del barri.
- Ajuts per a la rehabilitació d'edificis i la instal·lació d'ascensors.
- Impulsar la regeneració urbana de barris per part de la iniciativa pública.
- Ciutat Meridiana. Pisos amb ascensor per a les persones amb problemes de mobilitat.
- Facilitar l'accés a pisos amb ascensor a les persones amb mobilitat reduïda.
- Ajuts per a la rehabilitació d'edificis i la instal·lació d'ascensors.
- Executar els projectes de rehabilitació de les façanes a Canyelles afectades per carbonatosi.

49. Programa de mobilització d'habitatges buits

Posar tots els recursos tècnics i legals per poder mobilitzar habitatges que ara mateix resten buits al districte a través de la negociació amb els grans propietaris, el dret de tempteig i retracte o sancions coercitives als grans tenidors.

- Confiscació de pisos buits dels bancs.
- Recuperar els pisos buits de Porta en habitatge públic.
- Programa de mobilització d'habitatges buits.

50. Protocol per la detecció de casos i processos de mediació

Crear un protocol a partir d'un equip interdisciplinari format per professionals d'habitatge, serveis socials i ocupació, per detectar els casos d'emergència habitacional i poder donar resposta preventiva abans d'executar un possible desnonament.

- Revertir l'exclusió residencial.
- Protocol per la detecció de casos i processos de mediació.

51. Ajuts permanents al pagament de lloguer

Crear una línia d'ajuts al pagament del lloguer en aquells casos que, per causes econòmiques, situació d'atur o dependència, la família no disposi dels recursos econòmics suficients per fer-hi front.

- Ajudes econòmiques per a l'emancipació juvenil.
- Emancipació juvenil.
- Ajuts permanents al pagament de lloguer.

52. Programa de promoció d'habitatges nous de lloguer social

Construir blocs d'habitatges a diferents espais del districte per pal·liar la situació d'emergència habitacional i facilitar l'accés a l'habitatge a aquelles persones que, per motius econòmics, no poden exercir aquest dret.

- Incrementar l'habitatge de lloguer social i cooperatiu.
- Programa de promoció d'habitatges nous de lloguer social.
- Construir blocs d'habitatges a diferents espais del districte per pal·liar la situació d'emergència habitacional i facilitar l'accés a l'habitatge a aquelles persones que, per motius econòmics, no poden exercir aquest dret.

Nou Barris		
Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ciutadania	Programa d'ajuts per a la rehabilitació i millora dels habitatges	D2.3 Ajuts a la rehabilitació
		D2.8 Millora de l'accessibilitat als habitatges
Ajuntament	Programa de mobilització d'habitatges buits	C1.4 Compra d'habitatges i edificis per destinar-los a lloguer social
		C3.2 Captació d'habitatge privat
		C3.3 Generació d'habitatge assequible a través de la rehabilitació
		C3.4 Convenis amb entitats financeres per a la cessió d'habitatges
Ajuntament	Protocol per la detecció de casos i processos de mediació	A2.2 Mecanismes de seguiment i acompanyament als desnonaments
Ajuntament	Ajuts permanents al pagament de lloguer	C2.1 Ajuts al pagament del lloguer per al manteniment de l'habitatge
Ajuntament	Programa de promoció d'habitatges nous de lloguer social	C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional

4.2.8 SANT ANDREU

53. **Promoure noves formes de tinença d'habitatge al Districte**

Promoure noves formes d'habitatge com el cooperativisme en cessió d'ús, que representa una alternativa segura al règim de propietat/lloguer alhora que impedeix l'especulació.

- Polítiques d'habitatge per a joves.
- Crear una llar per a gent gran tipus cooperativa integral en espai cedit per l'Ajuntament.
- Impuls a l'habitatge comunitari/*cohousing* al Districte de Sant Andreu.

54. **Pla d'acompanyament de les cases barates al Bon Pastor**

Desenvolupament del pla d'acompanyament a les persones que es traslladen de les cases barates als nous habitatges del Bon Pastor amb l'objectiu de millorar la vida en comunitat i fomentar la convivència.

- Pla d'acompanyament de les cases barates al Bon Pastor.

55. **Línies de subvenció a la millora de l'accessibilitat als habitatges**

Impulsar línies de subvenció i suport a la instal·lació d'ascensors a les comunitats veïnals, especialment als barris de Baró de Viver, Bon Pastor i el Congrés i els Indians, de manera que es resolgui la manca d'accessibilitat. Desenvolupar estratègies d'acompanyament a les comunitats per garantir el compliment de l'objectiu de la instal·lació dels ascensors.

- Disposar d'habitatges dignes i saludables.
- Línies de subvenció a la instal·lació d'ascensors a Baró de Viver i el Congrés i els Indians.

56. **Incrementar el parc d'habitatge públic al Districte de Sant Andreu**

Executar les promocions d'habitatge públic previstes al districte en solars municipals i definir-ne la tipologia: Porta Trinitat, Nord Trinitat, Casernes, Fabra i Coats, etc.

- Habitatges per a lloguer social: Casernes a Sant Andreu de Palomar, Can Fabra, la Sagrera, Porta Trinitat i Nord Trinitat.
- Vivendes noves a Trinitat Vella.
- Presó Trinitat Vella.
- Més habitatge protegit al voltant de La Sagrera.

Sant Andreu		
Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ciutadania	Promoure noves formes de tinença d'habitatge al Districte	C4.1 Impuls al model de cooperatives d'habitatge de cessió d'ús C4.2 Impuls a la masoveria urbana
Ajuntament	Pla d'acompanyament de les cases barates al Bon Pastor	B3.7 Ampliació de l'actuació del Servei de Prevenció, Intervenció i Mediació en Habitatges Públics
Ajuntament	Línies de subvenció a la millora de l'accessibilitat als habitatges	D2.8 Millora de l'accessibilitat als habitatges
Ajuntament	Incrementar el parc d'habitatge públic al Districte de Sant Andreu	C1.2 Implementació de nous models d'habitatge amb protecció oficial C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional



4.2.9 SANT MARTÍ

57. **Incrementar el parc d'habitatges social**

Elaborar un pla al districte per incrementar el parc d'habitatges amb l'ampliació del sòl públic disponible per a la construcció de nous edificis. Incrementar les ajudes per a la rehabilitació de pisos tancats per a ús en lloguer social

- Realitzar una diagnosi del parc d'habitatges de La Pau.
- Pisos de lloguer públic a Trinxant-Meridiana.
- Habitatge públic al carrer Bolívia.
- Que els habitatges protegits a la futura plaça de les Glòries siguin pel veïnat.
- Habitatges protegits a la plaça de les Glòries.
- Fer front als nous problemes dels nostres barris i la nostra gent.
- Habitatges socials a Navas-Aragó-Monturiol.
- Lloguer accessible per als nous habitatges.
- Incrementar el parc d'habitatges social.
- Habitatges socials al barri.
- Habitatge públic de lloguer i dret de superfície a la Vila Olímpica.
- Impulsar la promoció d'habitatge públic al Poblenou a preus assequibles.

58. **Rehabilitar els edificis afectats per aluminosi del barri del Besòs**

Ampliar els ajuts per a la rehabilitació dels edificis que tenen patologies estructurals al barri del Besòs, ajudes que poden arribar al 100%. Realitzar la inspecció tècnica dels edificis i els projectes de rehabilitació.

- Fer front als nous problemes dels nostres barris i la nostra gent.
- Rehabilitació dels habitatges apuntalats i amb aluminosi.
- Rehabilitar els edificis afectats per aluminosi del barri del Besòs.
- Ajudes a la rehabilitació.

59. **Oficina d'Habitatge i acció contra els desnonaments per motius econòmics**

Reforçar els recursos de l'Oficina d'Habitatge. Impulsar els programes de mediació existents per evitar nous desnonaments. Instar les administracions competents a què facilitin amb prou antelació la informació d'ordres de llançament.

- Creació de l'Oficina d'Assessorament de Desnonaments.
- Oficina d'Habitatge i acció contra els desnonaments per motius econòmics.

60. **Cens d'habitatges buits i ocupats en precari**

Elaborar una llista d'habitatges buits i ocupats de forma precària al districte per iniciar les gestions pertinents per convertir-los en habitatges socials, negociant tant amb els propietaris com amb les entitats financeres.

- Habitatges de lloguer a preus assequibles.
- Cens d'habitatges buits i ocupats en precari.

61. Pla d'actuació per a l'eradicació dels assentaments

Eradicar l'infrahabitatge i dotar de sostre digne i ajuts socials les persones que hi viuen. Seguiment i intervenció social als assentaments, que voregen la trentena i alberguen prop de 300 persones. Actualitzar el cens d'assentaments i infrahabitatges. Intervenció d'urgència sobre els espais amb més risc per a les persones i prioritització d'eradicació per a aquells altres assentaments en els quals resideixin menors.

- Fer front als nous problemes dels nostres barris i la nostra gent.
- Pla d'actuació per a l'eradicació dels assentaments.

Sant Martí		
Propostes d'habitatge del Pla d'Actuació Municipal 2016-2019		
Font	Proposta	Correspondència amb les actuacions del Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2026
Ajuntament	Incrementar el parc d'habitatges social	C1.3 Promoció de nou habitatge amb protecció oficial i dotacional
		C3.3 Generació d'habitatge assequible a través de la rehabilitació
Ajuntament	Pla d'actuació per a l'eradicació dels assentaments	A3.1 Atenció a la situació habitacional als assentaments
Ajuntament	Rehabilitar els edificis afectats per aluminosi del barri del Besòs	D2.5 Rehabilitació de polígons
Ajuntament	Oficina d'Habitatge i acció contra els desnonaments per motius econòmics	A1.2 Reforç del paper de les Oficines de l'Habitatge
		A2.1 Servei d'Intermediació per a casos d'impagament i de dificultat de pagament de lloguer i hipoteca
		A2.2 Mecanismes de seguiment i acompanyament als desnonaments
Ajuntament	Cens d'habitatges buits i ocupats en precari	A3.3 Intervenció en les ocupacions a precari
		B1.1 Realització de censos d'habitatges buits



5. ACTES DE LES SESSIONS

5.1 RELACIÓ DE SESSIONS

Sessions de districte

17 de febrer	Les Corts
18 de febrer	Sant Martí
22 de febrer	Nou Barris
29 de febrer	Sant Andreu (Bon Pastor)
1 de març	Sants-Montjuïc (La Marina)
2 de març	Ciutat Vella
7 de març	Sarrià
8 de març	Horta-Guinardó (Vall d'Hebron, Sant Genís,...)
9 de març	Sants-Montjuïc
11 de març	Gràcia
14 de març	Sant Andreu
15 de març	Sant Martí (Poblenou)
16 de març	Nou Barris
17 de març	Eixample
29 de març	Eixample
30 de març	Horta-Guinardó (El Carmel)
4 d'abril	Les Corts
5 d'abril	Sarrià-Sant Gervasi (Les Planes)
5 d'abril	Ciutat Vella
6 d'abril	Gràcia (barris de muntanya)

Altres sessions

17 de març	Treballadors municipals
2 d'abril	Acte de ciutat

5.2 ACTES

5.2.1 LES CORTS

17 de febrer de 2016

La reunió va comptar amb la participació de 16 persones, a més del director de l'Oficina d'Habitatge del districte. Durant la primera part de l'acte hi va haver una mica de confusió, ja que arribava gent amb situacions d'emergència derivades dels serveis socials del districte. Es van escoltar els seus casos i, posteriorment, van parlar amb personal del districte i de l'oficina d'habitatge. La segona part de la sessió es distribueix en dos grups que treballen per separat les propostes d'habitatge.

DIAGNOSI

- Es posa en relleu la disparitat del districte, amb barris amb rentes molt altes (Pedralbes) i d'altres més modestes (Sant Ramón, Maternitat).
- La proximitat de les universitats encareix els lloguers.
- La manca d'un contracte de treball impossibilita tenir contractes de lloguer, encara que la persona tingui ingressos. Tot i això, la manca de feina i, per tant, d'ingressos és la barrera més gran per accedir a un habitatge.
- Algunes finques antigues, tot i tenir ascensors, no són accessibles perquè aquests són molt petits.
- Cal reduir la burocràcia i el temps d'espera a l'oficina d'habitatge.

PROPOSTES

- Hi ha interès en les noves formes de tinença.
- Es parla sobre l'escassetat del sòl i sobre la necessitat de posar èmfasis en buscar com generar habitatge assequible en el teixit consolidat.
- Es parla que cal posar atenció als col·lectius més vulnerables (com persones amb discapacitats, salut mental o gent gran).
- Sobre *intervenir en els habitatges ocupats* es comenta que sigui només en casos de vulnerabilitat.

PROPOSTES TRACTADES

- Intervenir en els habitatges ocupats.
- Incrementar les reserves per a habitatge protegit en el sòl urbà consolidat.
- Pisos assistits per a gent gran.
- Incloure la rehabilitació en els plans d'ocupació adreçats a persones en atur.
- Donar una solució definitiva als habitatges amb afectacions urbanístiques.
- Crear àrees de rehabilitació especial que impedeixin l'expulsió dels veïns.
- Crear un cens d'habitatge buit.
- Facilitar l'accés a l'habitatge - Xarxa de Masoveria Urbana Municipal
- Adjudicar 2.000 habitatges públics a col·lectius en situació de vulnerabilitat (ampli suport)
- Cobrir la Ronda amb habitatge.
- Promoure l'edificació dels solars pendents d'urbanitzar i generar nous solars.
- Regulació del mercat de lloguer.

- Promoure noves formes de tinença com el cooperativisme en cessió d'ús.
- Ajuts estables al pagament del lloguer (ampli suport)
- Criteris d'accés als pisos que adjudica la Mesa d'Emergència (ampli suport)

5.2.2 SANT MARTÍ

18 de febrer de 2016

L'acte va comptar amb la presència i les intervencions del regidor d'habitatge i del districte de Sant Martí, Josep Maria Montaner, la consellera d'habitatge del districte, Eva Campos, i el director de l'oficina d'habitatge del districte, Josep Miquel Coy.

DIAGNOSI

Incrementar l'habitatge assequible

- Falta oferta de lloguer i tipologies adequades específiques per a joves o altres col·lectius, com gent que viu sola.
- Cal més adaptabilitat i flexibilitat dels habitatges als canvis vitals.
- Falta suport polític a iniciatives socials.
- Falten agents socials que promoguin.
- Falta habitatge públic. El mercat lliure és inaccessible.
- No es limita el lucre en la promoció d'habitatge. No s'ajusta al nivell de vida.
- Oportunitat d'edificis o solars: eix Santander-Prim-Maresme-Bac de Roda, polígon Via Trajana

Revertir l'exclusió residencial

- La llei 24/2015 deixa fora a ocupacions i assentaments.
- Hi ha defectes en el procés de concessió d'ajudes.
- Falta sensibilització del problema per part d'alguns agents (propietaris, gestors...)
- Cal aconseguir que les gestories siguin col·laboradores.
- Falta de prevenció dels usuaris (cal més informació).
- Hem de passar d'usuaris a ciutadans, "hem de saber els nostres drets".
- Cal un bon acompanyament públic.
- Al districte hi ha moltes ocupacions il·lícites i assentaments. Es podria fer un cens que sigui de públic accés.

Promoure la rehabilitació

- Hi ha problemes de manteniment en habitatges nous de l'INCASOL construïts fa 15 anys a La Pau.
- Problemes d'accessibilitat a La Pau: falta d'ascensor, accessibilitat prèvia a arribar a l'ascensor, ascensor que arriba entre plantes. S'han fet projectes que no han resolt els problemes.
- Hi ha problemes per pagar la rehabilitació (Carrer Can Oliva).
- La gent té por que no arribi l'ajuda (La Verneda).
- Quan plou hi ha inundacions als habitatges del carrer Fluvià per manca de connexió al clavegueram.



Regidoria d'Habitatge

- Les millores per fer front a aluminosi són de baixa qualitat i hi ha problemes de gestió. Cal tornar a rehabilitar per problemes amb el manteniment (La Pau).

PROPOSTES TRACTADES

- Oficina d'Habitatge i acció contra els desnonaments per motius econòmics (ampli suport).
- Facilitar l'accés a l'habitatge - Xarxa de Masoveria Urbana Municipal (ampli suport).
- Adjudicar 2.000 habitatges públics a col·lectius en situació de vulnerabilitat (ampli suport).
- Àrees de rehabilitació especial que impedeixin l'expulsió dels veïns (ampli suport).
- Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte (ampli suport).
- Construir 4.000 habitatges, majoritàriament en règim de lloguer social.
- Comprar 300 pisos als bancs per sota del valor de mercat (ampli suport).
- Cens d'habitatges buits i ocupats en precari (ampli suport).
- Ajudes a la rehabilitació (ampli suport).
- Promoure noves formes de tinença com el cooperativisme en cessió d'ús (ampli suport).
- Tenir temps ampli per demanar ajuts a la rehabilitació (ampli suport).
- Pla d'actuació per a l'eradicació dels assentaments (ampli suport).
- Rehabilitar els edificis afectats per aluminosi del barri del Besòs (ampli suport).
- Ajuts estables al pagament del lloguer (ampli suport).
- Informació més accessible sobre emergència habitacional (ampli suport).
- Crear un cens d'APIs/ gestors / administradors de finques (ampli suport).
- Rehabilitació de problemes estructurals greus a La Pau (Ampli suport)
- Revisar la connexió del clavegueram al carrer Fluvià als jardins de Joaquina Raspall (ampli suport).
- Prioritzar la rehabilitació dels entorns amb més patologies i pitjors indicadors socials (ampli suport).
- Realitzar una diagnosi del parc d'habitatges de La Pau (ampli suport).
- Instal·lar ascensors, millorar l'accessibilitat i ajudar en la rehabilitació d'edificis amb persones grans i vulnerables (ampli suport).
- Prevenir i intervenir en els desnonaments (ampli suport).
- Augmentar el percentatge d'habitatges de protecció per a persones del territori.

5.2.3 NOU BARRIS

22 de febrer de 2016

L'acte va comptar amb l'assistència d'una trentena de persones, gairebé totes vinculades a alguna entitat del districte. Un grup de joves va parlar del conflicte que suposaria la construcció d'habitatges sobre el Casal de Joves de la Prosperitat, ja que ja vénen d'un trasllat per conflicte amb els veïns i demanen que no es barregin els usos. Durant la sessió es fan tres grups de debat per temàtica, començant amb una diagnosi i passant després a les propostes.

DIAGNOSI

Incrementar l'habitatge de lloguer social i cooperatiu



Regidoria d'Habitatge

- És important dialogar amb el territori i valorar pros i contres.
- Hi ha una contradicció entre el rescat bancari i comprar pisos als bancs.
- Hi ha un desconeixement a les ajudes a joves.
- Manca un control dels preus per garantir l'assequibilitat.
- Contradicció en ajudes al lloguer i distribució de la riquesa.
- Hi ha una desconexió entre els preus i les capacitats econòmiques.
- L'Ajuntament no té totes les competències per a introduir certes mesures.

Revertir l'exclusió residencial

- Falta informació sobre les hipoteques.
- També hi ha problemes amb el pagament del lloguer.
- Especulació: l'habitatge com a inversió.
- Manca de feina que garanteixi ingressos.
- Problemes de sobreocupació i subarrendaments.
- Falta implicació dels serveis socials.
- L'habitatge és el reflex de la pobresa.
- Hi ha gent que sí que podria pagar un lloguer, però no als preus actuals.
- Falta acompanyament, no arribar al final del procés.
- Dret d'empadronament de l'ocupant per a realitzar tràmits burocràtics.

Promoure la rehabilitació

- Dificultat per millorar grans blocs per problemes d'acord de la comunitat i morositat.
- Problemàtiques d'accessibilitat: dificultat d'accés a la informació per a la gent gran. Falten ajuts d'escala més petita.
- Calen ajuts a la rehabilitació energètica.
- Falta d'ajudes per adequacions interiors.
- Manca de foment o assessorament per a petites millores.
- Els habitatges del PMHB de Can Peguera no es milloren si no hi ha canvi de resident o el llogater actual no el millora per iniciativa pròpia.
- Envel·liment del parc d'habitatges a Can Peguera.
- Està arribant població d'emergència a Can Peguera.
- Lentitud en els processos urbanístics que han de millorar els habitatges.
- Manca de divulgació dels programes municipals.

PROPOSTES TRACTADES

- Pla de reforma integral de Can Peguera (ampli suport).
- Regular el preu del lloguer (ampli suport).
- Confiscació de pisos buits dels bancs (ampli suport)
- Crear una oficina única per a l'atenció integral de les persones.
- Prevenir i intervenir en els desnonaments (ampli suport)
- Realitzar una major divulgació dels ajuts existents en matèria d'habitatge.
- Distribuir els habitatges d'emergència per la ciutat (ampli suport).



- Programa per compartir pis entre gent gran i gent jove.

5.2.4 SANT ANDREU (BON PASTOR)

29 de febrer de 2016

La sessió va comptar amb una assistència limitada. Al ser poca gent no es va treballar tant sobre les propostes, sinó que es va fer una diagnosi més extensa en un sol grup.

DIAGNOSI

La Sagrera:

- S'ha construït habitatge dotacional en solar d'equipaments en un barri mancat d'equipaments.
- El nucli antic està desprotegit i, alhora, s'està produint una substitució poblacional.

Baró de Viver:

- Problemes amb plagues de coloms. Cal manteniment dels balcons.

Bon Pastor:

- Possibilitat de creixement privat a la parcel·la de Mercedes-Benz.
- Va haver-hi rigidesa en el procés de transformació de les cases barates del Bon Pastor. El règim de tinença que s'oferia potser no era el més adequat. Es parla del referèndum que es va realitzar i del calendari de construcció de les diferents fases.
- Hi ha edificis antics sense ascensor en finques privades.

Trinitat Vella:

- Degradació al voltant de la presó.
- El 2010 es va dur a terme un procés participatiu que no s'ha executat.
- Els ajuts de rehabilitació s'encallen perquè depenen de veïns que bloquegen l'obra.
- Cal evitar la *guettificació*.
- L'habitatge pateix d'envelliment. Hi ha males condicions d'habitabilitat.
- Hi ha problemes d'accessibilitat en edificis sense ascensor on viu gent gran.
- Al carrer Mare de Déu de Lorda 98 hi ha un edifici pràcticament acabat d'una empresa en fallida que està sent víctima de saqueig i hi ha perill que s'utilitzi per part de màfies.
- Es parla que les mesures que es proposin no haurien de sobrecarregar a la classe mitjana.
- Es critica la venda d'habitatge públic als fons voltor.
- Hi ha un conflicte entre el dret a l'habitatge i el mercat lliure (especulació).
- El turisme i l'especulació estan tenint un impacte en l'accés a l'habitatge.
- Cal repartir l'habitatge social en tota la ciutat, no concentrar-lo en els barris pobres.
- Hi ha hagut un augment de les ocupacions il·legals. Es qüestiona si no s'està convertint en una *via d'accés* als serveis socials.
- Es donen situacions d'infrahabitatge en locals a peu de carrer.
- S'estan duent a terme remuntes il·legals.

PROPOSTES TRACTADES

- Promoure altres línies de finançament en matèria d'habitatge.
- Promoure la mixtura de tipus d'habitatge.

5.2.5 SANTS-MONTJUÏC (LA MARINA)**1 de març de 2016**

La sessió va comptar amb la participació de 28 persones i es va centrar únicament en els desnonaments, en ser un dels barris amb més casos de tota la ciutat. La sessió va començar per una diagnosi i a continuació es van comentar les propostes i se'n van fer de noves, tractant-se els següents temes:

Grup 1

- Les ocupacions generen, a vegades, problemes amb les comunitats de veïns. No perquè els ocupants siguin conflictius, sinó perquè ningú es fa càrrec de les despeses de comunitat i algunes vegades es punxen els subministraments de l'escala.
- Hi ha una manca de coneixement de les associacions de veïns per poder acompanyar a la gent afectada. Els dirigeixen a l'Oficina d'Habitatge, però voldrien poder fer alguna cosa més.
- Hi ha màfies que es dediquen a l'ocupació de pisos.
- Hi ha sobreocupació de pisos.
- Hi ha ocupacions per manca de recursos.
- A Can Clos es queixen que se'ls havia assegurat que podrien comprar els seus pisos al Patronat.
- La nova promoció al Polvorí es realitza en condicions no gaire adequades: lloguer molt alt o lloguer a 10 anys sense saber les condicions de compra.
- Hi ha un buit a l'hora d'ajudar a gent que no té cap contracte de lloguer o hipoteca. Per exemple que viuen a casa d'un familiar en condicions de sobreocupació, perquè no es considera que estan en un cas d'emergència.
- La borsa de lloguer té pocs habitatges i els requisits deixen gent fora d'aquesta borsa.
- Hi ha situacions de pobresa energètica.

Grup 2

- Degradació en els edificis afectats urbanísticament al Polvorí.
- Les ocupacions d'habitatge generen conflictes de convivència entre veïns.
- Necessitat d'habitatges per a joves a tots els barris. S'han d'integrar al teixit urbà.
- Hi ha diferents casuístiques d'ocupació que demanen tractaments diferenciats.
- Quan s'allotja a gent d'altres barris o de fora de Barcelona se'ls està desarrelant del seu territori. Cal incrementar el % d'habitatge que s'adjudica a la gent dels mateixos barris.
- Tractament de propietaris en llogaters als pisos del PMHB.
- Burocràcia i filtratge dificultós per accedir al parc d'habitatge públic.
- Cal habitatge per a gent jove i gent gran. Mescla i per tothom.

Grup 3

- Hi ha conflicte entre veïns i ocupes. Cal diferenciar les ocupacions per necessitat per atendre-les.
- Can Clos: falta d'habitatge al barri per a gent del barri amb pocs recursos.



Regidoria d'Habitatge

- Es denuncien casos de pillatge entre alguns adjudicats d'habitatges socials.
- Els preus del lloguer són molt alts, inclús en habitatge protegit.
- Falta informació i acompanyament.
- Falten pisos pont per emergències temporals (1-2 anys).
- Dificultat d'accés als lloguers perquè no tenen ni nòmines ni garanties.
- La falta de feina és el principal problema per pagar el lloguer.
- Can Clos: hi ha molts pisos buits i dubtes sobre de qui són.
- Hi ha hagut una pèrdua d'habitatge públic cap al mercat lliure.
- Gran ajuda de la PAH i altres entitats: ajuda mútua, apoderament, defensa dels drets.
- En els casos de real·lotjaments per a ocupacions per necessitat hi ha situacions complexes. Calen solucions integrals.

PROPOSTES TRACTADES

- Finalitzar la construcció d'habitatge protegit al PERI del Polvorí.
- Crear un cens d'habitatges buits.
- Garantir la protecció dels veïns en habitatges ocupats.
- Ajuts estables al pagament del lloguer (ampli suport).
- Crear un fons de garantia públic per a temes d'habitatge.
- Revisió del preu del lloguer social en contractes a habitatges públics.
- Millorar la comunicació dels serveis per accedir a habitatge protegit.
- Criteris d'accés als pisos que adjudica la Mesa d'Emergència (ampli suport).
- Prevenir i intervenir en els desnonaments (ampli suport).
- Adjudicar 2.000 habitatges públics a col·lectius en situació de vulnerabilitat (ampli suport).
- Coordinació i reforç dels serveis necessaris per revertir l'exclusió residencial (ampli suport).
- Dedicar les tasses de la Generalitat en temes d'habitatge a qüestions d'habitatge (ampli suport).

5.2.6 CIUTAT VELLA

2 de març de 2016

Unes 20 persones van assistir a la sessió, entre elles membres de Taula del Raval, Casal dels Infants, Taula de Rehabilitació, Raval no està en venda, PakFederación de España i Arquitectes de Capçalera, També hi van assistir consellers del districte, personal de l'oficina d'habitatge i la regidora del districte.

Després d'una presentació sobre el Pla Municipal i el Pla d'Habitatge es van formar dos grups: un per parlar d'exclusió residencial i un altre per tractar com incrementar l'habitatge assequible. Els dos grups comencen amb una diagnosi. Seguidament el grup d'exclusió va discutir les propostes de Pla Municipal sobre el tema. El grup de generació d'habitatge assequible va desenvolupar d'altres propostes sobre el tema que aniran vinculades al Pla d'Habitatge.

DIAGNOSI

Revertir l'exclusió residencial



Regidoria d'Habitatge

- Es fa front a l'emergència amb infrahabitatge (per exemple amb locals convertits en habitatges).
- La situació d'emergència va lligada a una falta de treball amb salaris fixos.
- Hi ha una manca de coneixement per saber on cal adreçar-se. Falta educació, sensibilització, informació i xarxa social. Els horaris d'atenció de les oficines potser no s'adapten als horaris de part de la ciutadania.
- El preu de lloguer del districte ha pujat per culpa de l'especulació i els pisos turístics.
- Hi ha una expulsió de la població a causadel turisme i la gent que està al barri de pas.
- Hi ha problemes d'habitabilitat per culpa de plagues i accessibilitat.
- Es detecten dificultats d'habitatge per a les persones sense sostre. Cal oferir altres tipus d'habitatge i altres canals.
- Manca habitatge d'emergència per a persones sense papers.
- Col·lectius més vulnerables: persones grans, joves i infants.
- L'habitatge social *tipus* no s'ajusta a les necessitats a causadel seu preu elevat, tipologies i condicions d'accés.
- El relloguer de pisos porta a situacions de massificació.
- S'estan produint casos d'ocupació per necessitat en finques buides per afectació urbanística (per exemple al carrer Lancaster).
- Hi ha força problemes relacionats amb desnonaments i màfies.

Incrementar l'habitatge assequible

- Aquest grup va aprofundir amb la problemàtica del *mobbing* al districte. Es va parlar que hi ha dos tipus de *mobbing*, per deixadesa de l'habitatge (passiu) o per agressió (actiu). Seguint el protocol d'actuació des de l'Ajuntament, dels aproximadament 88 casos elevats a fiscalia, només dos s'han resolt a favor de la persona afectada. S'està treballant a través de la capacitat de l'Administració d'efectuar ordres de conservació. S'ha de plantejar un canvi d'estratègia. Des de l'Oficina d'Habitatge s'emet una ordre de conservació que s'ha d'atendre. Només en quatre mesos en què es va desatentant aquest ordre de conservació es pot arribar a acumular sancions per imports importants. Arribats a aquesta situació es pot arribar a negociar amb la propietat des d'una posició de major força per tal que arregli l'habitatge i mantingui la persona llogatera.
- A la vegada s'està produint un desplaçament de població a través de la rehabilitació. En aquests processos normalment es reallotja els habitants mentre es rehabilita però, a vegades, a causa de la curta durada dels lloguers, aquestes persones no arriben a tornar a viure a l'habitatge rehabilitat. Sovint en la renovació del contracte es puja molt el lloguer i la població que hi vivia marxa i es lloga a població de rendes superiors.
- Les ajudes a la rehabilitació haurien d'anar lligades a la generació d'habitatge assequible, perquè no siguin una ajuda a l'expulsió.
- Cal realitzar un control de la rehabilitació. Que el *producte* no arribi a sortir al mercat.
- També es va parlar de la diversitat de situacions en el teixit urbà. Des de persones soles amb molt espai (infrautilització) sovint a associat a lloguers antics. Fins a situacions de sobreocupació. Per tant hi ha una oportunitat d'equilibrar i optimitzar el parc existent i donar respostes a les diferents necessitats de la població que hi viu. Existeix una diversitat molt gran de perfils de llar que fa sigui difícil de conèixer. Per exemple, la necessitat de compartir habitatge, situacions il·legals.
- Hi ha un risc de proliferació de pisos turístics en espais en disputa.

Regidoria d'Habitatge

- El solar del carrer Reina Amalia, propietat de REGESA, és una oportunitat per construir habitatge assequible,
- L'oferta del mercat està dirigida a un nivell de rendes molt altes. Hi ha un risc de gentrificació.
- Es va comentar de la situació concreta a Robadors/Sant Ramon en què després d'un procés de renovació integral de la zona, els habitants real·lotjats, molts en situacions de dificultat econòmica, han de fer front a despeses majors que les que feien anteriorment. Es demana una exempció, subvenció o ajudes segons la situació de cada persona per fer front a l'increment de les despeses
- Per tal d'optimitzar el parc residencial, l'Ajuntament hauria de fer un paper actiu de tutela. Es podria vincular al programa de la Borsa. En el cas de rendes antigues podria interessar al propietari que podria augmentar ingressos respecte a la renda que percep. Podríem parlar de sotsarrendament o coarrendament.
- Es disposa de molta informació sobre el territori que cal posar en comú. Es proposa treballar en una major coordinació entre tots els serveis municipals, equip de govern, Oficina d'Habitatge i Serveis Socials, per detectar dinàmiques i situacions tals com pràctiques especulatives o pisos turístics il·legals.

PROPOSTES TRACTADES

- Intervenir en els habitatges ocupats (ampli suport).
- Prevenir i intervenir en els desnonaments (ampli suport).
- Reforçar les xarxes socials i les entitats per donar resposta en situacions d'emergència habitacional (ampli suport).
- Ajudar en l'accés a l'habitatge a persones sense ingressos i/o sense papers (ampli suport).
- Reconèixer el col·lectiu de joves sense llar i generar recursos (ampli suport).
- Pla d'actuació per a persones sense sostre.
- Reforç de l'Oficina de l'Habitatge.
- Pla integral d'habitatge.
- Adjudicar 2.000 habitatges públics a col·lectius en situació de vulnerabilitat.
- Ajuts estables al pagament del lloguer (ampli suport).
- Criteris d'accés als pisos que adjudica la Mesa d'Emergència (ampli suport).

5.2.7 SARRIÀ**7 de març de 2016**

La sessió va tenir poca assistència, segurament degut a l'hora a la qual s'havia convocat la sessió (cinc de la tarda). De totes maneres es genera un debat amb les persones assistents. Van excusar la seva assistència l'Associació de Veïns de Sarrià, que va enviar les seves propostes per correu electrònic (recollides a continuació en forma de propostes). També es va acordar replantejar la següent sessió que es farà al districte.

DIAGNOSI



Regidoria d'Habitatge

- Les persones joves del bari no es poden quedar al barri perquè els lloguers són massa alts. La gent gran que hi ha està en situació de lloguers antics.
- Hi ha un desconeixement al voltant de l'Oficina d'Habitatge. La gent no hi va fins que no té una situació límit. Hi ha gent gran amb incapacitat de fer front al lloguer que no sap que podria acollir-se a ajudes.
- Hi ha situacions d'infrahabitatge als barris de muntanya (Les Planes).
- Alguns habitatges se'ls dóna altres usos, a vegades de forma il·legal.



PROPOSTES TRACTADES

- Promoure l'edificació dels solars pendents d'urbanitzar i generar nous solars.
- Pla *Buits* / Donar ús ciutadà als solars buits (ampli suport).
- Legalitzar pisos ocupats (ampli suport).
- Adjudicar 2.000 habitatges públics a col·lectius en situació de vulnerabilitat (ampli suport).
- Habitatge social i d'emergència: Llosa de la Vall d'Hebron i avinguda de l'Estatut.
- Comprar 300 pisos als bancs per sota del valor de mercat.
- Criteris d'accés als pisos que adjudica la Mesa d'Emergència.
- Facilitar l'accés a l'habitatge - Xarxa de Masoveria Urbana Municipal (ampli suport).
- Incrementar les reserves per a habitatge protegit en el sòl urbà consolidat.
- Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte.
- Ajuts estables al pagament del lloguer.
- Prevenir i intervenir en els desnonaments.
- Habitatges per a persones amb discapacitat al barri en un entorn accessible (ampli suport).
- Incloure la rehabilitació en els plans d'ocupació adreçats a persones en atur (ampli suport).
- Donar una solució definitiva als habitatges amb afectacions urbanístiques (ampli suport).
- Construir 4.000 habitatges, majoritàriament en règim de lloguer social (ampli suport).
- Obligar als propietaris a què els edificis siguin accessibles (ampli suport).

5.2.8 HORTA GUINARDÓ (VALL D'HEBRON, SANT GENÍS,...)

8 de març de 2016

La sessió va comptar amb la participació de diferents entitats, com ara la Coordinadora d'entitats, l'Associació de Veïns Joan Maragall del Guinardó, l'Associació Petanca Sant Genís, i l'Associació de Veïns Sant Genís. Després de les presentacions inicials es van dur a terme dos grups de debat: un sobre habitatge assequible i l'altre sobre emergència habitacional i rehabilitació.

Habitatge assequible

- Es va parlar de l'afectació dels Tres Turons, si valia la pena l'operació pel cost.
- Es van comentar casos d'habitatges antics afectats per vials i equipaments, que caldria revisar o donar una solució, perquè porten així des del 1976 (carrer Natzaret i també a la Teixonera).
- Al barri hi ha casos d'assetjament immobiliari a persones grans amb rendes antigues.
- Hi ha problemes de convivència amb habitatges ocupats.
- Hi ha pisos buits a tots els barris.
- El preu del lloguer és massa alt.
- El preu de venda dels habitatges protegits també és massa alt.
- Hi ha poc control en les obres i es duen a terme il·legalitats.
- Hi ha una manca de coneixement de les polítiques d'habitatge que s'estan duent a terme.
- Es parla de no construir habitatge a la llosa de la Vall d'Hebrón, que allà calen equipaments.

Emergència habitacional i rehabilitació

- Es va posar de manifest la importància de les xarxes socials, associacions... per fer front a l'emergència habitacional.
- S'especula amb l'habitatge. També l'administració.
- Hi ha solars i habitatges buits. Falta informació. Cal activar els solars.
- Es va parlar dels efectes de les afectacions urbanístiques, com a Santa Rosalia 9. Hi ha hagut poca previsió. Falta habitatges per afectats. Hi ha poc acompanyament en el procés.
- Casos d'ocupació per necessitat: males condicions, sovint els bancs són els propietaris, manca informació al respecte, genera inestabilitat als veïns.
- Els lloguers curts generen inseguretat als llogaters.

PROPOSTES TRACTADES

- Mesures de foment d'habitatge sostenible per evitar que els veïns marxin del barri.
- Aprofitar els edificis buits al barri de Sarrià.
- Establir mesures per protegir els habitatges de Sarrià.

5.2.9 SANTS-MONTJUÏC**9 de març de 2016**

Després de la presentació inicial es van formar tres grups: rehabilitació, emergència i habitatge assequible.

Emergència

- No hi ha prou agilitat per incorporar i aplicar la llei.
- Llei 24/2015: no hi ha prou coneixement ni informació des de l'administració.
- Cal coordinar la xarxa social.
- Més informació: telèfon de denúncia.
- Més recursos.
- Pillatge: les màfies s'estan aprofitant.
- El còmput d'unitat familiar, si es viu amb els pares, no deixa accedir a habitatges d'emergència.
- Falten habitatges socials.
- En algunes promocions de protecció oficial (per exemple El Polvorí) el preu és molt alt per a l'opció a compra. El lloguer és pràcticament igual que el de lliure mercat.
- Hi ha molt de sòl disponible, fins i tot de protecció oficial, a la Marina: perquè no es construeix?
- Hi ha situacions d'incompliment de la normativa en pisos de protecció oficial.
- Hi ha saturació de l'administració en tràmits d'emergència.
- Problemes d'higiene en assentaments il·legals.
- S'està fent menys publicitat dels desallotjaments.
- Es destaca la importància de la xarxa social per fer acompanyament.

Rehabilitació

- A Can Clos hi ha cinc blocs construïts el 1964 sense ascensor, quatre d'ells de més de quatre pisos. El govern anterior va proposar que l'Ajuntament pagués les tres quartes parts i la resta els propietaris, però encara està pendent. S'han de fer exteriors i les plantes baixes no volen pagar. Si els van fer el patronat perquè no paguen ells?
- Problemes per als llogaters si volen fer millores perquè els pot pujar el preu del lloguer i està supeditat a la propietat.
- Al Polvorí queden tres blocs autoconstruïts amb problemes de desaigües d'aigües brutes. L'Ajuntament no vol ajudar.
- Necessitats de rehabilitació per temes d'accessibilitat funcional. Si s'està de lloguer, depèn del permís del propietari.
- Habitatges construïts pel Patronat que incomplien les ordenances i ara la gent gran ja no pot pujar a peu.
- Quan posen ascensors en una finca apuja el preu del lloguer.
- Hi ha poca coordinació entre oficines municipals. Es demana massa burocràcia, es tarda massa.

Habitatge assequible

- Als Estats Units et fan descompte per viure en un habitatge en obres (semblant a la masoveria).
- Hi ha desinformació sobre les condicions del lloguer per part dels inquilins, sobretot en les persones novingudes.
- Hi ha casos de lloguers il·legals d'habitatges en mal estat sense cèdula.
- Molta gent comparteix pis o relloga perquè no pot fer front al lloguer sencer. Això no està regularitzat generant situacions d'inseguretat jurídica.
- Petits propietaris tenen temor de llogar per impagament davant la situació econòmica.

PROPOSTES TRACTADES

- Augmentar el percentatge d'habitatges de protecció per a persones del territori.
- Aplicar la llei de mesures urgents per afrontar la pobresa energètica i l'emergència habitacional (ampli suport).
- Estudi del parc d'habitatge antic del barri d'Hostafrancs (ampli suport).
- Can Batlló (ampli suport).
- Incloure la rehabilitació en els plans d'ocupació adreçats a persones en atur.
- Donar suport als inquilins sense contracte de lloguer perquè denunciïn (ampli suport).
- Programa per a compartir habitatge amb visitants.
- Regularitzar el mercat de relloguer/compartir pis (ampli suport).
- Reforçar i optimitzar els recursos municipals per a inspeccionar i tramitar qüestions relacionades amb l'habitatge.
- Estudiar exempcions de construcció d'aparcament en noves promocions d'habitatge.
- Canviar criteris d'accés al HPO (ampli suport).
- Crear un telèfon de denúncia per temes relacionats amb l'habitatge (ampli suport).
- Criteris d'accés als pisos que adjudica la Mesa d'Emergència (ampli suport).



- Àrees de rehabilitació especial que impedeixin l'expulsió dels veïns (ampli suport).
- Coordinar les xarxes socials amb l'administració en matèria d'habitatge (ampli suport).
- Inspeccionar el parc d'habitatge públic i el patrimoni disponible.
- Promoure noves formes de tinença com el cooperativisme en cessió d'ús (ampli suport).
- Millorar l'accessibilitat dels habitatges (ampli suport).
- Ajuts estables al pagament del lloguer (ampli suport).
- Ajuts a la rehabilitació per revertir les situacions d'infrahabitatge.
- Enfortir els serveis d'inspecció de pisos turístics il·legals.
- Promoure la cessió voluntària de 450 pisos buits de grans propietaris d'habitatges.
- Intervenir en els habitatges ocupats (ampli suport).
- Donar una solució definitiva als habitatges amb afectacions urbanístiques (ampli suport).
- Publicitar la Llei 24/2015 (ampli suport).
- Adjudicar 2.000 habitatges públics a col·lectius en situació de vulnerabilitat (ampli suport).
- Coordinació i reforç dels serveis necessaris per revertir l'exclusió residencial.
- Crear un cens d'habitatge buit (ampli suport).
- Bonificar la rehabilitació energètica dels edificis i la reducció de la petjada ecològica dels projectes de construcció i rehabilitació.

5.2.10 GRÀCIA

11 de març de 2016

Acte suspès per manca d'assistència.

5.2.11 SANT ANDREU

14 de març de 2016

L'acte va començar amb una diagnosi conjunta abans de passar a les propostes. Durant la sessió es va parlar dels següents temes:

- Promoció d'altres règims de tinença.
- Examinar models estrangers que funcionin per aprendre i descartar els que no funcionen.
- Problemes en l'afectació urbanística. El termini del planejament és massa llarg.
- Manca d'habitatges tutelats per a gent gran a preu assequible.
- L'Administració no aprofita prou la xarxa social existent.
- La gestió del Patronat o pública és poc eficaç: les cooperatives són una oportunitat.
- No es tenen en compte els diferents ingressos en l'IBI o el lloguer HPO (Bon Pastor).
- Manca més habitatge social.
- Màfies que s'aprofiten de la situació.
- Hi ha molts habitatges dels bancs aturats i buits.
- Problemes amb els criteris de HPO: poca durada i segons el nivell de renda molta fent queda exclosa. Com a conseqüència part del parc està buit.
- Pobresa energètica.
- Bombolla del lloguer: els lloguers s'apugen, els salaris baixen. S'està especulant amb l'habitatge.



Regidoria d'Habitatge

- La població té poc coneixement d'on acudir. Falta coordinació per part dels serveis de l'Ajuntament en matèria d'habitatge.
- Cal pensar en grup des de l'HPO, també en el model de cessió d'ús. Cal aprofitar les experiències reals de casa nostra.
- Calen propostes immediates.
- Manca de coneixement: aprofitar el que ja està inventat.

PROPOSTES TRACTADES

- Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte (ampli suport).
- Promoure la cessió voluntària de 450 pisos buits de grans propietaris d'habitatges.
- Pla d'actuació contra el *sensellarisme* i programes d'habitatge o allotjaments temporals per a persones i col·lectius en situació de vulnerabilitat.
- Criteris d'accés als pisos que adjudica la Mesa d'Emergència (ampli suport).
- Obrir un punt d'atenció i assessorament per garantir els subministraments bàsics (ampli suport).
- Ajuts estables al pagament del lloguer.
- Presó Trinitat Vella.
- Adjudicar 2.000 habitatges públics a col·lectius en situació de vulnerabilitat.
- Projecte Porta Trinitat.
- Àrees de rehabilitació especial que impedeixin l'expulsió dels veïns.
- Intervenir en els habitatges ocupats (ampli suport).
- Pla de barris (ampli suport).
- Promoure noves formes de tinença com el cooperativisme en cessió d'ús (ampli suport).
- Prevenir i intervenir en els desnonaments.
- Coordinar les xarxes socials amb l'Administració en matèria d'habitatge (ampli suport).
- Regular el mercat de compra d'habitatge (ampli suport).
- No privatitzar l'ajuda pública en habitatge (ampli suport).
- Regulació del mercat de lloguer (ampli suport).

5.2.12 SANT MARTÍ (POBLENOU)

15 de març de 2016

L'acte va comptar amb la presència i les intervencions del director de l'Oficina d'Habitatge del districte, Josep Miquel Coy. També va comptar amb la presència del regidor d'habitatge i del districte de Sant Martí, Josep Maria Montaner, i de la consellera d'habitatge del districte, Eva Campos.

DIAGNOSI

Incrementar l'habitatge assequible

- Calen lloguers més barats.



Regidoria d'Habitatge

- Hi ha molts espais per aprofitar: Pla Cobega (?), Prim, carrer Pere IV... però molts estan en mans privades.
- Les plantes baixes de les noves promocions d'habitatge protegit podrien ser comerç de proximitat.
- Manquen molts habitatges per desenvolupar.
- El 22@ se centra en l'activitat econòmica, cal més mescla d'usos.

Revertir l'exclusió residencial

- Locals ocupats com a infrahabitatge.

Promoure la rehabilitació

- Cal rehabilitar edificis de La Pau.
- La rehabilitació de finques és molt complicada per la inversió i la gestió.

PROPOSTES TRACTADES

- Congelació de l'IBI a les vivendes modestes.
- Rehabilitar els edificis afectats per aluminosi del barri del Besòs.
- Promoure l'edificació dels solars pendents d'urbanitzar i generar nous solars.
- Augmentar el percentatge d'habitatges de protecció per a persones del territori.
- Connectar els edificis d'habitatge a la xarxa Districlima.

5.2.13 NOU BARRIS

16 de març de 2016

La sessió va servir per recollir les idees comentades i per formalitzar algunes propostes noves. En general hi va haver problemes per desenvolupar la dinàmica amb normalitat, ja que l'espai no era l'adequat (entrada d'un centre cívic, espai de pas) i un canvi de lloc va causar que hi hagués gent que arribés tard.

DIAGNOSI

Incrementar l'habitatge de lloguer social i cooperatiu

- Repartir per tota la ciutat habitatge assequible. Acumulació de la població amb menys renda als mateixos barris.
- Els ingressos no permeten pagar un lloguer del mercat. Cal habitatge social i lloguers assequibles en relació amb el context de precarietat actual. També cal que hi hagin més ajuts al lloguer per aturar l'emergència de vivenda. Cal anar amb compte, però, que s'està intervenint en el mercat lliure i s'està ajudant a pagar les rendes dels propietaris del mercat lliure de vivenda.

Revertir l'exclusió residencial

- Negociar amb els grans tenidors per aconseguir regularitzar als residents que ocupen.
- Màfies vinculades a l'ocupació.
- Ocupació de blocs sencers d'habitatge buit.



Regidoria d'Habitatge

- Ocupació al llarg de la història dels habitatges per població amb pocs recursos, inclosos els joves perquè no poden pagar lloguer.
- Regularitzar l'ocupació per solucionar l'emergència de forma ordenada, amb coneixement dels casos. Cal parar atenció a les persones que estan a la llista d'espera de l'Oficina d'Habitatge. No s'està passant per sobre seu a l'hora d'aconseguir habitatge? També cal compaginar l'atenció a les persones que ocupen per emergència amb les persones que tenen resolt l'habitatge però que són invisibles.

Promoure la rehabilitació

- Necessitat d'un cens d'habitatge buit incloent a més informació sobre el seu estat de conservació i necessitats de rehabilitació.
- Que l'administració arribi a acords amb propietaris de pisos (bancs i particulars) per arreglar els que estan en males condicions abans de llogar-los.

PROPOSTES TRACTADES

- Promoure noves formes de tinença com el cooperativisme en cessió d'ús.
- Crear un cens d'habitatge buit (ampli suport).
- Promoure la cessió voluntària de 450 pisos buits de grans propietaris d'habitatges (ampli suport).
- Comprar 300 pisos als bancs per sota del valor de mercat (ampli suport).
- Programa de promoció d'habitatges nous de lloguer social.
- Ajuts estables al pagament del lloguer (ampli suport).
- Prevenir i intervenir en els desnonaments.
- Ajuts a la rehabilitació per revertir les situacions d'infrahabitatge (ampli suport).
- Construir 4.000 habitatges, majoritàriament en règim de lloguer social (ampli suport).
- Promoure l'edificació dels solars pendents d'urbanitzar i generar nous solars (ampli suport).
- Facilitar l'accés a l'habitatge - Xarxa de Masoveria Urbana Municipal
- Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte.
- Revertir l'exclusió residencial.
- Incrementar l'habitatge de lloguer social i cooperatiu.

5.2.14 EIXAMPLE

17 de març de 2016

La sessió es va organitzar amb un sol grup en el qual es van tractar els següents temes:

- Cal una atenció específica als eixos verds o pacificats: Girona, Borrell, Consell de Cent...
- Cal fomentar les cooperatives en cessió d'ús a l'Eixample. Les propietats verticals amb lloguers es podrien convertir en cooperatives de cessió d'ús?
- Cal trobar maneres d'aconseguir pisos del mercat privat.
- Es demana el control dels preus de l'habitatge de lloguer.
- S'ha de buscar el potencial d'habitatges en l'edificabilitat en el teixit existent: planejament i densitat.



Regidoria d'Habitatge

- El parc públic en promoció pública és escàs.
- Els preus alts dificulten l'accés de col·lectius vulnerables.
- S'està produint un buidatge per mortalitat. Hi ha risc que l'habitatge buit s'incorpori al mercat a un preu més alt.
- Cal evitar la gentrificació.
- Detecció de cases ocupades i promoció de masoveria urbana (la Carboneria, Rimaria, Can Piki...)

PROPOSTES TRACTADES

- Facilitant l'accés a l'habitatge - Xarxa de Masoveria Urbana Municipal
- Regular el preu del lloguer
- Mobilitzar 900 habitatges buits de petits propietaris
- Promoure noves formes de tinença com el cooperativisme en cessió d'ús
- Lloguer vitalici a la gent gran

5.2.15 EIXAMPLE

29 de març de 2016

L'acte va comptar amb la presència i les intervencions del conseller del districte, Francesc Magrinyà, i del conseller del barri del Fort Pienc, Jordi Matas i Vilà.

DIAGNOSI

Necessitat d'habitatge assequible i adaptat als diferents moments del cicle vital.

- Els preus de l'habitatge al barri són massa alts. Hi ha un risc d'envelliment progressiu del barri: els joves que volen accedir al primer habitatge han de marxar a barris o ciutats més assequibles. Això a més dificulta les xarxes de suport i ajut mutu de les famílies.
- El lloguer havia estat una bona fórmula per accedir a un habitatge assequible i amb seguretat però les successives modificacions de la LAU han anat reduint la durada dels contractes i, per tant, del temps de manteniment de condicions i el preu, fent la tinença en aquest règim més inestable, més insegura. En definitiva, manca estabilitat en el lloguer.
- L'oferta d'habitatge de lloguer assequible és insuficient. En l'actual situació econòmica (atur, precarització del treball, salaris més baixos i empobriment) cal regular el mercat del lloguer perquè els preus siguin assequibles.
- La propietat de l'habitatge dóna seguretat i un patrimoni però és molt rígida, no s'adapta als canvis en l'estructura familiar. Resulta difícil trobar habitatge adaptat a les necessitats de cada edat, de cada moment en el cicle vital, en un mateix barri.
- Manca habitatge tutelat i residències per a gent gran al barri.
- També manca més ajut mutu entre les comunitats de veïns. Què podem fer per ajudar a recuperar les relacions de comunitat (socialitzar) les finques? Com afavorim la cohesió social?
- Molta gent gran desconeix les alternatives, procediments i mecanismes per accedir a habitatges tutelats.
- Hi ha l'expectativa que una part de la promoció d'Ali Bei, 100 es destini a aquesta necessitat i demanda.

Regidoria d'Habitatge

- Criteris en relació al nou HP:
- Evitar la concentració d'habitatge social i afavorir la barreja social.
- L'habitatge protegit no hauria de ser mai en règim de propietat perquè això suposa que l'esforç públic acaba contribuint a l'enriquiment especulatiu.
- Si l'habitatge és un dret com l'educació hauria de ser gratuït.
- Intervenció sobre el parc existent:
- Al barri hi ha molts habitatges buits. Es pot obligar als propietaris a llogar-los?
- Seria interessant estudiar la reconversió d'allotjaments existents (per exemple, hotels) en habitatges assistits o tutelats.

PROPOSTES TRACTADES

- Promoure noves formes de tinença com el cooperativisme en cessió d'ús (ampli suport).
- Estudiar noves maneres de trobar habitatge social.
- Crear un cens d'habitatge buit (ampli suport).
- Construir 4.000 habitatges, majoritàriament en règim de lloguer social (ampli suport).
- Promoure l'edificació dels solars pendents d'urbanitzar i generar nous solars (ampli suport).
- Incrementar les reserves per a habitatge protegit en el sòl urbà consolidat (ampli suport).
- Promoure habitatges per a gent gran a Ali Bei, 100.
- Promoure habitatges d'emergència a Alí Bei, 100.
- Promoure la cessió voluntària de 450 pisos buits de grans propietaris d'habitatges (ampli suport).
- Adquirir la Casa Tarragó (Carboneria) per preservar un edifici d'interès patrimonial i històric i destinar-lo a usos socials.
- Inspeccionar el parc d'habitatge públic i el patrimoni disponible.
- Mobilitzar 900 habitatges buits de petits propietaris.
- Ampliar el parc de lloguer social.
- Més habitatge públic.
- Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte (ampli suport).
- Regulació del mercat de lloguer.

5.2.16 HORTA-GUINARDÓ (EL CARMEL)

30 de març de 2016

L'acte va comptar amb la presència i els aclariments del conseller Fernando Marín Blanco.

DIAGNOSI

Afectació d'habitatges (zona verda del PGM).

Moltes finques fa més de 60 anys que estan afectades per una qualificació com a zona verda estratègica pel PGM. Durant aquest temps, no s'han rebut ajuts de cap mena i les rehabilitacions s'han hagut de fer d'amagat. Cal donar una solució definitiva i efectiva als habitatges afectats. Comença a haver-hi gent gran



Regidoria d'Habitatge

que necessita canviar d'habitatge perquè els problemes d'accessibilitat cada cop fan més difícil viure-hi (hi ha gent que no pot pujar ni baixar).

Fa 16 anys que es va plantejar una primera solució que no s'ha fet efectiva mai. Cada govern municipal s'ha compromès a resoldre aquest tema però finalment tot segueix igual i el barri. En alguns punts comença a degradar-se perquè no es rehabiliten les finques ni els habitatges. Falta compromís i resposta de l'administració. Amb els canvis de govern municipal, què passa amb els compromisos i les propostes acceptades en els anteriors PAMs?

A l'àmbit del carrer Labèrnia s'ha fet una remodelació que ha quedat molt bé (potser no calia gastar-se tants diners) però els veïns afectats segueixen amb la mateixa incertesa perquè l'afectació dels seus habitatges continua igual.

Problemes d'accessibilitat i serveis

La topografia del barri i la presència no permesa de vehicles aparcats dificulten molt la mobilitat i la relació entre habitatges-equipaments i serveis, per exemple, a la zona de l'Escola Fàtima.

En alguns punts (carrer Labèrnia) no poden entrar els serveis d'emergències (bombers, ambulàncies...).

Afectació d'habitatges per esponjament del barri.

Afectació al Passatge Sigüenza: no permet rehabilitar i ni marxar (és molt difícil de vendre un habitatge afectat). El 2008, després d'una afectació quasi general de tot el Carmel amb l'objectiu d'esponjar el barri, es va rectificar i es van eliminar la majoria d'aquestes afectacions. Les que romanen, però, no s'estan executant. Els veïns demanen que s'eliminin aquelles afectacions que no es preveu executar a mitjà termini i, si no és possible, donar una solució viable als veïns.

Manca d'habitatge assequible:

En relació a la proposta als ajuts a la rehabilitació per revertir situacions d'infrahabitatge es va senyalar que cal revisar els habitatges que s'ofereixen de lloguer: són de molt baixa qualitat i a preus molt alts.

Registre de sol·licitants d'habitatge

Després de molt de temps inscrits al RSH no es dona informació sobre quan hi ha haurà habitatges protegits al barri o a la zona. S'adreça a consultar els ajuts existents al lloguer.

PROPOSTES TRACTADES

- Ajuts permanents al pagament de lloguer (ampli suport).
- Promoure l'edificació dels solars pendents d'urbanitzar i generar nous solars.
- Construir 4.000 habitatges, majoritàriament en règim de lloguer social (ampli suport).
- Habitatge de real·lotjament de proximitat per afectacions urbanístiques (ampli suport).
- Taula d'Habitatge.
- Adjudicar 2.000 habitatges públics a col·lectius en situació de vulnerabilitat.
- Execució del MPGM en l'àmbit del Carmel (ampli suport).
- Habitatge social i d'emergència: Llosa de la Vall d'Hebron i avinguda de l'Estatut.
- Intervenir en els habitatges ocupats (ampli suport).
- Promoure la cessió voluntària de 450 pisos buits de grans propietaris d'habitatges.

- Incrementar la disciplina en matèria d'habitatge: sancions a pisos buits, execució subsidiària d'obres, cessió obligatòria, i drets de tanteig i retracte.
- Prevenir i intervenir en els desnonaments (ampli suport)
- Donar una solució definitiva als habitatges amb afectacions urbanístiques (ampli suport).
- Ajuts a la rehabilitació per revertir les situacions d'infrahabitatge.
- Àrees de rehabilitació especial que impedeixin l'expulsió dels veïns.
- Ajuts per millorar la funcionalitat i l'accessibilitat de l'interior dels habitatges.
- Crear un cens d'habitatges buits.

5.2.17 LES CORTS

4 d'abril de 2016

La sessió va començar amb una presentació del Pla Municipal i de la dinàmica de l'acte. Es va realitzar una primera part de diagnòsi en forma de pluja d'idees amb les persones assistents, majoritàriament veïns del barri, i dos representants polítics del districte. En principi, eren quatre persones però una d'elles se'n va dur d'anar quan va acabar la presentació, abans de la pluja d'idees. Tot i que hi havia tres participants sortiren prou d'idees i alguna proposta. Quant a les propostes, les dues persones que hi van participar en aquesta part (la tercera persona no va participar per ser representant polític), estaven d'acord amb totes elles (gomet verd) i com que no van posar gomets grocs, no van debatre cap de les propostes més en profunditat.

Idees comentades:

- Necessitat d'augmentar els habitatges socials de lloguer i que siguin patrimoni del Ajuntament.
- Segon un estudi realitzat al districte, el 55% dels habitatges no són accessibles. Moltes persones no poden sortir al carrer i fer la seva vida quotidiana.

Es recullen les idees comentades i es formalitzen algunes propostes noves.

PROPOSTES TRACTADES

- Ajuts per millorar la funcionalitat i l'accessibilitat de l'interior dels habitatges (ampli suport).
- Promoure noves formes de tinença com el cooperativisme en cessió d'ús (ampli suport).
- Ajuntament amb funcions immobiliàries (ampli suport).
- Augmentar els habitatges socials al districte (ampli suport).
- Habitatges de lloguer a preus assequibles (ampli suport).
- Regular el preu del lloguer (ampli suport).
- Reforçar els ajuts pel lloguer dels habitatges (ampli suport).
- Reforç de l'Oficina de l'Habitatge (ampli suport).
- Promoure la rehabilitació dels habitatges i adequar-los a les necessitats de les persones amb dificultats de mobilitat (ampli suport).
- Projecte *HousingFirst* per a persones en situació de vulnerabilitat (ampli suport).
- Criteris d'accés als pisos que adjudica la Mesa d'Emergència.
- Procés participatiu sobre habitatge per a més grans de 50 anys.

5.2.18 SARRIÀ-SANT GERVASI (LES PLANES)

5 d'abril de 2016

DIAGNOSI

- Presència de molta gent gran que viu sola en cases de grans dimensions.
- Impossibilitat de dividir les parcel·les i els habitatges.
- Gran dificultat per part de la gent jove d'emancipar-se al districte a causa dels elevats preus i de l'atur. En el cas de Les Planes es podria resoldre aquesta situació generant l'habitatge que necessiten a la mateixa parcel·la.
- Presència d'habitatge buit a Les Planes. No és molt significatiu, però els habitatges estan sent ocupats per població organitzada, que sembla que no provenir de pèrdues d'habitatge.
- Preus de lloguer massa alts, tant al conjunt del districte com al barri de Les Planes.
- Hi ha 94 habitatges afectats, tots ells van ser edificats amb anterioritat a les afectacions. Els va afectar un Pla parcial aprovat l'any 80. El Pla preveia entre 2 i 10 anys per portar a terme les expropiacions.
 - 19 habitatges en sòl urbà
 - 29 habitatges en Parc Natural que provenen de sòl urbà en el pla comarcal i el PGM.
 - Resta, parc natural, afectats a causa de la modificació del límit del parc Natural.
- Impossibilitat de fer algunes reparacions els habitatges que es troben afectats urbanísticament. Les reparacions que més es destaquen són la impossibilitat de substituir cobertes d'uralita, la impossibilitat de construir dipòsits d'aigües pluvials per al rec i la impossibilitat de reparar l'habitatge en cas d'incendi o altres problemes naturals. Es destaca aquesta problemàtica en un entorn procliu a patir problemes als habitatges per causa del vent, els incendis, etcètera, en estar en un entorn natural.

PROPOSTES TRACTADES

- Desafectar els habitatges construïts a Les Planes abans del Pla Parcial del 80 (ampli suport).
- Canvi de límits del Parc Natural de Collserola (ampli suport).
- Permetre la rehabilitació dels habitatges afectats.
- Creació d'àrees de rehabilitació especial que impedeixin l'expulsió dels veïns (ampli suport).
- Congelació de l'IBI a les vivendes modestes (ampli suport).
- Construcció de nous habitatges a la parcel·la per generar habitatge assequible o per a familiars (ampli suport).
- Permetre la divisió horitzontal de la parcel·la per permetre generar habitatge assequible o per a familiars.
- Crear habitatge assequible per a joves prop de les estacions.
- Obligar a l'ús dels habitatges buits (ampli suport).
- No permetre l'edificació de nous habitatges per substituir els habitatges existents (ampli suport).



5.2.19 CIUTAT VELLA

5 d'abril de 2016

DIAGNOSI

Assetjament immobiliari/Pisos turístics:

- Un dels aspectes que s'han destacat més en el debat és l'assetjament que pateixen els llogaters a Ciutat Vella.
- Falta que s'activin protocols d'inspeccions en cas de denúncia per assetjament immobiliari.
- Els propietaris estan aprofitant el Pla *Dintres* per fer assetjament immobiliari.
- S'han de trobar solucions per poder rehabilitar sense provocar assetjament ni pujades dels lloguers.
- Els pisos turístics són els causants dels preus elevats i que els propietaris dels habitatges en comptes de voler llogaters els hi surt més a compte fer pisos turístics, circumstància que incrementa l'assetjament.
- L'habitatge és un dret, no és per fer negoci, per tant els pisos turístics són la causa de la situació.
- S'ha d'evitar l'especulació que és la que causa tots els problemes d'habitatge al districte.

Habitatges i edificis buits i en mal estat:

- Hi ha molts espais, edificis buits i en mal estat:
 - Hort del Xino, solar buit al qual no es dona ús d'habitatge (també es fa el comentari que actualment es fa servir d'hort i que també està bé tenir espais verds al districte).
 - Fernandina 27...
 - Carrers Carme i Malnom...
- La gent no sap que passarà amb els habitatges buits, ni de qui són. Es vol més informació dels que hi ha al Districte i quina és la causa.
- Existeixen habitatges socials buits a la Barceloneta, s'hauria de fer un cens.

Situació finques de lloguer i llogaters:

- Problemes per a rehabilitar en comunitats on hi ha un % d'habitatges de lloguer, ja que els propietaris que lloguen no volen invertir.
- Es necessiten més inspeccions i clàusules que ajudin a actuar en cas que els propietaris d'habitatges no vulguin rehabilitar i tinguin immobles de lloguer en mal estat.
- El llogater no té veu, ni rep cap informació, en temes de rehabilitació.
- Existeix una relació injusta entre propietari i llogater.
- No és just que els lloguers pugin més que la vida, haurien d'estar taxats.

Plagues:

- Hi ha molts problemes de plagues.
- S'hauria de poder obligar als propietaris a rehabilitar també baixants, foses i connexions de canonades i desaigües, ja que el seu mal estat i manteniment crea problemes de plagues.
- Es prioritza la rehabilitació per tenir façanes boniques i no per resoldre problemes més importants com les plagues o l'accessibilitat.



Expulsió de les persones del barri:

- Les noves generacions, els joves, estan sent expulsats de Ciutat Vella a causa dels preus elevats de l'habitatge.
- Es consideren injustos els criteris de l'habitatge protegit, ja que es creu que el % d'habitatges protegits per la gent del barri hauria de ser molt superior.



PROPOSTES TRACTADES

- Ajuts per millorar la funcionalitat i l'accessibilitat de l'interior dels habitatges.
- Bonificar la rehabilitació energètica dels edificis i la reducció de la petjada ecològica dels projectes de construcció i rehabilitació.
- Programa de subvencions per a la instal·lació de doble vidre a les zones amb més afectació en la salut.
- Millora de l'habitabilitat de les finques (interiors i espais comuns) implicant-hi propietaris i administradors.
- Instal·lar elevadors elèctrics quan no es puguin col·locar ascensors (ampli suport).
- Revisar la normativa d'habitatges en planta baixa (ampli suport).
- Diagnosi física i social dels edificis (ampli suport).
- Inspecció i supervisió del parc d'habitatge públic i del patrimoni disponible (ampli suport).
- Crear un servei de suport per veïnes amb problemes de mobilitat (ampli suport).
- Control de plagues en grans àrees (ampli suport).
- Rectificar el Pla *Dintres* (ampli suport).
- Regulació del mercat de lloguer (ampli suport).
- Augmentar el percentatge d'habitatges de protecció per a persones del territori (ampli suport).
- Crear pisos tutelats per a gent gran al Districte de Ciutat Vella. (ampli suport).
- Rehabilitar el barri de Ponent (ampli suport).

5.2.20 GRÀCIA (BARRIS DE MUNTANYA)

6 d'abril de 2016

La sessió va començar amb una presentació, per part dels dinamitzadors, del Pla Municipal, del Pla pel Dret a l'Habitatge i de la dinàmica. També es va fer una exposició de dades de la situació de l'habitatge a Gràcia per part de la directora de l'Oficina d'Habitatge del districte. La sessió va tenir una primera part de diagnosi en forma de pluja d'idees amb les persones assistents, veïns i veïnes del districte.

Vitalitat i identitat de barri

- Importància d'entendre i promoure l'habitatge com a germen de barri, habitatge per fer barri.
- Vitalitat al barri: Comerç a les plantes baixes. Parar més atenció amb les plantes baixes que s'han transformat en habitatges. Es proposa fer botigues de protecció oficial i promoure'ls. També es proposa la possibilitat de viure i treballar al mateix lloc i promocionar lloguers d'habitatge i botiga.
- Preservar el patrimoni construït a Vallcarca: identitat de barri.

Habitatge social

- Potenciar els oficis a través de l'habitatge social com a exemple d'obra ben feta.
- Regular el mercat de lloguer significa també regular tot l'habitatge. S'evidencia la necessitat d'un parc d'habitatge públic potent i de regular les promocions d'habitatges molt grans, amb molta superfície, perquè ocupen espai amb potencialitat de ser habitatge social. En aquest sentit es

Regidoria d'Habitatge

planteja la possibilitat de dividir habitatges i de limitar la relació de persones amb m² per habitant. En aquest sentit es recorda que cal anar amb compte de l'especulació.

- Experimentar a Vallcarca i pensar alternatives per produir habitatge social: provar altres fórmules de tinença com la masoveria, les remuntes, habitatges buits, compartir, cooperatives...
- Comprar sòl privat (hi ha molt a Vallcarca) per evitar l'especulació i promoure les cooperatives d'habitatge com a eina per activar el barri.
- Moviment interbarris de persones que aconsegueixen habitatge social. Substitució de la població i desarrelament.
- Actuació assentaments: Mora d'Ebre i Mare de Déu del Coll. Necessitat de salubritat.
- Un pis públic en un edifici permet controlar mals usos i processos especulatiu.
- Hi ha afectacions al districte de molts anys. La zona afectada pels túnels és un sòl potencial per habitatge protegit.
- Necessitat d'habitatge accessible i habitatge assistit per a gent gran: possibilitat de permuta d'habitatges.
- **Rehabilitació**
- Dificultats dels veïns i veïnes per fer front a millores de l'edifici.
- Canviar la filosofia dels ajuts a la rehabilitació per poder facilitar i agilitzar els tràmits i processos.
- Ajuts sempre condicionats a unes ordenances.
- Augmentar els ajuts per rehabilitar l'habitatge i rentar la cara del barri, cap a dins i cap a fora.

PROPOSTES TRACTADES

- Vallcarca, nou model urbà.
- Promoure la rehabilitació dels habitatges per adequar-los a les necessitats de les persones amb dificultats de mobilitat.
- Regulació del mercat de lloguer (ampli suport).
- Regular el preu del lloguer (ampli suport).
- Comprar sòl privat a Vallcarca per evitar l'especulació i promoure les cooperatives d'habitatge com a eina per activar el barri (ampli suport).
- Construir 4.000 habitatges, majoritàriament en règim de lloguer social (ampli suport).
- Fer cooperatives d'habitatge al barri de Vallcarca amb cessió d'ús (ampli suport).
- Ajudes a la rehabilitació d'habitatges vells.
- Congelació de l'IBI a les vivendes modestes.
- Ajuts per millorar la funcionalitat i l'accessibilitat de l'interior dels habitatges.
- Bonificar la rehabilitació energètica dels edificis i la reducció de la petjada ecològica dels projectes de construcció i rehabilitació.
- Ajuts a la rehabilitació per revertir les situacions d'infrahabitatge.
- Promoure la cessió voluntària de 450 pisos buits de grans propietaris d'habitatges (ampli suport).
- Crear un cens d'habitatges buits (ampli suport).
- Promoure noves formes de tinença com el cooperativisme en cessió d'ús (ampli suport).
- Reforçar els ajuts pel lloguer dels habitatges (ampli suport).
- Trobar una solució perquè als habitatges buits hi puguin viure gent.
- Canviar la filosofia dels ajuts a la rehabilitació per poder facilitar els processos i agilitzar els tràmits

(ampli suport).

- Promoure l'edificació dels solars pendents d'urbanitzar i generar nous solars.
- Promoure les botigues de protecció oficial (ampli suport).
- Soterrament de cablejats de llum a Vallcarca i Penitents.
- Donar una solució definitiva als habitatges amb afectacions urbanístiques (ampli suport).
- Controlar i fer un seguiment de les immobiliàries.
- Actuació als assentaments de Mora d'Ebre i Mare de Déu del Coll.
- Habitatges de lloguer a preus assequibles.
- Regular les promocions d'habitatges amb molta superfície.
- Mantenir les característiques especials del barri i els seus edificis emblemàtics (ampli suport).
- Més pisos de lloguer assequible i de VPO a Gràcia.

5.2.21 TREBALLADORS MUNICIPALS

17 de març de 2016

A aquesta sessió van assistir 36 treballadors municipals de les àrees d'Ecologia Urbana, IMI, Drets de ciutadania, Participació, IMH, Recursos, Recursos Humans i Organització, IBE, Seguretat i Prevenció, Drets socials, IMEB, Barcelona Activa i ICUB, i dels districtes de Ciutat Vella, Sant Andreu, Nou Barris i Eixample.

Després de les presentacions de Gerard Capo i Jordi Amela, es va fer una dinàmica de *bola de neu*, començant per grups de cinc o sis persones que van haver de generar 5 propostes. Després es van ajuntar dos grups que van prioritzar les cinc propostes que van considerar més importants. Finalment els dos grups van compartir les propostes triades.

PROPOSTES TRACTADES

- Regulació del mercat de lloguer.
- Dur a terme una gestió metropolitana de l'habitatge.
- Programa per a compartir habitatge amb visitants.
- Reforçar i optimitzar els recursos municipals per a inspeccionar i tramitar qüestions relacionades amb l'habitatge.
- Revisió del preu del lloguer social en contractes a habitatges públics.
- Donar una solució definitiva als habitatges amb afectacions urbanístiques.
- Rehabilitació i adequació d'habitatges de gent gran.
- Ajuts permanents al pagament de lloguer.
- Augmentar el percentatge de promoció pública en àmbits de transformació urbanística.
- Mobilitzar 900 habitatges buits de petits propietaris.
- Ser proactiu en la cerca de gent en situacions de pobresa energètica.
- Regular el preu del lloguer.
- Buscar noves formes de finançament per a aconseguir habitatge.
- Incentivar la millora de l'eficiència energètica.
- Ampliar l'anàlisi a l'entorn familiar per accedir a habitatges socials.
- Prohibir l'augment de preus al lloguer si l'edifici ha rebut una ajuda pública.
- Crear un fons de garantia públic per a temes d'habitatge.



- Construcció d'habitatges en àtics o terrasses.

5.2.22 ACTE DE CIUTAT

2 d'abril de 2016

Vídeo resum

<https://www.youtube.com/watch?v=xKkJei75CGo>

Document amb les propostes d'habitatge

goo.gl/Us5vno

Notícies

Uns 200 veïns debaten a Sants amb Ada Colau com aconseguir que l'habitatge sigui un dret

<http://el3.cat/uns-200-veïns-del-barri-debaten-amb-ada-colau-com-aconseguir-que-lhabitatge-sigui-un-dret/>

Colauvuelve a casa

<http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/colau-cosecha-exito-participacion-propuestas-vecinales-vivienda-5022763>

Reivindicant l'habitatge com a dret

http://eldigital.barcelona.cat/reivindicant-lhabitatge-com-a-dret_317435.html

La sessió va comptar amb la presència d'unes 200 persones: ciutadans a títol individual, personal tècnic i polític de l'Ajuntament de Barcelona i altres administracions, i representants d'empreses i entitats. Entre altres institucions hi van participar l'Associació 500x20, l'AVV La Sagrera, l'AAVV Poblenou, Abitaresocial, ARDIS, l'Asociación Centro BolivianoCatalán, Buildingcenter, CaixaBank, Casal dels Infants, CCOO Baix Llobregat, Celobert SCCL, Centre Social de Sants, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Comunitària SCCL, Cooperativa Fem Ciutat, Creu Roja, Earthship Spain, Encajes Urbanos, ETSAV, Fira de Barcelona, Fundació Ara Víncl, Fundació Foment de l'Habitatge Social, Fundació Hàbitat3, Fundació MAIN, JCC, La Boqueria Taller d'Arquitectura SCCL, Llar Unió Catalònia SCCL, Plataforma DerechoVivienda Digna, OIKOSVIA ARQUITECTURA S.C.C.L, RMIT Europe i Sant Joan de Déu.

L'acte va començar amb la benvinguda de l'alcaldeessa Ada Colau, la introducció del Pla d'Habitatge per part del regidor d'habitatge Josep Maria Montaner, i la presentació del treball fet a escala de districte per part de Núria Colomé. Després d'una pausa, els participants es van dividir en quatre grups de treball: emergència habitacional, com fer efectiva la funció social de l'habitatge, habitatge assequible i rehabilitació. En cada grup es va fer una presentació del tema a càrrec d'un representant de l'àrea d'habitatge. A continuació una entitat implicada en cada tema va presentar qüestions específiques dels grups de treball. La mateixa entitat va desenvolupar la tasca de relatora quan al final de l'acte es van posar en comú les conclusions de cada grup.

Regidoria d'Habitatge

Presentació de l'alcaldeessa Ada Colau

L'alcaldeessa va recordar que l'habitatge és “una de les màximes prioritats per aquest govern”, per això “ha arribat el moment de tractar l'habitatge com a dret”. Colau també va criticar el “fracàs de la mercantilització de l'habitatge” per part de les administracions públiques en els darrers anys i va demanar fugir d'aquest model: “A totes les grans ciutats de l'estat no s'ha apostat per un parc públic de lloguer social i per alternatives habitacionals que considerin l'habitatge com un dret, abans que com una mercaderia”, va remarcar. Actualment, segons Colau, “les polítiques especulatives han estat producte d'una mentalitat i cultura on es va buscar una certa complicitat social, és a dir, una propaganda on es convencia a la població que mercantilitzar l'habitatge era un bon negoci per tothom”. Segons l'alcaldeessa, cal posar èmfasis doncs en un canvi de mentalitat (com el paradigma de la propietat com a solució habitacional) i en utilitzar la llei per garantir l'accés a l'habitatge.

Presentació del regidor d'habitatge Josep Maria Montaner

El regidor va presentar les línies principals del Pla pel Dret de l'Habitatge Digne 2016-2026.

A. Atendre i revertir l'emergència habitacional

Necessitat d'intervenir en dues línies bàsiques: a través de la prevenció per evitar arribar a situacions d'emergència habitacional i de l'atenció a les persones quan no s'ha pogut evitar que s'arribi a una situació límit.

- **Prevenir per evitar l'emergència habitacional:** Ajuts al lloguer.
- **Atendre a les persones en procés de pèrdua de l'habitatge.** Acompanyament a situacions de desnonament per aturar-los i buscar alternatives.
- **Atendre a les persones que no poden accedir a un habitatge normalitzat:** assentaments, ocupacions, persones que comparteixen habitatge, persones que resideixen en infrahabitatges o habitatges sobreocupats, persones sense llar. Negociació amb propietaris per regularitzar les ocupacions, *Housing First* per a la gent sense llar i recursos habitacionals flexibles per a la gent que no vol accedir a un centre o a un habitatge normalitzat.

B. Garantir l'ús social de l'habitatge

Mantenir l'ús residencial dels habitatges, evitant tant la presència d'habitatges buits que degraden l'entorn i resten habitatge, com evitant la substitució per altres usos econòmicament més rendibles com el turisme.

- **Mobilitzar l'habitatge buit existent:** cens d'habitatges buits i sanció dels habitatges buits.
- **Mantenir l'ús residencial i els residents:** evitar l'expulsió de la població per substitució de l'ús residencial per altres usos o per substitució per població amb major renda. Limitacions legals al preu del lloguer, Delimitació d'àrees de tanteig i retracte.

C. Ampliar el parc assequible

Necessitat de tenir més habitatge per poder atendre a les necessitats. Per generar-lo cal recórrer als mecanismes tradicionals de construcció d'HPO i buscar altres mecanismes que permetin generar habitatge assequible tant de titularitat pública (a través de la compra); com privada (a través de cessions ...)

- **Millorar el coneixement i la gestió del parc públic:** inspeccionar el parc d'habitatge públic, prova pilot per repensar el model d'HPO que es genera.
- **Ampliar el parc públic actual**



Regidoria d'Habitatge

- **Mobilitzar el parc privat cap a l'habitatge assequible:** programa de cessió d'habitatge, borsa de lloguer social, permissivitat en remunes i transformació de baixos comercial.
- **Impulsar un mercat social:** Programa d'habitatge cooperatiu.

D. Mantenir, rehabilitar i millorar el parc actual

Cal millorar les condicions del parc residencial actual pel que fa a la seguretat, a l'estat de conservació, a l'accessibilitat i a la millora energètica.

- **Conèixer el parc privat actual:** Prova pilot d'anàlisi dels habitatges a través dels agents del territori. Prova pilot per a la identificació d'infrahabitatge a entorns de renda mitjana i alta.
- **Establir una política amb major retorn social i ambientalment compromesa:** Delimitació d'àrees de conservació i rehabilitació. Convenis de rehabilitació. Programa d'intervenció als entorns amb afectacions urbanístiques.
- **Millorar el finançament i de la capacitat d'intervenció en les rehabilitacions.** Convenis amb gremis professionals, entitats financeres, centre docents i altres institucions, Incloure la rehabilitació en els plans d'ocupació adreçats a persones en atur.

Mirada dels districtes

Núria Colomé va exposar el treball que s'ha estat fent als districtes aprofitant el marc de participació que brindava el Pla Municipal. El Pla pel Dret a l'Habitatge introdueix una mirada als districtes i es fa començant per aquests i pujant d'escala, al revés del que s'havia fet anteriorment. Això permet detectar problemàtiques, avaluar els resultats dels programes vigents i plantejar actuacions adaptades a les diferents casuístiques. La participació ha posat de manifest que la problemàtica al voltant de l'habitatge és d'escala de barri, ja que dins els districtes hi ha situacions molt extremes (cosa que es posa de manifest en districtes com Les Corts o Sant Martí). S'estan fent dues sessions a cada districte, en barris diferents. A grans trets, en cada districte s'ha destacat el següent:

Ciutat Vella

- Necessitat de millorar l'habitabilitat dels habitatges.
- Problemes d'assetjament i de marxa i substitució de població.
- Oportunitat de reforçar la feina conjunta amb xarxes i entitats.

Eixample

- Situacions d'infrahabitatge ocult que afecten especialment a dones grans.
- Necessitat de buscar mecanismes per generar habitatge assequible.
- Pèrdua d'habitatge principal que se substitueix per altres activitats.

Sants-Montjuïc

- Elevat nombre de desnonaments, centrats a la Marina i al Poble Sec.
- Important presència d'habitatges compartits.
- Afectacions urbanístiques que generen degradació als habitatges.

Les Corts

- Desconeixement dels serveis municipals d'habitatge.
- Necessitat de compartir habitatge per part de gent gran.

Regidoria d'Habitatge

- Necessitat de buscar mecanismes per generar habitatge assequible.
- Replantejament de l'entorn de la Colònia Castells: afectacions i HPO.

Sarrià – Sant Gervasi

- Desconeixement dels serveis municipals d'habitatge.
- Necessitat de compartir habitatge per part de gent gran.
- Dificultat de la gent jove de quedar-se al districte pels elevats preus.

Gràcia

- Problemes d'accessibilitat que afecten especialment a la gent gran.
- Pressió per la substitució d'habitatges per l'ús turístics.
- Problemàtica específica al voltant de Vallcarca.

Horta-Guinardó

- Problemes vinculats a les afectacions urbanístiques.
- Habitatges sense condicions d'habitabilitat.
- Presència d'habitatges buits propietat de grans tenidors.

Nou Barris

- Important volum de desnonaments que ha derivat en ocupacions.
- Necessitat de repartir l'habitatge assequible per tota la ciutat.
- Necessitat d'adequar els ajuts a la rehabilitació a la capacitat.

Sant Andreu

- Problemàtica d'ocupacions, tant en habitatges públics com privats.
- Problemes d'accessibilitat en diferents edificis.
- Gran disponibilitat de sòl per fer habitatge protegit.
- Necessitat de repartir l'habitatge assequible per tota la ciutat.

Sant Martí

- Habitatges de promoció i rehabilitació pública en mal estat.
- Important volum d'ocupacions i persones residint en assentaments.
- Solars amb potencialitat per fer cooperatives d'habitatge.

A) Com afrontem l'emergència habitacional?**Intervenció de Vanesa Valiño, de la regidoria d'habitatge**

Vanesa Valiño va explicar que el primer que es va fer en entrar aquesta legislatura a l'Ajuntament va ser pensar quines mesures d'urgència s'havien d'aplicar per a atendre la situació d'emergència que hi havia. En aquest sentit, s'han fet dues intervencions importants a destacar per a prevenir i per a acompanyar:

- Ampliar els ajuts al lloguer amb pressupost municipal per prevenir les situacions de desnonaments de lloguers, que és el 90% del total de desnonaments a la ciutat de Barcelona.



Regidoria d'Habitatge

- Crear l'UCER (Unitat contra l'Exclusió Residencial) per presenciar-se com a Ajuntament a tots els desnonaments de la ciutat per intervenir en la mediació amb la propietat per intentar que no es faci el desnonament o, si més no, ajornar-lo per així poder donar una sortida habitacional en les millors condicions possibles a les persones desnonades.
- Hi ha dos reptes claus i principals que s'han d'abordar si es vol anar més enllà en la prevenció i reversió de l'emergència habitacional:
- Potenciar una visió integral i coordinada de tots els àmbits i departament de l'administració de l'ajuntament (Serveis socials, Habitatge, Urbanisme...)
- Tenir una visió metropolitana en l'atenció a les persones amb emergència habitacional i crear les aliances necessàries per poder treballar conjuntament.

El que proposa l'equip municipal són les propostes que estan descrites, a destacar i aprofundir en:

- Atendre les ocupacions per necessitat, que han augmentat exponencialment.
- Canviar els criteris dels ajuts al lloguer per a persones sense ingressos i per a persones sense residència.

Intervenció d'Elisa Miralles de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca

Elisa Miralles va comentar que són conscients que l'Ajuntament està fent un esforç en revertir l'emergència habitacional, però destaquen que no n'hi ha prou. Que s'ha de fer molt més perquè la situació continua sent molt greu i es preveu que vagi a pitjor.

La Plataforma posa de manifest que encara que els desnonaments segueixen, i la situació d'emergència s'agreuja, no se li dóna la difusió i repercussió mediàtica que requereix perquè la població segueixi sensibilitzada i poder fer pressió als grans tenidors.

També denuncien que falta molta informació i sensibilització a la ciutadania sobre la situació d'emergència, però també per a sensibilitzar sobre l'habitatge com a dret fonamental i no com un bé de mercat. És necessària una campanya en aquest sentit.

Finalment, van mostrar la seva preocupació pel fet que no s'està complint la llei 24/2015. Hi ha d'haver més inspecció en la correcta aplicació de la llei i més comunicació i informació per tal que la ciutadania i els agents implicats estiguin sensibilitzats, informats i tinguin les eines per exigir la seva aplicació.

Debat

En el debat es van comentar els següents temes:

- Importància de la xarxa social (familiar, escala veïnal, barri, entitats...) i la importància de seguir reivindicant i lluitant per aconseguir-ho.
- Com es planteja la intervenció per aturar les màfies que es dediquen a llogar il·legalment habitatges buits?



Regidoria d'Habitatge

- Es ressalta la importància de cuidar i treballar per potenciar la solidaritat en les comunitats veïnals com a mecanisme de detecció, per exemple, de pobresa energètica o ajuda en situacions de necessitat.
- Es demanen més recursos per atendre millor i de manera més àgil en les oficines d'habitatge i també que aquesta atenció a les persones es treballi de manera més integral amb coordinació amb altres departaments de l'Administració.
- Es proposa aprofitar tots els agents del territori (assistents socials, casals, centres de dia...) per tal que es puguin tenir informació, acompanyar i, fins i tot, ajudar en els tràmits en temes de pobresa energètica i pagament de l'habitatge.
- Es demana que es faci un esforç per tal que totes mirem la realitat de primera mà per poder atendre millor a les persones que pateixen emergència.
- Es necessiten moltes ajudes per evitar la pobresa energètica.
- Proposta d'implicar altres agents fent acord i coordinant-se, com els jutges, i implicar-los més en els drets socials per tal que siguin conseqüents en les seves sentències.
- Proposta de municipalització de serveis per revertir la pobresa energètica.
- Buscar una solució integral pels assentaments existents a la ciutat i ajudar en la regularització dels papers de les persones dels assentaments.
- Necessitem més habitatge social i aquest ha de sortir de l'activació de l'habitatge buit, per tant hauria de ser urgent fer un cens d'habitatges buits a la ciutat i exigir la seva activació en habitatge social. Es vol que se sigui més exigent en aquest tema com ho són altres països. Com en les normatives per fer ús d'habitatges buits, les multes haurien de ser molt més elevades.
- Segons la situació actual de pujada de preus es preveu que la situació d'emergència augmenti i, per tant, es demana una major previsió d'ajudes i programes i eines per a poder-hi fer front.
- Es demana que es millori en l'atenció de les oficines de l'ajuntament d'atenció a les persones amb protocols i guies per als treballadors.
- La política amb els grans tenidors està més clara, però també cal pensar com s'actua quan el que desnona és un propietari que també necessita els ingressos del lloguer pel seu dia a dia.
- Es demana que també es vagi pensant en la situació a mitjà termini de les persones sense recursos, quin és el seu futur?

B) Com fem efectiva la funció social de l'habitatge?

En la presentació inicial Gerard Capó, del departament d'habitatge de l'Ajuntament de Barcelona, va dividir en tres categories les mesures per garantir la funció social de l'habitatge:

- Obtenir informació
 - Realitzar un cens d'habitatges buits.
 - Inspeccionar
 - El parc propi d'habitatge.
 - El patrimoni disponible de l'administració on poder construir més habitatge.
- Mobilitzar els habitatges buits
 - Cessió d'habitatges buits.



Regidoria d'Habitatge

- Compra per sota del preu de mercat.
- Informar dels programes disponibles
 - Borsa d'habitatge de lloguer.
 - Fundació Habitat3.
- Desenvolupar la disciplina (l'advocat Pablo Feu va desenvolupar aquest punt)
 - Pisos buits.
 - Infrahabitatge.
 - Sobreocupació.
 - Assetjament.
 - Les infraccions acostumen a estar connectades. Un punt es pot resoldre atacant d'altres: per exemple amb ordres de conservació quan el propietari no s'està fent càrrec del bon estat de l'habitatge es pot posar fi a pisos buits o assetjament immobiliari.

La funció social

- Seguidament, Irene Escorihuela, directora de l'Observatori DESC, va posar l'accent en la qüestió de la funció social, no només dels habitatges, sinó del sòl en general. Escorihuela va defensar que quan un habitatge no compleix la seva funció social també afecta el seu entorn.
- L'advocat Pablo Feu va recordar que les lleis defineixen l'ús social de l'habitatge i limiten el que pot fer el propietari. Ja existeixen lleis per fer complir la funció social de l'habitatge, cal voluntat i recursos.
- Seguint amb la funció social de la propietat, caldria adreçar-se primer als col·lectius més vulnerables, com persones amb discapacitat. Hi ha la sensació que l'emergència habitacional ha centrat tots els esforços els darrers anys. També es fa una reflexió sobre que la funció social de l'habitatge són les prestacions que aquest ofereix, i que s'està oblidant que per tant aquest habitatge ha de ser digne.

Regular el preu dels habitatges

Es va parlar força estona sobre la possibilitat de la limitació del preu del lloguer, l'opció amb més suport a la web en matèria d'habitatge. Es va recordar que no és una competència municipal però que l'Ajuntament vol elevar a l'Estat, que és qui té competències. També es van comentar mesures que podrien acompanyar aquesta regulació, algunes de les quals si es podrien dur a terme ja:

- publicar preus públics per barris.
- lligar exempcions de l'IRPF a màxims de lloguer.
- que els habitatges que reben ajudes públiques tinguin un màxim de lloguer.
- establir la pròrroga obligatòria dels lloguers.

També es va comentar que la forta pujada dels lloguers que viu la ciutat és més gran del que sembla, ja que s'estan renovant contractes de lloguer amb forts increments. Com que no són contractes nous no influeix a les estadístiques.

Habitatges buits

Sobre els pisos buits es comenta que cal esbrinar quina és la causa, la motivació perquè estiguin buits, per poder donar solucions efectives. Es respon que el cens que es vol fer inclourà aquesta informació. Es parla com a possible causa en el cas de petits propietaris és la manca de recursos per fer front a la seva reforma.



Regidoria d'Habitatge

Sobre aquesta qüestió es comenta que quan una persona és propietària pot ser que no tingui liquiditat, però sí que té patrimoni. En aquests casos, l'Ajuntament pot intervenir rehabilitant l'habitatge i posant-lo a la borsa de lloguer, per exemple. Mobilitzar els pisos buits és important per posar més oferta al mercat, cosa que ajudaria a fer baixar els preus.

L'ús turístic

Respecte a l'ús turístic dels pisos es comenta que cal començar a posar el focus no només a les estades curtes (dies), sinó a aquella gent que ve a la ciutat per només uns mesos. Aquests solen tenir més poder adquisitiu o estan disposats a pagar un lloguer més alt. Els propietaris poden transformar-se a aquesta activitat sense llicència, càrregues, canvi d'ús, gravar la plusvàlua...

La gestió de comunitats de propietaris

Un altre dels temes que es tracta és el paper que tenen els administradors de finques i com gestionem les comunitats de propietaris, que formen gran part del parc d'habitatge privat de la ciutat. Es parla de *cooperativitzar* les comunitats, no tant en sentit legal sinó en l'imaginari: passar de propietats més individualitzades a més col·lectives. En aquest sentit es comenta que en altres països són més comuns les associacions de propietaris que tenen un paper més comunitari. En general es parla també que caldria associar les mesures a terminis, perquè no acabin en no res.

C) Com garantim que l'habitatge sigui accessible econòmicament?

Des de l'Ajuntament, Javier Burón va plantejar la necessitat d'incrementar el parc d'habitatge assequible a la ciutat, que ara suposa un percentatge molt reduït respecte al total del parc residencial a la ciutat. Es plantegen tres línies d'actuació principals:

- Incrementar la producció d'habitatge públic de lloguer.
- Impulsar la creació d'una *Housing Association* que promogui i gestioni habitatge de lloguer assequible.
- Donar suport a processos de promoció de baix a dalt de cooperatives d'habitatge de cessió d'ús a la ciutat.

Elements importants per a la política d'habitatge

Des de l'Ajuntament es destaquen qüestions que no depenen directament del consistori però que són importants per poder millorar l'accés a l'habitatge de la població:

- Creació d'una Banca pública?
- Increment de la despesa pública estatal i autonòmica en polítiques d'habitatge.
- Ajuda pública estable al pagament del lloguer?
- Ajudes a la promoció d'habitatge assequible?
- Control de preus de lloguer?
- Pla de retorn dels rescats bancari en forma de sòl o habitatges?

Impuls de les cooperatives d'habitatge de cessió d'ús

Des de les cooperatives d'habitatge Sostre Cívic i La Borda, es destaca la naturalesa comunitària, no especulativa de les cooperatives d'habitatge de cessió d'ús, que generen habitatge assequible, estable,



Regidoria d'Habitatge

mantenint sempre la propietat col·lectiva dels habitatges, a més de prioritzar criteris de baix impacte ambiental. Es valoren les experiències en curs a la ciutat i es destaca la necessitat de crear un marc que impulsi aquestes iniciatives, comptar amb el suport de l'Administració per consolidar el model: un marc legal, ajudes a la promoció i suport als agents i organitzacions, i facilitar les condicions de finançament de les operacions.

Comptar amb totes les experiències cooperatives

Des dels responsables d'aquestes cooperatives es valora l'activitat desenvolupada per les cooperatives d'habitatge els darrers anys en la promoció i construcció d'habitatge de venda a preus assequibles. Es destaca la manca d'ajudes amb què ha treballat el sector els darrers anys i la necessitat de rebre suport per part de les administracions. Es proposa impulsar totes les iniciatives: noves iniciatives de cooperatives d'habitatge de cessió d'ús així com les experiències que ja existeixen al nostre territori.

Generar habitatge accessible i assequible

Es proposa diferenciar el terme accessible del terme assequible. Accessible fa referència a les condicions físiques d'un espai o recorregut que permeten la circulació per a tots tipus de persones amb autonomia. Assequible fa referència el cost adequat per disposar d'un habitatge. En aquest sentit, es destaca la dificultat de les persones amb mobilitat reduïda o diversitat funcional de trobar habitatge accessible a un preu assequible. Es planteja per tant la necessitat d'incrementar el parc d'habitatge accessible per a persones amb alguna discapacitat.

Generar habitatge assequible en àmbits amb poca disposició d'habitatge protegit

Es destaca la necessitat de buscar mecanismes per generar oferta assequible per les rendes més baixes en entorns amb poc habitatge protegit, en un escenari d'increment de preus immobiliaris.

Repensar el Pla Sant Andreu Sagrera

Per generar més habitatge de protecció oficial. L'àmbit és bàsicament públic i, per tant, és possible generar més parc públic.

D) Com reabilitem el parc d'habitatge existent?

En aquest grup intervenen Tonet Font, per part de l'Ajuntament de Barcelona, i Ibón Bilbao, d'Arquitectes de Capçalera (ETSAB).

Sostenibilitat general

- El primer pas cap a la sostenibilitat és evitar l'enderroc d'edificacions i facilitar-ne la millora o el reciclatge. El cost ambiental i econòmic de l'enderroc és molt elevat i hauria de tenir un efecte dissuasiu en qualsevol intervenció de substitució.
- Ampliar el concepte de rehabilitació al reciclatge del teixit permetent la transformació en ús residencial d'espais no residencials.

Plans de rehabilitació

- Incloure l'habitatge a la Llei de Barris.
- Promoure la intervenció per eixos, fragments, illes... En general, entitats més grans que la finca que permetin fer propostes integrals. S'ha de passar a fer un *planejament de la rehabilitació* que abasti:
 - la rehabilitació dels habitatges.
 - intercanvis d'habitatge.
 - l'establiment de xarxes de relació: connectar de nou el teixit social.

Regidoria d'Habitatge

- la identificació i eradicació de l'habitatge buits.
- el desenvolupament de projectes integrals que permetin augments d'edificabilitat per millorar les condicions dels habitatges: remunes.
- possibilitat de compartir habitatge veïns i veïnes que viuen en habitatges més grans que les seves necessitats i que estarien interessades a viure acompanyades.
- En rehabilitació moltes vegades és més important el com que el què. Cal planejar molt bé com es fan les coses perquè els resultats siguin els esperats. Cal ser conscients que entren en espais amb vida.
- Generar un conjunt de dades obertes amb tota la informació que es genera a través de la intervenció en el parc edificat, dels informes que es realitzen, de les dades municipals, etc.

Millora de la rehabilitació

- Passar d'unes intervencions de manteniment bàsic a unes intervencions que permetin millorar la salut i el confort dels i les residents.
- Utilitzar instruments que ja existeixen, com les Inspeccions Tècniques d'Edificis, per aprofundir en el coneixement del parc construït i detectar les necessitats de millora. Incloure a les ITEs l'informe de cadascun dels habitatges (per fer la ITE ja cal accedir als habitatges, però no et permet informar de les millores que caldria introduir als habitatges tot i que les detectes).
- Incentivar el paper com a mediador de l'administració: ajudar a rehabilitar quan la propietat no pot intervenir subsidiàriament.

Rehabilitació energètica

- Campanya per donar a conèixer la potencialitat de la rehabilitació energètica i el tipus d'intervencions que facilita la Llei de les 3R, especialment pel que fa a utilitzar escreixos d'edificabilitat per millorar les condicions energètiques dels habitatges.
- Aplicar totes les mesures previstes a la Llei de les 3R (Llei 8/2013 de 26 de juny, de Rehabilitació, Regeneració i Renovació Urbana) per facilitar la millora del parc construït. Es destaca la possibilitat de desenvolupar augments d'edificabilitat si aquests permeten incloure millores energètiques. Per exemple, remunes, galeries, promoure la transformació en residencial de baixos comercials, etc.
- Aplicar models de co-habitatge per facilitar la millora dels habitatges. Permetre l'ampliació d'habitatges unifamiliars a canvi que es generin millores en els habitatges existents.

Promoure la creació d'habitatge assequible a través de la intervenció en el parc existent

- Promoure la creació d'allotjaments tant en equipaments com per transformació de plantes baixes.

Accessibilitat

- Establir diferents criteris en funció dels barris, ja que en alguns serà possible resoldre els problemes d'accessibilitat amb la introducció d'ascensors, però en altres caldrà altre tipus de propostes com transformar les plantes baixes en habitatge, si en l'edifici no és possible introduir l'ascensor; o fer intercanvis d'habitatge...
- Necessitat d'una major comprensió per part de les comunitats dels problemes que genera la manca d'accessibilitat. Més cultura de la necessitat d'accessibilitat.
- Modificar la normativa per tal que es pugui forçar a la instal·lació d'un ascensor en els casos que la seva absència no permeti que un veí o veïna surti de casa seva.



Regidoria d'Habitatge

- Simplificar els tràmits per sol·licitar ajuts i introduir l'ascensor.

Compartir habitatge

- Protegir als propietaris que comparteixen habitatge.
- Establir mecanismes legals per garantir que quan comparteixes un habitatge tens la seguretat que en cas de conflicte la persona resident no propietària abandonarà l'habitatge.

CLAUSURA

Es clausura l'acte posant en comú el treball dels diferents grups i intervencions del regidor i l'alcaldeessa.

PROPOSTES TRACTADES

- Simplificar els tràmits per sol·licitar ajuts i introduir l'ascensor.
- Que l'administració actuï de forma subsidiària quan la propietat no té mitjans per rehabilitar.
- Aprofitar tots els agents del territori en temes de pobresa energètica i habitatge.
- Implicar els jutges en els casos d'habitatge.
- Millorar en l'atenció de les oficines de l'ajuntament d'atenció a les persones.
- Establir la pròrroga obligatòria dels lloguers.
- *Cooperativitzar* les comunitats de propietaris.
- Promoure la rehabilitació a gran escala.
- Generar un conjunt de dades obertes amb tota la informació d'habitatge.
- Utilitzar instruments existents, com les ITES, per aprofundir el coneixement del parc construït i detectar les necessitats de millora.
- Forçar la ubicació d'ascensor en els casos necessaris.
- Donar a conèixer i aplicar les mesures previstes a la Llei de les 3R (Llei 8/2013 de 26 de juny, de Rehabilitació, Regeneració i Renovació Urbana).



PLA PEL DRET A L'HABITATGE 2016-2025

ANNEX 2

B
BC
BN



INTERPEL·LACIONS A D'ALTRES ADMINISTRACIONS

La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria d'habitatge. No obstant, d'acord amb l'article 148.1 de la Constitució Espanyola, hi ha competències exclusives estatals en matèries estretament vinculades a l'habitatge, com és el cas de l'ordenació del crèdit, la coordinació de l'activitat econòmica o la regulació de la normativa processal.

MARC COMPETENCIAL ACTUAL

ADMINISTRACIÓ	MARC NORMATIU	COMPETÈNCIES	
ESTAT¹	Article 149.1.11 i 13 Constitució Espanyola (sistema monetari, divises, canvi i convertibilitat, bases de l'ordenació del crèdit, banca i assegurances)	Establir les normes bàsiques d'actuacions protegibles: definir les actuació que poden ser objecte de protecció pública, determinar les fórmules de finançament, definir els possibles beneficiaris a partir del límit dels ingressos.	
		Elaborar els plans d'habitatge que han de desenvolupar les comunitats autònomes.	
		Determinar la regulació i el finançament de la promoció privada d'habitatge públic.	
		Dissenyar la política fiscal, a través de la qual s'ha decidit beneficiar el règim de propietat en perjudici d'altres règims com el lloguer, cooperativismes, etc.	
		Regular les hipoteques i l'accés al crèdit.	
GENERALITAT²	Article 149.1.6 i 8 Constitució Espanyola (legislació mercantil i civil)	Instituir el règim de lloguers públics i privats, tant la durada com les característiques.	
		Regular el règim de propietat i les qüestions relatives a la construcció.	
		Article 149.1.1, 18, 23 Constitució espanyola (igualtat dels espanyols, protecció del medi ambient)	Establir la normativa bàsica del sòl i el destí mínim que s'ha de dedicar a usos socials.
		Article 149.1.18 Constitució espanyola (expropiació forçosa)	Regular el règim de l'expropiació forçosa.
		Article 149.1.2 Constitució espanyola (immigració)	Regular el règim general dels drets de les persones immigrades.
GENERALITAT²	Article 148.1. 3 Constitució espanyola (ordenació del territori, urbanisme i habitatge)	Desenvolupar les normes bàsiques d'actuacions protegibles i els plans d'habitatge estatals.	
		Determinar la regulació i el finançament de la promoció pública d'habitatge autonòmica.	
		Establir la legislació en matèria d'habitatge i urbanisme.	
		Matèries relacionades amb habitatge com assistència social, joventut, menors, consum, etc.	

¹ definides per la constitució espanyola i les sentències del tribunal constitucional

² definides a la Constitució Espanyola, els decrets de traspàs, les sentències del tribunal constitucional i l'Estatut d'Autonomia.



La distribució competencial i pressupostària significa que les ciutats soles no poden fer front als grans reptes que, en matèria d'habitatge, hi ha plantejats. Per aquest motiu és necessari el suport d'altres administracions a nivell legislatiu, econòmic i polític, per tal de construir una política d'habitatge més propera a la d'altres grans ciutat dels nostre entorn. Per aquest motiu aquest Pla vol aconseguir el suport d'altres administracions per fer possible un canvi substancial en la capacitat d'actuació pública i en la defensa dels consumidors i consumidoras.

MODIFICACIONS NORMATIVES A IMPULSAR

ÀMBIT	ADMINISTRACIÓ	MODIFICACIÓ NORMATIVA
FINANÇAMENT	ESTAT	Creació d'una banca pública especialitzada en habitatge, a la qual sigui possible sumar l'estalvi de les famílies, ja sigui públic o privat, i permeti, entre d'altres coses habilitar noves vies de finançament per a la promoció d'habitatge assequible
		Establiment de sistemes d'estalvi-habitatge que permetin la captació de fons ben remunerats i amb garanties pels ciutadans inversors.
		Establiment d'una fiscalitat estimuladora de la inversió en habitatge social.
		Establiment de línies específiques a la banca pública per al finançament de l'habitatge assequible.
		Establiment d'un pla de devolució del rescat a la banca, amb una especial atenció a la recuperació de l'habitatge públic i assequible que actualment es troba en mans de la Sociedad de Gestió de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb).
		Eliminar els privilegis fiscals de què gaudeixen els inversors que especulen amb l'habitatge i concentrar en canvi els avantatges només en les SOCIMIS que promouen habitatge assequible
	ESTAT I GENERALITAT	Millorar la dotació pressupostària dels plans estatals i catalans d'habitatge i incentivar especialment els àmbits del lloguer assequible, la rehabilitació proactiva orientada als entorns més degradats i la posada en funcionament d'habitatge buit.
		Incrementar els recursos destinats, tant per la Generalitat com l'Estat, als ajuts al lloguer i a la rehabilitació. En l'àmbit de lloguer promoure una convocatòria única i permanent adaptada a la realitat dels municipis que garanteixi el pagament en un període de temps no superior a 2 mesos.
	GENERALITAT	Creació i posta en marxa efectiva del Fons econòmic per a la pobresa energètica.
		Establir un paper actiu de l'Institut Català de Finances (ICF) en el recolzament a promotores i gestores públiques de lloguer social i privats sense ànim de lucre o amb ànim de lucre limitat de lloguer assequible.
TANTEIG I RETRACTE	ESTAT	Modificació dels preus de tanteig i retracte sobre l'habitatge lliure en funció de l'interès general (prenent com a referent el model francès).



LLOGUER	ESTAT	Modificació de la legislació vigent relativa a arrendaments urbans per permetre:
		Ampliar la durada del contracte, establint un mínim de 5 anys.
		Regular la renda i condicions del lloguer en el mercat lliure. La regulació ha de garantir l'estabilitat dels llogaters, establir límits a l'increment injustificat de la renda i definir preus màxims en zones d'especial demanda on s'acrediti la necessitat d'impedir l'expulsió dels veïns i veïnes. (prenent com a referència els models de París i Berlín)
		Impedir la repercussió en el preu del lloguer de les millores aconseguides a través dels ajuts a la rehabilitació.
		Establir una pròrroga automàtica de dos anys en els contractes de lloguer dels habitatges que hagin rebut un ajut a la rehabilitació.
		Aprofundir en la regulació del lloguer d'habitacions, introduint per exemple, la durada del sotsarrendament parcial, per tal que aquesta pugui ser inferior a la durada del contracte de lloguer.
		Ajustar alguns aspectes de la LAU de 1964 que perjudiquen els llogaters amb contractes de pròrroga forçosa
		Modificació del codi civil per precisar el concepte de renda abusiva, des de la perspectiva dels consumidors catalans. (prenent com a referència el model suís)
HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL	GENERALITAT	Modificació de la llei del dret a l'habitatge vigent i/o del Pla vigent del dret a l'habitatge, per permetre la qualificació indefinida dels habitatges amb protecció oficial (prenent com a referència el model basc).
		Eliminar l'autorització de ser titular de més d'un habitatge de protecció oficial
		Eliminar l'autorització als adjudicataris d'habitatge protegit a adquirir habitatges lliures
		Recuperar la llista única d'adjudicació d'habitatges de protecció, per evitar que els promotors puguin adjudicar de manera autònoma.
		Preveure l'obligatorietat, en totes aquelles operacions de nova construcció o rehabilitació integral amb un sostre a partir de 1.000 m2, de destinar un percentatge a lloguer social o de cedir-lo a l'administració per al lloguer social. En cada cas s'establiran les condicions de gestió urbanística en funció de la dimensió de la promoció
		Establir reserves de sòl específiques per a habitatges amb protecció oficial de lloguer
EMERGÈNCIA HABITACIONAL	GENERALITAT	Obligatorietat dels grans tenidors d'oferir habitatge alternatiu abans d'efectuar un desnonament a persones en situació de vulnerabilitat amb o sense títol legal habilitant.
FISCALITAT	ESTAT I GENERALITAT	Regulació dels recàrrecs de l'IBI en funció de les polítiques que es vulguin incentivar, de forma coordinada amb les Comunitats autònomes amb competències en habitatge.
AFECTACIONS URBANÍSTIQUES	GENERALITAT	Permetre que els edificis d'habitatge amb afectacions urbanístiques sense previsió d'execució puguin realitzar obres, que no comportin augment de preu en el moment de l'execució



PLA PEL DRET A L'HABITATGE 2016-2025

ANNEX 3

B
BC
BN



Índex

1.- NATURALESIA JURÍDICA I VINCULACIÓ DEL PLA D'HABITATGE.....	4
1.1. CONCEPTE.....	4
1.2. RELACIÓ AMB LA LEGISLACIÓ D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI I LA D'URBANISME....	5
1.3. CONTINGUT.....	7
1.4. ELABORACIÓ.....	10
1.5. RELACIÓ AMB PLANS D'URBANISME I ALTRES INSTRUMENTS DE LA LLEI DEL DRET A L'HABITATGE.....	12
2.- LA BONA GOVERNANÇA, EL BON GOVERN I LA BONA ADMINISTRACIÓ EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE.....	13
2.1.-PLANTEJAMENT.....	13
2.1.1-INTRODUCCIÓ.....	13
2.1.2.-UN CANVI DE PARADIGMA EN LES RELACIONS ENTRE DRET PÚBLIC I GESTIÓ PÚBLICA.....	15
2.1.3.-ANTECEDENTS COMPARATS I CATALANS: EL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ	16
2.1.4.-LA NATURALESIA JURÍDICA DE LA BONA ADMINISTRACIÓ.....	18
2.1.5.-ÈTICA I CONDUCTA DELS ALTS CÀRRECS EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE.....	25
2.1.6. INCOMPATIBILITATS, DECLARACIONS I PUBLICITAT DE LES CONDICIONS D'ACCÉS	29
2.1.7. BONA ADMINISTRACIÓ I QUALITAT DELS SERVEIS PÚBLICS.....	31
2.1.8. INFRACCIONS I SANCIONS.....	36
2.1.9.GARANTIES DAVANT LA VULNERACIÓ DELS PRINCIPIS I REGLES DE BON GOVERN I LES OBLIGACIONES VINCULADES AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ.....	38
2.1.10. AVALUACIÓ DEL COMPLIMENT DELS PRINCIPIS I REGLES DE BON GOVERN I DEL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ.....	39
2.1.11VALORACIÓ GLOBAL I FUTURS DESENVOLUPAMENTS: LA IMPORTÀNCIA DE LA FORMACIÓ PEL BON GOVERN I LA BONA ADMINISTRACIÓ.....	39
2.1.12 REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES.....	41
2.2 PARTICIPACIÓ I TRANSPARÈNCIA: EL GOVERN OBERT EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE	46
2.2.1. CONTEXT I ANTECEDENTS.....	46
2.2.2 EL GOVERN OBERT EN LA LTBGCat.....	47
2.2.3.ELS PRINCIPIS GENERALS DEL GOVERN OBERT.....	48
2.2.4 LA PARTICIPACIÓ CÍVICA.....	50
2.2.5.INFRACCIONS I SANCIONS.....	53
2.1.6. GARANTIES I OBLIGACIONS.....	53
2.2.7.VALORACIÓ GLOBAL i INCIDÈNCIA SOBRE LES MESURES PREVISTES EN EL PLA D'HABITATGE.....	54
2.2.8 REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES.....	55
2.3 PRESSUPOSTOS MUNICIPALS I EFECTIVITAT DELS DRETS HUMANS: EL CAS DEL DRET A L'HABITATGE.....	57
2.3.1.ESTAT DE DRET, SOCIAL I DEMOCRÀTIC I HABITATGE.....	57
2.3.2. L'ESTAT SOCIAL I L'HABITATGE, EN LA REALITAT.....	58
2.3.3.ELS DRETS SOCIALS I LA SEVA REGULACIÓ: LA NECESSITAT DE SUPERAR LA INÈRCIA I D'EXPLICITAR ELS ASPECTES IDEOLÒGICS VINCULATS AMB EL DRET A L'HABITATGE.....	59



2.3.4. LA SITUACIÓ ACTUAL A ESPANYA, CATALUNYA I BARCELONA EN EL CONTEXT INTERNACIONAL.....	62
2.3.5. EL NUCLI MÍNIM INVIOABLE DELS DRETS SOCIALS, INCLOENT EL DRET A L'HABITATGE.....	64
2.3.6. LA NOVA GENERACIÓ DE LLEIS EUROPEES ESTABLINT OBLIGACIONS DE RESULTAT.....	69
2.3.7. LA POSTURA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPANYOL RESPECTE ALS DRETS SOCIALS I EL SEU IMPACTE EN EL DRET A L'HABITATGE.....	71
2.3.8. EXEMPLES DE CONTRAST ENTRE L'EXIGIBILITAT DEL DRET A L'HABITATGE EN EL NIVELL INTERNACIONAL I LA POSTURA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPANYOL.....	73
2.3.9- EL CONTRAST ENTRE EL CONTROL DESPLEGAT PELS ÒRGANS JUDICIALS ESPANYOLS I EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	76
2.3.10. EXIGIBILITAT JUDICIAL DEL DRET A L'HABITATGE I DESPESA PÚBLICA.....	93
2.3.11. DESPESA PÚBLICA I DRETS SOCIALS.....	94
2.3.12. INSUFICIÈNCIA DE LA REGULACIÓ DE DRETS QUE NO VAGI ACOMPANYADA D'UNA REGULACIÓ DE LA DESPESA PÚBLICA ASSOCIAT.....	95
2.3.13. ELS LÍMITS I ORIENTACIONS AL PRESSUPOST.....	97
2.3.14. LES POSSIBLES LÍNIES DE MILLORA DEL RECONeixEMENT, EL RESPECTE, LA PROTECCIÓ I LA SATISFACCIÓ DELS DRETS SOCIALS EN EL FUTUR.....	100
2.3.15. DRETS I OBLIGACIONS DE MITJANS I DE RESULTATS: RESPECTAR, PROTEGIR I SATISFER.....	101
2.3.16. LES CLÀUSULES DE PROGRESSIVITAT I NO REGRESSIÓ.....	102
2.3.17. RECONeixEMENT D'UN MÍNIM VITAL PROTEGIT.....	102
2.3.18. EL COST DE (TOTS) ELS DRETS I LA GARANTIA D'UNA DESPESA PÚBLICA SUFICIENT PER FER-LOS EFECTIUS.....	102
2.3.19. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES.....	105
2.4 ORGANITZACIÓ I GESTIÓ EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE: ORGANITZACIÓ MUNICIPAL PELS NOUS REPTES I PERSPECTIVA METROPOLITANA.....	108
2.5 BIG DATA I PREDICTIVE DATA ANALYTICS PER A DISPOSAR D'INFORMACIÓ RELLEVANT PER A LA BONA PRESA DE DECISIONS EN MATÈRIA D'HABITATGE.....	111
2.6. BETTER/SMART REGULATION EN L'EXERCICI DE POTESTATS NORMATIVES EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE.....	113
2.6.1. EL COST DE LA REGULACIÓ POC INTEL·LIGENT.....	113
2.6.2. LA QUALITAT INSTITUCIONAL, LA QUALITAT NORMATIVA I EL DESENVOLUPAMENT: BON GOVERN I SMART REGULATION.....	113
2.6.3 L'AVALUACIÓ DE LA QUALITAT NORMATIVA: DE NOMÉS CONTAR NORMES I SIMPLEMENT CUIDAR LA TÈCNICA LEGISLATIVA A MESURAR IMPACTES NORMATIUS REALS.....	115
2.6.4 LES TÈCNIQUES DE GESTIÓ DE LA QUALITAT NORMATIVA.....	116
2.6.5 L'AVALUACIÓ DE L'IMPACTE NORMATIU A L'ESTAT ESPANYOL.....	118
2.6.6 LES AVALUACIONS D'IMPACTE NORMATIU A CATALUNYA: LLUMS I OMBRES. LES NOVETATS DE LA LLEI DE TRANSPARÈNCIA ACCÉS A LA INFORMACIÓ I BON GOVERN I DE LA LLEI ESTATAL 39/2015.....	120
2.6.7. RECURSOS A INTERNET D'INTERÈS.....	126
3.-ANÀLISI DE LES ORDENANCES QUE PODEN SER AFECTADES PEL PLA D'HABITATGE I POSSIBLES FUTURS DESENVOLUPAMENTS NORMATIUS.....	127
4.- UNA SÍNTESE DEL MARC LEGAL VIGENT RESPECTE DELS QUATRE EIXOS ESTRATÈGICS DEL PLA D'HABITATGE.....	132



4.1.-PART DE LA MEMÒRIA JURÍDICA RELATIVA A :“PREVENIR I ATENDRE L'EMERGÈNCIA HABITACIONAL”	132
4.1.1.-PREVENIR I ATENDRE L'EMERGÈNCIA HABITACIONAL.....	133
4.1.2.-LA PERSPECTIVA DE LA MEDIACIÓ EN RELACIÓ A PREVENIR I ATENDRE L'EMERGÈNCIA HABITACIONAL.....	175
4.2.-PART DE LA MEMÒRIA JURÍDICA RELATIVA A :“GARANTIR EL DRET D'HABITATGE I LA FUNCIÓ SOCIAL DE L'HABITATGE EN EL MARC DEL SERVEI D'INTERÈS GENERAL DE PROVISIÓ D'HABITATGE ASSEQUIBLE”	191
4.2.1.- MOBILITZAR L'HABITATGE BUIT (ACTUAR DAVANT DELS INCOMPLIMENTS DE LA FUNCIÓ DEL DRET DE PROPIETAT D'HABITATGES).....	192
4.2.2.- MANTENIMENT DE L'ÚS RESIDENCIAL I ELS RESIDENTS.....	242
4.3.-PART DE LA MEMÒRIA JURÍDICA RELATIVA A : “AMPLIAR EL PARC ASSEQUIBLE”	283
4.3.1.-L'HABITATGE PROTEGIT.....	284
4.3.2.-DURADA DE LA QUALIFICACIÓ DELS HABITATGES PROTEGITS I LÍMITS A LA SEVA VENDA.....	299
4.3.3.- ELS HABITATGES DOTACIONALS PÚBLICS COM A SISTEMES URBANÍSTICS.....	304
4.3.4.-DRETS DE TANTEIG I RETRACTE I HABITATGE ASSEQUIBLE.....	310
4.3.5. FLEXIBILITZACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC EN EL SÒL URBÀ CONSOLIDAT PER PERMETRE DESPLEGAR POLÍTIQUES D'HABITATGE I AMB LA FINALITAT D'INCREMENTAR L'HABITATGE ASSEQUIBLE.....	315
4.3.6.-REHABILITACIÓ I RENOVACIÓ URBANA I POLÍTIQUES D'HABITATGE I D'INCREMENT DE L'HABITATGE ASSEQUIBLE.....	327
4.3.7.RESERVES DE SÒL I CESSIONS D'APROFITAMENT COM A EINES PER L'HABITATGE ASSEQUIBLE.....	335
4.4.-PART DE LA MEMÒRIA JURÍDICA RELATIVA A : “MANTENIR, REHABILITAR I MILLORAR EL PARC ACTUAL ”	341
4.4.1.-LA REHABILITACIÓ DE LA QUE S'OCUPA EL PLA D'HABITATGE DE LA CIUTAT DE BARCELONA ES PROJECTA SOBRE ELS EDIFICIS I ÀMBITS DEL SÒL URBÀ CONSOLIDAT.....	342
4.4.2.- EL FOMENT DE LA REHABILITACIÓ.....	348
4.4.3.-CRITERIS DE LA LDHC PER ESTABLIR LES NORMES SOBRE LA QUALITAT DEL PARC IMMOBILIARI RESIDENCIAL.....	364
4.4.4.-LA CÈDULA D'HABITABILITAT A LA LDHC.....	366
4.4.5.-LA INSPECCIÓ TÈCNICA DELS EDIFICIS D'HABITATGES.....	370
4.4.6.-EL DEURE DE CONSERVACIÓ, REHABILITACIÓ I MILLORA URBANA.....	374



1.- NATURALESA JURÍDICA I VINCULACIÓ DEL PLA D'HABITATGE.

Com és sabut, l'article 11.2 LDHC llista el conjunt d'instruments de planificació i programació de l'habitatge prevists en la Llei:

- a) El Pla territorial sectorial d'habitatge (d'ara endavant PTSV) i els seus instruments de desenvolupament parcial.
- b) Els programes supralocals d'habitatge (d'ara endavant PSLV).
- c) Els plans locals d'habitatge (d'ara endavant PLH).

El llarg article 14 de la Llei del dret a l'habitatge (amb catorze apartats originàriament, ara amb 13 per la derogació al 2011 de l'apartat 7, com veurem) conté la regulació dels plans locals d'habitatge, regulant legalment ara el que era una pràctica voluntària, necessitada de regulació legal, de certs municipis catalans fins a l'aprovació de la llei

1.1. CONCEPTE.

D'acord amb l'article 14.2 de la Llei, els PLH:

"Els plans locals d'habitatge determinen les propostes i els compromisos municipals en política d'habitatge i són la proposta marco per a la concertació de polítiques d'habitatge amb l'Administració de la Generalitat."

Els PLH tenen una vigència de sis anys, sense perjudici que es pugui ampliar l'anàlisi que contenen i plantejar actuacions amb un termini més llarg, encara que serà precisa la seva revisió transcorregut aquest període de temps (article 14.4).

En realitat, d'acord amb la prolixa regulació de l'article 14, sembla possible identificar fins a quatre subtipus diferents de PLH.

–El PLH que denominarem "normal" i local: és el PLH estàndard en el disseny de l'article 14 i a ell dedicarem l'exposició que s'efectuarà aquí.

–El PLH "normal" i supramunicipal: regulat en l'article 14.13, el qual assenyala que:

“Els ajuntaments, per coordinar les polítiques d'habitatge, poden formular plans locals d'habitatge d'abast supramunicipal, que han de complir les següents directrius:

“a) La formulació d'un pla local d'habitatge supramunicipal requereix l'acord unànim dels ajuntaments interessats. L'acord de formulació ha de determinar l'organisme que ha de redactar-ho i les condicions que regulen la seva redacció.

“b) Les determinacions d'un pla local d'habitatge supramunicipal han de respectar les competències i atribucions pròpies dels ens locals, d'acord amb les legislacions sectorials i de règim local.



“c) La tramitació d'un pla local d'habitatge supramunicipal ha d'adequar-se a l'establir per l'apartat 10. L'aprovació requereix l'acord unànim dels ajuntaments afectats.”

És, per tant, un PLH potestatiu per als ajuntaments, encara que s'obliga al Govern de la Generalitat a "fomentar la redacció de plans supramunicipals" (article 14.14, sense cap indicació sobre la manera de fer-ho).

La seva elaboració és idèntica a la dels PLH "normals" i locals al·ludits.

–El tercer subtipus de PLH són els simplificats (per aquest motiu hem triat en els altres dos casos l'adjectiu "normal", no contingut explícitament en la Llei) i locals: al·ludits en l'article 14.1 *in fine*, en referir-se aquest precepte al fet que en el cas dels municipis de menys de 3.000 habitants "és suficient un pla local d'habitatge simplificat", amb el contingut que estableix l'apartat 12 d'aquest article 14:

“Els municipis de menys de tres mil habitants poden complir la finalitat al fet que es refereix l'apartat 1 aprovant un pla local d'habitatge simplificat, en el qual han d'analitzar-se i diagnosticar-se les necessitats d'habitatge de la població, especialment les dels col·lectius amb dificultat d'accés, i han de proposar-se els objectius i les línies d'actuació per atendre-les, tenint en compte els instruments establerts per la legislació urbanística i les ajudes i altres instruments establerts per la present llei.”

En realitat, el criteri legal de distinció entre PLH "normals" i simplificats utilitzat es basa en la població municipal i concretament en el llindar dels 3.000 habitants.

–Finalment, el quart subtipus de PLH és el simplificat i supramunicipal: encara que no s'hagi explicat en el text legal, sembla raonable interpretar el ja citat article 14.13 en el sentit que aquells municipis de menys de 3.000 habitants que decideixin formular plans locals d'habitatge d'abast supramunicipal poden acollir-se a la previsió de l'article 14.12, també al·ludida.

Com anunciàvem, l'anàlisi detallada que es va efectuar a continuació es refereix exclusivament als PLH "normals" (3.000 o més habitants) i locals (no supramunicipals), car el Pla d'habitatge de Barcelona és d'aquesta mena, que és, d'altra banda, la matriu sobre la sembla construït l'article 14 de la Llei, essent aplicables les seves previsions, en el procedent, a la resta de subtipus de PLH, d'acord amb el ja exposat i que no s'abordarà aquí, per raons obvies.

1.2. RELACIÓ AMB LA LEGISLACIÓ D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI I LA D'URBANISME.

El PLH en la versió inicial de la llei havia de ser aprovat pel municipi si pretenia concertar polítiques d'habitatge amb l'Administració de la Generalitat "que comportin que aquesta aportí recursos econòmics". Per tant, si no es pretenia concertar polítiques d'habitatge o aquestes no suposaven aportació de recursos econòmics, no existia



obligació legal alguna (ni prohibició) per als municipis en referència a l'aprovació d'un PLH.

Però a més, encara que concorreguessin tots dos requisits, tampoc calia legalment (per descomptat, no estava no obstant això prohibit, fins i tot si no concorren, i entra dins de les competències locals en matèria d'habitatge, article 25 LBRL i Estatut d'Autonomia i legislació local catalana) l'aprovació d'un PLH si ja existia un programa d'actuació urbanística municipal dels regulats en l'article 60 LUC "amb un contingut *equiparable*" (concepte jurídic indeterminat que haurà de ser concretat cas a cas).

L'any 2011 l'article 14.1 de la llei és modificat (per l'article 152.1 de la Llei 9/2011, del 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica) i passa a tenir aquest contingut:

“Els ajuntaments amb plans locals d'habitatge aprovats o amb un programa d'actuació urbanística municipal amb un contingut equiparable han de tenir un tracte preferent a l'hora de concertar polítiques d'habitatge amb l'Administració de la Generalitat quan comportin que aquesta aportï recursos econòmics”.

En conseqüència, el Pla Local d'Habitatge de Barcelona és un instrument d'ordenació no obligatori, però que un cop aprovat fa que la Generalitat de Catalunya hagi de tenir un tracte preferent amb l'Ajuntament a l'hora de concertar polítiques d'habitatge que comportin aportació de recursos econòmics.



1.3. CONTINGUT.

D'acord amb l'article 14.3 de la Llei, els PLH (recordem, "normals", és a dir, no simplificats, que són els que estem ara considerant, entre els que es troba el de Barcelona que ens ocupa) han de contenir necessàriament tres elements:

“–Una anàlisi i diagnòstic de la situació de l'habitatge en el municipi, d'acord amb el previst en l'article 14.5.¹ Destaquem en aquest precepte el punt de connexió que significa l'apartat c) amb els aspectes urbanístics en relació amb els habitatges en general i les de protecció oficial i dotacionals en particular.

–Una referència als objectius, els programes i les estratègies a desenvolupar, de conformitat amb l'anterior diagnòstic: d'acord amb l'article 14.6, els PLH han d'incloure:

“a) Les línies d'actuació vinculades a la utilització dels instruments de política de sòl i habitatge que estableix la legislació urbanística, amb una referència especial a la concreció o l'augment de les reserves per a habitatge protegit, la qualificació o la reserva de terrenys destinats al sistema urbanístic d'habitatges dotacionals; a la utilització dels instruments d'intervenció sobre l'edificació i l'ús del sòl, i a la utilització i la gestió del patrimoni públic de sòl i habitatge.

b) Les línies d'actuació no vinculades a la política de sòl però sí a la qualitat del parc construït i a la rehabilitació, la utilització i l'ocupació del parc d'habitatges, incloent-hi la definició de les possibles àrees de conservació i rehabilitació a les quals fa referència l'article 36.

c) La definició de les possibles àrees subjectes als drets de tanteig i retracte a què fa referència l'article 15.

d) Els ajuts adreçats a grups de població amb dificultats d'allotjament especials per a lluitar contra l'exclusió social.

e) La definició i la programació de les actuacions concretes que s'han de dur a terme en els sis anys de vigència del pla, que ha d'establir les característiques tècniques i econòmiques, els beneficiaris, els agents gestors i la programació temporal.

¹ “ En l'apartat d'anàlisi i diagnosi, els plans locals d'habitatge han de contenir: a) L'anàlisi i les previsions demogràfiques i la diagnosi de les necessitats d'habitatge de la població, amb la identificació dels segments de població amb dificultats d'accés o precarietat en la tinença, i l'anàlisi de la situació dels sense llar. b) L'anàlisi del mercat d'habitatge, amb l'estudi de l'evolució i les tendències de la construcció d'habitatges al municipi i dels preus de mercat en les modalitats de compra de primera mà, compra de segona mà i lloguer, i la diagnosi de la població que resta exclosa del mercat per raó dels seus ingressos. c) L'anàlisi del planejament urbanístic i del seu potencial d'oferta d'habitatges, amb la determinació de la quantitat, les modalitats, el règim d'accés i la iniciativa pública o privada de les reserves de sostre per a habitatge amb protecció oficial, i de sòl qualificat o reservat destinat al sistema d'habitatge dotacional que estableix la legislació urbanística, i la diagnosi del grau de cobertura de les necessitats d'habitatge de la població. d) L'anàlisi del parc d'habitatges, la diagnosi de les situacions d'infrahabitatge i d'utilització anòmala dels habitatges, i la diagnosi dels edificis d'habitatges i dels habitatges que no compleixen les condicions de qualitat que estableix aquesta llei. e) L'anàlisi del potencial d'habitatges dirigits a polítiques socials, en el cas dels municipis subjectes al mandat de solidaritat urbana que estableix l'article 73. f) L'anàlisi dels recursos i dels instruments municipals que es fan servir per a dur a terme les polítiques d'habitatge, i la diagnosi de la necessitat de millorar-los o ampliar-los.”



f) Les previsions de quantificació dels habitatges destinats a polítiques socials d'acord amb la tipologia que estableix l'article 74 per a l'acompliment quinquennal del mandat de solidaritat urbana, en el cas dels municipis que hi estiguin subjectes, i la justificació de la coherència amb relació a l'objectiu final de l'article 73.1².”

A més, l'article 14.7 assenyalava que en els municipis que es trobin inclosos en un àrea delimitada pel PTSV com a susceptibles de ser declarats àmbits de demanda residencial forta i acreditada, a l'efecte del lloguer forçós previst en l'article 42.6, el PLH podia efectuar directament aquesta declaració. La llei de 2011 abans esmentada va derogar aquest apartat, alhora que feia el mateix amb la previsió de lloguer forçós.

D'entre aquestes previsions, volem destacar els apartats a), b) i c) de l'article 14.6 reproduït. En el cas de l'apartat a), la Llei preveu que els PLH puguin arribar a augmentar les reserves legals o establertes pel Pla Territorial Sectorial d'Habitatge per a habitatge protegit (però com ja sabem, aquest Pla no ha estat aprovat 9 anys després d'aprovada la llei...). En el cas de l'apartat b), es requereix una interpretació sistemàtica amb l'article 36 de la Llei.³ El mateix ocorre amb l'apartat c), que requereix una interpretació sistemàtica amb l'article 15⁴.

² Recordis que la mateixa llei que va modificar l'apartat 1 d'aquest article també va modificar la regulació de les obligacions de solidaritat urbana, que ara ja no són exigibles ex lege com obligació de resultat, sinó amb la intermediació del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge, encara no aprovat al 2016:

“Article 73 Objectiu de solidaritat urbana 1. Per a fer efectiu el dret a l'habitatge a tot el territori de Catalunya, els municipis inclosos en àrees declarades pel Pla territorial sectorial d'habitatge com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada han de disposar, en el termini de vint anys, d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% respecte del total d'habitatges principals existents, tal com els defineix l'article 3, considerant les circumstàncies pròpies de cada municipi i d'acord amb el calendari que sigui establert per reglament”

³ Que ara ja es reproduïx, per facilitar la interpretació sistemàtica de l'article 14.6:

“Article 36 Declaració d'àrees de conservació i rehabilitació 1. Els municipis, per a promoure la rehabilitació d'immobles en àrees especialment degradades o per a evitar processos que puguin comportar riscos per a la cohesió social, poden delimitar àrees de conservació i rehabilitació, amb un tràmit previ d'informació pública i d'audiència a les altres administracions concernides. La documentació de la delimitació ha d'incloure: a) Una memòria explicativa i justificativa, que ha d'incorporar les dades urbanístiques de l'àrea i una explicació de l'estructura social i les condicions físiques d'ocupació dels immobles. b) Els plànols d'informació i de delimitació de l'àrea. c) La relació de les propietats afectades, d'acord amb la informació que consti en el cadastre i en el Registre de la Propietat. 2. La declaració d'àrea de conservació i rehabilitació porta implícita la declaració d'utilitat pública de les actuacions i la necessitat d'ocupació dels terrenys i els edificis afectats als fins d'expropiació i d'imposició de servituds o d'ocupació temporal dels terrenys, si les necessitats, els mitjans economicofinancers de què hom disposa, la col·laboració de la iniciativa privada i les altres circumstàncies concurrents justifiquen la conveniència del mecanisme expropiatori. 3. L'acord de declaració d'una àrea de conservació i rehabilitació ha d'establir, expressament, els drets i deures del propietari o propietària i dels ocupants legals i les habilitacions de les administracions públiques, en el marc del que estableix l'article 37. 4. Si la declaració d'una àrea de conservació i rehabilitació comporta l'obtenció de finançament procedent del Govern de la Generalitat o del Govern de l'Estat mitjançant els plans d'habitatge convinguts, la delimitació s'ha de fer d'acord amb el departament competent en matèria d'habitatge o de política territorial. 5. La delimitació que afecti més d'un terme municipal pot ésser promoguda pels municipis interessats o pels departaments competents, que han de consultar prèviament els municipis. Els corresponents òrgans urbanístics de la Generalitat, d'acord amb les directrius del departament competent i seguint el procediment que estableix la legislació urbanística, tramiten la delimitació. 6. Per decret del Govern, si l'ens o els ens locals afectats



–El tercer aspecte que han de contenir els PLH és una avaluació econòmica financera, apareixent una exigència legal d'anàlisi econòmica de l'instrument legal, que en aquest

no actuen, el departament que ha fet la declaració d'una àrea de conservació i rehabilitació pot aprovar-ne la delimitació i subrogar les tasques municipals a què fa referència aquest article. 7. La declaració d'una àrea de conservació i rehabilitació es pot adoptar en el marc de les polítiques dirigides a la rehabilitació i la promoció específiques de barris i àrees urbanes que requereixin una atenció especial a què fa referència la Llei 2/2004, del 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial. Així mateix, s'inclouen en aquest concepte les àrees de rehabilitació integral i les àrees de rehabilitació de centres històrics que s'hagin delimitat i declarat prenent com a base marcs de la política d'habitatge anteriors, si no se n'ha completat el programa d'actuacions.”

⁴ “Article 15 Declaració d'àrees subjectes als drets de tanteig i retracte amb relació als objectius dels plans locals d'habitatge

1. Els municipis, per a complir els objectius dels plans locals d'habitatge i l'exigència d'incrementar el parc d'habitatges vinculats a polítiques socials que estableix l'article 73, per a facilitar la conservació i rehabilitació d'edificis i per a evitar l'expulsió d'ocupants o altres processos especulatius, poden delimitar àrees en què es puguin exercir els drets de tanteig i retracte a favor de l'Administració pública sobre edificis plurifamiliars sencers usats principalment com a habitatge i àrees en què es puguin exercir els drets de tanteig i retracte a favor de l'Administració pública sobre habitatges concrets. Aquests drets de tanteig i retracte s'estenen a la transmissió d'accions o participacions socials de societats mercantils l'objecte de les quals estigui vinculat directament o indirectament a l'activitat immobiliària i que siguin propietàries d'algun dels dits edificis o habitatges.

2. El Pla territorial sectorial d'habitatge, en funció de la importància de l'activitat immobiliària o de necessitats socials especials, pot proposar una delimitació d'àrees de tanteig i retracte per a les finalitats a què fa referència l'apartat 1 o pot delimitar-les directament, d'acord amb els municipis afectats. Als efectes de la transmissió dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, les àrees de tanteig i retracte poden coincidir amb les àrees de demanda residencial forta i acreditada delimitades en els plans locals d'habitatge, en el Pla territorial sectorial d'habitatge o, mentre aquestes no estiguin delimitades, amb les que preveu l'annex del Pla per al dret a l'habitatge. 3. Per a definir les possibles àrees subjectes als drets de tanteig i retracte, el municipi, o el Pla territorial sectorial d'habitatge, n'ha de justificar adequadament les raons. Els plans locals d'habitatge poden contenir la definició de les dites àrees. 4. Els drets de tanteig i retracte poden ésser exercits per l'Administració pública sia per compte propi, sia a favor dels promotors a què fa referència l'article 51, sia a favor dels subjectes a què fa referència l'article 87.3. 5. L'Administració, si exerceix el dret de tanteig a favor de tercers, pot fixar unes condicions respecte a l'ús i la dedicació de l'immoble que assegurin que la seva destinació estigui vinculada a les polítiques socials d'habitatge del municipi. Aquestes condicions poden consistir a exigir que una part de l'immoble es destini a habitatges amb protecció oficial o vinculats a polítiques socials, més enllà dels percentatges màxims de reserva que estableixen l'article 17 i el Decret legislatiu 1/2005, del 26 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme. 6. En les àrees subjectes als drets de tanteig i retracte, no es poden fer transmissions a cap títol si l'immoble que es pretén transmetre es destina a habitatge o, en el cas d'edificis sencers, a un ús principal d'habitatge i no compleix ni pot complir, amb les obres de rehabilitació pertinents, les condicions d'habitabilitat exigides legalment. 7. Si els ens locals afectats no actuen, el departament competent en matèria d'habitatge ha de subrogar les tasques municipals a què fa referència aquest article, sens perjudici que altres departaments i organismes de la Generalitat competents en matèria d'urbanisme i política de sòl, en funció dels plans i programes d'actuació corresponents, assumeixin també, en tot o en part, les accions empreses. Els immobles obtinguts per mitjà de l'exercici dels drets de tanteig i retracte s'han de posar al servei de les polítiques locals d'habitatge. 8. La delimitació de les àrees, les garanties i el procediment s'han de regir pel que estableix la legislació urbanística general, sens perjudici, si convé, de la possibilitat d'establir una única pròrroga, per un màxim de sis anys, en el termini de durada dels drets de tanteig i retracte que estableixi la dita legislació, si les circumstàncies, que s'han d'acreditar en l'expedient, ho aconsellen. 9. Si la delimitació de l'àrea subjecta als drets de tanteig i retracte coincideix amb tot el terme municipal, no cal que constin en l'expedient la relació de les finques afectades i de llurs propietaris ni la indicació dels carrers, polígons, sectors i paratges afectats “



abasta el finançament privat (no només públic) i una avaluació *expost* (no només *ex ante* referida també a la qualitat de la gestió del PLH.⁵

Finalment, l'article 14.9 assenyala que el contingut descrit dels PLH ha de ser coherent amb *la memòria social dels plans d'urbanisme* que regula la legislació urbanística, si aquesta existeix.

1.4. ELABORACIÓ.

Quant a l'elaboració dels PLH (insistim que no simplificats), els apartats 10 i 11 de l'article 14 vénen a configurar un procediment administratiu bifàsic, amb una primera fase purament municipal i una segona que implica un control per part de l'Administració de la Generalitat.

En la primera fase (article 14.10), hi ha una remissió a la legislació de règim local "respecte al règim de funcionament i adopció d'acords", especificant que en tot cas el procediment administratiu ha d'incloure mecanismes de participació ciutadana i que l'aprovació correspon al Ple de l'ajuntament".

A Barcelona hi ha una altra especificitat que és determinant en la tramitació de l'aprovació del Pla, com és que la planificació, la programació i la gestió de l'habitatge públic en el terme municipal de Barcelona corresponen exclusivament al Consorci de l'Habitatge de Barcelona creat per Llei 22/1998, de 30 de desembre, articles 85.1 i 61.7, respectivament.

En aquest sentit, el Pla de l'Habitatge de Barcelona, que és un instrument d'ordenació general i programació estratègica previst a l'article 14 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge, abasta altres aspectes substantius essencials que van més enllà de l'estricta concepte d'habitatge públic i que són necessaris per donar-li virtualitat plena, com ara la concertació amb les polítiques urbanístiques d'ordenació urbana que estableix l'Ajuntament de Barcelona.

Per aquesta raó, concretament a Barcelona, s'articula la tramitació i aprovació del Pla de l'Habitatge de Barcelona, que té rang reglamentari, seguint el procediment previst per a l'aprovació dels instruments de planejament derivat, és a dir, cal una aprovació inicial per l'òrgan competent (Comissió corresponent de Plenari, ex article 12.2 b de la Carta Municipal), informació pública durant el termini d'un mes mitjançant inserció d'anuncis a un diari de gran circulació i al Butlletí Oficial de la Província i un cop transcorregut aquest termini i resoltes les al·legacions, de ser-ne el cas, procedeix l'aprovació definitiva per part del Plenari del Consell Municipal.

⁵ “ 8. En l'apartat d'avaluació economicofinancera, els plans locals d'habitatge han d'establir els mecanismes següents: a) Els que permetin articular la gestió del pla, analitzant tant el finançament públic com el privat disponibles. Pel que fa al finançament públic, s'han de proposar els compromisos financers que requereixen un concert amb l'Administració de la Generalitat. b) Els de seguiment i avaluació del desplegament del pla i els d'establiment d'indicadors de qualitat de la gestió.”



Per tal d'iniciar el tràmit assenyalat, caldrà incorporar a l'expedient informe del Plenari del Consell d'Habitatge Social, òrgan consultiu i de participació del Consorci de l'Habitatge de Barcelona.

Per altra banda, una vegada aprovat inicialment el Pla per l'òrgan competent de l'Ajuntament de Barcelona, caldrà sotmetre'l a aprovació de la Junta General del Consorci de l'Habitatge de Barcelona.

Pel que es refereix a la concertació de polítiques d'habitatges amb el nivell autonòmic a que es refereix el paràgraf següent, incidir en que a Barcelona, aquesta concertació s'articula mitjançant el Consorci de l'habitatge de Barcelona.

En la segona fase (article 14.11), si l'Ajuntament vol concertar polítiques d'habitatge amb el nivell autonòmic (aquí es parla de Govern), i hem d'afegir nosaltres que comportin aportacions econòmiques d'aquest (d'acord amb l'article 14.1), cal que comuniqui l'acord d'aprovació i enviï un exemplar del PLH al "departament corresponent en matèria d'habitatge". Encara que res indica el precepte, és de suposar que una vegada analitzat el PLH i les seves propostes de concertació, acceptarà aquestes (sense indicació en la Llei de quin òrgan concret prendrà tal decisió). Ara bé, l'article 14.11 aclareix que l'Ajuntament pot ser requerit perquè ampliï la documentació o perquè modifiqui el PLH, d'acord amb "el compliment de la legalitat", "la protecció d'interessos supralocals" (fins a aquí les possibilitats, i límits, típiques del control autonòmic sobre les decisions locals, d'acord amb la Carta Europea d'Autonomia Local, la LBRL i la legislació de desenvolupament catalana i la jurisprudència del Tribunal Suprem i del Tribunal Constitucional) i, a més, "les disponibilitats pressupostàries". Aquesta última precisió indica que l'acceptació de la concertació proposada per l'ajuntament no és automàtica i depèn, d'acord amb el text de la Llei, dels recursos disponibles, encara que cal entendre també que de les prioritats sobre els mateixos, la qual cosa introdueix un àmbit de *discrecionalitat* en la decisió autonòmica de concertar o no, que no pot donar lloc, en cap cas, a l'arbitrarietat (article 9.3 CE i necessitat de justificar la decisió adoptada, d'acord amb els articles 54 de la llei 30/1992 i equivalent de la llei catalana 26/2010) ni a la vulneració de la resta de regles i principis jurídics (senyaladament, el d'igualtat i no discriminació, article 14 CE i concordants EAC).



1.5. RELACIÓ AMB PLANS D'URBANISME I ALTRES INSTRUMENTS DE LA LLEI DEL DRET A L'HABITATGE.

En primer lloc, que els PLH han de ser coherents i facilitar el compliment del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge, si existís, cosa que no succeeix, i de la resta de plans territorials. Que en el control del contingut dels PLH respecte als interessos supralocals haurà de tenir en compte aquesta planificació territorial, si existeix (article 14.11). Que l'absència de PLH (o la seva existència sense consideració d'interessos supralocals implicats), juntament amb la inexistència del PTSV, dóna lloc a la possible aprovació de programes supralocals específics d'habitatge (article 13.1). Que el seu contingut ha de ser coherent amb la memòria social del planejament del municipi (article 14.9), i que si existeix aquesta amb el contingut fixat pel reglament de desenvolupament de la Llei d'urbanisme de Catalunya, "pot tenir els mateixos efectes sobre la concertació de les polítiques d'habitatge amb la Generalitat" que els PLH (article 20.2). I que, com és sabut, el Consell Consultiu en el seu conegut dictamen de 2007 sobre el Projecte de Llei va considerar respectuosa amb l'autonomia local aquest article 14.

Per tot això, i dintre de la molt diferent tipologia de plans administratius existents amb naturalesa i efectes molt diversos, els PLH, i entre ells el de Barcelona, poden ser considerats amb naturalesa normativa, desplegant efectes, en el marc de la llei del dret a l'habitatge, *ad extra* i vinculant a les futures decisions que en matèria d'habitatge apliqui l'Ajuntament de Barcelona, en virtut del ben conegut principi jurídic d'inderogabilitat singular dels reglaments, previst a la llei 30/1992, qui no podrà ni contravenir-lo ni ignorar-lo, actituds que provocarien la il·legalitat tant de les decisions que s'adoptin contra ell com de les que no s'adoptin i es prevegin en el mateix, el que podria donar lloc a la seva exigència per qualsevol ciutadà barceloní o no, en virtut de l'acció pública prevista a l'art. 6 de la Llei del dret a l'habitatge.



2.- LA BONA GOVERNANÇA, EL BON GOVERN I LA BONA ADMINISTRACIÓ EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE

2.1.-PLANTEJAMENT.

2.1.1-INTRODUCCIÓ.

Les diferents mesures que s'incorporen a aquest Pla d'habitatge es troben en sintonia amb les directrius, principis i obligacions jurídiques que es deriven de la bona governança, el bon govern i el dret a una bona administració en l'àmbit urbà i d'habitatge.

El concepte de (bona) governança fa esment a una manera de governar cooperativa, en la que actors públics i privats participen en xarxes en la formulació i desenvolupament de les decisions polítiques i de les polítiques públiques, d'acord amb els principis de bona governança, tal i com han estat establerts internacionalment (Cerrillo, 2005, 11 i ss). Per la seva banda, el concepte de (bon) govern, es refereix a la manera com els poders públics (legislatiu, executiu i judicial) desenvolupen les seves funcions, mentre la (bona) administració fa referència a com una part del poder executiu, l'Administració, exerceix les seves funcions, essent els conceptes de mala administració negligent i corrupció (mala administració dolosa) els seus oposats (Ponce, 2013).

En aquest sentit, el Preàmbul de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. (en endavant, LTBGCat, norma cabdal també en l'àmbit de l'habitatge⁶), en el seu punt sisè, assenyala com les mesures incloses a la llei, "estan en sintonia amb les polítiques de lluita contra la corrupció i impulsades per la Unió Europea i països del nostre entorn". La llei, doncs, estableix el bon govern i la bona administració com a objectius a assolir, dissenyant una sèrie de tècniques a tal fi i com a prevenció de la corrupció.

El bon govern i la bona administració són nocions diferents de la bona governança, més restringides i concretes, al no incloure actors privats i referir-se als poders públics, encara que, a voltes, s'utilitzin de manera indistinta, depenent del context i l'idioma (como ocorre de vegades en anglès, Addink, 2014). Són conceptes encara en construcció, que fins fa no gaire no havien estat objecte d'anàlisi (així, ha hagut un quasi inexistent debat conceptual sobre la qualitat del govern, com assenyala el títol de l'article de Cejudo, Sánchez i Zabaleta, 2009). En aquest sentit, com veurem, dels dos conceptes, fins ara ha estat, clarament, el dret a una bona administració el més treballat (Ponce, 2001).

b) El bon govern, incloent el referit al Govern com a part del poder executiu, i dintre d'aquest el Govern municipal, és clar, és una noció diferent de la bona administració. Com és sabut, Govern i Administració són realitats diferents, amb funcions no idèntiques i regulacions constitucionals (art. 97, art. 103.1), estatutàries i legals diferents. Igualment, la concreció del que s'hagi d'entendre per bon govern i per bona administració haurà de ser diferent, encara que hi hagi relació entre els dos conceptes, en el sentit que una expressió del bon govern és la capacitat de desenvolupar una bona administració, com assenyala el número 76 del *Federalista*, atribuït a Hamilton ("la

⁶ Consultable a: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6780/1395384.pdf>



veritable prova d'un bon govern és la seva aptitud i tendència a produir una bona administració” Hamilton, 609).

Existeixen principis jurídics que limiten la funció de govern i l'orienten, com a poder públic que són els governs, tant de caire constitucional (art. 9.3, interdicció de l'arbitrarietat - necessitat de racionalitat i justificació, STS de 20 de novembre de 2013 referida a l'anul·lació d'indult a conductor *kamikaze* en autopista - proporcionalitat – necessitat de persecució de l'interès general, d'adopció de l'alternativa menys restrictiva pels drets dels ciutadans, i per tant de generació de diverses alternatives, d'avaluació de costos i beneficis - prohibicions de discriminacions, art. 14 (i mandat positiu de l'art. 9.2), ús equitatiu, eficient i econòmic dels recursos públics (art. 31.2 CE), com principis de caire legal, entre ells, ara, els inclosos a la LTBGCat. A més, com és sabut, els actes dels governs, de tota mena, són controlables judicialment (art. 2a de la LJCA de 1998). Però el *deure constitucional i legal de bon govern* que se'n deriva de l'ordenament jurídic vigent és diferent del dret a una bona administració.

És aquesta una diferenciació que la LTBGCat no sempre realitza adequadament (vegeu el punt sisè del Preàmbul) i que creiem important, donat que les nocions no s'apliquen ni a les mateixes realitats institucionals dins del poder executiu ni a les mateixes categories de personal que treballa pel poder executiu: el bon govern es refereix a càrrecs electes i alts càrrecs, mentre la bona administració es referirà en principi a empleats públics, si bé en la mesura que exerceixin funcions administratives (imposar una sanció, denegar o concedir una llicència, etc.) també estaran subjectes a les exigències de la bona administració. L'art. 2, d de la llei defineix el que és bon govern, amb la confusió exposada i sense que es defineixi, però, la bona administració:

“Bon govern: els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració, i els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb els quals han d'actuar els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'Administració, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat, i amb garantia de retiment de comptes.”

Tornant ara a la qüestió de si calia incloure referències al bon govern i a la bona administració en una llei de transparència, la resposta ha de ser que el dubte, entenem, ja vindria motivat per una determinada perspectiva, que primeria la transparència i consideraria la resta un afegitó de dubtosa utilitat. En realitat, la pregunta hauria de ser: transparència per a que ? Perquè els ciutadans puguin conèixer, comprendre i avaluar el comportament del poder executiu (art. 71.4 EAC), detectant els supòsits de mala administració i corrupció, i contribuir a la seva cessació. Transparència, doncs, per a un bon govern i una bona administració, o, en les paraules de l'art. 15 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea:

“A fi de fomentar una bona governança i de garantir la participació de la societat civil, les institucions, òrgans i organismes de la Unió actuaran amb el major respecte possible al principi d'apertura”

En conseqüència, si bé transparència i bon govern i bona administració tenen profundes relacions, el cert és que la transparència no és sinó un instrument per aquestes darreres



finalitats i per la lluita contra la corrupció. Aquesta, en la coneguda fórmula de Klitgaard (1988), s'expressa així:

$$C (\text{corrupció}) = M(\text{monopoli}) + D (\text{discrecionalitat}) - A (\text{accountability, és a dir, rendició de comptes})$$

Corrupció a la que cal oposar:

$$\text{Menor } C = D (\text{reduint-la on calgui, tot i acceptant la seva necessitat per a la bona gestió pública}) + B (\text{Obligacions jurídiques de bon govern i bona administració}) + T (\text{transparència}) + P (\text{participació})$$

De fet, una llei d'aquesta mena, lluny de considerar que inclou com afegitons elements de bon govern i bona administració, es podria anomenar, perfectament, *lleï del bon govern i la bona administració mitjançant la transparència* (i de fet aquesta ha estat la denominació en diverses CCAA). Amb aquest petit joc de paraules volem posar en relleu la transcendència dels aspectes que aquí comentem.

En definitiva, el paradigma de la gestió pública de qualitat obra una nova era, en el sentit que, com posa en relleu la OCDE, si a la dècada de 1980 va prevaldre la idea de "menys govern" i a la de 1990 i principis del segle XXI la de la "Nova Gestió Pública", avui en dia, a nivell internacional, preval la idea de la qualitat en el govern i la administració (OCDE, 2010). Aquesta perspectiva queda recollida a l'art. 1.2 de la LTBGCat quan es refereix a que una de les finalitats de la llei és la millora de la gestió pública.

Per suposat, el present Pla d'habitatge es fonamenta, com no pot ser d'altra manera, en aquestes preocupacions modernes relatives a la gestió pública tenint ben present el Govern obert que també esmenta la LTBGCat (Títol VI, arts. 65 i ss).

2.1.2.-UN CANVI DE PARADIGMA EN LES RELACIONS ENTRE DRET PÚBLIC I GESTIÓ PÚBLICA

Aquesta importància del bon govern i de la bona administració bé donada per un canvi que s'ha produït en el paper que el Dret públic té en la bona gestió pública, també en l'àmbit urbanístic i d'habitatge.

Mentre durant un període històric el Dret ha estat considerat sovint per alguns càrrecs electes i gestors públics com un element pertorbador de la gestió pública, que calia evitar en la mesura del possible, els estudis internacionals disponibles han mostrat contundentment com els països no poden reeixir sense institucions adients, entre elles, el correcte funcionament de l'Estat de Dret (Aiglmou i Robinson, 2012, Ferguson, 2013); com la participació del Dret és imprescindible per prevenir i perseguir la corrupció administrativa; i com l'aprovació de reglaments i projectes de llei de baixa qualitat causen uns perjudicis notables, inclosos els de caire econòmic, mesurats ja en termes de disminució de percentatges rellevants del PIB nacional i de la Unió Europea (Ponce, 2014 a).



En definitiva, ara ja sabem que Dret no és un destorb inútil i que no pot ser, només, un instrument de limitació de l'activitat administrativa, per evitar la mala administració i la corrupció, sinó que pot, i ha de ser, a més un element de promoció del bon govern i la bona administració (Ponce, 2014 b). Aquest és l'objectiu de la LTBGCat, expressat al seu Preàmbul, punt primer:

“Les exigències de l'actuació de les administracions amb ple sotmetiment a la llei han estat especial objecte d'atenció per part del legislador des de fa anys, per tal de garantir el compliment del principi de legalitat i la possibilitat que els ciutadans disposin de mecanismes de protecció per a la tutela de llurs drets i interessos. *La lluita contra les immunitats del poder ha estat especialment eficaç* en aquest àmbit amb l'adopció de mesures legislatives que permeten controlar la subjecció a la llei i al dret de l'activitat administrativa.

Tanmateix, *no és possible fer aquesta constatació sobre altres aspectes essencials de l'organització i el funcionament de l'Administració pública, que incideixen directament sobre la seva qualitat democràtica...*” (la cursiva és nostra).

El canvi de cultura administrativa que pretén introduir la llei, d'acord també amb el seu Preàmbul, punt novè, ha d'incorporar aquesta comprensió del paper del Dret públic en la millora de la gestió pública, en la qual, com veurem, existeixen obligacions jurídiques derivades del dret a una bona administració. Correspon a la LTBGCat, als aplicadors de la llei i als seus intèrprets convertir “la metafísica en tècnica”, en les conegudes paraules de Garcia de Enterría, en referència a quin és el paper del Dret en el concert de les ciències socials (García de Enterría, 1962, p. 162, famosa publicació que porta causa d'una conferència pronunciada en la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona el 2 de març d'aquell any).

2.1.3.-ANTECEDENTS COMPARATS I CATALANS: EL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ

Aquesta intenció mostrada per la LTBGCat es situa en línia amb altres iniciatives internacionals, europees, espanyoles i catalanes que s'han anat succeint en els darrers anys, tant des d'una perspectiva transversal com en relació a aspectes concrets del bon govern i la bona administració (una detallada exposició es pot trobar a Mancilla, 2014).

De manera transversal, en l'àmbit internacional, destaquen el Codi Iberoamericà del Bon Govern la Carta Iberoamericana dels Drets i Deures del Ciutadà en relació a l'Administració (que dedica un capítol sencer al dret a una bona administració), la Carta Iberoamericana de Qualitat en la Gestió Pública i la Carta Iberoamericana de Participació Ciutadana en la Gestió Pública, texts programàtics impulsats pel CLAD (Centre Llatinoamericà de l'Administració pel Desenvolupament).

En l'àmbit europeu, el Consell d'Europa ha estat actiu en l'àmbit del deure bona administració. Així, la Recomanació CM/REC (2007) 7 del Comitè de Ministres als Estats Membres sobre bona administració inclou diversos suggeriments als Estats Membres per promoure la bona administració. Entre elles, hi ha una sobre l'adopció dels estàndards establerts en un codi model que s'acompanya com a apèndix a la pròpia



Recomanació. Pel que es refereix a la Unió Europea, ha de ressaltar-se la coneguda consagració en la Carta de Drets Fonamentals (art. 41). El Tractat de Lisboa passa a reconèixer a la Carta, i per tant, al seu art. 41, plena virtualitat jurídica. A més, el Parlament Europeu ha aprovat el Codi Europeu de Bona Conducta Administrativa, per resolució de 2001, possible embrió d'una futura codificació del procediment administratiu europeu. S'ha de notar, d'altra banda, que un deure jurídic semblança es troba recollit en ordenaments jurídics del nostre entorn, com és el cas, per exemple, del principi de *buon andamento*, recollit en la Constitució italiana .

El dret a una bona administració es troba ja incorporat en diversa normativa espanyola. La Constitució de 1978 (CE) preveu, implícitament un autèntic deure jurídic que es troba explicitat en les arts. 9.3 (principi d'interdicció de l'arbitrarietat), 31.2 (principis d'economia i eficiència) i 103.1 (principis d'objectivitat, coordinació i eficàcia) i que afecta a tot desenvolupament de la funció administrativa.

En el nivell legal, la legislació de contractes, conté una referència clàssica a l'orientació de la capacitat de contractació de les Administracions públiques pels principis de bona administració (actual art. 25.1 Llei de Contractes del Sector Públic). L'art. 111 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de Patrimoni de les Administracions Públiques esmenta els principis de bona administració com a límit a la llibertat de pactes. Així mateix, també en el Preàmbul de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, es fa una al·lusió a la bona administració.

En l'àmbit autonòmic, diversos Estatuts d'Autonomia de la nova generació incorporen ja un dret a la bona administració, entre ells el català, en el seu art. 30. Una recent incorporació *in extenso* del dret a una bona administració la trobem en diverses lleis autonòmiques, entre elles, la llei catalana 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, que en el seu article 22 recull explícitament un dret a una bona administració, incloent, sense esgotar-les, algunes de les obligacions jurídiques a que dona lloc, el qual haurà de ser interpretat d'acord amb el Dret i la jurisprudència de la UE (Disposició Addicional Catorzena).

Passant dels textos legals a la jurisprudència generada en la resolució de problemes concrets, cal esmentar la del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) que al·ludeix al principi de bona governança (*good governance*) derivat del Conveni Europeu de Drets Humans de 1950 i ho aplica a l'activitat administrativa. El TEDH manté una consistent jurisprudència al·ludint a aquest principi com a instrument jurídic per orientar i limitar la discrecionalitat de les autoritats nacionals (entre d'altres, sentència *Cazja* contra Polònia, de 2 d'octubre de 2012).

Pel que fa a la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea i del Tribunal de Primera Instància, diverses sentències s'han referit a la bona administració de forma implícita i explícita. En la mateixa línia, el Tribunal Suprem espanyol (entre d'altres moltes, STS de 10 de juliol de 2014, recurs de cassació núm. 3288/2011) i els Tribunals Superiors de Justícia de les Comunitats Autònomes (entre ells, el català, a la sentència de 30 de març de 2011, recurs núm. 765/2006) ja s'han referit en nombroses ocasions al dret a una bona administració . Aquesta jurisprudència insisteix en la necessitat de desenvolupar una diligència deguda en la ponderació de fets i interessos



rellevants en la presa de la decisió i que la mateixa quedi plasmada en l'expedient i la motivació de les decisions públiques⁷.

2.1.4.-LA NATURALES JA JURÍDICA DE LA BONA ADMINISTRACIÓ

Així doncs, tot i que encara es tracta d'un dret *en construcció* per la jurisprudència i la doctrina - entre la qual encara hi ha dubtes sobre la seva naturalesa jurídica, si es tracta d'un principi o d'un dret⁸, malgrat la claríssima dicció estatutària⁹ i legal (per exemple, Carrillo Donaire, 2012, 504, en referència al cas andalús) - cada vegada queda més clar el seu doble paper: com a concepte *ombrel·la*, que inclou subdrets ja preexistents, com ara el d'audiència, i que no aporta gaire més que retòrica, i la seva funció com a *dret independent*, que introdueix quelcom no clarament existent abans d'ell: l'obligació administrativa de ponderar amb deguda diligència totes les normes, interessos, drets i fets rellevants per a la presa de la millor decisió possible, la qual ha de ser fonamentada en l'expedient administratiu i motivada de manera coherent amb aquell. La vulneració d'aquest dret suposa, com a mínim, una causa d'anul·labilitat de la decisió administrativa, donat que no complir les obligacions de bona administració impedeix a la decisió administrativa assolir la seva finalitat de servir de la millor manera possible als interessos generals (art. 63.2 de la llei 30/1992, LRJPAC).

Malauradament, aquest significat del dret a una bona administració no ha estat encara recollit de forma tècnica i completa a l'ordenament jurídic català, ni a la llei 26/2010 ni a la que ara ens ocupa, però és la que es desprèn de la jurisprudència que, com és sabut, "complementa" l'ordenament jurídic (art. 1 del Codi Civil) i per tant que cal també tenir present com a obligació jurídica administrativa.

⁷ Un recull d'aquesta jurisprudència, que inclou l'àmbit urbanístic i el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, es pot trobar aquí, en l'annex de MIGLIARI, W Yi PONCE, J., (2015): «El derecho a una buena administración y su protección judicial. La contribución del derecho y de los juristas al buen funcionamiento de las instituciones públicas», publicado en el Blog de la Revista Catalana de *Dret Públic*, 22 de octubre de 2015, consultable a:

<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/10/22/el-derecho-a-una-buena-administracion-y-su-proteccion-judicial-la-contribucion-del-derecho-y-de-los-juristas-al-buen-funcionamiento-de-las-instituciones-publicas-wellington-migliari-y-juli-ponce-s/#more-2232>

⁸ El que, per cert, pot ser no exclouent, en dos sentits. En primer lloc, perquè en el nivell constitucional espanyol no ha estat recollit encara com a dret, essent un principi general implícit i deduïble de diversos preceptes (art. 9.3, 31.2, 103.1 CE, Ponce, 2001), mentre en el nivell de la UE i autonòmic (en algunes CCAA, entre elles Catalunya) sí és un dret. En segon lloc, perquè l'art. 30 EAC que consagra el dret a una bona administració pot tenir la mateixa lectura que l'art. 14 CE en relació a la igualtat. Respecte d'aquesta, el vot particular de la STC 75/1983, de 3 d'agost, ha assenyalat que:

"El art. 14 de la Constitución contiene tres figuras distintas: a) un principio general del derecho, de suerte que cualquier excepción a él tiene que ser sometida a una estricta interpretación restrictiva; b) un derecho subjetivo de los ciudadanos que les permite recabar de los tribunales la tutela y protección para que la igualdad rota sea restablecida, y c) una limitación del poder legislativo, que impide que el legislador pueda dictar normas jurídicas introduciendo desigualdades."

⁹ En aquest punt cal tenir en compte la polèmica STC 247/2007, de 12 de desembre, referida a l'EA de València.

En el cas del dret a una bona administració, cal entendre que es mou en l'àmbit institucional (art. 147.1 c CE) i per tant és perfectament constitucional (Ávila Rodríguez, 2011, pàg. 171). En el cas de l'EAC, la STC 31/2010, de 28 de juny, no va considerar l'art. 30 EAC.



En tot cas, el dret a una bona administració no és quelcom que està més enllà del Dret o la legalitat: forma part d'aquesta, que vol una gestió de qualitat i obre la possibilitat de reacció jurídica contra la mala administració (culposa o dolosa, és a dir, la corrupció). Respecte al seu compliment, cal destacar la importància del paper dels controls interns i externs (siguin no judicials, *ombudsmen* i altres organismes, i judicials), tant en la precisió del estàndard com en la garantia del seu compliment.

Tinguis en compte que el Dret privat també recorre a estàndards oberts (és a dir, conceptes jurídics indeterminats) referits al comportament, el que no impedeix la seva utilitat jurídica (cas de la coneguda diligència d'un bon pare de família del Codi Civil, arts. 1.094, 1.104.2, 1.903, o de "l'estàndard de diligència d'un ordenat empresari" que "s'entendrà complit quan l'administrador hagi actuat de bona fe, sense interès personal en l'assumpte objecte de decisió, amb informació suficient i d'acord amb un procediment de decisió adequat", arts 225 i 226 de la Llei de Societats de Capital, modificat per la llei 31/2014, de 3 de desembre).

El dret a la bona administració suposa, doncs, un autèntic canvi de paradigma en l'enteniment, anàlisi i control de l'activitat pública, doncs respecte a aquesta ha d'entendre's, abans de res, que fins i tot la producció d'actes jurídics formalitzats (autoritzacions, reglaments, etc.), com a resultat de l'exercici de potestats administratives, suposa un servei per a la col·lectivitat, com l'és la gestió d'hospitals o d'escoles, servei que pot i ha de ser avaluat pel que fa a la seva qualitat (sobre la qualitat administrativa, MARTIN MATEO, 1994).

Pel que fa a expressions concretes del bon govern i la bona administració, cal recordar breument els desenvolupaments, i les mancances subsistents, en el moment d'aprovació de la LTBGCat, pel que fa: al bon govern regulatori (1, el tractament del qual remetem a l'apartat següent d'aquesta memòria), les cartes de serveis (2), el codis d'ètica i de conducta (3), l'activitat d'avaluació dels serveis públics i les polítiques públiques (4) o altres mecanismes en relació als que la LTBGCat no incideix (5).

Respecte a les *Cartes de Servei*, previstes en altres ordenaments jurídics europeus abans que en el nostre (*Citizen's Charters*, en el Regne Unit, *Chartes* a França), de naturalesa jurídica fins ara encara discutida a Espanya (sobre les quals existeixen diverses opinions doctrinals, que van des de considerar-les *soft law*, fins a atribuir-los naturalesa normativa). A nivell estatal, com és sabut, han estat regulades de la mà del Reial decret 951/2005, de 29 de juliol, pel qual s'estableix el marc general per a la millora de la qualitat en l'Administració General de l'Estat. Per la seva banda, l'art. 30.3 de l'Estatut català remet a les lleis "determinar els casos en què les Administracions públiques de Catalunya i els serveis públics que d'ella depenen han d'adoptar una carta de drets dels usuaris i d'obligacions dels prestadors", cosa que, fins la LTBGCat ha estat fet per la llei 26/2010, sense establir el seu caràcter obligatori, a diferència d'altres lleis autonòmiques¹⁰.

¹⁰ "Art. 23.3: Les administracions públiques de Catalunya han d'impulsar l'aplicació de cartes de serveis i altres instruments de qualitat, en els termes que estableixi la normativa corresponent."



Fa ja 10 anys, l'informe sobre Bon Govern i Transparència Administrativa (Generalitat de Catalunya, 2005), producte dels treballs resultants de la creació per Acord de Govern d'un grup de treball, assenyalava ja el següent:

“Recomanem generalitzar la figura de la Carta de Serveis a totes les administracions públiques, organismes, empreses i, en especial, als serveis de la Generalitat, tant els prestats directament com els externalitzats, i formalitzar-hi compromisos concrets i tangibles de prestació, dins de terminis i nivells de qualitat garantits, amb el benentès que qualsevol incompliment d'aquests compromisos hauria de generar la corresponent compensació o indemnització a favor del damnificat. Les cartes de serveis hauran de servir per posar en relleu el cost i la importància del servei, així com la responsabilitat dels seus usuaris”

A l'alçada de 2006, un estudi empíric disponible assenyalava que en els 16 departaments existents de l'Administració de la Generalitat només es trobaven 4 i en 30 organismes autònoms, només un en tenia¹¹.

Pel que fa a l'àmbit dels codis ètics i de conducta, tenim ja nombrosos exemples a l'àmbit internacional i europeu. Així, entre d'altres, cal considerar el codi del Consell d'Europa, contingut en la Recomanació CM/REC (2007) 7 del Comitè de Ministres als Estats Membres sobre bona administració, així com el ja esmentat codi de bona conducta de la UE aprovat pel Parlament de la UE al 2001 com a desenvolupament de l'art. 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la UE esmentada. El mateix Consell d'Europa és autor d'un model de codi de conducta per a empleats públics, inclòs com annexa en la seva recomanació R(2000) 10, adoptada pel Comitè de Ministres, al maig de 2000. Pel que fa al nostre entorn, cal tenir en compte diversos codis de diferents països, com ara els EEUU, Anglaterra o Itàlia ((sobre el cas anglès, per exemple, Curtó, 2011, 53 i ss). D'altra banda, l'OCDE ha estudiat diversos codis ètics dels seus membres¹². Pel que fa a l'àmbit local, en relació als electes, el Congrés d'Autoritats Locals i Regionals del Consell d'Europa ha aprovat el Codi Europeu de Conducta per a la integritat política dels representants locals i regionals electes.

En quant a la situació a l'Estat, cal tenir en compte, com no podria ser d'altra manera, donada la seva condició bàsica, tant els arts. 52 i ss. de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, Llei 7/2007 (en endavant EBEP) i també la tipificació d'infraccions molt greus efectuades per l'article 95, com els arts. 25 i ss de la LTBG (un estudi de la regulació del bon govern aplicable a alts càrrecs a Ponce 2013). D'altra banda, la disposició addicional 9a de la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sol, modificà l'art. 75 LBRL, afectant de diversa manera a representants electes, membres de la junta de govern local no electes, directius i funcionaris amb habilitació de caràcter estatal nomenats per lliure designació.

Igualment, s'ha de tenir en compte diversos codis autonòmics existents, destacant el Codi ètic i de conducta del Govern Basc de 2013, al dissenyar una incipient

¹¹ “Els sistemes de rendició de comptes en l'esfera pública a Catalunya i el seu entorn sociopolític: un estat de la qüestió” Novembre de 2008, consultable a: http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Qualitat%20democr%C3%A0tica/02_Divulgacio,%20formacio%20i%20recerca/04_Recerca/Arxius/rendicio_comptes_informe.pdf

¹² Aquesta és la pàgina web de referència de l'OCDE sobre codis ètics i de conducta: <http://www.oecd.org/fr/gov/ethique/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>



infraestructura ètica, i també diversos codis locals. La *Federación Española de Municipios y Provincias*, una associació de ens locals, ha impulsat el *Código de Buen Gobierno Local* l'any 2010, mentre que EUDEL, una associació de municipis bascos, ha fet el mateix.

A Catalunya s'han realitzat diversos tipus d'actuacions en l'àmbit de l'ètica pública des de fa anys, especialment des dels inicis d'aquest segle. En tot cas, no es pot oblidar que el Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, ja preveu un seguit de deures de conducta pels empleats públics al servei de la Generalitat de Catalunya, en el seu art. 108. El Pla de Govern 2004-2007 incloïa reforçar la qualitat democràtica del nostre sistema polític i administratiu i fer més transparent la gestió del seus organismes i institucions. L'Informe sobre bon govern i transparència administrativa, ja esmentat, recollia, entre d'altres recomanacions, l'aprovació d'un codi de conducta dels alts càrrecs i dels empleats públics. Al seu torn, el Llibre blanc de la funció pública (2005) dedicava un capítol a l'ètica i els valors públics i indicava en la seva síntesi de recomanacions la creació d'un comitè de valors públics de Catalunya i l'elaboració d'un codi ètic que contingués els principis comuns i valors fonamentals de conducta que haurien de compartir tots els serveis públics. Per l'Ordre GRI/29/2013, de 18 de febrer, es va constituir una Comissió d'Experts per a la reforma de l'Administració Pública i el seu sector públic, que va lliurar un informe en el qual s'insisteix en la importància dels codis ètics i de conducta, assenyalant, per exemple que “és important emfasitzar la importància de soldar valors compartits, codis ètics i la seva regulació, a fi i efectes de minorar la corrupció real i/o percebuda per la ciutadania, que afecten directament al cor de l'eficiència i l'equitat”

Al maig de 2013 el President de la Generalitat presentà el document “Propostes i reflexions en matèria de transparència i regeneració democràtica” en el que es recullen 51 mesures contra la corrupció. Entre les mesures s'incorpora en l'eix “Transparència i accés a la informació i bon govern”, el punt 6 que estableix el següent:

“Elaboració d'un codi ètic de conducta per a tots els càrrecs públics electes i designats, així com un codi de conducta i un codi de bones pràctiques administratives per al personal al servei de l'administració pública i regular un codi d'infraccions per als casos d'incompliment dels principis d'actuació dels alts càrrecs. Entre d'altres definirà les atencions i obsequis que pot rebre un treballador públic per ser considerat atenció protocol·lària i no un regal”.

En desenvolupament d'aquest document, al novembre del mateix any s'aprovà el Codi de bones pràctiques per als alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya, per Acord de Govern el 19 de novembre de 2013, que malauradament no s'inscriu, pel moment, en cap infraestructura ètica específica.

A banda de l'esmentat codi pels alts càrrecs, han existit diverses actuacions sectorials prèvies que han conduït bé a l'aprovació d'un codi de conducta pels empleats públics, bé (en ocasions, alhora) a l'aprovació d'alguna infraestructura organitzativa ètica. Cal tenir en compte també el Codi de bones pràctiques administratives del Síndic de



Greuges de Catalunya de 2009, en el que es recopilen bones pràctiques suggerides pel Síndic a les Administracions¹³.

Recentment, en data 23 de juny de 2016, s'ha publicat al DOGC l'acord de Govern de 21 de juny, pel que s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública.

Pel que fa específicament a l'àmbit local, entre d'altres, cal destacar, per exemple, per la seva modernitat i procés cuidat d'elaboració, tant el Codi d'ètica com el Comitè d'ètica generat arran d'aquell de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, el reglament del qual ha estat aprovat pel Ple en 2013.

A Barcelona, cal tenir en compte que en el moment d'escriure aquestes línies l'existència d'un primer avantprojecte de Codi ètic i de conducta de l'Ajuntament de Barcelona, que s'ha presentat als grups municipals amb la voluntat de cercar un acord ampli i incorporar les aportacions i propostes de la resta de grups abans d'aprovar-ne el text definitiu. El Codi recull els valors i principis ètics i de bon govern que han de ser presents i informar tota actuació municipal i regula les normes de conducta que necessàriament han d'observar les persones a les que li és d'aplicació, amb especial les relatives als conflictes d'interessos. El Codi també determina els mecanismes i procediments per garantir la seva efectivitat, avaluació i impuls¹⁴.

En relació a l'*activitat d'avaluació de les polítiques públiques i els serveis públics*, un àmbit en el que arrosseguem un retard històric notable en relació als països del nostre entorn, cal destacar la creació a nivell estatal de l'Agència estatal d'Avaluació i Qualitat (regulada per la llei 28/2006) i a Catalunya la tasca d'IVÀLUA, consorci públic constituït per diverses institucions i que va començar a operar l'any 2008. Destaca també la llei balear 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern, l'art. 5 de la qual fa obligatòria l'avaluació d'actuacions que suposin una despesa pública superior als 5 milions d'euros.

Finalment, pel que fa a altres mecanismes jurídics de bona administració que la LTBGCat no millora, cal fer referència, per exemple, a les incompatibilitats d'alts càrrecs i empleats públics. Malgrat que des de fa temps diverses veus autoritzades demanen un canvi en profunditat del disseny de les incompatibilitats, reforçant-lo, la

¹³ Entre els primers, trobem el Codi ètic dels professionals de l'execució penal a Catalunya, aprovat per Circular 2/2011 del Director General de Serveis Penitenciaris ; el Codi ètic de la Policia de Catalunya, aprovat per resolució del Conseller d'interior l'any 2010 (per una Resolució posterior, també de la Conselleria d'Interior, de 2011, es va deixar sense efecte el mateix); o el Codi ètic del Departament d'Interior i Relacions Institucionals pel personal d'administració i serveis, del 2010 . Pel que fa a l'infraestructura organitzativa ètica, cal considerar el Comitè de Bioètica de Catalunya, adscrit al Departament de Salut, en el àmbit de salut i les ciències biomèdiques, regulat pel Decret 226/2008, de 18 de novembre, de modificació del Decret 166/2005, de 26 de juliol, pel qual es regula el Comitè Consultiu de Bioètica de Catalunya; del Comitè d'Ètica dels Serveis Socials de Catalunya, regulat per l'ordre ASC/349/2010, de 16 de juny del i adscrit al Departament competent en matèria de Serveis Socials; o del Comitè d'Ètica de la Policia de Catalunya, creat per Decret 230/2007 i regulat ara per Decret 222/2013, de 3 de desembre, adscrit al Departament competent en matèria de seguretat pública.

¹⁴ Vegeu: <http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/codi-etic-i-de-conducta-de-lajuntament-de-barcelona>



LTBGCat ha optat per no tocar els sistema, mantenint-lo com fins ara. En aquest sentit de necessitat de canvi s'havia pronunciat tant l'informe de la comissió d'experts de l'EBEP (Ponce, 2012) com l'Oficina Antifrau de Catalunya. Aquesta darrera ho va fer en el marc de una Cimera per la Regeneració democràtica, amb diverses sessions amb participació de la presidenta del Parlament de Catalunya, el president del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, el fiscal superior de Catalunya, el síndic de Greuges, el síndic major de Comptes i el director de l'Oficina Antifrau. Aquest darrer va lliurar al president un document amb més de 50 propostes per combatre la corrupció. Entre aquestes es trobaven les següents:

“Propostes en matèria de conflicte d'interessos i incompatibilitats

24. Cal aprovar un “Codi d'integritat del servidor públic” que positivitzi el conjunt de deures que tot subjecte que tingui encomanades funcions o serveis públics hagi de complir amb la finalitat d'evitar qualsevol conflicte d'interès i molt particularment els referits als deures d'abstenció i de declaracions de béns i activitats.

25. Cal que aquest Codi prevegi un règim unificat de prohibicions (incompatibilitats), així com d'activitats compatibles, subjectes aquestes a autorització prèvia, aplicable a tot servidor de qualsevol ens públic.

26. Cal que la nova codificació integri de manera completa la tipificació d'infraccions i sancions en la matèria i que reguli, així mateix, el procediment sancionador, inclosa la possibilitat de fer públiques les sancions imposades.

27. Cal que una autoritat pública de tutela, independent i especialitzada, centralitzi les funcions de control i vigilància de compliment del codi i, alhora, assumeixi funcions d'autorització, de registre, de recusació, sancionadores, indicatives i d'estudi. A aquests efectes cal tenir present el paper de l'Oficina Antifrau de Catalunya.”¹⁵

En relació amb aquesta darrera proposta, cal assenyalar que la Llei catalana, com l'espanyola, amb l'Oficina de Conflicte d'Interessos esmentada a la llei 19/2013, no ha apostat, pel moment, per configurar un organisme amb isolament de pressions polítiques per a gestionar aquestes qüestions.

Aquesta darrera reflexió ens porta al disseny organitzatiu com a mecanisme de bona administració. En els darrers anys sobresurten la creació de la ja anomenada Agència estatal d'Avaluació i Qualitat i a Catalunya de l'Agència Antifrau de Catalunya, per llei 14/2008, de 5 novembre, amb funcions d'investigar i prevenir els casos de corrupció. Res de nou podem trobar a la LTBGCat en aquest àmbit.

Tampoc aporta res la LTBGCat pel que fa a la millora de la regulació de l'abstenció i recusació, ni dels conflictes d'interessos (no hi ha cap aportació als problemes presentats pel fenomen de les *revolving doors*, és a dir, el pas del sector públic al privat per part d'alts càrrecs), ni de la regulació de l'accés a la funció pública pel que fa al personal eventual ni a la seva limitació (art. 12 EBEP), ni del règim de motivació pel que fa al seu contingut (explicitació dels criteris no jurídics) i a la seva extensió a normes jurídiques, per exemple (totes aquestes possibles tècniques de bon govern i bona administració, Ponce, 2013).

¹⁵ Totes les propostes de l'OAC són consultables a: <http://www.antifrau.cat/images/Propostes-OAC-cimera.pdf>



Exposats molt succintament els desenvolupaments i mancances existents en el moment de l'aprovació de la LTBGCat, correspon ara explicar els grans trets de les seves aportacions, allà on existeixin, sense deixar d'assenyalar també els aspectes en que no s'ha aconseguit un avenç significatiu respecte de la situació preexistent, però que - amb un desenvolupament reglamentari adient i una pràctica administrativa intel·ligent - podrien ser també millorats, aprofitant el punt d'inflexió, també psicològic, que hauria de significar la nova llei.

Tot això amb la voluntat que el desenvolupament de les mesures del Pla d'habitatge vinguin presididas per la transparència i el bon govern i la bona administració



2.1.5.-ÈTICA I CONDUCTA DELS ALTS CÀRRECS EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE

En relació a aquest aspecte, la LTBGG estableix un àmbit d'aplicació específic (1), una principis i regles de conducta (2), i dues obligacions jurídiques concretes (3).

2.1.5.1. ÀMBIT D'APLICACIÓ DELS PRINCIPIS D'ÈTICA I CONDUCTA REGULATS PER LA LLEI

D'acord amb l'art. 54, les disposicions referides a ètica i conducta de la llei són només aplicables als alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat (d'acord amb el que estableix l'art. 2 de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat), de l'Administració local i dels altres organismes i institucions públiques a que fa referència l'art. 3.1, d'acord amb el que assenyala l'art. 4.2.

Aquesta regulació motiva, al menys, tres reflexions.

Primera, que les previsions de la LTBGCat en aquest àmbit no s'apliquen als empleats públics, que queden orfes de regulació en aquest punt, més enllà de l'estatal existent i ja esmentada (EBEP).

Segona, que cal destacar que, d'acord amb l'art 54, semblaria que els principis i regles ètiques de conducta no serien d'aplicació als privats que exerceixin funcions públiques, potestats administratives, rebin fons públics o duguin a terme serveis d'interès general o universal. Creiem, però, que el lògic és que, existint exercici de tasques administratives, els subjectes privats també hagin de subjectar-se a regles d'ètica i conducta pública, amb totes les modulacions que s'haguessin cregut oportunes (en tal sentit, Ponce, 2012, propugnant l'aplicació de les obligacions de bona administració també en aquests casos als privats). No ha estat aquesta la decisió del legislador català, si bé hi ha una excepció en la llei, en la figura dels contractistes i dels receptors de subvencions o ajuts, com veurem més tard.

Tercera, que la determinació de qui sigui alt càrrec presenta problemes en l'esfera de l'àmbit local, on l'art. 4.2 fa una remissió a la normativa local que presenta algunes dificultats¹⁶.

2.1.5.2. PRINCIPIS ÈTICS I REGLES DE CONDUCTA

Tenint en compte l'àmbit d'aplicació esmentat, l'art. 55 estableix una llarga llista de "principis ètics" i "regles de conducta" que els alts càrrecs han de seguir i respectar. Malgrat la llargària, la llista no presenta gaires novetats significatives en relació al panorama normatiu preexistent ja explicat i ha desaprofitat una bona ocasió per regular millor els efectes de la vulneració del deure d'abstenció (art. 55, n, en relació amb l'art. 28 de la llei 30/1992) sobre la decisió que es prengui (Ponce, 2012 a, en el sentit de generar una presumpció d'il·legalitat i revertir al càrrega de la prova a l'Administració i permetre la seva impugnació sense haver d'esperar a la fi del procediment), així com d'adaptar-los en el precís a l'àmbit local en relació a càrrecs electes. Destaquem, però dos aspectes:

¹⁶ Vegeu en aquesta mateixa obra, per un major detall, la contribució dedicada al àmbit local.



-A l'apartat c de l'art. 55 es recull com a principi d'actuació la “transparència de les activitats oficials, dels actes i decisions relacionats amb la gestió dels assumptes públics que tenen encomanats i de llur agenda oficial, als efectes de publicitat del Registre de grups d'interès establert pel títol IV”. Aquest precepte cal connectar-lo amb l'art. 49.2 i la publicitat pel registre de reunions i audiències amb alts càrrecs.

-A l'apartat m de l'art. 55 s'estableix “l'exclusió de qualsevol obsequi de valor, favor o servei que se'ls pugui oferir per raó del càrrec o que pugui comprometre l'execució de llurs funcions”. L'aparent contundència, allunyada de la criticable remissió estatal als “*usos habituals, socials o de cortesia*”, tant en la llei 19/2013 com en l'EBEP¹⁷, queda però enfosquida per la remissió al càrrec o al compromís de funcions, quelcom que, al tractar-se de conceptes jurídics indeterminats, haurà de concretar-se cas per cas.

En aquest sentit, dos puntualitzacions es poden fer. En el cas dels regals, el risc dels mateixos a la imparcialitat i l'objectivitat pot tenir arguments basats en els avenços de la neurociència en relació als conflictes d'interessos. Cal tenir en compte la influència subconscient que un regal pot tenir en les decisions dels receptors, tenint en compte els estudis científics que sostenen que prenem la majoria de les decisions en el nostre subconscient, es parla fins i tot del 95%, abans fins i tot de ser-ne conscients, es xifra en torn als 300 milisegons (Dispenza, 2012, 90, Pigem, 2012, 41).

Per això, existeixen diverses solucions a nivell internacional, basades essencialment en la seva prohibició total o parcial, en aquest cas en funció d'un límit econòmic que es fixa normativament. Finalment, però, la LTBG ha decidit seguir un camí diferent, però sense oferir, tampoc, un protocol d'actuació en cas de que l'alt càrrec dubti sobre el que ha de fer en un cas concret (el que també connecta amb la falta d'infraestructura organitzativa ètica a la que després s'al·ludirà).

2.1.5.3. DUES OBLIGACIONS JURÍDIQUES CONCRETES REFERIDES A L'ÈTICA

Finalment, l'art. 55 en els seus apartats 2 i 3 estableix dues obligacions jurídiques específiques respecte als principis i regles de conducta establerts. En primer lloc, Les administracions i els organismes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei han d'incloure, en els plecs de clàusules contractuals i en les bases de convocatòria de subvencions o ajuts, els principis ètics i les regles de conducta als quals han d'adequar l'activitat els contractistes i les persones beneficiàries, i han de determinar els efectes d'un eventual incompliment d'aquests principis. Aquesta regulació, però, deixa sense cobertura la situació ètica d'altres privats que desenvolupin funcions públiques sense que hi hagi un contracte o una subvenció (ex. prestadors de serveis d'interès general) que queden al marge d'aquestes previsions de la llei, el que és qüestionable (Ponce, 2014 d).

En segon lloc, el Govern, els ens locals (en el cas dels Ajuntaments, entenem que el Ple, d'acord amb l'art. 52.2, d, del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova

¹⁷ Nacions Unides ha desaconsellat aquest tipus de clàusules vagues: “Codes should include clear and unambiguous provisions on acceptance or rejection of gifts”, (UNODC, 2009, p. 21).



el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya) i els altres organismes i institucions públiques inclosos en l'article 3.1 han d'elaborar un codi de conducta de llurs alts càrrecs que concreti i desenvolupi els principis d'actuació a què fa referència l'apartat 1, n'estableixi altres d'addicionals, si escau, i determini les conseqüències d'incomplir-los, sens perjudici del règim sancionador establert per aquesta llei.

A més, els grups d'interès (definites a l'art. 47 de la llei) han de complir un codi de conducta que tindrà el contingut mínim fixat a l'art. 51¹⁸.

La regulació es completa amb la previsió de diverses infraccions referides a la vulneració de l'obligació d'aprovar els codis (art. 78.3 f, al vulnerar el dret estatutari a una bona administració de l'art. 30 EAC, infracció greu) i a la violació d'aquests un cop aprovats (77.3 e, molt greu, i 78 3 g, greu), castigades amb les sancions previstes a l'art. 81 en el cas dels alts càrrecs (suspensió en l'exercici del càrrec, multa, etc.) i 84 en el cas dels contractistes i receptors de subvencions i ajuts i grups de pressió (multes, impossibilitat de contractar amb l'Administració o de rebre ajuts, afectació de la inscripció en el Registre de grups d'interès, etc.).

Òbviament, en aquells casos en que ja existeixin codis aprovats (pensem en el Codi de la Generalitat ja esmentat de 2013) caldrà comprovar la seva adequació a la llei.

En cas de no existir, quan caldrà tenir elaborat el codi de conducta?

Una primera alternativa seria entendre que donat que la llei no diu res específic (cosa que podria haver fet en una Disposició Transitòria) caldria entendre que de conformitat amb la Disposició Final Quarta les obligacions jurídiques d'aprovar els codis entren en vigor als sis mesos de la publicació de la llei i, per tant, passat aquest període, si no estiguessin tots els codis de conducta aprovats, totes les exigències a contractistes i receptors de subvencions i ajuts introduïdes llavors s'estaria cometent una infracció de les previstes als arts. 77 i ss de la Llei (denunciable pels ciutadans, per cert, art. 85 de la pròpia llei).

Una segona alternativa seria considerar que, donat que la llei no imposa termini d'aprovació, aquest no existeix i, per tant, es podran aprovar quan es vulgui, quedant a l'arbitrarietat dels responsables el seu desenvolupament.

Considerem, però que cap d'aquestes interpretacions és raonable ni ajuda al desenvolupament del bon govern i la bona administració ni a la protecció dels drets dels ciutadans. Per tant, de conformitat amb l'art. 3.1 del Codi Civil i d'acord amb una interpretació sistemàtica i teleològica, considerem que hi ha una tercera opció moderada, realista però alhora efectiva.

En aquesta opció que subscribim, les obligacions derivades del dret a una bona administració impliquen la elaboració dels codis i la introducció de les exigències pels privats amb la deguda diligència i cura, i, d'acord amb l'art. 41 de la CDFUE que ja coneixem i que ha d'inspirar la interpretació del dret a una bona administració de l'art. 22 de la llei catalana 26/2010, "en un termini raonable". Pel que si es vulnerés aquest estàndard, a concretar en seu judicial, si s'escau, s'hauria d'incoar procediment

¹⁸ Vegeu en aquesta mateixa obra la contribució específica sobre el Títol IV de la llei.



sancionador (si s'escau, com a conseqüència de prèvia denúncia) i es podria sol·licitar l'aprovació mitjançant el *possible exercici d'accions davant la jurisdicció contenciosa administrativa*. Resta doncs, com no pot ser d'altre manera, en mans del codis ètics i de conducta la precisió del règim esmentat (amb aspectes tant rellevants com el tractament de la protecció dels denunciants interns del sector públics de casos de mala administració i corrupció, o *whistleblowers* en la terminologia internacionalment emprada (literalment, xiuladors), donat que la referència al denunciant de l'art. 85.3 no soluciona ni de bon tros el conjunt de problemes que presenta aquesta figura, com direm més tard) i, sobre tot, el desenvolupament de l'anomenada *infraestructura ètica*, ni esmentada en la llei, sense la que els codis són condemnats a quedar-se en lletra estèril (així, OCDE, 1998).

Aquesta infraestructura ètica, que ha de facilitar la bona administració, estaria composta per un conjunt d'elements, entre els que s'acostuma a esmentar diversos elements de control (com ara un adient marc legal, que permeti prevenir i castigar la mala administració contrària a la integritat, mecanismes eficaços de responsabilitat i control – tant interns com externs, tant judicials com no judicials-, i el compromís i la vigilància ciutadana), diversos elements d'orientació (com ara un sòlid lideratge polític, uns codis de comportament que expressin valors, principis i estàndards de conducta i unes activitats de millora professional, com són l'educació i la formació) i uns elements de gestió (concretats en unes polítiques de recursos humans adients i unes condicions dels empleats públics que els permetin la bona administració ètica i uns dissenys específics organitzatius que permeti la coordinació eficaça de la totalitat de la infraestructura ètica).

A més, aquesta infraestructura ètica de l'Administració pública s'ha de desenvolupar en un marc d'integritat nacional, és a dir, un conjunt d'institucions de qualitat que permeten l'assoliment del bon govern i la bona administració i la integritat. Així, es parla de Sistema Nacional d'Integritat per a fer referència al conjunt d'institucions, lleis i pràctiques públiques i privades que, si funcionen bé, faciliten la bona administració ètica i redueixen els nivell de mala administració negligent i de corrupció (*Transparency International* España, 2012).

Una infraestructura ètica, i la part de la mateixa que són els codis, necessiten d'unitats de coordinació del sistema, que siguin capaces de resoldre consultes, establir directrius i fixar criteris pel bon funcionament global del sistema. En el cas dels codis, s'ha dit que “un comitè de ètica con la màxima independència posible del gobierno correspondiente, con capacidad investigadora y de elaboración de consultas y recomendaciones es fundamental para el éxito del código” i no podem estar-hi més d'acord (Villoria, 2002, 184).

En aquest àmbit, els exemples internacionals de bones pràctiques existeixen i poden servir d'inspiració, com és el cas destacat dels EEUU, amb l' *Office of Government Ethics*, una agència creada al 1989 que depèn directament del President, el Director de la qual és anomenat per cinc anys per a garantir-li la major independència d'interferències polítiques partidistes.

També cal tenir en compte les experiències espanyoles, i les catalanes en àmbits sectorials específics, ja exposades.



A més, d'igual manera que la legislació de procediment exigeix un “responsable del procediment administratiu” (art. 41 Llei 30/1992) , la legislació de protecció de dades un responsable del fitxer públic (LOPD 15/1999) o la normativa de prevenció de riscos laborals exigeix un “servei de prevenció de riscos laborals per a cada departament” (per exemple, Decret 312/1998, d'1 de desembre, pel qual es creen els Serveis de Prevenció de Riscos Laborals per al personal al servei de l'Administració de la Generalitat), caldria tenir en les unitats administratives personal específicament format en matèria de bona administració i integritat i lluita contra la mala administració i la corrupció, capaç de respondre en un primer moment les consultes, dubtes o inquietuds que puguin transmetre els empleats públics.

Queda, doncs, un llarg camí per recorre encara un cop aprovada la llei en aquest rellevant àmbit. En aquesta direcció es mou, com deiem, l' avantprojecte de Codi ètic i de conducta de l'Ajuntament de Barcelona, que s'ha presentat als grups municipals amb la voluntat de cercar un acord ampli i incorporar les aportacions i propostes de la resta de grups abans d'aprovar-ne el text definitiu. El Codi recull els valors i principis ètics i de bon govern que han de ser presents i informar tota actuació municipal i regula les normes de conducta que necessàriament han d'observar les persones a les què li és d'aplicació, amb especial les relatives als conflictes d'interessos. El Codi també determina els mecanismes i procediments per garantir la seva efectivitat, avaluació i impuls¹⁹.

2.1.6. INCOMPATIBILITATS, DECLARACIONS I PUBLICITAT DE LES CONDICIONS D'ACCÉS

2.1.6.1. INCOMPATIBILITATS: UNA REMISSIÓ NORMATIVA I UNA NOVA OPORTUNITAT PERDUDA

L'art. 56 LTBGCat es limita a fer una remissió a la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, afegint, pel que fa a les declaracions de béns patrimonials i d'interessos previstos en aquella llei, la necessitat de fer ara pública una declaració que indiqui la situació patrimonial, la qual no ha d'incloure les dades de localització ni les siguin necessàries per salvaguardar la privacitat i seguretat dels titulars, modulant així l'art. 12 de la llei de 2005. Res més es modifica de la llei, mantenint-se com està la regulació del fenomen de les *revolving doors*, és a dir, la circulació entre els sectors públics i privats. Ni tan sols es fa esment de les incompatibilitats dels empleats públics, regulades, com és sabut, per una vella llei de fa quasi 30 anys, la Llei 21/1987, de 26 de novembre, d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració de la Generalitat.

2.1.6.2. PUBLICITAT DE LES CONDICIONS D'ACCÉS

¹⁹ Vegeu: <http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/codi-etic-i-de-conducta-de-lajuntament-de-barcelona>



Un evident front d'entrada de la corrupció és el clientelisme derivat de la partitocràcia que s'infiltra en les estructures administratives destruint els principis de mèrit i capacitat i la imparcialitat. És indubtable que, com assenyala l'Informe de la Comissió d'Experts del EBEP (p. 9), “No pot existir una bona Administració allà on el sistema d'ocupació pública és deficient”. El Dret exerceix un paper important en l'evitació d'aquestes deficiències, que poden comprometre la imparcialitat dels servidors públics i l'objectivitat i bona administració

Pendent de desenvolupament consistent nombroses previsions de l'EBEP, la LTBG es limita a explicitar l'obligació jurídica concreta de que cal donar a conèixer els criteris d'acord amb els quals es designa una persona perquè ocupi un alt càrrec (cosa que, tenint en compte la jurisprudència del TS recaiguda a propòsit del dret a una bona administració associat al deure de motivar, era possible ja deduir del ordenament existent). Aquests criteris, ens diu ara l'art. 57.2, que seran els de competència professional, entre persones amb qualificació i experiència (de manera similar a l'art. 6.10 LOFAGE en l'àmbit estatal) en llocs de responsabilitat en la gestió pública o privada (separant-se del criteri estatal de que, com a regla general, els directors generals hagin de ser funcionaris de carrera, art. 18.2. i STS de 3 de setembre de 2010).

Afegeix la norma que a aquest efecte, justificar el compliment dels criteris, s'ha de fer públic el currículum amb els mèrits professionals i tècnics de la persona nomenada. Cal entendre, naturalment, que la simple publicació del currículum, o d'una part del mateix, no és motivació suficient del compliment dels criteris, pel que la mateixa, en compliment de les obligacions de bona administració, haurà d'anar acompanyada de la pertinent explicació on es reflecteixi la curiosa i diligent ponderació de les circumstàncies en cada cas pel millor servei a l'interès general (sobre la jurisprudència del Tribunal Suprem en relació a alts càrrecs estatals, PONCE, 2012).



2.1.7. BONA ADMINISTRACIÓ I QUALITAT DELS SERVEIS PÚBLICS

El capítol II del Títol V es titula “Dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat” i sota aquesta rúbrica conté referències a les cartes de servei (1), l'avaluació del comportament públic (2) i el dret de formular propostes i suggeriments (3). Crida l'atenció que l'art. 58 referit als principis generals no faci cap esment de l'art. 30 de l'Estatut, del que porta causa, i limiti la seva referència als serveis públics, sense esmentar els serveis d'interès general, com sí fa aquell.

2.1.7.1 LES CARTES DE SERVEIS

Tenint en compte la situació preexistent, què aporta de nou la LTBGCat en relació a les cartes de servei?

Cal destacar que, finalment, i després de 10 anys des que es va recomanar a l'Informe sobre Bon Govern i Transparència, per primera vegada la llei estableix una concreta obligació jurídica, referida a la seva necessària aprovació, que haurà de ser per Decret o Ordre en l'àmbit de la Generalitat i per ordenança aprovada pel ple, en el cas dels Ajuntaments (art. 59.3). Les cartes, doncs, deixen de ser un instrument de bona administració optatiu i passen a ser obligatòries.

Quan s'han d'aprovar les cartes de serveis? Si bé no hi ha indicació temporal sobre quan han d'aprovar-se a la llei, com en el cas dels codis de conducta, les obligacions generades pel dret a una bona administració, que ja coneixem, impliquen que es faci el més aviat possible, d'acord amb la diligència i cura deguda per a la seva aprovació i dins d'un temps “raonable”, que, si s'escau, pot ser establert en seu judicial en cas de conflicte sobre el significat d'aquest concepte jurídic indeterminat. Rebutjem també aquí la interpretació que afirmaria que totes les cartes de servei haurien d'estar aprovades en sis mesos des de la publicació de la llei o la que, alternativament, permetria que quedés en mans dels responsables de la seva aprovació el horitzó temporal per a fer-ho.

Concorre però, en el cas de les cartes de serveis, a més, una peculiaritat respecte dels codis de conducta. Ara la LTBGCat explicita la naturalesa jurídica reglamentària de les cartes (art. 59.2) i obliga a la seva aprovació, pel que ha de ser d'aplicació aquí la consolidada jurisprudència del Tribunal Suprem que entén que no és rebutjable d'entrada una pretensió de condemna a l'elaboració i promulgació d'un reglament i que aquesta tindrà base quan hi hagi una obligació legal de dictar-lo (cosa que aquí succeeix) i quan la no existència de la regulació provoqui “la implícita creació de una situació jurídica contrària a la Constitució o al ordenamiento jurídico” (SSTS de 14 de desembre de 1998, de 16 de gener de 1998, de 23 de gener de 1998 o 28 de juny de 2004). En aquest cas, estem davant d'una obligació legal, que, d'incomplir-se fora del temps raonable que imposen les obligacions de bona administració suposaria una vulneració del dret previst a l'art. 30 EAC.

Aquesta obligació jurídica es predica en el “marc regulador dels serveis públics bàsics”. Sorpren l'ús de l'adjectiu bàsic, que s'utilitza per exemple en l'àmbit dels serveis socials (Llei 12/2007, d'11 d'octubre, art. 16, definint-los com el primer nivell del servei públic de serveis socials i la garantia de més proximitat als usuaris i als àmbits familiar i social, en contraposició als especialitzats, que donen resposta a situacions i necessitats



que requereixen una especialització tècnica o la disposició de recursos determinats, art. 18 de la mateixa llei). Que es pretén amb aquest adjectiu? Que ocorre amb els serveis d'interès general? La resposta ha de ser que essent l'art. 59 una concreció del dret a una bona administració estatutari, aquest no pot contradir l'art. 30 EAC reduint l'àmbit d'aplicació del dret, que aquest precepte fa aplicable a "serveis públics i als serveis econòmics d'interès general", sense excepcions ni matisacions.

A més d'obligatòries, com dèiem, les Cartes tenen naturalesa reglamentària (art. 59.2), vinculant per l'administració (i pels prestadors privats dels serveis d'interès general) i els usuaris dels serveis públics i serveis d'interès general. Aquests, naturalment, podran invocar aquestes cartes en *via de reclamació*, com confirma l'art. 59.1 en l'apartat g. Aquesta reclamació pot ser, i hauria de ser, independent de la compensació per danys soferts, en la línia de l'art. 9.c) Reial Decret 915/2005, pel que fa a les cartes estatals (per exemple: un incompliment puntualitat en servei de transport comporta retornar el preu del bitllet, amb independència dels danys que s'hagin pogut causar). Aquí el que es busca no és compensar danys, sinó penalitzar l'incompliment i incentivar el futur compliment

Aquesta referència ens porta al paper de les cartes de serveis també en l'àmbit de la *responsabilitat patrimonial de l'Administració*. La garantia del bon govern i la bona administració quedaria coixa si no existís la necessitat que quan es desenvolupi un mal govern o una mala administració i es causin danys, aquests hagin de ser compensats. La responsabilitat patrimonial té un paper tant preventiu (mostrant el que ocorrerà en cas de mala gestió pública) com, naturalment reparador. A la pràctica, la jurisprudència examina no infreqüentment, en àmbits com el sanitari, per exemple, si ha existit o no manca de diligència en la comissió del dany al ciutadà per determinar si el dany és o no *antijurídic*, i, a manca d'estàndards de diligència, l'òrgan judicial els estableix ell mateix cas per cas i amb el seu arbitri.

En el cas específic de responsabilitat derivada d'actes discrecionals il·legals, la jurisprudència del Tribunal Suprem ha establert una doctrina consistent des de mitjans anys 90 del passat segle, en la qual s'afirma que la simple declaració d'il·legalitat en l'exercici de la discrecionalitat no suposa l'existència de responsabilitat, sempre que el decisor públic s'hagi mantingut dins dels marges d'un exercici raonable i raonat de la discrecionalitat, això és, en altres paraules, respectant les obligacions de deguda diligència i deguda cura del dret a una bona administració, essent l'òrgan judicial qui decidirà, a manca d'establiment normatiu, cas a cas l'estàndard de diligència i cura deguda (per totes STS de 3 de maig de 2010). D'aquí la importància de concretar la diligència i cura deguda, la raonabilitat i racionalitat de l'exercici discrecional, per que si no es fa, la interpretació judicial queda oberta i les possibilitats de condemna de l'Administració per dany antijurídic causat per un funcionament anormal s'incrementen.

En aquest sentit, les cartes de servei hauran d'actuar com a guia judicial per decidir si hi ha dany antijurídic i funcionament anormal i concorre o no responsabilitat patrimonial: acomplerts els estàndards, aquesta decisió ha de ser negativa i queda fora de l'arbitri judicial.

D'altra banda, la necessària existència i compliment de cartes de serveis implica el *possible exercici d'accions judicials per inactivitat*, d'acord amb els ja esmentats arts.



25 i 29 de la llei 29/1998, previ requeriment a l'Administració, en dos casos: quan la carta no hagi estat aprovada vulnerant les obligacions de bona administració pel que fa a la diligència i cura deguda en la seva tramitació, cas en que es sol·licitaria l'aprovació de la carta, i quan aprovada la carta, no es presti el servei d'acord amb l'estàndard establert, cas en que seria possible l'exigència de la prestació concreta reconeguda a la carta.

Finalment, la llei estableix que, en tot cas, les cartes han de garantir que els serveis prestats ho són "en unes condicions mínimes i raonables de qualitat" (art. 59.1). Sens dubte, la participació ciutadana en l'elaboració de les cartes mitjançant la consulta prevista en els tràmits d'audiència i informació pública durant el procediment reglamentari ha de contribuir a precisar quines són aquestes condicions mínimes i raonables de qualitat en una societat com la nostra en el segle XXI. En tot cas, si el contingut d'una carta no respecta aquestes condicions serà possible la seva impugnació en el contenciós administratiu, per les vies previstes pels reglaments (bé impugnació directa o indirecta).

El contingut mínim que han de tenir aquestes cartes (insistim, obligatòries i vinculades a respectar condicions mínimes i raonables de qualitat) és el següent:

- a) L'organització i la forma de gestió del servei.
- b) La identificació dels responsables de la gestió.
- c) Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació.
- d) Les condicions d'accés.
- e) Els drets i deures dels usuaris.
- f) El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.
- g) Les vies de reclamació utilitzables.
- h) Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.

D'especial importància és la lletra c, l'autèntic cor del contingut de les cartes, que, encertadament, inclou la necessitat d'establir indicadors i *avaluacions ex post* de la seva aplicació.

Pel que fa als indicadors, aquesta referència a la llei esperem que obri la porta a començar a treballar lligant dues perspectives sovint separades artificialment: els drets (en aquest cas concret el dret a una bona administració) i la gestió pública.

Mentre històricament els indicadors han estat entesos com a elements vinculats a l'eficàcia i eficiència de la gestió, creixentment a nivell internacional es postula l'elaboració d'indicadors referits a drets humans (ONU, 2006, Congrés d'Autoritats



Locals i Regionals del Consell d'Europa, 2011) La inclusió d'aquesta referència legal esperem que sigui aprofitada per acadèmics i gestors per desenvolupar una ciència dels indicadors del dret a una bona administració, encara verge, i per portar la reflexió empírica al Dret administratiu (Domènech, 2014, 112 i ss) i l'enfoc del Dret i dels drets a les polítiques públiques i a la gestió pública (Jiménez Benítez, 2007), dos moviments que urgeix impulsar per a millorar el Dret i la gestió pública a casa nostra.

2.1.7.2.AVALUACIÓ

L'art. 60 preveu l'avaluació permanent dels serveis públics. Aquesta, en realitat, es limita a la consulta als usuaris dels serveis públics "i de les activitats gestionades per l'Administració pública", sens perjudici que puguin tenir abast general en el cas del serveis bàsics, mitjançant enquestes i, sembla, altres possibles medis, que no es detallen (art. 60.2).

Aquestes consultes han de ser periòdiques i regulars, sense indicació de paràmetre temporal, i referides al grau de satisfacció, garantint l'anonimat. L'instrument que s'ha d'utilitzar per fer les enquestes amb caràcter general és el Portal de la Transparència, que ha de tenir un espai específic per a publicitar la consulta i per a publicar el resultat de les enquestes.

Aquest precepte, doncs, estableix la necessitat d'avaluar, però ho fa d'una manera molt genèrica i poc precisa, restringint els instruments d'avaluació a les enquestes amb caràcter general pel que resulta decepcionant. No s'aprofita doncs per establir un autèntic sistema d'avaluació de serveis públics i polítiques públiques a Catalunya, com ha fet, per exemple, la llei balear esmentada 4/ 2011 en els seus arts. 44 i ss. No s'explicita un marc d'avaluació per a polítiques públiques, no s'estableix la necessitat de prioritzar anualment àmbits d'avaluació, en fi, no es realitza cap disseny organitzatiu adient per a promoure l'avaluació en el si de les Administracions catalanes.

2.1.7.3.DRET DE FORMULAR PROPOSTES I SUGGERIMENTS

En fi, l'art. 61 clou el capítol II d'aquest Títol III, assenyalant que:

- “1. Els ciutadans tenen el dret de fer propostes d'actuació o millora i suggeriments amb relació al funcionament dels serveis públics.
2. Les propostes i els suggeriments es poden formular per mitjà del Portal de la Transparència, amb el corresponent mecanisme d'interacció vinculat al catàleg dels serveis públics a què fa referència l'article 9.1.j, o per qualsevol altre mitjà que escullin els ciutadans.
3. L'Administració pública ha de donar a conèixer de manera anonimitzada les propostes i els suggeriments rebuts, i ha de reconèixer i fer públiques les iniciatives ciutadanes l'aplicació de les quals comporti una millora substancial dels serveis públics.”

Partint de l'existència d'un dret de petició dels ciutadans (art. 29 CE, Llei Orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició i Decret 21/2003, de 21 de gener, pel qual s'estableix el procediment per fer efectiu el dret de petició davant les administracions públiques catalanes), no apreciem cap innovació digna de menció, llevat, potser, de l'apartat tercer, que estableix una obligació a l'Administració de donar a conèixer les propostes i suggeriments sense revelar la identitat dels seus autors (com



es farà?) i de reconèixer i fer públiques les iniciatives que, aplicades, millorin substancialment (?) els serveis públics.

En tot cas, l'expressió més interessant d'aquest dret genèric a formular propostes i suggeriments per a la bona administració es trobaria a l'article 70, fora d'aquest Títol V, dintre del VI, referit al govern obert, i que contempla el dret a proposar iniciatives legislatives. És per això que, prenent nota de la connexió entre els dos preceptes (el 61 i el 70) ens remetem al capítol corresponent per a l'anàlisi d'aquest art. 70, que perfectament podria haver estat inclòs entre les previsions de bon govern i bona administració.



2.1.8. INFRACCIONS I SANCIONS

Cal assenyalar que el Títol VI dedicat al sistema de garanties de la LTBGCat fixa com a infraccions molt greus (art. 77, apartat 3) i greus (art. 78.3) violacions dels principis i regles de bona administració i bon govern, malgrat només fa referència a aquest darrer concepte.

Crida l'atenció que entre les infraccions molt greus, s'inclouï l'incompliment pels grups d'interès de les seves obligacions (que són establertes fora del Títol V referit a la bona administració i el bon govern) i que l'incompliment dels principis ètics i regles de conductes estigui tipificat com a infracció molt greu només pel cas dels contractistes i persones subvencionades a que es refereix l'art. 55.2, però no pels alts càrrecs, que només poden incòrrer en una infracció greu, en principi (art. 78.3 g)²⁰. D'igual manera, crida l'atenció que entre les infraccions greus s'inclouï "rebutjar sense motivació les propostes d'iniciativa normativa que compleixin els requisits legals", quan aquest dret s'incorpora com a part del govern obert i no del bon govern ni la bona administració i, sobre tot, quan l'art. 70 accepta el silenci negatiu com a resposta de les propostes (cas en que no hi haurà motivació).

No hi ha tipificació de cap infracció associada a la no aprovació de Codis de Conducta i Cartes de Serveis (la qual no és sotmesa a cap termini determinat, com ja sabem). Però la vulneració de les obligacions de deguda cura i diligència en la tramitació i aprovació de codis i cartes suposa, com a mínim, una infracció greu de l'art. 78.3, lletra f, al constituir una omissió que vulnera el dret estatutari a una bona administració reconegut a l'art. 30 EAC (quedant el dubte de si, fins i tot no podria ser una infracció molt greu de l'art. 77.3, lletra b, al vulnerar el contingut essencial –donat que el dret a una bona administració sense l'articulació d'aquests mecanismes esdevé no reconeixible, d'acord amb la coneguda STC de 11/1981, d'11 d'abril – d'un dret subjectiu públic contingut a l'art. 30 EAC.

Poden ser sancionats privats per comissió d'infraccions referides a la bona administració, com ho demostra l'art. 77.3 e (contractistes i subvencionats) o l'art. 77.3 f (grups d'interès), en relació als codis de conducta. Les sancions previstes per aquests privats es troben a l'art. 84.

L'art. 85.3 fa, de fet, una aplicació del dret a una bona administració en relació amb el procediment administratiu degut, exigint la incoació de procediment sancionador si els fet denunciats "presenten indicis mínimament consistents o creïbles d'infracció". Malauradament, en cas de que un ciutadà denunciï la comissió d'una infracció vinculada al bon govern o a la bona administració, la seva posició com a denunciador no li atorga la possibilitat de participar en el procediment, com és sabut afirma la jurisprudència majoritària, i aquesta llei no ha aportat res nou en aquest punt. Donada la posada en risc d'interessos generals qualificats quan es viola el dret dels ciutadans a una bona administració, hagués estat interessant que la llei hagués previst un estatut especial de qui denuncia en aquest cas, en protecció del bon govern i la bona administració.

²⁰ Si bé l'art. 55.3 crida als codis de conducta per a determinar les conseqüències del seu propi incompliment, el cert és que llevat que siguin aprovats per llei, el que es fa difícil d'imaginar, ni un reglament ni el *soft law* que estableixin futurs codis poden tipificar infraccions noves, en virtut del principi de legalitat i de l'art. 25.1 CE, que exigeix norma amb rang de llei.



Com ja hem dit, no hi ha tractament en la llei de la qüestió de la situació del denunciador intern del sector públic. Entre les propostes fetes arribar per l'OAC a la Cimera per la Regeneració democràtica de 2013 s'inclouia aquesta:

“23. Cal incloure en tota la normativa de funció pública i reglaments de personal de tots els treballadors públics l'obligació de denunciar les conductes oposades a la probitat o contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret, establint les mesures adequades de protecció i de reparació davant eventuais represàlies.”

Els estudis empírics internacionals sobre denúncies internes relatives a la vulneració de la bona administració i l'integritat mostren els possibles problemes de les denúncies per part dels propis empleats públics (com ara conductes oportunistes o la manca d'efectes sistèmics de canvi de les mateixes, de vegades) però també revelen com incrementen les possibilitats de control i poden ser mecanismes de detecció de mala administració i corrupció (PERRY, 1993). En el desenvolupament del sistema de protecció del denunciador es plantegen diverses qüestions, que, a manca de regulació en aquesta llei, haurien de ser afrontades en el futur per una regulació específica (com l'existent als EEUU, amb la *Whistleblower Protection Act* de 1989 i l'existència de l'*Office of Special Counsel*, establint vies específiques de denúncia i protecció del denunciador o *whistleblower*, per exemple). Com deiem, a manca d'aquesta regulació a casa nostra, els futurs codis de conducta poden ajudar a precisar els diferents problemes, detectats i tractats pels especialistes, que es presenten i que nosaltres ara no podem desenvolupar.

És interessant, en tot cas la previsió de l'art. 87 de la llei, que atorga la possibilitat als Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el director de l'Oficina Antifrau d'instar als òrgans competents la incoació d'un procediment sancionador (també per la no aprovació de codis de conducta i cartes, entenem, de conformitat amb l'exposat), el que haurà de rebre una resolució expressa i motivada en cas de negativa



2.1.9 GARANTIES DAVANT LA VULNERACIÓ DELS PRINCIPIS I REGLES DE BON GOVERN I LES OBLIGACIONES VINCULADES AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ

Pel que fa a les vulneracions dels principis i regles del Títol V, la reacció contra les mateixes serà l'ordinària, no encarregant-se la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de les mateixes. Això vol dir la utilització dels recursos administratius disponibles en cada cas, la interposició de recursos davant la jurisdicció contenciosa administrativa, la presentació de queixes davant del Síndic de Greuges o adreçar-se a l'Oficina Antifrau de Catalunya (arts. 71 i ss).

Pel que fa a la no aprovació de Codis de conducta i Cartes de servei (o el no compliment de les aprovades), l'art. 71.2 recorda la possibilitat de reaccionar contra "omissions que comporten l'incompliment de les obligacions establertes per aquesta llei", essent l'omissió imputable a l'òrgan responsable de l'obligació (en el primer cas, el Govern de la Generalitat o els plens dels ajuntaments, per exemple, en el segon cas, el Govern de la Generalitat i el Conseller competent o els plens dels ajuntaments, en cas de no aprovació i a l'òrgan competent de la gestió del servei o el privat prestador del servei públic o servei d'interès general, per exemple).

Es troba a faltar en la llei l'obertura de vies específiques de protecció del dret a un bon govern i a una bona administració davant de la Sindicatura de Comptes, així com la configuració d'una possible *acció pública* davant dels òrgans de la jurisdicció contenciosa per a la protecció del bon govern i la bona administració, en els termes que ja han estat proposats per la doctrina. En definitiva, estan en joc interessos col·lectius, com són la bona gestió pública i el bon ús de cabdals públics, el que interessa a tot ciutadà i podria justificar aquesta mena de legitimació (Ponce, 2012).



2.1.10. AVALUACIÓ DEL COMPLIMENT DELS PRINCIPIS I REGLES DE BON GOVERN I DEL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ

Els articles 91 i ss. de la llei atorguen al Síndic de Greuges la competència per avaluar el compliment de la llei, incloses les obligacions i mesures de bon govern i bona administració. Aquesta avaluació *ex post* anual pot ser de gran interès pel que fa al compliment de les obligacions jurídiques específiques previstes a la LTBGCat respecte a aquest temes (ex. Cartes de Serveis) i pot servir, mitjançant, informes en àmbits materials concrets (qualitat regulatòria, incompatibilitats, etc), per ajudar a continuar avançant i millorar la norma en el futur.

2.1.11 VALORACIÓ GLOBAL I FUTURS DESENVOLUPAMENTS: LA IMPORTÀNCIA DE LA FORMACIÓ PEL BON GOVERN I LA BONA ADMINISTRACIÓ.

Quina valoració es pot fer de la LTBGCat pel que fa al bon govern i la bona administració i quin impacte ha de tenir en les mesures previstes en aquest Pla? Crec que cal valorar positivament la incorporació a la llei d'aquesta creixent inquietud i l'intent de tecnificar-la. Tanmateix, la regulació de les Cartes de Serveis és, pot ser, el mecanisme més reeixit des d'una perspectiva tècnica, culminant en l'obligatorietat de les mateixes, durant dècades postergada.

Ara bé, no es pot deixar de constatar, com hem anat fent al llarg de l'exposició, que, en termes generals, s'ha desaprofitat una bona ocasió per avançar en àmbits en els que ja existeix coneixement i experiències comparades suficients per haver donat passos més decidits i la regulació en diferents ocasions pateix d'imprecisions juridico-tècniques destacables.

Dit això, cal tenir en compte que la llei és només una peça, fonamental això sí, d'un entrellat de mecanismes jurídics i de gestió adreçats a aconseguir el bon govern i la bona administració mitjançant la transparència. Per això, caldrà estar atents al Pla estratègic previst a l'art. 95 i a les seves referències al bon govern i a la bona administració, així com a les disposicions reglamentàries executives que es dictin (Disposició Final Tercera). La creació del comissionat per a la transparència i accés a la informació pública, per Decret 19/2015, de 24 de febrer, hauria de ser, igualment, una oportunitat per a impulsar el bon govern i la bona administració, encara que, com dèiem en la presentació, el sol fet del títol escollit fa dubtar que es tingui clar que entre les seves funcions s'incloguin aquestes, tot i que una lectura atenta del Decret ens mostra com s'ha d'ocupar de la "rendició de comptes" (art. 2 e), noció aquesta que és al cor mateix del deure de bon govern i del dret a una bona administració (vegeu l'art. 2 d de la llei lligant aquests tres conceptes), pel que no teníem dubtes que aquest òrgan hagi de vetllar pel compliment de la llei sencera, no només dels seus tres primers títols. D'igual manera, la Disposició Addicional Segona fa esment del pla de formació que acompanyarà a la llei i que hauria de ser aprofitat, per exemple, per estendre la sensibilitat i el coneixement sobre el dret a una bona administració.

Aquesta formació específica en bon govern i bona administració esdevé crucial. D'acord amb els ja abundants desenvolupaments des de la *behavioural economics* i la



psicologia, avui en dia es sap com les decisions bones es basen en un procés de presa de decisions adient (que es pot practicar i desenvolupar mitjançant tècniques concretes), el qual, en connexió específica amb les decisions del poder executiu:

-Ajuda a generar alternatives (1), el que és necessari per complir amb la obligació de *diligència o cura deguda imposit pel dret a una bona administració* i respectar el *principi de proporcionalitat* (que exigeix triar la menys restrictiva pels drets dels ciutadans, el que pressuposa haver-ne generat vàries) ,

-Fonamenta fàcticament les decisions mitjançant una *adient instrucció procedimental* amb el coneixement dels fets, interessos i Dret implicat (2), evitant cercar informació que només confirmi les assumpcions dels decisors,

-Cerca una distància emocional de la decisió (3), reforçant *la imparcialitat i objectivitat*, fonamentals per un bon govern i una bona administració (Rothstein i teorell, 2008), i

-Prepara per possibles errors i evita l'excés de confiança i l'arrogància (4), fugint de l'*arbitrarietat* constitucionalment prohibida.

Aquests elements cerquen contrarestar els *biaixos i heurístics* de les decisions humanes, molt allunyades, d'acord amb l'estat de la ciència actual, de la suposada racionalitat dels decisors, també dels públics (Kahneman, 2013). Aquest procés per a millorar la presa de decisions ha estat designat amb l'acrònim *WRAP*, per les inicials en anglès de les primeres paraules de cada una dels quatre elements del procés abans esmentats (Heath i Heath, 2013, Ponce, 2014²¹). El procés per a una bona decisió *es pot aprendre*, suposa *una eina per la millorar de l'ètica* també, al parar atenció a què s'està fent i evitar així conductes inconscients o no intencionades, el que porta a comportaments i decisions no ètiques, i la formació en aquest procés pot ajudar-se de *tècniques* ja científicament contrastades com ara l'anomenat *mindfulness* (HUANG, 2015, RICARD, LUTZ i DAVIDSON, 2015).

A aquestes alçades del segle XXI sembla haver-hi un consens internacional en que el debat sobre si ha d'existir intervenció administrativa o no en la societat està àmpliament superat. Es tracta ara d'aconseguir una intervenció, el grau de la qual variarà, és clar, en funció de les diferents sensibilitats polítiques pròpies d'una democràcia, que permeti un bon govern i bona administració que impedeixin la fallida de les nacions.

Tot el que es diu, evidentment, és aplicable en l'àmbit de les polítiques públiques d'habitatge previstes per aquest Pla.

Confiem doncs que amb la llei, i a partir de la llei, es pugui avançar pel camí del bon govern i la bona administració, i que aquest sigui, com augura CASSESE, el segle de la bona administració, també a Catalunya (Cassese, 2009).

²¹ *Widen Your Options, Reality-Test Your Assumptions, Attain Distance Before Deciding i Prepare to be Wrong.*



2.1.12 REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Acemoglu, D. i Robinson, J., 2012, *Why Nations Fail*, Crown Business, Nova York

Addink, G.H., 2014 “Three legal dimensions of good governance. Some recent developments”, en CASTRO, A., (Editor), *Buen gobierno y derechos humanos*, PUCP, Lima: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/publicaciones/buen-gobierno-y-derechos-humanos-nuevas-perspectivas-en-el-derecho-publico-para-fortalecer-la-legitimidad-democratica-de-la-administracion-publica-en-el-peru/>

Ávila Rodríguez, C.M., (2011), “La buena administración. ¿Objeto de protección o criterio de supervisión de la actividad administrativa para los defensores del pueblo”, a Ávila Rodríguez, C.M. y Gutiérrez Rodríguez, F., (Coords), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 131 i ss.

Baldwin, R., 2005, “Is Better Regulation Smarter Regulation?”, *Public Law*, tardor, pp. 485 i ss.

Carrillo Donaire, JJ. 2012, “Artículo 31. Buena Administración”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía* (Coord), Cruz Villalon, P i Fernandez Guerrero, M., Parlamento de Andalucía, Sevilla

Cassese, S.,

2009, “ Il diritto a la buona amministrazione”, *European Review of Public Law*, vol. 21, núm. 3, tardor, pp. 1037 y ss.

Cejudo, G., Sánchez, G. I Zabaleta, D., 2009, “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, *Política y gobierno*, Vol. 16, núm. 1, gener, : http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-0372009000100004&script=sci_arttext

Cerrillo, A., 2005, “La gobernanza hoy: introducción”, en CERRILLO, A (Coord), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid <http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf>

Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa (2011), *Developing indicators to raise awareness of human rights at local and regional level, Explanatory memorandum*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1847689&Site=COE>

Curtó, F. (2011), *Govern Local i governança ètica*, Diputació de Barcelona: <http://www1.diba.cat/uliep/pdf/49941.pdf>

Dispenza, J., *Deja de ser tú*, Urano, 2012



Domènech Pascual, D., 2014, «Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho», *Revista de Administración Pública*, 195, pp. 99-133:

https://www.academia.edu/9688227/Por_que_y_como_hacer_analisis_economico_del_Derecho

2004, “Los experimentos jurídicos”, *Revista de Administración Pública*, número 164, Mayo/Agosto 2004

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=628&IDA=26884> Ferguson, N., 2013, *La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías*, Debate

García de Entería, E, 1962, “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, 38, 1962, pp. 159 i ss., consultable a:

Generalitat de Catalunya, 2005, *Informe sobre el Bon Govern i la Transparència*, disponible a

http://governacio.gencat.cat/web/.content/funcio_publica/documents/estudis/arxiu/doc_83851192_1.pdf

Heath, C i Heath, D., 2013, *Decisive: How to Make Better Choices in Life and Work*, Random House.

<http://heathbrothers.com/books/decisive/>

Huang, P.H., “How Improving Decision-Making and Mindfulness Can Improve Legal Ethics and Professionalism”, 21 *J.L. Bus.& Ethics* 35 (2015), pp. 35 i ss.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2474448

Jiménez Asensio, R., (2012) “El Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: su posible impacto sobre los Gobiernos locales”, a *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Publicación digital 2/2012: <http://www.gobiernolocal.org/publicaciones/publicaciones-digitales/2012/10/16/124>

Klitgaard, R., *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

Mader, L. (2003): "Improving legislation by evaluating its effects: the Swiss experience", en PARLAMENT DE CATALUNYA, *Legislador i tècnica legislativa*, Barcelona, 2003, pp. 73 y ss.

Madison, J., Hamilton, A i Jay, J., 1788, *El Federalista. Recull de textos escrits a favor de la nova Constitució, segona l'ha acordada la Convenció Federal de 17 de setembre de 1787*, IEA, 2009.

http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/CF_Federalista.pdf



Jiménez Benítez, W.G., 2007 “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, *Univ. Sergio Arboleda. Bogotá* (Colombia) 7 (12): 31-46, gener-juny: http://www.e-sanitas.edu.co/Diplomados/VIH/Modulo%202/lecturas/1_Enfoque_de_DH_y_Politiclas_Publicas.pdf

Kahneman, D., 2013, *Pensar rápido, pensar despacio*, Debolsillo.

Mancilla i Muntada, F., *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*, IEA, 2014, disponible a:

http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/IEA_89.pdf

Martin Mateo, R., 1994, “El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total”, *Revista de Administración Pública*, 134, <http://www.cepc.gov.es/eu/argitalpenak/aldizkariak/aldizkari elektronikokoak?IDR=1&IDN=132&IDA=23934>

OCDE,

(1998) *L'Ètica en el servei públic. Pràctica i temes actuals*, EAPC-Diputació Barcelona, 1998: http://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/coedicions/19_letica_en_el_servei_public_practica_i_temes_actuals

(2013) *Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

(2010) *Public Administration after "New Public Management"*, Value for Money in Government, OECD Publishing, Paris.

http://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-administration-after-new-public-management_9789264086449-en

ONU (2006), *Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, 11 de mayo de 2006: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icmc/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf

PERRY, J.L., “Whistleblowing, Organizational Performance and Organizational Control”, en G. Ferderickson (Ed.), *Ethics and Public Administration*, Sharpe, Nova York, 1993; Pígem, J., *La nova realitat*, Kairós, 2012

Ponce, J.,

(2001) *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova

(2012a) “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)” en Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local-IDP, 2013:



http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1432/03_PONCE_p93_140_Anuario_2012.pdf?sequence=1

(2012b) “El derecho a una buena administración: Derecho administrativo y lucha en pos de una buena gestión pública”, a TORNOS MAS, J. (Coord.): Comentarios a la ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de cataluña, Iustel, Madrid

(2013) “Transparencia, innovación, buen gobierno y buena administración”, *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, disponible a:

<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/11/25/transparencia-innovacion-buen-gobierno-y-buena-administracion/>

(2014a) “De la normativa *poc intel·ligent* a la millor regulació possible: una qüestió de país crucial per al nostre desenvolupament”, *Escola Innovació*, EAPC, núm. 31,; http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/butlletins_i_revistes/escola_innovacio_butlleti_de_la_funcio_directiva/2014/pdfs/ei31_art_ponce.pdf

(2014b) “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*:

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10176&path%5B%5D=10649>

(2014c) “*Nudging*, simplificación procedimental y buen gobierno regulatorio: el Derecho Administrativo del siglo XXI y sus relaciones con las ciencias sociales”, comunicación presentada al IX congreso de la Asociación Española de Profesores de Derechos Administrativo, celebrado los días 7 y 8 de febrero de 2014 y publicada ahora en las Actas del mencionado congreso: http://regplus.blogspot.com/2011_05_01_archive.html

(2014d) “La defensa dels drets dels ciutadans i de la bona administració en el exercici privat de funcions públiques: el paper dels ombudsmen en el marc d’una societat decent”, a *La prestació privada de serveis d’interès general i bones pràctiques corporatives*, Sindic de Greuges, Barcelona, 2014, pp. 39 i ss.

(2015) “La negociación de reglamentos tributarios”, *Quincena Fiscal*, 1/2, 2015.

Radelli, C i Fritsch, O., 2012, *Measuring Regulatory Performance*, OECD: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2_Radaelli%20web.pdf, així com la pàgina web de l’OCDE: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>

Ranchordás, S.,

2014, *Constitutional Sunsets And Experimental Legislation*, Edward Elgar: <http://www.elgaronline.com/view/9781783478941.xml>



2015, "Innovation-friendly regulation: the sunset of regulation, the sunrise of innovation", *Jurimetrics*, Vol. 55, Number 2 (winter 2015) en prensa, disponible a: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2544291

Ricard, M., Lutz, A. i Davidson, R., "En el cerebro del meditador", *Investigación y Ciencia*, Gener 2015, num. 460, pp. 19 i ss.

<http://www.investigacionyciencia.es/revistas/investigacion-y-ciencia/numeros/2015/1/en-el-cerebro-del-meditador-12725>

Rothstein, B. i Teorell, J., 2008, "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, pp. 165 I ss.

http://www.gu.se/digitalAssets/1358/1358049_what-is-quality-of-government.pdf

Transparency International España (2012) *Sistema de integridad nacional de España: Resumen Ejecutivo. El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones*;

http://www.transparencia.org.es/PROYECTO_ENIS/Sistema_Nacional_de_Integridad_de_Espa%C3%B1a-RE.pdf>

UNODC, *Technical Guide to the provisions of the United Nations Convention against Corruption*, disponible a

http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf

Villoria, M. (2002), *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos

Weatherill, S., (Ed.), 2007, *Better Regulation*, Hart Publishing



2.2 PARTICIPACIÓ I TRANSPARÈNCIA: EL GOVERN OBERT EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE

Després de la introducció general anterior, és el moment de connectar el bon govern i la bona administració en el camp de l'habitatge i l'urbanisme amb el govern obert i la participació i transparència en aquest àmbit²².

2.2.1. CONTEXT I ANTECEDENTS

Com assenyala SIMON, a qui seguim en el que continua, l'avenç tecnològic de les últimes dècades ha suposat un canvi de paradigma en el procés de comunicació pública. Internet permet una comunicació global, multidireccional i horitzontal; ha eliminat en gran mesura les barreres espai temporals en la divulgació d'informació i les traves per poder compartir i publicar informació. Les Tecnologies de la Informació i la Comunicació (en endavant, TIC), d'accés universal, permeten que la ciutadania comparteixi informació a temps real, sense jerarquia i davant d'un públic global.

És precisament en aquest context en el que apareix la terminologia *Open Government* o govern obert, com un sistema de transparència, participació i col·laboració per mitjà de les noves tecnologies, que persegueix augmentar la confiança ciutadana en l'Administració i promoure la seva eficiència i eficàcia²³.

Es poden sintetitzar en tres objectius del govern obert: transparència, participació i col·laboració.

Pel que fa a la transparència, assenyala SIMON que des dels anys noranta ja es plantejava la importància d'emprar les noves tecnologies per millorar el flux informatiu entre les administracions públiques i la ciutadania, per tal de dotar de major efectivitat al dret del públic a informar-se i enfortir, per tant, la configuració lliure de l'opinió pública. Des de l'aparició de l'Informe Gore (FERNÁNDEZ, 1994) fins a l'actualitat, moltes han estat les oportunitats tecnològiques d'obrir, pel que fa a la transparència, el govern a la ciutadania. Les iniciatives encaminades a implementar l'ús de les TIC a l'Administració des de l'aparició del citat Informe Gore han estat moltes, si bé sota denominacions dispars com govern electrònic o e-democràcia, dintre les quals cal

²² L'exposició que segueix, enfocada a l'àmbit de l'habitatge, es basa en el treball de Pere SIMON, aparegut en el llibre *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*, coordinat pels professors Cerrillo i Ponce i publicat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i l'Universitat Oberta de Catalunya. A la versió original, doncs, ens hem de remetre per a un major detall.

²³ SIMON indica en el treball que seguim que l'origen del govern obert, en sentit estricte, el trobem en un memoràndum de l'Administració Obama, en el que s'afirmava:

“La meua administració es compromet a crear un nivell sense precedents d'obertura en el govern. Anem a treballar junts per consolidar la confiança pública i establir un sistema de transparència, participació pública i col·laboració. L'obertura enfortirà la nostra democràcia i promourà l'eficiència i eficàcia en el govern” (OBAMA, 2009).



destacar l'informe del G8 de l'any 2001 (VV.AA., 2001) que vinculava directament la *e-democràcia* amb la necessitat de permetre la consulta pública en línia de la informació del govern nacional, basada en dos pilars: la consulta electrònica i l'accessibilitat.

Per la seva banda, indica SIMON, la participació a través del mitjans electrònics tampoc és un debat radicalment nou, si bé és cert que fins fa ben poc s'havia enfocat com una oportunitat de millora relacionada exclusivament amb el vot electrònic (COTINO, 2006). No obstant això, la doctrina ja havia estudiat i reflexionat molt abans de l'arribada del concepte govern obert sobre la importància d'incorporar les TIC en les diferents fases dels procediments participatius, és a dir, des del mateix moment en el que es pren la decisió d'obrir un procés participatiu, passant per l'accessibilitat i la difusió de la informació relacionada i els mecanismes de consulta i interacció, i acabant amb els mecanismes de decisió que inclouen el vot o l'adopció de decisions per part dels poders públics. Aquesta possibilitat s'havia enllaçat tradicionalment a les veus e-govern i e-administració (CEBRIÁN, 2012).

2.2.2 EL GOVERN OBERT EN LA LTBGCat.

En el preàmbul de la LTBGCat ja trobem diferents mencions a la noció "govern obert". Així s'apunta, per exemple, que es tracta d'un "concepte que permet aprofitar els avantatges dels mitjans electrònics per a configurar un sistema de relacions entre les administracions i la ciutadania més interactiu i més participatiu". Com veiem es subratlla la importància d'ús de les TIC per crear un nou paradigma en les relacions administració-administrat, de tal manera que aquesta sigui més interactiva.

En una direcció similar, en l'apartat setè del preàmbul, s'avança que "[l]a facilitat d'interrelació entre l'Administració i la ciutadania que afavoreixen els mitjans electrònics permet aplicar el govern obert, entès com un sistema d'actuació i gestió dels afers públics que fa possible un diàleg permanent entre l'Administració i els ciutadans, la participació i la col·laboració d'aquests en la definició de les polítiques públiques i una millor transparència en el retiment de comptes i l'exigència de responsabilitats".

Assenyala SIMON com les definicions que s'incorporen en el preàmbul tenen una clara connexió amb els objectius, principis i terminologia emprada per l'administració Obama. No obstant això, un cop entrem a l'articulat observem que l'article 2.e) de la LTBGCat circumscriu notablement la noció "govern obert" a la facultats de participació ciutadana en els assumptes d'interès cívic. De fet, s'enllaça el govern obert a "les mesures per a establir una relació i un diàleg permanents i bidireccionals entre l'Administració i les persones a l'hora de definir i aplicar les polítiques públiques, i per a introduir i desenvolupar instruments de participació i col·laboració ciutadana en els assumptes públics". En aquesta definició, com veiem, es parla de participació i col·laboració ciutadana; no es fa menció a l'ús de les TIC o dels mitjans electrònics.

Es el Títol VI el que es dedica exclusivament al govern obert i està integrat per dos capítols: el primer dedicat als principis generals del govern obert així com a les mesures per a fomentar-lo (també s'inclouen dins d'aquest capítol, de forma sorprenent i



probablement a conseqüència d'una tasca de qualitat legislativa més que dubtosa, les garanties del govern obert); mentre que el segon capítol està dedicat únicament a les possibilitats de participació de la ciutadania tant pel que fa a l'elaboració de les normes com pel que fa a la iniciativa normativa.

De tal manera que, a pesar de que el Títol VI es denomina "Del Govern Obert", el cert és que només incorpora (1) principis generals, (2) garanties i (3) mecanismes de participació ciutadana en l'elaboració legislativa i normativa i en la presa de decisions públiques, que a continuació estudiarem *in extenso*. Per tant, destaca SIMON, s'utilitza una denominació moderna, *open government*, quan en realitat només es regularan qüestions relacionades amb la participació en processos cívics, mentre que d'altres qüestions que tradicionalment han anat lligades o fins i tot han nascut lligades al concepte govern obert, es regulen en d'altres apartats de la LTBGCat, com ara a la transparència, a la publicitat activa, al dret d'accés a la informació, a les possibilitats de reutilització de la informació del sector públic, a la interoperabilitat de la informació que opera en mans de les administracions públiques i a l'*open data*.

2.2.3.ELS PRINCIPIS GENERALS DEL GOVERN OBERT.

El primer Capítol del Títol VI de la LTBGCat es dedica als principis generals del govern obert, i conté quatre articles (del 65 al 68), si bé només el primer es dedica als principis del govern obert, ja que l'article 66 fa referència a les possibilitats de participar de forma individual o col·lectiva en els processos de presa de decisions públiques; l'article 67 estableix les garanties del govern obert; l'article 68 redunda en els instruments de participació i col·laboració ciutadanes sobre els que tornarem en l'apartat que segueix.

En realitat, només l'article 65.1 fa referència, almenys en teoria, als principis generals del govern obert que el legislador català ha volgut que siguin els següents:

- a) El diàleg permanent entre l'Administració pública i els ciutadans.
- b) La presa de decisions públiques tenint en compte les necessitats i les preferències manifestades pels ciutadans.
- c) La participació i la col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sectorial.
- d) La transparència i la informació pública com a marc de referència per a fer possible l'efectivitat del govern obert.
- e) La millora continuada de la qualitat dels serveis.
- f) L'avaluació permanent de la gestió administrativa i dels processos de participació, per mitjà d'indicadors objectius en l'establiment dels quals cal garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.
- g) El retiment de comptes i l'assumpció de responsabilitat davant els ciutadans derivada de les decisions adoptades".

L'article 65.2 LTBGCat incorpora un autèntic principi del govern obert quan ens diu que "[l]Administració pública ha d'impulsar el govern obert per mitjà de mecanismes i instruments que permetin la interrelació amb els ciutadans, preferentment amb l'ús de mitjans electrònics i les tecnologies de la informació i la comunicació". Es tracta del



principi de preferència d'ús dels mitjans electrònics en els processos de transparència, participació i col·laboració ciutadana, que al nostre entendre, hauria d'actuar com un autèntic principi funcional (és a dir, relatiu als instruments que tenen els participants d'intervenir en la presa de decisions) que exigeix jurídicament a les administracions públiques catalanes l'ús de les TIC en les diferents fases dels processos participatius per facilitar l'accés a la informació i la participació cívica.

No obstant això, SIMON en l'obra repetidament citada, troba a faltar d'altres principis que el legislador català podria haver incorporat, com el principi de gratuïtat en les relacions del ciutadà amb l'administració pública (l'article 37 LTBGCat l'incorpora però només en relació al accés a la informació del sector públic); o el principi d'avenç i foment de la societat de la informació que comporta possibilitar mitjans de participació i transparència només a través de mitjans informàtics, sense que això constitueixi discriminació per al ciutadà desconnectat.

En certa manera, l'article 65.1 LTBGCat ens diu que es produeix un nou paradigma en les relacions administració-administrat, basada en un hipotètic diàleg permanent, però no es desaprofita l'oportunitat d'establir quines són les pautes que han de regir aquest nou sistema de relacions, especialment, quan es produeix a través de les més modernes TIC o en espais que no són propis de les administracions públiques, com són les xarxes socials.

És en aquest mateixa direcció en la que podria haver-se incorporat el principi de servir amb objectivitat els interessos generals, per tal d'acotar el diàleg i interacció en les xarxes socials i l'ús que les administracions públiques en fan d'aquestes últimes.

SIMON es mostra sorprès que el legislador català no hagi incorporat aquests principis (gratuïtat; avenç i foment de la societat de la informació; servir amb objectivitat els interessos generals) i que tampoc hagi acotat els límits de la relació 2.0 entre l'administració pública i el ciutadà, donat que ha estat un debat recurrent a casa nostra. De fet, en el seu dia es va arribar a publicar una *Guia d'usos i estil a les xarxes socials de la Generalitat de Catalunya* (GENERALITAT, 2010), per tal de garantir el principi de servir amb objectivitat els interessos generals també a través de les xarxes socials. Cal recordar que la citada guia d'usos i estil exigia que:

“El to amb què conversarem ha de ser sempre proper i cordial. La comunicació en les diferents xarxes socials on la Generalitat és present sempre és cap a la ciutadania. Per tant, hem d'intentar escoltar les persones i donar respostes adequades a les seves necessitats, perquè els usuaris d'aquests espais sentin que la nostra presència no és intrusiva i participem en la seva conversa d'igual a igual. Quan som a les xarxes socials, hem de tenir present que entrem en un terreny propi de la ciutadania. I aquí cada usuari té la seva opinió, que no sempre hem de compartir, però sí respectar. La nostra presència no té com a objectiu fer canviar aquestes opinions, ni imposar les nostres, tan sols pretenem compartir, escoltar i conversar amb la ciutadania en el seu espai. Com a principi general, des dels perfils corporatius no es poden emetre opinions personals i la línia editorial ha de coincidir amb la del lloc web oficial”.



Amb aquesta encertada perspectiva, de limitar i acotar l'ús de TIC i de les xarxes socials per part de les administracions públiques, restringint el seu ús bàsicament per a escoltar la ciutadania i comunicar informació oficial mai allunyada de la línia editorial del web oficial, la Generalitat fou pionera i no és de estranyar que la Guia d'usos i estils fos aplaudida abastament per la doctrina.

Al parer de SIMON, l'administració pot i deu, si vol facilitar la participació i col·laboració ciutadana, aprofitar les ingents possibilitats que les TIC posen al seu abast per crear nous fòrums i espais de debat, però en ells l'administració ha de mantenir la seva *potestas*, establint en tot moment les estructures de diàleg i participació, proporcionant informació real i recollint els fruits i conclusions a les que arribi la ciutadania a través de l'intercanvi i discussió d'idees. És en aquesta línia en la que haver reconegut un principi de servir amb objectivitat els interessos generals o de neutralitat o proporcionalitat en la gestió de les xarxes socials podria haver estat especialment útil, y uns termes similars als que varen incorporar-se en la ja citada *Guia d'usos i estil a les xarxes socials de la Generalitat de Catalunya*.

2.2.4 LA PARTICIPACIÓ CÍVICA.

El govern obert es concreta en el Títol VI de la LTBGCat bàsicament com un binomi dret-deure de la ciutadania i de l'administració respectivament, i relacionat amb els clàssics processos de participació cívica en els assumptes públics. Veurem a continuació que aquesta participació es predica en quatre àmbits diferents: (1) presa de decisions en l'àmbit de la definició, implementació i aplicació de polítiques públiques; (2) dret de fer arribar propostes, suggeriments i opinions sobre qualsevol assumpte en què l'Administració pública sigui competent; (3) en l'àmbit de l'elaboració legislativa; finalment, (4) en l'àmbit de la iniciativa normativa de caràcter reglamentari.

(1) L'article 66 de la LTBGCat estableix en el seu apartat primer que "els ciutadans poden intervenir, de manera individual o col·lectiva, per mitjà d'entitats de caràcter representatiu, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques". Aquest redactat no implica res nou, doncs el nostre ordenament jurídic ja preveia amb anterioritat la participació en la determinació de polítiques públiques, quan les entitats de caràcter representatiu així ho decideixen. La decisió d'iniciar un procés participatiu neix vinculada a una decisió discrecional.

En qualsevol cas, l'article 66 incorpora com a novetat en el seu apartat segon un principi buit de contingut pràctic al establir que "[l]Administració pública ha de fomentar la participació i la col·laboració ciutadanes en la presa de decisions públiques i en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació d'aquestes decisions" i afegeix en els apartats tercer i quart del citat article que "els instruments i les formes de participació i col·laboració ciutadanes s'han de donar a conèixer per mitjà del Portal de la Transparència i de la resta de canals de difusió per a permetre'n un coneixement tan generalitzat com sigui possible" i que l'Administració ha de posar a la disposició de la ciutadania les eines de formació pertinents perquè pugui dominar l'ús dels instruments de participació i col·laboració.



(2) L'article 67 de la LTBGCat que en teoria hauria d'estar dedicat a les garanties per a l'efectivitat del govern obert dedica el seu apartat primer al següent: “[e]l govern obert permet als ciutadans i a les entitats, amb caràcter general, fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions sobre qualsevol assumpte en què aquesta sigui competent”. Es reconeix així un dret dels ciutadans a presentar suggerències, propostes i opinions en qualsevol assumpte o matèria que sigui competència de les administracions públiques, que no és radicalment nou si no fos per la incorporació d'un deure per part de l'administració que es concreta, en el termes del mateix article 67.1 en “l'obligació de donar-los-en una resposta motivada”.

Estem davant d'una novetat important, que per SIMON ha de ser valorada de forma positiva, i és la incorporació de l'exigència i obligació de l'Administració pública de donar una resposta motivada davant de qualsevol consulta, suggeriment, opinió o queixa expressada per un ciutadà en el marc de les activitats que aquesta porta a terme d'acord amb les seves competències.

També com a garantia, encara que en realitat no ho sigui, l'apartat segon de l'article 67 de la LTBGCat estableix que l'Administració pública haurà d'establir procediments de participació i col·laboració ciutadana en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants. D'una banda, indica que l'administració pública ha de fomentar la participació i col·laboració cívica també en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques, el que en principi resulta positiu si el que es pretén és obrir l'administració a la ciutadania i que aquesta última col·labori i participi en la consecució d'uns objectius i fins compartits. No obstant això, la determinació de quines són les polítiques públiques “més rellevants”, com a concepte jurídic indeterminat, queda a mans de l'Administració pública de tal manera que el foment de la participació i col·laboració en els programes i plans generals, així com en la definició de les polítiques públiques, queda sotmès a decisions discrecionals.

(3) Per la seva banda, l'article 69 de la LTBGCat regula la participació en l'àmbit de l'elaboració de les normes, si bé, com és evident, tot allò relacionat amb l'iniciativa legislativa ja ve regulat per la *Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular*.

L'apartat primer del citat article estableix que “[l]es persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu”.

Una vegada més, es tracta d'un dret que es reconeix a la ciutadania i que queda condicionat a una decisió discrecional per part de l'Administració pública, ja que és aquesta qui ha de considerar “pertinent” o no l'obertura d'un procés participatiu. S'observa així com es produeix el reconeixement de drets cívics que paral·lelament es condicionen a decisions discrecionals vinculades a l'establiment de prioritats polítiques.



(4) Una autèntica novetat s'incorpora en l'article 70 de la LTBGCat al introduir el dret de proposar iniciatives normatives de caràcter reglamentari. S'estableix que aquelles mateix persones que estan legitimades per a promoure la iniciativa legislativa popular tenen també el dret de presentar a l'Administració pública propostes d'iniciativa normativa de caràcter reglamentari, que s'han de referir íntegrament a competències de l'Administració pública a la qual s'adrecen, i no poden correspondre a matèries excloses per la llei reguladora de la iniciativa legislativa popular.

Els requisits d'aquesta proposta vindran fixats, en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, mitjançant un Reglament i en l'àmbit de les administracions locals a través de la seva legislació específica. El marge de maniobra pel reglament i la legislació específica és ampli i la LTBGCat només incorpora un requisit indispensable en l'article 70.3 que és el suport tenir el suport de, com a mínim, quinze mil signatures.

La incorporació d'aquest nou dret de proposar iniciatives normatives de caràcter reglamentari ha de ser valorada positivament des d'una òptica democràtica i d'obertura de les administracions a la ciutadania, d'acord amb SIMON, en els termes que proposa el paradigma *open government*. No obstant això, l'article 70 de la LTBGCat en el seu apartat quart limita considerablement l'eficàcia i virtualitat d'aquest dret de proposar iniciatives normatives al establir que "l'òrgan competent per a iniciar el procediment administratiu ha de valorar la proposta pel que fa a la necessitat de la norma, els costos que comportaria, l'oportunitat de la regulació per a l'interès públic i els efectes que produiria sobre el sector i els interessos concernits, i ha d'adoptar una decisió en el termini de tres mesos. Si en aquest termini no s'adopta i es notifica la resolució, la proposta s'ha d'entendre desestimada per silenci administratiu".

El fet que el dret a proposar iniciatives normatives de caràcter reglamentari pugui ser desestimat per silenci administratiu pel simple pas del temps, en aquest cas tres mesos, i sense necessitat que l'Administració pública doni resposta motivada, suposa buidar de contingut el citat dret. No té gaire sentit reconèixer un dret a la ciutadania si no existeix tan sols l'obligació de motivar les raons d'oportunitat i valorar la proposta ciutadana.

Encara que l'article 70.4 de la LTBGCat parli de l'obligació de valorar la proposta de la norma, els seus costos, l'oportunitat de la regulació i els seus efectes, el cert és que res d'això tindrà una traducció a la pràctica quan es permet desestimar-la per silenci administratiu passats tres mesos.

L'existència o no d'aquest dret depèn doncs, una vegada més, d'una decisió discrecional de l'administració corresponent, que pot optar per valorar la proposta amb els criteris esmentats anteriorment i donar una resposta motivada o pel contrari simplement desestimar-la per silenci administratiu.

A tot això cal afegir que l'apartat sisè de l'article 70 de la LTBGCat estableix que "la decisió sobre la proposta només pot ésser objecte de recurs fonamentat en la vulneració dels elements reglats aplicables a l'exercici del dret, però no pel que fa a l'oportunitat de la decisió d'iniciar o no la tramitació de la iniciativa", amb una redacció que és força desafortunada i incorrecta donat que aquesta decisió sempre podrà ser objecte de recurs pel que fa al control mitjançant els principis generals del dret i el dret a una bona



administració (i la seva obligació de diligència), que ja s'ha exposat en el apartat anterior.

2.2.5. INFRACCIONS I SANCIONS.

El Títol VII, com ja varem veure en l'apartat anterior, és el que la LTBGCat dedica al sistema de garanties i que fixa com a infraccions greus (article 78.4) les violacions dels principis i regles del govern obert, així com dels drets de participació cívica que incorpora. Més concretament, l'article 78 de la LTBGCat, en el seu apartat quart, regula com a infraccions greus en matèria de govern obert: (1) subministrar informació parcial o incompleta sobre les propostes sotmeses a la consideració dels ciutadans, de manera que això pugui alterar el sentit o el resultat del procés participatiu; (2) subministrar la informació amb la voluntat de dificultar-ne la comprensió o la valoració; (3) no valorar el resultat del procés participatiu en la presa de la decisió final; (4) no aplicar mecanismes i instruments de govern obert si són preceptius per llei.

2.1.6. GARANTIES I OBLIGACIONS.

En relació a les hipotètiques vulneracions dels principis i regles del Títol VI, al igual que succeeix amb el Títol V, la reacció contra les mateixes no podrà ser cap altra que l'ordinària, que passa per l'utilització dels recursos administratius disponibles en cada cas. Lògicament, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública no s'encarregarà de les mateixes donat que aquesta té un marge d'actuació circumscrit a l'accés a l'informació.

A banda de la utilització dels recursos administratius el ciutadà també podrà presentar de queixes davant del Síndic de Greuges o adreçar-se a l'Oficina Antifrau de Catalunya d'acord amb l'article article 75.2 LTBGCat.

Al igual que succeeix amb els principis i regles del Títol V, es troben a faltar en la LTBGCat l'obertura de certes vies de protecció que de manera específica garanteixen l'ampli ventall de drets subjectius relacionats amb el bon govern, la bona administració i el govern obert, per exemple, davant de la Sindicatura de Comptes. Així mateix, la Llei no contempla ni configura una acció pública específica davant dels òrgans de la jurisdicció contenciosa per a la seva tutela, una qüestió aquesta que la doctrina ha vingut reclamant en relació al bon govern al llarg dels últims anys (PONCE, 2012).

La situació resultant és que l'única garantia relativa al govern obert que es podrà reclamar davant de la jurisdicció contenciosa-administrativa és la relacionada amb l'article 67.1 de la LTBGCat, que reconeix el dret subjectiu dels ciutadans a presentar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions sobre qualsevol assumpte en què aquesta sigui competent, i el que és més important, a rebre una resposta motivada, el que és una obligació per a l'Administració pública competent.

Llevat del cas acabat d'esmentar, la LTBGCat buida de contingut els altres drets que incorpora en el Títol VI. Així, el dret de participació i col·laboració dels ciutadans en la



definició de les polítiques públiques (article 67.2 LTBGCat) queda sotmès a la decisió discrecional de l'Administració pública competent que ha de determinar quan aquestes tenen la consideració de "més rellevants". També en el cas del dret de la ciutadania a participar en les iniciatives normatives i legislatives que està restringit una vegada més per una decisió purament discrecional, això és, quan "l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu" (article 69.1 LTBGCat). I, segurament, el cas més extrem és el del modern i novedós dret de proposar iniciatives normatives de caràcter reglamentari (article 70 LTBGCat), que exigeix la presentació de 15.000 signatures, i que es buida de contingut al no exigir una resposta motivada de l'administració; al preveure que les propostes es desestimaran en un termini de 3 mesos per silenci administratiu; en cas que l'administració decideixi contestar, la decisió sobre la proposta només pot ésser objecte de recurs fonamentat en la vulneració dels elements reglats aplicables a l'exercici del dret, però no pel que fa a l'oportunitat de la decisió d'iniciar o no la tramitació de la iniciativa.

Es tracta doncs del reconeixement d'una sèrie de drets subjectius de naturalesa prestacional amb un ampli marge de discrecionalitat per l'Administració pública competent, motiu pel qual la seva eficàcia a la pràctica dependrà de la voluntat real de l'Administració pública d'obrir-se a la ciutadania i fomentar la participació i col·laboració d'aquesta en la presa de decisions o en el marc de l'elaboració normativa.

2.2.7. VALORACIÓ GLOBAL i INCIDÈNCIA SOBRE LES MESURES PREVISTES EN EL PLA D'HABITATGE.

Amb totes les deficiències vistes, la LTBGCat introdueix la idea del Govern Obert, que haurà de presidir el desplegament del conjunt de mesures previstes en aquest Pla i ha d'afectar durant la seva execució als modes relacionals entre els ciutadans de Barcelona i el seu govern municipal.



2.2.8 REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2012): *Deliberación en internet: una propuesta de modelo de participación política*, Fundación Manuel Giménez Abad, Saragossa.

CERRILLO, A. (2005). “E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 1 (2005): 1-16.

COTINO, L. (2006) “El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y participación electrónicas por los cimientos”, en COTINO, L. (coord.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares, Colección Sociedad de la Información, Granada, pp. 171-198.

COTINO, L. (2013) “Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes social es por la s Administraciones públicas. Propuestas concretas”, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Saragossa, 2013, pp. 51-92.

FERNANDEZ, R. (1994) “La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción”, *Novática* nº 110, disponible online: <http://www.ati.es/novatica/1994/jul-ago/gore110.html> [Data consulta: 14 de juliol de 2011].

GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) *Guia d'usos i estil a les xarxes socials de la Generalitat de Catalunya*, disponible online: http://www.gencat.cat/web/meugencat/documents/20100607_GUIA_USOS_XARXA_CAS.pdf [Data consulta: 29 de març de 2011].

LEE, G. i KWAK, Y. (2011): *An Open Government implementation model: moving to increased public engagement*, IBM Center for the Business of Government, Washington DC.

OBAMA, B. (2011) *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Subject: Transparency and Open Government*, disponible online: <http://1.usa.gov/8eo8tl> [Data consulta: 28 de març 2011].

PONCE, J. (2012) “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)” en *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-IDP, disponible online http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1432/03_PONCE_p93_140_Anuario_2012.pdf?sequence=1 [Data consulta: 2 de Febrer de 2015].

VV.AA., *Online consultation in gol countries. Initiatives to foster e-democràcia*, Government Online International Network, project report 6 December 2001, disponible



online: <http://www.governments-online.org/documents/e-consultation.pdf> [Data
consulta: 15 de juliol de 2011].



2.3 PRESSUPOSTOS MUNICIPALS I EFECTIVITAT DELS DRETS HUMANS: EL CAS DEL DRET A L'HABITATGE

2.3.1. ESTAT DE DRET, SOCIAL I DEMOCRÀTIC I HABITATGE

La interrelació entre les clàusules d'Estat Social, Democràtic i de Dret, previstes en l'art. 1.1 del nostre text constitucional, suposa que les característiques que defineixen a l'Estat espanyol actualment, com a fruit d'una llarga evolució històrica, estiguin íntimament vinculades entre si. No és possible parlar d'un autèntic Estat de Dret si aquest no és Democràtic, i perquè ho sigui realment, els ciutadans han de gaudir d'un mínim vital que preservi la seva dignitat i els permeti participar, en la pràctica del món real, en el joc democràtic²⁴. La crisi econòmica, social i política en què ens trobem immersos des de fa ja una dècada posa en perill no només els drets socials amb les retallades desplegades, que han generat major desigualtat i menor cohesió social, sinó que, en efecte dominó, també afecten a la configuració de l'Estat com a Democràtic i de Dret.

És en aquest context quan diverses veus des de diversos sectors (polític, social, acadèmic) clamen per una reforma constitucional que *blindi* els drets socials i econòmics ja existents en la Constitució Espanyola, entre ells el d'habitatge, i fins i tot introdueixi altres nous, com el referit a un dret a una renda bàsica, per exemple²⁵.

Si bé existeixen diversos aspectes millorables en la nostra Constitució de 1978 sobre els quals es podria incidir, no hauríem de veure tal reforma com el *Bàlsamo de Fierabrás* que vagi a guarir tots els problemes que arrosseguem en relació amb el respecte i efectivitat dels drets socials, entre ells el d'habitatge.

Aquests problemes poden estar causats, en part, per un marc constitucional que ha esdevingut inadequat i/o antiquat en alguns aspectes en referència als drets socials. Però *ha estat sobretot l'enteniment preponderant al nostre país del concepte de drets socials* (negant que siguin autèntics drets subjectius), la qual cosa *ha condicionat la jurisprudència del Tribunal Constitucional* sobre aquest tema, així com el paper exercit per les *decisions sobre els pressupostos anuals*, els factors que, en realitat, han danyat el contingut social de la nostra constitució, i l'efectivitat del dret a l'habitatge en el que ara interessa, *més que el text literal de la mateixa*. Ergo, millorant aquest només no es corregiran tots els factors al·ludits, encara que pugui ser un pas en l'adreça correcta.

Al costat de la reforma constitucional, cal, doncs, un canvi de pràctica política i jurídica que pugues i ha de desenvolupar-se també a nivell local, on, en el desenvolupament de les mesures previstes en aquest Pla, el concepte del dret a l'habitatge com a dret exigible i el paper dels successius pressupostos municipals, sota els quals es prendran les diferents mesures previstes en el mateix, són fonamentals

²⁴ En relació a la definició de l'Estat com a social i democràtic de Dret, vegeu per exemple, el clàssic treball de A. GARRORERA, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.

²⁵ Així, a més de l'àmbit polític, tingui's en compte la proposta llançada des de la societat per Amnistia Internacional, Greenpeace i Oxfam Intermon, *Una reforma constitucional para blindar los derechos humanos*. En l'àmbit doctrinal, amb referència als drets socials, AGUDO ZAMORA, M., *Reforma constitucional y nuevo paradigma del Estado social*, Actual, núm. 74, 2016, Junta de Andalucía.



2.3.2. L'ESTAT SOCIAL I L'HABITATGE, EN LA REALITAT

Aquests factors han conduït a una llarga sèrie de regressions de drets de la mà de les conegudes *retallades* en les partides pressupostàries destinades a fer-los efectius.

La tradicional i coneguda manca de suficient habitatge assequible a Espanya s'ha vist agreujada per la dura crisi econòmica que des de fa anys afecta a Espanya. Si ja abans de la crisi el relator de l'Organització de Nacions Unides en matèria d'habitatge, després d'una visita *in situ*, va elaborar un complet informe reflectint l'emergència habitacional existent, la situació dels últims anys no ha fet sinó empitjorar. Entre 2008 i 2015 la inversió en matèria d'habitatge va descendir un 55% als pressupostos generals de l'estat, situant-se la despesa en habitatge en el 43,2% de la mitjana de la UEM (Vaquer M. "Dret a l'habitatge i garantia d'un mínim vital". *El cronista de l'Estat Social i Democràtic de Dret*, núm. 48, novembre de 2014, p. 34, la traducció és nostra: "Espanya està netament per sota de la mitjana d'Europa en el finançament públic de les polítiques socials en general (...). La política d'habitatge és la pitjor finançada d'entre les nostres polítiques socials en comparació dels països europeus.").

En definitiva, s'ha constatat durant dècades la impotència de l'activitat de foment per fer front a una de les necessitats més bàsiques de la vida humana i s'ha arribat a un punt crític²⁶.

En el context socioeconòmic actual, a la situació descrita cal afegir l'elevat nombre de llançaments hipotecaris i desnonaments dels últims anys. D'acords amb les dades proporcionades pel CGPJ, entre 2008 i 2013 en l'Estat espanyol s'han produït gairebé 500.000 execucions hipotecàries, de les quals, gairebé un 25% a Catalunya (en 2012 van haver-hi 115 execucions per dia, adjudicant-se les entitats financeres 30.034 primeres residències) liderant la classificació de comunitats autònomes en execucions hipotecàries.

La unió de la crisi econòmica, la desocupació i la pèrdua d'un espai propi on poder desenvolupar la intimitat i la vida familiar i l'increment de les persones sense llar (concepte més ampli que el de no tenir un sostre, d'acord amb la tipologia ETHOS desenvolupada per FEANTSA i empleada a Europa) explica l'augment experimentat en la taxa de suïcidis, alguns d'ells, pel que sembla, directament vinculats amb la pèrdua de l'habitatge, com ha informat la premsa en diverses ocasions i destaca el president de la Comissió Nacional de Psiquiatria.

A més del ja assenyalat, cal afegir l'existència –d'acord amb el cens de població i habitatge de 2011 de l'Institut Nacional d'Estadística– de 3,4 milions d'habitatges buits, de les quals al voltant d'1.000.000 estarien en mans d'entitats financeres (molts milers d'ells a Catalunya). En el cas català, d'acord amb l'INE, hi ha 448.356 habitatges buits (13 de cada 100 existents) i alguns municipis acumulen un rellevant percentatge d'ells).

²⁶ Totes les dades que a continuació es proporcionen han estat ofertes en PONCE SOLÉ, J., "Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)", Blog de la Revista de Derecho Público de Cataluña, 20 de marzo de 2015, consultable a:

<https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>



Pel que es refereix a habitatges nous buits, el propi legislador espanyol va xifrar aquestes en 723.043 (preàmbul de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació, unes 80.000 a Catalunya d'acord amb la pròpia Generalitat).

Tot això ha portat a l'OCDE al maig de 2015 a elaborar un informe on mostra la preocupació per l'impacte d'aquestes conductes públiques en la igualtat i la cohesió social: Espanya se situa molt per sobre de la mitjana de pobresa de l'OCDE²⁷. S'assenyala que al voltant d'un 30% de la societat espanyola hauria quedat despenjada de la possibilitat de mantenir un nivell de vida digne per efecte de la crisi i les retallades al·ludides²⁸.

2.3.3.ELS DRETS SOCIALS I LA SEVA REGULACIÓ: LA NECESSITAT DE SUPERAR LA INÈRCIA I D'EXPLICITAR ELS ASPECTES IDEOLÒGICS VINCULATS AMB EL DRET A L'HABITATGE

A la vista de la realitat, més enllà de les proclamacions de l'art. 1.1 CE, canviar la lletra de la CE pot ser necessari, sens dubte, però alhora, amb tota seguretat, no suficient per evitar en el futur agressions a l'Estat social similars a les descrites (i en paral·lel a l'Estat de Dret i democràtic). Per això, la gestió, en el nostre cas municipal i en l'àmbit de l'habitatge, esdevé fonamental.

De fet, podríem començar des del principi, sense apriorismes, preguntant-nos, com fan alguns, si és necessari o convenient incloure en les Constitucions drets socials o si el legislador podria assumir en solitari la regulació dels drets socials²⁹. La resposta és afirmativa, seguint a HOLMES i SUNSTEIN³⁰, ja que la nostra tradició constitucional ha anat històricament en aquesta direcció des de fa gairebé un segle i no semblen existir raons de pes per variar-la, la qual cosa generaria més desconcert que avantatges. A més, això és necessari per a l'adequada protecció d'aquests drets, ja que, com ha demostrat aquesta crisi, la protecció dels drets socials pel legislador en exclusiva lliuraria d'aquests al legítim joc democràtic de majories i minories, el qual, no obstant això, actuant sense cap límit superior, podria conduir a la deterioració de l'Estat social (cosa que ha succeït, per cert existint aquest marc constitucional, com s'ha dit, però per les raons que s'exposen i que són corregibles en el futur).

Per això, si bé creiem que han d'incloure's drets socials en la Constitució i han de protegir-se de forma adequada en el propi text constitucional, cal *una mica més* per al seu respecte i efectivitat, alguna cosa més que concerneix, en part, al paper dels operadors jurídics i la seva manera de comprendre els drets socials, regular aquests i controlar efectivament el seu respecte.

²⁷ OCDE, *Todos Juntos. ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia?*, 21 de mayo de 2015.

²⁸ Dades de l'INE, recollits en *El País*, 27 de maig de 2015.

²⁹ Així, ESTEVE PARDO, J., *Estado Garante. Idea y Realidad*, INAP, Madrid, 2015, p. 149 (versió digital).

³⁰ HOLMES, S y SUNSTEIN, C.R. *El costo de los derechos*, Siglo XXI editores, 2011, pp. 143 i ss.



Efectivament, cal encara a Espanya generar un consens entre els juristes sobre el concepte dels drets socials com a autèntics drets subjectius, sobre la seva rellevància per a l'Estat Social i també per a l'Estat Democràtic de Dret i sobre la seva inevitable interconnexió amb altres drets constitucionals (dels denominats tradicionalment civils i polítics). Tal consens encara no existeix i això es deu a la inèrcia històrica en la doctrina espanyola encara dominant, allunyada en aquest punt dels corrents internacionals i de països del nostre entorn, més avançats sobre aquest tema.

Aquesta inèrcia doctrinal impacta en la manera en què el legislador i la jurisprudència, sobretot del Tribunal Constitucional (en endavant TC) afronta les violacions d'aquests drets.

Caldrà, doncs, per defensar l'Estat social des del Dret, canviar, abans de res, aquesta *path dependency* mental, tasca en la qual ja estan treballant meritòriament nombrosos *ius publicistes* espanyols en els últims anys³¹. Inèrcia intel·lectual que, d'altra banda, inclou, òbviament, encara que no sempre explícitament, prejudicis de tipus ideològic, com ha assenyalat VAQUER, en subratllar com (la traducció és nostra):

«no podem seguir llegint la Constitució social amb les ulleres del jurista liberal, sinó que estem obligats a tot el contrari, és a dir, a llegir els drets de bressol liberal a la llum de la clàusula de l'Estat social, que avui té ja rang constitucional tant en la seva mateixa formulació (art. 1.1 CE) com en la seva principal destil·lació, que és la missió promocional dels poders públics per remoure i promoure l'efectivitat de la igualtat i la llibertat (art.9.2 CE)».³²

En aquest sentit, un obstacle freqüent per a fer efectius els drets socials i, en definitiva l'Estat Social i Democràtic de Dret, és la negació que els drets socials siguin autèntics drets subjectius. Serien principis, mandats d'optimització, si escau, fins i tot, es diu encara, normes *programàtiques*, però no realment drets subjectius per a una part rellevant del pensament jurídic espanyol.

Com indiquen ABRAMOVICH i CURTIS, dos especialistes en la matèria:

“Gran parte de la tradición constitucional iberoamericana en materia de derechos sociales se caracteriza por la repetición de tópicos que, a la luz de la experiencia internacional y de la ya considerable acumulación de precedentes nacionales, han demostrado ser prejuicios de tipo ideológico, antes que argumentos sólidos de dogmática jurídica. Así, aunque la gran mayoría de las Constituciones de América Latina, la de España y la de Portugal estén alineadas dentro del denominado constitucionalismo social, se ha repetido hasta el hartazgo que las normas que establecen derechos sociales son sólo normas programáticas, que no otorgan derechos

³¹ No és possible referir aquí la ingent producció de treballs vinculats amb els drets socials, que s'han incrementat en els últims anys, mostrant una preocupació pels mateixos en el context de la crisi econòmica. Ens limitarem aquí a adonar que aquest va ser el tema que va ocupar l'IX Congrés de l'Associació de constitucionalistes espanyols i que va donar lloc a la publicació de les seves actes en el llibre *Derechos Sociales y Principios Rectores Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, publicado en 2012 por Tirant Lo Blanch. Així mateix, volem també destacar una recent tesi doctoral, publicada en 2015 per Marcial Pons, sota el títol *Derechos sociales constitucionales y democracia*, desenvolupada per Leticia MORALES.

³² VAQUER CABALLERÍA, M, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, 2011, p. 43



subjectivos en el sentido tradicional del término, o que no resultan justiciables. De este modo, se traza una distinción entre el valor normativo de los denominados derechos civiles –o derechos de autonomía, o derechos-libertades–, que si se consideran derechos plenos, y los derechos sociales, a los que se asigna un mero valor simbólico o político, pero poca virtualidad jurídica.

Sin embargo, la cuestión dista de ser tan sencilla”³³

Efectivament, la qüestió no és ni des de lluny tan senzilla. Com assenyala l'Organització de Nacions Unides:

“Años atrás se solía considerar que los derechos económicos, sociales y culturales eran totalmente diferentes de los derechos civiles y políticos(...) Sin embargo, esa rígida separación se ha abandonado y se ha producido un restablecimiento de la arquitectura original de la Declaración Universal. En los últimos decenios, los tratados de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño o la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, han integrado todos los derechos. (...).

Por último, en realidad todos los derechos humanos están relacionados entre sí...”³⁴

La concepció antiga dels drets socials a Espanya està afortunadament canviant des de fa algun temps, ja que cada vegada més nombrosos autors destaquen com l'estructura dels drets socials és la d'autèntics drets subjectius públics, que, com a mínim, articulen la pretensió (defensable judicialment de forma immediata) de *ser respectats, protegits i satisfets* amb la màxima diligència possible pels poders públics i, com veurem de seguida, han de ser dotats econòmicament al màxim del possible, quan precisin despesa pública (lloc que hi haurà ocasions en què amb una simple regulació podran fer-se efectius, ex. reserves de sòl per a habitatge protegit en relació amb l'art. 47 CE) i la seva regressivitat ha de ser adequadament motivada i està limitada pel que fa al seu nucli mínim.

Totes aquestes són *obligacions de mitjans* imposades per tractats internacionals que vinculen a Espanya d'acord amb la pròpia Constitució³⁵, com comprovarem de seguida, amb independència, a més, que el regulador competent estableixi *precises obligacions de resultat*, que, aquestes sí, només seran exigibles (si escau judicialment) d'acord amb el que la normativa indiqui. Sobre això tornarem més tard en relació amb el dret a l'habitatge.

³³ ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los Derechos Sociales”, en SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. Rio Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003. p. 136.

³⁴ ONU, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Folleto Informativo núm. 33.

³⁵ “Artículo 96.

1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”



El raonament aquí succintament exposat explica, com assenyalem, el canvi doctrinal en marxa des de fa ja anys, que porta, per exemple, al fet que en l'obra d'un clàssic del dret privat com CASTÁN s'indiqui que els drets socials són drets humans i drets públics subjectius³⁶.

2.3.4. LA SITUACIÓ ACTUAL A ESPANYA, CATALUNYA I BARCELONA EN EL CONTEXT INTERNACIONAL.

El que els relativament moderns desenvolupaments en matèria de drets socials encara no hagin alterat el *mainstream* doctrinal espanyol també ha influït en com el legislador espanyol i autonòmic tracta als drets socials, esquivant sempre que pot la inclusió d'obligacions clares de resultat que li vinculin jurídica i econòmicament, la qual cosa només es dona en explicades ocasions³⁷, relegant amb freqüència l'estàndard de prestacions associades als drets socials a normes de rang merament reglamentari.

No obstant això, és possible i desitjable jurídicament en un Estat social i democràtic de dret *una altra manera d'entendre els drets socials*, en línia amb el que ja s'està fent a nivell doctrinal, legislatiu i jurisprudencial en l'esfera internacional.

³⁶ *Los Derechos del Hombre*, apareguda l'any de la seva mort, 1969, i que després ha estat actualitzada en edicions successives, es maneja la quarta de 1992, vegeu pàg. 27 et seq.

³⁷ Com l'eren les obligacions de solidaritat urbana en la Llei catalana del dret a l'habitatge de 2007, fins a la seva modificació en 2011 o l'obligació de la Llei 1/2011, de 10 de febrer, de Garanties en l'Accés a l'Habitatge a Castella-La Manxa, vigent només fins a l'1 de març de 2012, d'adjudicar un habitatge protegit en 1 any o abonar el cost del seu lloguer en el sector privat, tècnica empleada des de fa molt temps en el sector sanitari. Un altre exemple és la tècnica de les reserves de sòl per a habitatge protegit, en vinculació amb l'art. 47 CE, previstes ara a nivell estatal en l'art. 20 del Reial decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana:

“Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo.

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.”



En relació amb els drets socials, per exemple, l'art. 11 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (d'ara endavant PIDESC), ratificat per Espanya el 13 d'abril de 1977, inclou en els seus arts. 2 i 11 una referència que condiciona la interpretació dels drets socials reconeguts en la nostra constitució i en els nostres estatuts d'autonomia

L'art. 11 del PIDESC assenyala que:

“Artículo 11

1. Los Estados Partes del presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

Aquestes mesures necessàries, d'acord amb l'assenyalat per la doctrina, el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals, organisme encarregat de supervisar el compliment d'aquest pacte³⁸, i les jurisprudències nacionals que han interpretat els drets constitucionals propis a la llum d'aquest art. 11, suposa l'existència d'unes obligacions jurídiques de mitjans de “tipologia tripartida” de respectar (no violar ni dificultar el seu exercici), protegir (que requereix dels estats prendre mesures per prevenir que terceres parts, per exemple privats, interfereixin amb els drets) i satisfer (que obliga als poders públics a fer el necessari per superar els obstacles que impedeixen el gaudi complet del dret en qüestió).

Per la seva banda, l'art. 2 precisa l'estàndard d'aquestes obligacions jurídiques de mitjans, en establir que:

“Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes del presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos“

El Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals ha destacat en la seva Observació General número 3 de 1990 que (la traducció és nostra):

“A més, totes les mesures de caràcter deliberadament regressiu en aquest aspecte *requeriran la consideració més acurada i hauran de justificar-se plenament* per referència a la totalitat dels drets previstos en el Pacte i en el context de l'aprofitament ple del màxim dels recursos que es disposi”.

³⁸ Com és sabut, aquest òrgan està format per 18 experts independents amb reconegut prestigi i competència en el camp dels drets humans, que controlen el compliment del PIDESC i emeten observacions sobre la base dels informes dels Estats parteix del pacte.



En altres paraules, de conformitat amb el Dret internacional, que vincula la interpretació de la nostra CE i als nostres legisladors, els drets socials han de ser objecte de promoció contínua, d'acord amb les possibilitats existents i les lícites opcions polítiques diferents existents en cada societat democràtica. Tant és així, que la mesura oposada a tal promoció, la regressió, ha de ser considerada acuradament i, en cas d'adoptar-se, ser justificada plenament, tenint en compte l'esmentada interconnexió entre drets (per exemple, educació en relació amb la igualtat o allotjament en relació amb integritat física i psicològica, per exemple) i d'acord amb l'aprofitament ple de recursos disponibles.

Cas de no fer-se així, les decisions que s'adoptin per un Estat parteix en el PIDESC vulnerarien el Tractat internacional i serien susceptibles del corresponent control per part del Comitè que ho protegeix, com veurem després, amb independència que, a més, en el cas espanyol, s'al·legui una vulneració de l'obligació de l'art. 10.1 CE, així com de l'obligació de donar "raó suficient" de la pèrdua de les conquestes socials, d'acord amb la STC 81/1982 i els límits existents en la nostra CE (per exemple, seguretat jurídica, no discriminació, proporcionalitat o interdicció de l'arbitrarietat)³⁹.

El mateix ocorre en el cas de la Carta Social Europea, l'art. de la qual 31 assenyala:

"Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas:

1. a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente;
2. a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación;
3. a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.»

També succeeix alguna cosa equivalent en el cas del TEDH, com veurem, i en la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, art. 34:

"3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales."

2.3.5. EL NUCLI MÍNIM INVOLABLE DELS DRETS SOCIALS, INCLOENT EL DRET A L'HABITATGE

Així mateix, la doctrina, legislació i jurisprudència internacional han avançat en la definició i protecció d'un nucli mínim inviolable dels drets socials, entre els quals s'explica el d'habitatge, que queda fora de la lliure disposició del legislador i del jugo majories-minories propi d'una democràcia.

El Comitè esmentat (Observació General número 3, paràgraf 10) ha subratllat que els drets continguts en el PIDESC tenen un mínim nucli d'obligacions que obliga als Estats

³⁹ PONCE SOLÉ, J., *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los Recortes y la sostenibilidad social*, Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2013.



membres a satisfer uns nivells essencials de cada dret, tret que demostrí que tots els esforços han estat fets per usar tots els recursos disponibles en un esforç per satisfer, com a assumpte prioritari, aquestes obligacions mínimes⁴⁰.

Si acudim a l'anàlisi dels Drets del nostre entorn, descobrirem que països com Alemanya⁴¹, Itàlia⁴², Portugal⁴³, Argentina⁴⁴, Colòmbia i Perú⁴⁵ o Canadà⁴⁶, per exemple, tenen una jurisprudència procedent dels seus tribunals (constitucionals, si escau) que estableixen uns límits constitucionals generals a la regressivitat en matèria de drets socials i al canvi de model social sense modificació de la Constitució, amb implicacions pel dret a l'habitatge.

Destaca en aquest sentit el cas argentí, on és interessant la Sentència de la Cort Suprema de 24 d'abril de 2012⁴⁷. L'assumpte judicial es va iniciar quan S.I.Q.C per dret propi i en representació del seu fill menor d'edat J.H.Q.C. (qui sofria una discapacitat produïda per encefalopatia crònica no evolutiva) va dirigir accions judicials contra la ciutat autònoma de Buenos Aires sol·licitant la cessació de la il·legalitat de denegar-li la inclusió als programes vigents en matèria d'habitatge i de no proporcionar-li alternativa per deixar de ser una persona sense llar (sortir de la «situació de carrer») al costat del seu fill. Tal il·legalitat violava, segons ella, els seus drets fonamentals a la salut, la dignitat i

⁴⁰ La doctrina està treballant per resoldre dubtes que encara romanen respecte a aquest nucli mínim. Quin hauria de ser aquest nucli mínim? L'obligació de respectar-ho, és una obligació de mitjans o de resultat? És una obligació independent de cada estat, això és universal, o cal prendre en compte les circumstàncies nacionals i temporals? Sobre aquesta obligació i el PIDESC pot consultar-se, QUB Budget Analysis Project *Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework (2010)* QUB School of Law Belfast.

⁴¹ Sentència del Tribunal Constitucional de 14 de desembre de 2012: el tribunal constitucional federal alemany ha declarat que la remuneració rebuda pels professors universitaris pagada d'acord amb l'escala de salari W 2 en Hesse infringeix el principi de manutenció (*Alimentationsprinzip*), és a dir, el principi que estableix l'obligació estatal de cuidar del benestar dels funcionaris, de l'art. 33.5 de la Constitució Alemanya (*Grundgesetz*), i és, per tant, inconstitucional. Sentència del Tribunal Constitucional alemany, de 9 de febrer de 2012, que ha conegut de la legislació federal que establia l'import d'una espècie de renda mínima de subsistència per a les persones que es troben en situació de desocupació o els qui no estant-ho no guanyen prou d'acord a barems legalment establerts. En controlar la fixació legislativa d'aquesta renda, el Tribunal Constitucional alemany, en una sentència molt discutida i comentada a Alemanya ha establert que existeix un dret fonamental, que no havia estat declarat fins avui en la seva jurisprudència anterior, connectat amb la dignitat humana (art. 1 de la Constitució alemanya) i el principi d'estat social (art. 20.1 de la Constitució) a percebre aquesta renda en imports adequats a tal subsistència digna.

⁴² Per la seva banda, el Tribunal Constitucional italià afirma, en referència al dret al tractament sanitari de la Constitució italiana, que els criteris d'eficiència i economia que pugui prendre en consideració el legislador estan limitats pel nucli essencial del dret a la salut vinculat a la dignitat de la persona humana, Sentència núm. 304 de 1994.

⁴³ Vegeu el que es diu més endavant en el text.

⁴⁴ Sentència de la Cort Suprema de 24 d'abril de 2012, referida al dret a l'habitatge.

⁴⁵ Vegeu el que es diu més endavant en el text.

⁴⁶ Sentència *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)* [1997] 3 S.c.R. 624, referida a la igualtat, el dret a la salut i els serveis sanitaris

⁴⁷ referida a la igualtat, el derecho a la salud y los servicios sanitarios

⁴⁷ ETCHICHURY, Horacio Javier. (2013). UN TECHO RAZONABLE: EL DERECHO A LA VIVIENDA EN UN FALLO DE LA CORTE SUPREMA ARGENTINA. *Estudios constitucionales*, 11(2), 737-768. Recuperat en 11 de maig de 2016, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000200020&lng=es&tlng=es



l'habitatge, reconeguts no solament en la constitució local sinó també en la Constitució nacional i diversos tractats internacionals. enquadra el problema sota el marc normatiu existent tant federal com a local, a partir del considerant 8. Així, considera diversos preceptes de la Constitució nacional (entre ells, però no únicament l'art. 14 bis tercer paràgraf que preveu que la llei establirà «l'accés a un habitatge digne»), de tractats internacionals (DUDH, PIDESC, Declaració Americana dels Drets i Deures de l'Home, Convenció sobre els Drets del Nen, Convenció sobre els Drets de les Persones amb discapacitat, Convenció Interamericana per a l'Eliminació de Totes les Formes de Discriminació contra les Persones amb Discapacitat) així com de la Constitució local de la ciutat autònoma de Buenos Aires –que obliga a resoldre progressivament el dèficit habitacional (...) donant prioritat a les persones dels sectors de pobresa crítica i amb necessitats especials, art. 31–.

Passa després a analitzar què mesures normatives ha adoptat la ciutat autònoma de Buenos Aires per fer efectiu el dret a un habitatge digne.

En el considerant 10 afirma que els drets i deures analitzats no són meres declaracions, sinó normes jurídiques operatives amb vocació d'efectivitat; que constitueixen obligacions de fer a càrrec de l'Estat que requereixen d'una llei del Congrés o d'una decisió del Poder executiu per a la seva implementació, no tenint una operativitat directa en el sentit que tots els ciutadans puguin sol·licitar la provisió d'un habitatge per via judicial; en tercer lloc, aquests drets fonamentals que consagren obligacions de fer a càrrec de l'Estat amb operativitat limitada «estan subjectes al control de raonabilitat per part del Poder judicial». Amb cita de Rawls i la seva Teoria de la Justícia, la Cort conclou que:

«hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos. Para que ello sea posible, debe acreditarse una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de la persona. Estos requisitos se dan en el caso, ya que es difícil imaginar un estado más desesperante: hay un niño discapacitado, con una madre en situación de calle

La razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad.

Esta interpretación permite hacer compatible la división de poderes, la discrecionalidad del Poder ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos cuando estos piden el auxilio de los jueces»

Aplicada aquesta doctrina al supòsit concret, es constata que als programes d'habitatge definitiu no hi ha un d'específic per a persones sense llar, que són allotjades en instal·lacions col·lectives (paradores, llars o refugis) que manquen d'habitacions o banys privats i allotgen a més d'una família o en defecte d'això reben subsidis insuficients i temporals.

Cap de les dues solucions s'adapta a la situació dels demandants i per tant l'esforç públic per garantir els seus drets econòmics, socials i culturals «no és suficient o adequat» ja que ni tan sols atén a les mínimes necessitats que la situació de la família requereix.



Malgrat haver-se-li ofert assistència econòmica incloent una suma de 1700 dòlars per al pagament d'una habitació d'hotel, aquesta acció no resol la problemàtica del cas, doncs no permeten a la demandant accedir a un treball ni al seu fill tenir un habitatge apte per a la seva discapacitat.

Per això, la Cort imposa al Govern de la ciutat autònoma de Buenos Aires el desenvolupament de prestacions d'assistència social i salut integral per cuidar al nen i orientar a la demandant en la cerca d'una ocupació fos del marc de l'assistència social, així com la garantia, encara que sigui en forma no definitiva, d'un allotjament amb condicions adequades a la patologia del nen, sense perjudici de contemplar la seva inclusió en algun programa d'habitatge en curs o futur per a la solució permanent de la situació d'excepcional necessitat plantejada⁴⁸.

En totes aquestes decisions, sembla obrir-se pas la idea d'un *mínim vital* resistent, en la línia del PIDESC, idea de la qual poden començar a trobar-se rastres en la nostra pròpia jurisprudència⁴⁹. Aquest àmbit és un mínim essencial, un reducte protegit de les afectacions dels poders públics, entès com el dret a gaudir d'unes prestacions i ingressos mínims que assegurin a tota persona la seva subsistència i un nivell de vida digne així com les necessitats bàsiques. Aquest mínim vital no al·ludeix únicament al pagament d'uns ingressos mínims (com la denominada en les legislacions autonòmiques d'assistència social Renda Mínima d'Inserció Renda o la proposta efectuada de crear en el futur una Renda Bàsica Universal⁵⁰). El mínim vital, aquest contingut essencial dels drets socials, implica la prestació de serveis públics precisos per satisfer necessitats bàsiques.

En l'àmbit americà, és de gran rellevància la poc coneguda entre nosaltres jurisprudència del Tribunal Constitucional colombià, el qual va introduir en 1992 (Sentència T-426/1992) el dret a un mínim vital en assenyalar que “Tota persona té dret a un mínim de condicions per a la seva seguretat material. El dret a un mínim vital - dret a la subsistència com ho denomina el peticionari- és conseqüència directa dels principis de dignitat humana i d'Estat Social de Dret que defineixen l'organització política, social i econòmica just acolliment com a meta pel poble de Colòmbia en la seva Constitució”.

En aplicació d'aquesta constant doctrina jurisprudencial, el Tribunal Constitucional colombià ha resolt en favor del demandant “casos de mora en el pagament i en el reconeixement de prestacions de la seguretat social; la mora en el pagament de salaris; l'acomiadament de dona embarassada; la falta de prestació de serveis de salut al treballador per negligència del seu ocupador al no pagar segur o per negligència de l'entitat prestadora de servei i l'exclusió de medicaments i tractaments del Pla Obligatori de Salut quan la Cort considera que aquesta exclusió amenaça el dret a la

⁴⁸ La doctrina i conclusió de la sentència argentina recorda el pronunciament del Tribunal Europeu de Drets Humans en el cas Marzari contra Itàlia de 1999, en referència al Conveni Europeu de Drets Humans de 1950, al que després es farà esment.

⁴⁹ En la jurisdicció contenciosa, vegeu la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, de 12 d'abril de 2013, comentada a PONCE SOLÉ, J., “Las líneas rojas a los recortes y la sostenibilidad social. ¿Derechos vs. Eficiencia y Economía?”, en NOGUEIRA, A., GONZÁLEZ, M.L. DÍAZ OTERO, I., (Eds.). *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 315 y ss. Tingui's en compte també el vot particular de la STC 49/2015, repetidament citada.

⁵⁰ Vegeu http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_pub/view/9



vida o a la integritat física. Entre aquests últims supòsits trobem sentències com són el tractament de la SIDA, Cort Constitucional, Sentència T-328 de 1998, del càncer T-283 de 1998, amb paràlisi cerebral T-286 de 1998 que necessiten equips ortopèdics T-597 de 1993, o intervencions quirúrgiques T-571 de 1998⁵¹.

A més, en relació al dret a l'habitatge contemplat en l'art. 51 de la Constitució colombiana, el TC ha assenyalat a partir de la Sentència T-958 de 2001, que en el precepte considerat ha de distingir-se entre: a) el dret a l'habitatge com un dret subjectiu que entra al catàleg dels «drets d'innegable caràcter fonamental», afirmant-se que «tot colombià té dret al fet que l'Estat respecti l'exercici del seu dret i que li protegeixi contra tot aquell que pretengui desconèixer-ho»; i b) el conjunt de condicions encaminat a fer realitat el dret, mitjançant plans, sistema de finançament i altres mesures, que són «aspectes de desenvolupament progressiu del dret».

Així mateix, el Tribunal Constitucional peruà ha desenvolupat també la seva pròpia doctrina sobre el mínim vital, com en la sentència exp. 2016-2004-AA/TC⁵².

Finalment, tornant a l'àmbit europeu, en diverses decisions del TC portuguès s'al·ludeix a l'existència d'un nucli mínim dels drets socials constitucionals que el legislador no pot afectar, vinculat a la dignitat de la persona⁵³. El dret a un mínim existencial havia estat construït pel Tribunal Constitucional en prèvies decisions en connexió amb la dignitat de la persona, com és el cas notable de la sentència 509/2002 que conté gairebé un tractat, amb cita d'abundant doctrina europea, sobre aquesta qüestió⁵⁴.

No obstant això, encara que aquest raonament es troba en diverses de les sentències al·ludides, suposa en realitat un *obiter dicta* que no condueix, en cap dels casos, per si solament, a la declaració d'inconstitucionalitat de les mesures adoptades⁵⁵.

Un exemple sobre aquest tema ho trobem en la decisió 187/2013. En la mateixa s'assenyala que:

⁵¹ Com assenyalava LEMAITRE:

http://www.escri-net.org/sites/default/files/julieta_lemaitre_-_Minimo_vital_ESP.pdf

⁵² En la mateixa es va conèixer de la demanda d'un pacient en relació a la provisió de medicaments necessaris per al tractament de la SIDA. El Tribunal Constitucional peruà estima la demanda, obligant a l'Administració a proveir el tractament necessari.

⁵³ Una anàlisi de la jurisprudència del TC portuguès davant la crisi i les retallades socials realitzades pel legislador en per al cas espanyol" a PONCE SOLÉ, J., "El Estado social y democrático de derecho ante la austeridad y los recortes sociales: la jurisprudencia del tribunal constitucional portugués y su interés para el caso español", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 12, Número 23, enero-junio de 2015.

⁵³ Consultable a: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120509.html>

⁵⁵ Com destaca NOGUEIRA DE BRITO, M., "Putting social rights in brackets? the portuguese experience with welfare challenges in times of crisis", en Claire Kilpatrick and Bruno De Witte (Ed)., *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, Working Papers, European University Institute, Department of Law, 2014, consultable a: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf>



“O Tribunal Constitucional, como já foi referido a seu tempo a propósito da norma do artigo 29º, n.º 2, sem pôr em causa a liberdade de conformação do legislador na definição do conteúdo dos direitos sociais a prestações, a quem são dirigidas, em primeira linha, as diretrizes constitucionais, tem vindo a reconhecer, ainda que indiretamente, a garantia do direito a uma sobrevivência minimamente condigna ou a um mínimo de sobrevivência, seja a propósito da atualização das pensões por acidentes de trabalho (acórdão n.º 232/91), seja a propósito da impenhorabilidade de certas prestações sociais (acórdãos n.ºs 62/02, 349/91, 411/93, 318/99, 177/02), fundando um tal direito na conjugação do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à segurança social em situações de carência, e estabelecendo como padrão o salário mínimo nacional ou o salário mínimo garantido. O direito às condições mínimas de existência condigna foi evidenciado, por outro lado, mais recentemente, através do acórdão n.º 509/02, não apenas na sua dimensão negativa, mas como um direito a prestações positivas do Estado, num caso em que se pronunciou pela inconstitucionalidade de um diploma que limitava o âmbito subjetivo dos beneficiários de uma determinada prestação, dela excluindo os jovens entre os 18 e os 25 anos sem encargos familiares.”

Dit això, el TC no anul·la en aquest cas per violació de dita mínima, sinó, com vam dir, per vulneració del principi d'igualtat proporcional i per falta de justificació del legislador de les mesures adoptades⁵⁶.

En tot cas, com assenyala LOPES, si ben el TC accepta la reversibilitat dels drets socials i la llibertat conformativa del legislador, alhora limita aquesta llibertat, que no pot ser omnímoda en un Estat social i democràtic de Dret⁵⁷. La decisió 187/2013 ho expressa en aquests termes concisos:

“Embora não possa pôr-se em dúvida a reversibilidade dos direitos concretos e das expectativas subjetivamente alicerçadas, não pode deixar de reconhecer-se que haverá sempre de ressaltar, ainda que em situação de emergência económica, o núcleo essencial da existência mínima já efetivado pela legislação geral que regula o direito às prestações nas eventualidades de doença ou desemprego, pelo que poderá estar, também, aqui em causa o parâmetro constitucional da existência condigna.”

2.3.6. LA NOVA GENERACIÓ DE LLEIS EUROPEES ESTABLINT OBLIGACIONS DE RESULTAT.

Finalment, aquest panorama internacional no pot prescindir de la nova generació de lleis d'Estats europeus que consagren una obligació de resultat associada al dret a l'habitatge.

⁵⁶ Un comentari a aquesta sentència en: GUILLEM CARRAU, J., “El constitucional Portugués ante las medidas de ajuste: la sentencia de 5 de abril de 2013”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, junio 2013, pp. 70 y ss, consultable a: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=106235>

⁵⁷ LOPES, M.B., “The role of the Constitutional court of Portugal in the present economic crisis situation”, informe presentat en la conferència sobre “The role of constitutional courts in economics crisis”, celebrada en 2014 a Geòrgia per impuls de l'European Commission for democracy through law (Venice Commission) en cooperació amb el tribunal constitucional d'aquest país. Consultable a: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ju\(2014\)012-i](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ju(2014)012-i)



Són coneguts els casos d'Anglaterra, Escòcia i França. Sense ànim ara d'explicar detalladament les diferents lleis que consagren obligacions de resultat en aquests països, en tots els casos la regulació implica l'existència d'una obligació administrativa de proveir d'habitatge a persones que manquen d'allotjament, això és persones sense llar, en l'accepció, àmplia, de la terminologia abasta més casos que el de no tenir sostre, d'acord amb la terminologia ETHOS.

Per la seva novetat, proximitat i pertinença a la família del Dret Civil, destaca el cas francès, la nova legislació del qual ha permès que milers de persones accedeixin a un habitatge (2553 només en 2013 a París⁵⁸). La Llei francesa de 5 de març de 2007 sobre el dret a l'habitatge oposable (*droit au logement opposable*, DALO),⁵⁹ estableix noves vies de recurs, que ja han estat utilitzades, donant lloc en 2008 a la primera decisió judicial en aplicació d'aquesta llei⁶⁰, a la qual han seguit altres.

Una d'elles ha donat lloc a la STEDH de 9 d'abril de 2015, assumpte Tchokontio Happi contra França, en la qual el TEDH. En la mateixa es va conèixer del recurs interposat per la senyora Tchokontio Happi, d'origen camerunès, que vivia amb la seva filla en un allotjament amb deficientes condicions sanitàries i va plantejar i va guanyar un recurs en un òrgan judicial francès obligant al Prefecte a garantir el seu reallotjament sota la llei DALO. Transcorreguts dos anys després de la sentència judicial condemnant a l'administració francesa, el reallotjament no s'havia produït encara.

La recurrent va al·legar davant el TEDH una vulneració del CEDH per incompliment de les obligacions de les autoritats franceses. L'Estat francès, entre altres consideracions, va al·legar que mancava d'habitatge disponible per allotjar a la recurrent. El TEDH va assenyalar que tal fe (la traducció del francès és nostra):

“no es funda sobre cap justificació valuosa en el sentit de la jurisprudència. El Tribunal recorda, que en els termes de la seva jurisprudència constant, una autoritat estatal no pot pretextar la falta de fons o d'altres recursos per a no complir, per exemple, un deute fundat sobre una decisió de justícia”⁶¹.

⁵⁸ Diari *Le Monde*, 8 de març de 2015.

⁵⁹ Una anàlisi de la mateixa pot trobar-se en B ROUANT, J.P. (2008): “Un droit au logement... variablement opposable”, AJDA, 17 de març de 2008, p. 506 et seq.

⁶⁰ Es tracta de la decisió del Tribunal Administratiu de París de 20 de maig de 2008 en relació amb el cas de la senyora Namizata Fofana, de 26 anys, que vivia en un centre d'acolliment de París amb dos fills, de tres i vuit anys, i que havia sol·licitat un habitatge social des de març de 2005, sense resultat. Davant la perspectiva d'haver d'abandonar al juny de 2008 el centre, es va presentar la demanda judicial que ha donat lloc a tal decisió, que considera el seu cas urgent i ordena la revisió administrativa de la seva situació.

⁶¹ Traducció pròpia del text original francès. El text traduït prové del paràgraf 50 de la sentència, que reproduïm aquí íntegrament ara i en francès:

“50. En la cause, la Cour relève que la carence des autorités, qui s'explique, selon le Gouvernement, par la pénurie de logements disponibles, ne se fonde sur aucune justification valable au sens de sa jurisprudence. Elle rappelle, en effet, qu'aux termes de sa jurisprudence constante, une autorité de l'État ne peut prétexter du manque de fonds ou d'autres ressources pour ne pas honorer, par exemple, une dette fondée sur une décision de justice (Bourdov c. Russie (no 2), no 33509/04, § 70, CEDH 2009 ; Société de gestion du port de Campoloro et Société fermière de Campoloro c. France, no 57516/00, § 62, 26 septembre 2006)”



El TEDH conclou amb la declaració de la violació de l'art. 6 del CEDH per l'incompliment de l'Estat francès de proveir d'habitatge a la recurrent, incomplint la sentència que hauria d'haver executat⁶².

2.3.7. LA POSTURA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL RESPECTE ALS DRETS SOCIALS I EL SEU IMPACTE EN EL DRET A L'HABITATGE

La jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol a diferència d'altres jurisprudències, com les abans al·ludides, ha partit, respecte als drets socials, de la consideració que⁶³:

- El Capítol III del Títol I de la CE no conté autèntics drets subjectius (a diferència dels drets civils i polítics inclosos en la constitució, dels quals estan separats conceptualment), sinó, com a màxim, mandats d'optimització, en el millor dels casos, quan no és infreqüent seguir llegint referència al fet que en aquest capítol hi ha normes *programàtiques*, tantes dècades després que el professor GARCÍA D'ENTERRÍA negués, molt oportunament, l'existència de parts de la CE sense valor jurídic, la qual cosa ha estat repetit, per cert, pel propi TC⁶⁴.

- Tals drets socials del Capítol III del Títol I, sense matisacions entre ells, no es poden al·legar judicialment de forma directa, a causa de la previsió de l'art. 53.3 CE, encara que s'assenyali pel TC, que no són normes sense contingut.

- Els drets socials, en definitiva, depenen de la discrecionalitat del legislador sectorial en la seva concreció, encara que ho limiten, si bé depenen dels mitjans que es disposi (amb la qual cosa aquesta limitació brilla per la seva absència finalment, així STC 172/1989, FJ3).

- En suposar despesa pública, doncs se suposa que aquesta nota els defineix, sempre depenen de la discrecionalitat pressupostària. Aquest punt de vista ha estat de nou declarat de forma espectacular en la STC 49/2015.

- El TC ha estat "excessivament tímid i escassament original" en la interconnexió entre drets constitucionals (socials, civils i polítics)⁶⁵, a diferència, com és sabut, del TEDH o

⁶² Una anàlisi d'aquesta STEDH en BERNARD, N., "Is the DALO – France's enforceable right to housing – really enforceable? Commentary on the European Court of Human Rights' judgment on the Tchokontio Hapii case", publicat en *Housing Rights Watch* (<http://www.housingrightswatch.org>)

⁶³ Com és sabut, i ja vam dir abans, existeixen drets socials i econòmics en els capítols segon i tercer del Títol I de la Constitució. Ens concentrem ara en aquest últim.

⁶⁴ "al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los artículos 9 y 53 CE (STC 14/1992, de 10 de febrero, FJ 11, entre otras en la misma línea)"

⁶⁵ DIAZ, M., "Derechos sociales y amparo constitucional, *RVAP*, num. 94, 2012.



del TJUE o de Tribunals Constitucionals com l'alemany, ja citat, o el sud-africà, per exemple⁶⁶.

- Si bé ha deixat entreveure l'existència de límits a les regressions, en decisions recents, com l'al·ludida STC 49/2015, atorga a la llei de pressupostos la possibilitat de convertir en paper mullat els drets socials, la qual cosa motiva en la mateixa un interessant vot particular amb consideracions sobre els límits a la reversibilitat dels drets⁶⁷.

⁶⁶ Vegeu SUNSTEIN, C.R., "Social and Economic Rights? Lessons from South Africa", John M. Olin Program in L. & Econ., Working Paper No. 124.

⁶⁷ S'assenyala en aquest vot particular, que formulen els Magistrats Fernando Valdés i Luis Ignacio Ortega Álvarez, al que s'adhereixen la Magistrada Adela Asua Batarrita i el Magistrat don Joan Antonio Xiol Ríos, entre altres qüestions, que:

"Las razones de nuestra discrepancia parten de un doble y combinado presupuesto constitucional: de un lado, el reconocimiento de determinados derechos por la Constitución no es una mera declaración vacía de contenido, sino que presenta plena coherencia con la calificación de nuestro Estado como social y democrático de Derecho (art. 1.1) y, de otro el aseguramiento formal de esos derechos no es suficiente, siendo adicionalmente exigible su garantía material y debido cumplimiento.

Los aspectos discutidos en el presente recurso, en el que se cuestiona una regulación a simple vista menos favorable para algunos de esos derechos, los enunciados en los arts. 41 y 50 CE en relación con la actualización periódica de las pensiones, nos situaban en primera instancia ante el problema de discernir la conformidad constitucional de una decisión de los poderes públicos de recortar o rebajar algunos de los aspectos previamente reconocidos en el ámbito de los derechos sociales. En otros términos, se planteaba una cuestión relacionada con la denominada irreversibilidad de los derechos sociales.

No defendemos la tesis de la irreversibilidad absoluta de los derechos sociales que, aplicada a las circunstancias del presente caso, vendría a significar que, una vez que se ha regulado legalmente la actualización de las pensiones, toda medida regresiva que afectara al contenido de tal regulación estaría viciada de inconstitucionalidad. Esa postura implicaría el sacrificio de otros valores constitucionales, como el pluralismo político que implica la posibilidad de que, dentro del marco constitucional, sean posibles diversas opciones legislativas de configuración de los derechos sociales, atendiendo a las diversas prioridades políticas, siendo, por otra parte, evidente que las decisiones precedentes nunca pueden vincular de forma absoluta a las futuras. Ahora bien, el debate acerca de la alterabilidad o inalterabilidad del statu quo alcanzado en el desarrollo de los derechos sociales es sensiblemente más complejo.

Admitido que el legislador podría adoptar medidas consideradas regresivas respecto a la situación anterior –pues los derechos sociales, y en particular en materia de seguridad social, están condicionados por lo que podemos calificar de reserva de lo posible–, tampoco podemos aceptar la tesis de que semejante conclusión consienta la adopción de cualquier medida y de cualquier modo. El problema es, entonces, el grado de restricción que pueden sufrir los derechos sociales. Señalada la inviabilidad de la irreversibilidad absoluta, no es aceptable, sin más, su opuesto, la reversibilidad incondicionada o, lo que es lo mismo, el reconocimiento al legislador de una libertad omnimoda al respecto; lo que es perfectamente admisible es que la aplicación de la legislación ordinaria esté presidida por un principio interpretativo restrictivo de los eventuales recortes sociales. No ha de olvidarse que es el legislador el máximo responsable de que los principios rectores constitucionales desplieguen toda su eficacia jurídica; esto es, la Constitución configura derechos sociales jurídicamente exigibles, pues no de otra forma puede entenderse el art. 53.3 CE, que expresamente ha querido remitir la decisión sobre la concreción en derechos de los principios socioeconómicos constitucionales al plano de la legislación ordinaria. Ni que decir tiene que entre ellos se encuentra los arts. 41 y 50 CE, que obligan a los poderes públicos a garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de numerosos colectivos de ciudadanos, la mayor parte de ellos socialmente vulnerables y en estado de necesidad. En este caso, el legislador había determinado el mínimo protegido, mediante el mecanismo previsto en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social, con el declarado y encomiable objetivo de garantizar el poder adquisitivo de las pensiones"



Aquest “catecisme” del TC, seguint a la doctrina tradicional majoritària espanyola, respecte als drets socials ha fet molt difícil la seva protecció efectiva enfront de les retallades, la qual ha quedat en mans, fins al moment, dels òrgans judicials del contenciós administratiu, que han començat a incorporar pel seu compte raonaments en la línia dels manejats a nivell internacional i en altres països, com veurem en relació específica al dret a l'habitatge.

2.3.8. EXEMPLES DE CONTRAST ENTRE L'EXIGIBILITAT DEL DRET A L'HABITATGE EN EL NIVELL INTERNACIONAL I LA POSTURA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.

Els drets constitucionals, també els socials, han de ser interpretats seguint les indicacions de l'art. 10.1 CE. La referència de l'art. 10.1 CE ho és a tots els tractats internacionals vàlidament subscrits per Espanya, no només el Conveni Europeu de Drets Humans de 1950 i al TEDH, encara que aquest sigui, de llarg, el de consideració més estesa, sent molt excepcional trobar referències a l'exigibilitat del dret a l'habitatge en altres instàncies, com, per exemple al ja esmentat Comitè de drets socials, guardià del PIDESC, al Comitè Europeu de Drets Socials, que interpreta la Carta Europea de Drets socials o al TJUE, que defensa la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea.

a) En aquest sentit, per exemple, les observacions del Comitè de drets socials davant el cinquè Informe espanyol relatiu al PIDESC, de primavera de 2012, inclouen la recomanació del Comitè perquè l'Estat:

“...garanteixi que totes les mesures d'austeritat adoptades identifiquin el contingut mínim essencial de tots els drets del Pacte, i que prengui totes les mesures apropiades per protegir aquest contingut essencial en qualsevol circumstància, especialment per a les persones i els grups desfavorits i marginats. En aquest context, el Comitè recomana a l'Estat parteix que recopili informació estadística desagregada, amb l'objecte d'identificar a les persones i grups afectats i augmentar l'eficàcia dels seus esforços per a la protecció dels seus drets econòmics, socials i culturals”

Més concretament, el *Comitè* va dictaminar en la tardor de 2015 que Espanya va violar el dret a l'habitatge d'una dona la casa de la qual va ser embargada per falta de pagament del préstec i va instar a lliurar-li una “reparació efectiva”. En el seu dictamen, el Comitè sol·licita a Espanya proporcionar a la Sra. I.D.G. una reparació efectiva i assegurar que la legislació que regula els procediments d'execució hipotecària i la seva aplicació sigui conforme amb les obligacions del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, del qual el país és signatari.

En particular, Espanya ha d'adoptar mesures legislatives per garantir que el procediment d'execució hipotecària i les normes processals estableixin requisits i procediments adequats a seguir abans que es procedeixi a una subhasta d'un habitatge o a un desallotjament, en observança dels drets reconeguts en el Pacte.



El Comitè va concloure que Espanya va violar l'article 11.1, llegit conjuntament amb l'article 2.1 del Pacte, atès que el jutjat no va prendre totes les mesures raonables per notificar adequadament a la Sra. I.D.G. la demanda d'execució hipotecària presentada contra ella per l'entitat creditora i, com a conseqüència, li va privar de la possibilitat de defensar adequadament el seu dret a l'habitatge davant un tribunal.

D'acord al dictamen del Comitè, en els procediments d'execució hipotecària la notificació per edicte ha de limitar-se estrictament a situacions en què s'han esgotat tots els mitjans per practicar una notificació personal, i assegurant-se la suficient publicitat i termini. D'aquesta forma, es dona oportunitat a la persona afectada de tenir ple coneixement de l'inici del procediment i de personar-se en el mateix.

El Comitè també va publicar les seves primeres recomanacions al govern espanyol perquè reguli els processos d'execució hipotecària i que la seva aplicació compleixi les obligacions sota el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, del que Espanya és membre.

Aquesta decisió és el primer dictamen adoptat pel Comitè en un cas individual presentat sota el Protocol Facultatiu d'aquest pacte, que va entrar en vigor al maig de 2013. Aquest protocol constitueix una eina per rebre queixes de persones que no han aconseguit que es faci justícia en casos de violacions dels drets econòmics, socials i culturals al seu país⁶⁸.

Tingui's en compte que la recurrent va presentar un recurs d'empara davant el TC espanyol el qual el 16 d'octubre de 2013, va inadmetre el recurs presentat per l'autora a causa de "la manifesta inexistència de violació d'un dret fonamental tutelable en empara", de conformitat amb els articles 44.1 i 50.1.a) de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional.

b) Si ens cenyim a l'àmbit europeu, cal esmentar la Carta Europea de Drets Socials (CEDS), el Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH) i la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (CDFUE) i els seus òrgans respectius de protecció.

b1) El Comitè Europeu de Drets Socials, com és sabut, és el guardià de la Carta Europea de Drets socials, ja esmentada.

El mateix ha constatat en casos com a *Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands*⁶⁹ que l'art. 31.2 CEDS imposa als Estats parteix l'obligació de proveir un allotjament alternatiu en cas de desnonament, especialment si hi ha menors implicats i també ha condemnat en altres ocasions a Estats per vulneració d'aquest precepte (Decisió de 2005, afectant a Itàlia, per exemple).

L'art. 31.2 que es refereix al dret a l'habitatge es conté en la modificació de 1996 de la Carta, no subscripta per Espanya, per la qual cosa no se li aplica a aquesta. En aquest sentit, ha estat destacada de forma negativa la no ratificació per part espanyola de la

⁶⁸ Pot llegir-se la resolució del Comitè a: <http://www.ohchr.org/sp/newsevents/pages/displaynews.aspx?newsid=16457&LangID=S>

⁶⁹ *Decision on the merits* de 20 d'octubre de 2009 a la Reclamació Col·lectiva 47/2008, apartat 41. Disponible a: <http://www.errc.org/cms/upload/file/decision-on-the-merits-by-the-european-committee-of-social-rights.pdf>



modificació de la Carta Social Europea de 1996 i del protocol addicional de 1995 que obre la porta a les accions col·lectives i que ha estat reclamada per la doctrina reiteradament⁷⁰.

b.2) Seguint en l'àmbit europeu, si bé és cert que el Conveni Europeu de Drets Humans de 1950 no reconeix explícitament un dret a l'habitatge, la jurisprudència del TEDH, encara que s'ha negat a declarar-ho explícitament, ho ha reconegut de forma implícita en connexió amb altres drets del conveni, singularment amb l'art. 8 referit al dret a la vida privada i familiar i al domicili, afirmant les obligacions positives dels Estats sobre aquest tema, entre elles, les de proveir un allotjament alternatiu als desnonats

Com ja vam dir, en el cas *Marzari contra Itàlia* de 4 de maig de 1999, abans al·ludit, el TEDH va sostenir que:

«aunque el artículo 8 no garantiza el derecho a tener el problema de la vivienda de cada uno solucionado por las autoridades, un rechazo de las autoridades a proveer asistencia a este respecto a un individuo sufriendo una enfermedad severa podría en ciertas circunstancias hacer surgir un supuesto bajo el artículo 8 de la Convención debido al impacto de tal rechazo en la intimidad de la persona..., esta previsión no obliga meramente al Estado a abstenerse de tal interferencia: además de esta tarea negativa puede haber obligaciones positivas inherentes para el efectivo respeto de la intimidad. Un Estado tiene obligaciones de este tipo cuando hay una vinculación directa e inmediata entre las medidas buscadas por el demandante y su intimidad».

Com ha estat assenyalat, la justiciabilitat del dret a l'habitatge en les relacions entre els poders públics i els particulars, gràcies la jurisprudència del TEDH, encara que limitada, ja dona lloc a exemples que permeten comprovar la seva gradual rellevància, com els recents casos *Yordanova* i *Winterstein* i uns altres dels últims anys.

En aquests casos, el TEDH ha vinculat el dret a l'habitatge amb l'art. 8 CEDH en aspectes molt específics, com l'habitabilitat de l'habitatge, la seva accessibilitat i la seva exigibilitat. En aquest últim punt, el TEDH pot arribar a considerar, atenent a les circumstàncies del cas, que les autoritats públiques hagin d'oferir solucions alternatives al desallotjament dels ocupants dels habitatges per complir amb el principi de proporcionalitat.

A més, aquesta jurisprudència del TEDH exigeix que les autoritats públiques han de justificar la ingerència en la vida privada dels ocupants (la seva necessitat social imperiosa), sense que sigui suficient per complir amb aquest requisit que aquesta ingerència estigui legitimada per la llei. A més, el TEDH exigeix que un tribunal independent analitzi la proporcionalitat d'aquesta ingerència, la qual cosa en la nostra opinió es tradueix que l'ocupant tingui la possibilitat de reclamar (si ho desitja) l'anàlisi de la proporcionalitat del desnonament en el si del procés (que serà o no acceptada pel tribunal, qui no haurà de rebutjar la petició a *limine litis*) i, corol·lari, que el jutge pugui

⁷⁰ Per exemple, FERNÁNDEZ, G. Y PONCE, J. "Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 255, 2010, Sobre la Carta, GUIGLA, G., El derecho a la vivienda en la carta social europea; a propósito de una reciente condena a Italia del comité europeo de derechos sociales", *UNED. Revista de Derecho Político*, N.º 82, septiembre-diciembre 2011, págs. 543-578, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3803955>



(i hagi de) entrar a valorar la ingerència per part de les autoritats públiques⁷¹. Entendre el contrari suposaria admetre un control *ex post* del desallotjament per un tribunal independent en lloc de *ex ante*, la qual cosa aniria en detriment del perjudicat i de la garantia efectiva dels drets contemplats en el CEDH⁷².

En aplicació de la seva doctrina, el TEDH va ordenar la suspensió cautelar de l'enderrocament d'un habitatge de la qual van ser desallotjats una família amb una nena de 8 anys a Madrid el 31 de gener de 2013 (nostre TC havia rebutjat el recurs d'empara prèvia, presentat sobre la base de la jurisprudència del propi TEDH) i la del desallotjament de 16 famílies a Salt, Girona, d'un edifici de la SAREB, el 15 d'octubre de 2013, fins que el govern català va facilitar l'accés efectiu a un habitatge social en el marc del programa d'emergències socials.

b.3) Per la seva banda, la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea conté en el seu article 34 una referència a l'habitatge. El TJUE ha tutelat aquesta a través de la seva jurisprudència referida a la protecció dels consumidors europeus. El ja famós cas Aziz, suscitat arran d'una qüestió prejudicial, és un bon exemple d'això (sentència del TJUE de 14 de març de 2013, dictada arrel d'una qüestió prejudicial presentada pel jutjat del mercantil nombre 3 de Barcelona, relativa al caràcter abusiu d'una clàusula contractual en un préstec bancari, que va afectar a la legislació hipotecària espanyola per ser contrària al Dret de la UE).

Més recentment, la sentència del TJUE de 10 de setembre de 2014 ha reconegut l'existència d'un dret a l'habitatge en vinculació amb l'art. 7 de la Carta, que consagra el dret al respecte de la vida privada i familiar, seguint, doncs, el camí ja obert pel TEDH⁷³.

2.3.9- EL CONTRAST ENTRE EL CONTROL DESPLEGAT PELS ÒRGANS JUDICIALS ESPANYOLS I EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) *Si ens centrem en l'àmbit espanyol*, cal analitzar l'exigibilitat del dret a l'habitatge enfront del Tribunal Suprem, dels Tribunals Superiors de Justícia de les Comunitats Autònomes (sigui en l'àmbit contenciós sigui en l'àmbit civil), dels jutjats unipersonals del contenciós i, finalment, del Tribunal Constitucional.

c1) Quant a l'exigibilitat en front del Tribunal Suprem, la jurisprudència del qual complementa l'ordenament jurídic, d'acord amb l'art. 1 del Codi Civil, aquest ha reconegut amb tota naturalitat que l'art. 47, com la resta del Capítol III del Títol I no és programàtic, tal com hi havia ja assenyalat el professor García de Enterría en els anys 80⁷⁴ i contra el que encara pot llegir-se entre algun autor espanyol, en assenyalar que

⁷¹Veure en aquest sentit la STEDH de 17 d'octubre de 2013 (cas Winterstein), apartat 148.

⁷²Una anàlisi de la jurisprudència del TEDH sobre habitatge a ZUNZUNEGUI, F., "La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la vivienda en relación al derecho español", *Teoría y Derecho Revista de Pensamiento Jurídico*, 16/2014 Hipoteca y Vivienda, pp. 162 y ss.

⁷³Un comentari a la mateixa del professor Julio Teixidor, aquí: <http://administracionpublica.com/el-derecho-a-la-vivienda-es-derecho-fundamental-en-la-union-europea/>

⁷⁴NASARRE, S., "Malas prácticas bancarias en la actividad hipotecaria", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, N.º 727, pág. 2669.



l'habitatge és tractat com un principi programàtic, la qual cosa com anem a veure immediatament no és així en la jurisprudència reiterada del Tribunal Suprem espanyol⁷⁵.

El Tribunal Suprem també ha establert, sense cap gènere de dubtes, en diverses sentències, la vinculació jurídica dels preceptes del capítol III del títol I CE, entre ells el dret a l'habitatge, i la seva exigibilitat directa en litigis enfront d'ell.

En l'àmbit de la jurisdicció contenciosa, pel que es refereix a l'article 49 CE, la STS de 9 de maig de 1986 (RJ 1986\4396), assenyala el següent:

"A la misma conclusión hay que llegar si se trae a colación el artículo 49 de la vigente Constitución española, conforme al cual 'los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos', derechos entre los que se encuentra, por ejemplo, el de circulación (artículo 19), debiendo recordarse que este mandato del artículo 49, pese a estar incluido bajo la rúbrica 'de los principios rectores de la política social y económica', no es una mera norma programática, que limite su eficacia al campo de la retórica política o de la estéril semántica de una declaración demagógica. Porque como ya precisó hace años el Tribunal Supremo norteamericano, en el caso Trop versus Duller, 'las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo; ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra Nación. Son regulaciones de Gobierno'. Y esta doctrina, aunque establecida por un tribunal extranjero con referencia a la Constitución de su país es perfectamente trasladable a nuestro ámbito para subrayar el sentido de los artículos 9.1 y número 3 de la disposición derogatoria de la Constitución española. De manera que ese artículo 49, como los demás de esa misma rúbrica, como la totalidad de los que integran la Constitución, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos."

⁷⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Madrid: Civitas, 1985 (3ª ed.), extractos de págs. 63 a 103:

"Importa ahora precisar que tanto el Tribunal Constitucional al enjuiciar las Leyes (como en el ejercicio del resto de sus competencias), como los jueces y tribunales ordinarios, como todos los sujetos públicos o privados, en cuanto vinculados por la Constitución y llamados a su aplicación en la medida que hemos precisado, deben aplicar la totalidad de sus preceptos sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, que carecerían de valor normativo. Como podremos ver más abajo, no todos los artículos de la Constitución tienen un mismo alcance y significación normativas, pero todos, rotundamente, enuncian efectivas normas jurídicas, como hemos ya sentido más atrás, sea cual sea su posible imprecisión o indeterminación (aunque (...) la Constitución no encierra tanto normas imprecisas como "Derecho concentrado" (...)). El artículo 53, en una redacción poco feliz, ha establecido una distinción que, sin embargo, sí tiene razón objetiva, la de los derechos y libertades del Capítulo II del Título I, por una parte, y de "los principios rectores de la política social y económica", por otra (...). Esta distinción se ha funcionalizado en el artículo 53.3 en una forma que, no obstante su escasa fortuna formulativa, deja perfectamente claro que también los segundos "informarán la práctica judicial" (...). los jueces y tribunales deberán, pues, tenerlos en cuenta para esas funciones de aplicación constitucional que hemos visto (...). Mucho más, como es obvio, podrá el tribunal Constitucional apoyarse en esos principios de los artículos 39 a 52 inclusive para declarar inconstitucional una ley"



Quant a l'article 45 CE, la STS de 25 d'abril de 1989 (RJ 1989\3233), abunda en la mateixa idea:

"Establecido lo anterior, hay que añadir ahora que lo que aquí se plantea es la de unas consecuencias –que, en el mejor de los casos, pueden calificarse de molestas– que se siguen al recurrente por las deficiencias que presentan las instalaciones de tratamiento y evacuación de las aguas residuales del municipio. Como el artículo 45 de la Constitución reconoce a ‘todos’ el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, estableciendo, además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente, negar la legitimación de don Gabriel P. S. es negar lo evidente. Y este Tribunal considera oportuno recordar una vez más –como ya hizo en sentencia de 9 de mayo de 1986 (RJ 1986\4396)– que los preceptos contenidos en el capítulo tercero del título I de la Constitución, pese a dar bajo la rúbrica de ‘principios rectores de la política, social y económica’ no constituyen meras normas programáticas que limiten su eficacia al campo de la retórica política o de la inútil semántica propia de las afirmaciones demagógicas. Porque como ya precisó hace años el Tribunal Supremo norteamericano, en el caso Trop contra Duller, ‘las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo; ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra nación. Son regulaciones de gobierno’. Y esta doctrina, aunque establecida por un tribunal extranjero con referencia a la Constitución de su país, es perfectamente trasladable a nuestro ámbito. De manera que ese artículo 45, como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos."

En una sèrie de sentències similars, que s'inicien amb la STS de 30 de setembre de 1987 (RJ 1987/6551), el TS dóna la raó als recurrents en litigis referits a l'obertura de farmàcies, assenyalant que:

“El art. 53.3 de la C. E. advierte que los principios rectores de la política social y económica han de informar la práctica judicial, y uno de ellos es el «derecho a la protección a la salud» (art. 43). Y, dada la trascendental importancia que para dicha protección tienen las farmacias, es claro que, de la Constitución, deriva un criterio «pro apertura», en cuanto medida necesaria para una adecuada atención farmacéutico-sanitaria y por razón precisamente de servicio público -tal como ha venido declarando, además, la doctrina de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo”

I en similar sentit en la STS de 31 de setembre de 1990 (RJ 1990/10427):

“cómo el artículo cincuenta y tres, párrafo tres, de la Constitución Española advierte que los principios rectores de la política social y económica han de informar la práctica judicial, entre cuyos principios se encuentra el derecho a la protección de la salud, consagrado en el artículo cuarenta y tres de dicho texto constitucional, derecho en el que ocupan un lugar destacado las farmacias, se llega a la conclusión de que en el modelo de convivencia que traza nuestra Constitución (RCL 1978\2836y ApNDL 1975-85, 2875), el conflicto de intereses que puede existir entre los farmacéuticos ya establecidos, por un lado, y las necesidades de la salud de los ciudadanos, por otro, ha de resolverse en el sentido de proteger y promover la igualdad de los ciudadanos y la



libertad de empresa, con lo que, en último término, se cumple el principio del libre ejercicio de las profesiones liberales.”

Veiem, doncs, com davant l'al·legació d'un dret del capítol III del Títol I, el Tribunal l'accepta i és determinant per a la decisió judicial favorable als recurrents.

En el que es refereix específicament al dret a l'habitatge de l'article 47 CE, el Tribunal Suprem també ha reiterat la mateixa doctrina. Així, en la STS de 16 de juny de 1998 (RJ 1998\6149) es diu el següent:

"Cuarto. El artículo 47 de la Constitución española (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875), dentro del capítulo III del título I, proclama el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, vinculando a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

“Cualesquiera que sean las dificultades dogmáticas que implica la consideración como ‘derechos constitucionales’ de todos los que derivan de actuaciones estatales acomodadas a los principios de política social y económica que enumera el capítulo III del título I, es evidente que el citado artículo 47 es un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos.”

Així mateix, en la STS de 27 d'abril de 1999 (RJ 1999/4600), al fil de l'al·legació de l'art. 39 CE, situat en la mateixa part de la CE que el dret a l'habitatge, es declara amb tota contundència l'existència d'un dret a l'habitatge exigible judicialment i que pot i ha de ser tutelat pels òrgans judicials. Encara que la cita és llarga, mereix la pena la seva reproducció completa:

“ C. Y queda todavía por analizar un último obstáculo a la interpretación que aquí venimos sosteniendo: que el recurrente invoca el artículo 39 de la Constitución y ese precepto constitucional se encuentra ubicado dentro de un Capítulo (el III del Título I) que gira bajo esta rúbrica: «De los principios rectores de la política social y económica». Lo que puede llevar a pensar que su valor es puramente programático, careciendo de fuerza directa de obligar en tanto no sean regulados por una ley. Y esto porque el artículo 53.3 (que figura en el Título IV: «De las garantías de las libertades y derechos fundamentales») dice que: «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III (en el que está situado -recuérdese- el artículo 39) informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que las desarrollan».

Así las cosas, es necesario tener presente lo que sigue:

a) Que la misma distinción entre principios y reglas es difícil de precisar, dado el manifiesto abuso en el empleo del significante «principio» tanto por parte de la doctrina como por parte del legislador. Piénsese por ejemplo, en los llamados «principios de la potestad sancionadora» de que habla el Título IX, Capítulo I, de la Ley 30/1992 ¿Es que acaso es una mera norma programática el que el artículo 129 designa como principio de tipicidad? ¿Lo es también el tan repetidamente invocado principio de reserva legal? Nadie se atrevería a



decir tal cosa. Y, efectivamente, cuando la doctrina se ha referido a este problema en el ámbito sancionador ha sabido distinguir entre el principio de legalidad y las dos reglas o mandatos que derivan de él: la regla de la tipicidad y la regla de la reserva legal.

b) Es cierto que el artículo 53.3 CE habla de principios (a diferencia del número 1 de ese mismo artículo que habla de derechos). Pero no es menos cierto que en el Capítulo tercero (donde esta ubicado, lo diremos una vez más) se habla en varias ocasiones de **derechos concretos** e incluso hay otros que están implícitamente aludidos.

Tenemos, en efecto, expresamente mencionados los siguientes derechos: derecho a la protección de la salud (art. 43.1); derecho a la cultura (artículo 44.1) y derecho a disfrutar de un ambiente natural adecuado (art. 45.1).

Además de ello, es claro que la redacción de los artículos que integran ese capítulo tercero permite dar por supuesta la incorporación por la Constitución de otros derechos. Por ejemplo, el derecho a la investigación de la paternidad, **el derecho a la igualdad que tienen siempre los hijos, el derecho de los hijos habidos dentro y fuera del matrimonio a recibir asistencia (sic) de sus padres (art. 39), el derecho del trabajador al descanso necesario (art. 40), etcétera.**

c) Nótese, además que el mismo artículo 53.3 CE está rechazando de forma muy clara ese pretendido carácter programático de los artículos 39 a 52, integrantes del Capítulo III, al decir que los principios a que alude explícitamente la rúbrica que le da cobertura « **informarán** la legislación positiva, la **práctica judicial** y la actuación de los poderes públicos».

Y esto quiere decir, y dice, que todos los poderes públicos y, en particular el legislativo y el judicial, han de ajustar su actuación a esos principios, es decir están vinculados por esos principios. El texto emplea el verbo «informar», que en ninguna de las acepciones que recoge el diccionario de la Academia española tiene el sentido que aquí tiene pero que no puede ser otro que ése: lo que el artículo 53.3 quiere decir es que esos principios vinculan a los poderes públicos, los cuales tienen el deber -nacido directamente de la Constitución- de ajustar su actuación a ellos. Es lo mismo que si el texto dijera que esos principios «presidirán» la actuación de los poderes públicos. O bien esto otro: que esos principios «regirán», que por eso mismo son principios «rectores», la actuación de los poderes públicos.

d) Así las cosas, **no basta con que los artículos 39 a 52 estén cubiertos con la rúbrica de «principios rectores» para negarles, sin más, eficacia normativa directa, siendo necesario analizarlos uno a uno, para saber lo que contienen. Tarea que, por lo demás, es la que ha de llevar a cabo, con toda habitualidad el jurista, y que es lo que se llama actividad calificadora. Y procediendo de este modo nos encontramos que en ese Capítulo III, no sólo hay principios, sino también derechos, y que algunos de los llamados principios enmascaran verdaderos derechos, y que algunos de los derechos**



expresamente calificados de tales necesitan de la intermediación de una ley para su aplicación o de la necesaria provisión de medios materiales y consiguiente dotación presupuestaria previa, e incluso de la instrumentación de políticas que, aunque necesarias tienen que ser jerarquizadas a la hora de poderlas llevar a cabo. Esto último es lo que ocurre, por ejemplo, con «el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» de que habla el artículo 47. Y hay otros como el derecho a la salud, y el derecho a un ambiente adecuado cuya efectividad se viene reconociendo por los Tribunales a determinados efectos. Por ejemplo, el Tribunal Supremo se ha apoyado reiteradamente en ese derecho a la salud para fundamentar la existencia del llamado principio «pro apertura» en materia de autorizaciones de farmacia. Y el Tribunal Supremo ha aplicado directamente en algunas ocasiones el derecho a un ambiente adecuado para estimar pretensiones de los particulares que, de alguna manera, lo habían pasado por alto (cfr. STS [de la antigua Sala 4ª] de 20 de mayo de 1987 [RJ 1987\5827], asunto Matalascañas).

e) No es nada simple, como se ve, la interpretación de ese artículo 53.3 en relación con los artículos 39 a 52, quizá porque interpretar la Constitución es tarea peculiar que difiere de la mera interpretación de una ley, de un reglamento o de un negocio jurídico. En el bien entendido, sin embargo, que también la interpretación de la Constitución ha de afrontar problemas generales, no específicos de la Constitución como norma jurídica. En todo caso, no está de más recordar en este momento que el Tribunal Supremo ha advertido ya en alguna ocasión, transcribiendo lo dicho en una famosa sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, «Las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo: ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del gobierno de nuestra nación. Son regulaciones de gobierno. Cuando la constitucionalidad de una ley del Congreso se plantea ante este Tribunal, debemos aplicar dichas regulaciones. Si no lo hiciésemos las palabras de la Constitución vendrían a ser poco más que buenos consejos». Esta cita aparece recogida, según decimos, en la STS, de la antigua sala 4ª, de 9 de mayo de 1986 (RJ 1986\4396), asunto «supresión de obstáculos arquitectónicos en Pamplona», y traerla a colación en el caso que nos ocupa parece oportuno porque confirma lo que hemos dicho más arriba: que no basta con que los artículos 39 a 52 aparezcan bajo la rúbrica de «principios rectores», para negarles, sin más, eficacia directa. Y aquí se da el caso, además, de que el precepto invocado es el 39 en cuyo número 3 se establece el deber de prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos de matrimonio, lo que, a «sensu contrario», supone reconocer el derecho de los hijos -nótese: «habidos dentro o fuera de matrimonio»- a esa asistencia de los padres.

Es claro entonces que es perfectamente pertinente que la parte recurrente haya invocado ese artículo 39 CE para fundar este segundo motivo. Y como no consta tampoco -ni nadie ha argumentado esto- que su matrimonio sea fraudulento, y como la presunción de inocencia le ampara también en este caso, la conclusión a la que nuestra sala con los argumentos precedentemente



examinados, se ve robustecida aún más con las que se acaban de hacer ahora. Por lo que la sentencia impugnada debe ser anulada y la anulamos”

També la STS de 18 de febrer de 2002 (RJ 2002\4826) abunda en la mateixa idea: "previsiones del párrafo primero del artículo 47 de la Constitución. Éste consagra un derecho social o de prestación que exige, consiguientemente, una intervención del Estado en la esfera social y económica y un hacer positivo de los poderes públicos para la consecución de la igualdad material que propugna el artículo 9.2 de la Constitución."

Com assenyala la STS de 17 de juliol de 1990 (RJ 1990\6566), en aquest cas aplicant la normativa sobre habitatge protegit, en resoldre un recurs contenciós-administratiu contra dues decisions administratives basques relatives a la denegació d'autorització de modificació de projecte de construcció d'habitatges protegits i de denegació de la qualificació definitiva de les mateixes:

"Cuarto. Pero todo ello, además, tiene que ir completado con la idea de que *la normativa a aplicar aquí tiene que ser interpretada con un profundo sentido finalista o teleológico*, que impida servirse de la misma en la consecución de objetivos no queridos por el legislador.

"Y puesto que tanto se apela ahora a la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 1975-85, 2875), en defensa de garantías formales, no será nada malo acordarse de ella y tener presente que la misma da comienzo su articulado declarando solemnemente que 'España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...' (artículo 1.1); descendiendo al campo de que se trata en el artículo 47, donde se reconoce que 'Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada', indicando a continuación que 'Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...'

"Ahora bien, *el concepto de vivienda 'digna y adecuada' hay que ponerlo en relación con la situación general del país y con los medios económicos y financieros disponibles, que es lo que ha motivado que en el régimen jurídico especial sobre viviendas de protección oficial, al que se llegó hace varias décadas, tras de regulaciones específicas que le precedieron: viviendas bonificables, protegidas, de renta limitada, por no remontarnos más atrás (casas baratas) en la política de ayuda y de fomento en este sector, haya habido necesidad de conformarse con tipos de viviendas, dignas, sí, pero modestas o no excesivamente confortables o suntuarias, con el fin de extender la ayuda al mayor número de personas verdaderamente necesitadas de ella, y, por lo tanto, excluyendo a las que pueden permitirse la satisfacción de esta necesidad por sus propios medios.*

"En definitiva, *estamos atendiendo al espíritu y finalidad de la normativa aplicable aquí, de una manera fundamental, como se recomienda en el inciso final del núm. 1, del artículo 3, del título preliminar del Código Civil.*

"Séptimo. Retrocediendo a lo antes dicho sobre el desiderátum constitucional de proporcionar a los españoles unas 'viviendas dignas y adecuadas' se ha de reconocer que *ello por sí solo no nos prestaría gran ayuda en la resolución del problema de que se trata, por tratarse de un concepto indeterminado lo que ha obligado al legislador a tener que acudir a elementos que sirvieran para fijar cuantitativamente los topes en esta política de fomento en el acceso a viviendas de las clases sociales merecedoras de esta protección. Ya que no es lógico ni justo primar con los beneficios establecidos*



para las viviendas de protección oficial a aquellas que superen las condiciones previstas dentro de este régimen, especial, ya que, de lo contrario, lo que procedería sería primar a todas, solución a todas luces inadmisibile."

inalment, en l'àmbit civil, podem destacar la STS de 30 d'abril de 2012 (RJ 2012/5235), en la qual s'assenyala com aquesta:

“Sala ha reiterado que la disposición del Art. 96 CC en relación a la atribución del uso del domicilio a los hijos comunes y al cónyuge que ostente su guarda y custodia, está establecida para proteger el interés de los menores, no en interés de ninguno de los cónyuges mientras los niños sean menores de edad (SSTS 451/2011, de 21 junio ; 236/2011, de 14 abril y 861/2009, de 18 enero , entre otras). De este modo, la división de un inmueble a los efectos que se pretenden en el presente litigio, tiene como único límite esta protección.

Sin embargo, el Art. 96 CC no resulta suficiente, en el plano objetivo, para resolver el conflicto planteado, sino que a través de la interpretación adecuada de las normas de acuerdo con la realidad del tiempo en que deben ser aplicadas, debe decidirse si existen intereses contrapuestos. Señala el Ministerio Fiscal con acierto que las sentencias de contraste citadas no acuerdan la división de la vivienda sin más, sino que tienen en cuenta las circunstancias a las que se ha aludido antes y que se dan en este caso, lo que no ha sido tenido en cuenta en la sentencia recurrida.

Un nuevo argumento lo proporciona el hecho de que el inmueble donde se halla ubicada la vivienda familiar es propiedad exclusiva del marido y que la propuesta división no es tal, sino una redistribución de espacios en el inmueble que no altera su régimen, pero permite obtener una funcionalidad adecuada para satisfacer los intereses presentes en este caso, ya que al ser posible esta nueva distribución, se protege el interés de los hijos menores y el del propio marido, ya que no puede privarse del uso y disfrute de la propiedad a quien es su titular, sin vulnerar sus derechos reconocidos tanto en el Art. 33 CE , que reconoce el derecho de propiedad privada a nivel constitucional, **como en el art. 47 CE , que consagra el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.**”

c.2)En relació amb l'exigibilitat en els Tribunals Superiors de Justícia. Igual que hem vist ocorre enfront del Tribunal Suprem, els Tribunals Superiors de Justícia de les CCAA accepten demandes fundades en l'art. 47 CE i resolen els litigis conforme a aquest, procedint, en ocasions, a controlar l'activitat o inactivitat administrativa en virtut d'això.

En aquest sentit, en l'àmbit contenciós administratiu, la STSJ de Catalunya de 12 de juliol de 1996 (RJ 1996/1169), assenyala en resoldre sobre un supòsit de denegació municipal de ruïna d'un edifici que:

“Teniendo en cuenta la realidad del mercado, precios del Boletín de la Construcción, y la necesidad de que las viviendas sean dignas, como exige la Constitución (RCL 1978\2836y ApNDL 2875), art. 47 CE, no basta cualquier «ligero arreglo» para transformar en habitables viviendas antiguas en desuso como las existentes en el edificio en litigio. El hecho de que no sea aplicable, por razones temporales, la Ley



24/1991, de 29 noviembre (LCAT 1992\25), de la Vivienda, o el Decreto 274/1995, de 11 julio (LCAT 1995\562), sobre nivel de habitabilidad objetiva exigida a las viviendas, no exime tener en cuenta que si se pretende el mantenimiento de un edificio para viviendas éstas han de cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad. Atendiendo a tal hecho, y aun partiendo de la condición modesta de las viviendas, se valoran como excesivamente pocas las partidas rehabilitadoras y la cuantificación reseñada por los técnicos de la Administración Local. Consecuentemente entendemos acredita la ruina económica sin que hubiere que pronunciarse, por ello, sobre la técnica.”

Altres anul·lacions de decisions administratives, amb base al dret de l'art. 47 CE que s'al·lega en la demanda, són:

- la STSJ d'Andalusia d'11 de desembre del 2000 (RJ 2000/41, en la qual es coneix de l'activitat subvencional de l'Administració), STSJ de Balears de 17 d'abril de 2012 (RJ 2012/634, en la qual es confirma en apel·lació l'anul·lació d'un acord municipal referit a la destinació del patrimoni municipal del sòl, assenyalant-se que ha de tenerse presente también que uno de los derechos constitucionales más reclamados por los ciudadanos en estos momentos es el derecho a la vivienda, establecido en el artículo 47 de la Constitución (RCL 1978, 2836)” i que “ ni le hacen justicia ni combinan bien con el contenido del artículo 47 de la Constitución las actuaciones que utilizan el patrimonio municipal del suelo para resolver los problemas de financiación del Ayuntamiento o para la realización de cualesquiera intereses urbanísticos”.

-la STSJ de Madrid d'11 de febrer de 2010 (RJ 2010/583), en la qual curiosament, és el dret a l'habitatge de la resta de ciutadans diferents al litigant el que fonamenta la sentència que manté la decisió municipal de demolir un infrahabitatge en sòl de titularitat pública, assenyalant que: “Por otro lado, tampoco puede pasar inadvertido que la extensión desmesurada de este tipo de construcciones puede dificultar la ejecución del Planeamiento, al no poder tener lugar las demás fases para la transformación urbanística en suelo urbano, impidiendo con ello que otros ciudadanos puedan ejercer el mismo derecho a la vivienda que invoca el hoy recurrente ex art.47 de la CE” o

- la STSJ del País Basc de 5 de febrer de 2003 (RJ 2003/115750), que anul·la una revocació administrativa de subvenció per a adquisició d'habitatge usat, assenyalant que “la prohibición de cesión intervivos de la vivienda cuya adquisición se financia por los fondos públicos tiene como finalidad impedir actuaciones especulativas a través de las cuales se burle el carácter finalista de las ayudas desviando las mismas a la consecución de un mero lucro personal. Ahora bien, el sentido de dicho prohibición adquiere toda su relevancia en relación con la cesión a terceros de la vivienda subvencionada, pero no puede pretender que el mantenimiento forzoso de la titularidad se erija en impedimento para el ejercicio de los derechos a la separación o el divorcio que a los cónyuges reconoce la legislación civil. La separación o el divorcio, seguidos de disolución del régimen económico matrimonial con división de los bienes que se poseen en común y adjudicación a cualquiera de los cónyuges de la vivienda familiar no atenta contra la prohibición del art.7.2 del decreto 103/92, toda vez que no es la cesión de la parte alícuota de cada miembros de la unidad convivencial lo que preocupa a la norma, ya que la finalidad perseguida de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada en cumplimiento del principio constitucional del art.47 CE, se cumple idénticamente tras la



separación de la unidad convivencial en la medida en que alguno de los beneficiarios de las ayudas continúa pese a ello en posesión de la vivienda”

C4) Finalment, els jutjats unipersonals del contenciós també estan resolent assumptes amb apel·lació del dret a l'habitatge constitucional. Destaquen en aquest sentit la sèrie de sentències de diversos jutjats unipersonals de Barcelona resolent controvèrsies entre l'Ajuntament de Terrassa i diverses entitats bancàries en relació amb la desocupació d'habitatges que romanguin buides més de dos anys i l'aplicació de la llei catalana del dret a l'habitatge que considera tals suposats com a incompliments de la funció social de la propietat.

D'acord amb informacions del propi Ajuntament de Terrassa, la situació a l'abril de 2016 és la següent⁷⁶.

De les 25 sentències dictades per jutjats del contenciós administratiu de Barcelona (algunes d'elles accessibles per la base de dades de jurisprudència del CGPJ anomenada CENDOJ) a data maig de 2016⁷⁷, 17 sentències són totalment favorables a l'Ajuntament de Terrassa, 3 ho són parcialment i 5 donen la raó a entitats bancàries. Del total de sentències, les favorables a l'Ajuntament de Terrassa provenen de 10 jutjats unipersonals diferents, mentre la minoria de desfavorables per a l'Ajuntament han estat dictades per un únic jutge. El conjunt de sentències es pot consultar a: <http://www.ac-lg.com/ca/noticies/>

Les sentències favorables a Terrassa validen la potestat i competència de l'Ajuntament per a incoar expedients d'acord amb l'art. 41 LDHCat; afirmen que la desocupació incompleix la funció social del dret de propietat; validen el procediment administratiu aplicat per l'Ajuntament, que dona garanties suficients, sense cap necessitat d'esperar a un futur Reglament de desenvolupament de la LDH; validen la potestat per imposar multes coercitives i la seva proporcionalitat; afirmen que no són causes justificatives de manteniment buit d'un habitatge per més de dos anys supòsits com ara la subscripció de convenis genèrics entre una entitat bancària i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, la impossibilitat d'ocupació per la crisi immobiliària, el fet que els habitatges es trobin en comercialització o la impossibilitat de l'ocupació per la inestabilitat de les fusions i absorcions entitats.

Al seu torn, la minoria de sentències d'un únic jutge que són desfavorables a l'Ajuntament de Terrassa no qüestionen tampoc les qüestions validades per la majoria de sentències. Interpreten, en canvi, que el termini de dos anys de desocupació s'inicia amb el primer requeriment, el que es va concloure al llarg de la jornada com és una conclusió que no es pot trobar en lloc a la llei vigent, i consideren com a causes justificatives les que la resta de jutjats rebutgen i ja hem esmentat abans.

⁷⁶ Les dades van ser proporcionades pel propi Ajuntament de Terrassa en la jornada sobre habitatge organitzat en la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona el dia 21 d'abril de 2016.

⁷⁷ Essent la primera recaiguda al juliol de 2015, que va tenir ressò a tota Espanya, aquí: <http://www.lavanguardia.com/local/sabadell/20150721/54434037546/l-ajuntament-de-terrassa-guanyo-la-primera-sentencia-contra-un-banc-per-les-multes-pels-habitatges.html>



Com assenyala, per exemple, la sentència de 7 d'octubre de 2015 (recurs 467/2014) del jutjat del contenciós administratiu nombre 17 de Barcelona que desestima un recurs d'una entitat bancària (la traducció al català és nostre):

“En definitiva, el que pretenen aquests expedients és incentivar a les entitats bancàries perquè procedixin a procurar l'ocupació dels habitatges buits de les quals disposen, en defensa del principi constitucional de la funció social de la propietat i del dret a l'habitatge digne dels ciutadans. Tot això de conformitat amb el que es disposa en la Llei 18/2007 de 23 de desembre sobre dret a l'habitatge”

d) A la vista d'aquesta jurisprudència, i partint, doncs, de la indubtable vinculació jurídica de l'article 47 CE, queda clar que el dret a l'habitatge no és programàtic i també que es configura com un autèntic dret subjectiu, exigible judicialment, del que es deriven correlatives obligacions jurídiques per als poders públics, directament, que poden a més ser concretades pel legislador.

Per poder analitzar convenientment aquesta afirmació cal partir del que s'entengui per dret subjectiu. En aquest sentit, es pot acudir a qualsevol de les clàssiques definicions elaborades per la doctrina civilista. Així, per exemple, Castán ho considera "un poder reconegut a la persona per l'ordenament jurídic amb significat unitari i independent, i quedant a l'arbitri d'ella la possibilitat del seu exercici i defensa", mentre que De Castro ho defineix com "una determinada situació de poder concret concedida sobre certa realitat social a una persona (com a membre actiu de la comunitat jurídica) i a l'arbitri de la qual es confia el seu exercici i defensa".⁷⁸

Doncs bé, el contingut de l'article 47 CE inclou un autèntic dret subjectiu?

Per respondre a aquesta qüestió, prèviament hem d'interrogar-nos sobre la conseqüència de l'existència d'un dret subjectiu, això és, la presència o no d'un obligat jurídicament a donar, fer o no fer alguna cosa (article 1088 del Codi Civil, que defineix el contingut de les obligacions). El propi article 47 CE ens aclareix que són els poders públics els qui "promouran les condicions necessàries", "establiran les normes pertinents" per "fer efectiu aquest dret", pel que també regularan "la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per impedir l'especulació". A més, també els privats, d'acord amb l'article 9.1 CE, estan vinculats per l'article 47 CE, en el sentit (merament negatiu, en aquest cas, per contrast amb l'anterior) de no fer gens que pugui suposar la vulneració del dret a l'habitatge.

Tenim, doncs, un subjecte titular (tots els espanyols, encara que també en el cas dels estrangers pot existir tal titularitat), un objecte i uns subjectes obligats (de manera diferent) per l'existència de l'article 47 CE. Existeix llavors un dret subjectiu?

⁷⁸ Tals definicions poden trobar-se en el repàs doctrinal fet per Lacruz, José Luis; Luna Serrano, Agustín; Rivero Hernández, F. (1984): *Parte General del Derecho Civil, Elementos de Derecho Civil, I, El derecho subjetivo*, Barcelona, Bosch, vol. III, p. 87. Aquests autors, al seu torn, ho defineixen com una situació de poder concedit per l'ordenament jurídic a una persona que es concreta en certes possibilitats d'actuació específica (facultats) que són components naturals seus, però no necessàriament essencials, el qual es presenta com una part o costat de la relació jurídica encara que amb entitat independent i vida autònoma, l'exercici de la qual queda a discreció del titular.



La resposta en la nostra opinió ha de ser clarament positiva. I la confusió encara regnant entorn d'aquest punt només pot ser entesa si es parteix que, habitualment, *no es distingeix correctament entre obligacions jurídiques de mitjans i obligacions jurídiques de resultats, entenent-se erròniament que com de l'article 47 CE no es deriven les segones llavors no existeix dret subjectiu*. No obstant això, si es considera, com fem nosaltres, *que de l'article 47 es deriven clares obligacions de mitjans (de fer i no fer alguna cosa, tant, amb intensitat diferent, per a tots els poders públics com per als privats), llavors no existeix dificultat alguna per sostenir l'existència d'un dret subjectiu a l'habitatge en la Constitució*.

Dret que hem comprovat, protegeixen les decisions dels òrgans judicials a Espanya.

Com és sabut, les obligacions jurídiques de mitjans comporten que la prestació que pugui exigir-se a l'obligat sigui d'activitat, no de resultat (doncs aquesta és la prestació típica de les obligacions de resultat). En el cas de les prestacions d'activitat pròpies de les obligacions jurídiques de mitjans, l'obligat ha de posar els mitjans per aconseguir certes finalitats, però només (i gens menys que) això. Encara que no s'obtingui el resultat pel qual es posen els mitjans, l'obligat no pot ser fet responsable si no es prova la seva *falta de diligència*.

En l'àmbit de l'activitat privada, són típiques obligacions de mitjans, com és sabut, les de l'advocat o el metge.⁷⁹ En l'àmbit de l'activitat pública, són típiques obligacions de mitjans les derivades del dret a una bona administració contingut implícitament en diversos preceptes constitucionals a Espanya i també en diversa normativa europea⁸⁰ o, la qual cosa ens interessa ara especialment, les obligacions derivades del dret reconegut en l'article 43 CE.

Efectivament, existeix consens doctrinal i jurisprudencial en aquest cas a entendre que el dret que reconeix l'article 43 CE no és la salut, sinó la seva protecció. Diversos autors consideren que ha de parlar-se no del dret a la salut, sinó del dret a les cures mèdiques; no del dret a una salut assegurada, sinó del dret a un nivell de vida suficient, manejant-se en aquest àmbit per la doctrina la citada distinció entre obligacions de mitjans i de resultats, sent el titular del dret creditor a les primeres, no a les segones.⁸¹ Per això, el paral·lelisme entre el dret de l'article 43 i el de l'article 47, que ens ocupa a nosaltres, ens sembla singularment interessant, puix que aquest últim ha estat molt menys construït que el primer, el qual és una interessant font d'inspiració per al desenvolupament dogmàtic del dret a l'habitatge.

⁷⁹ Sobre la distinció entre les obligacions de mitjans i de resultat, pot consultar-se en la doctrina civilista, per exemple, Lobato Gómez, J. (1990): "Contribución al estudio de la distinción entre las obligaciones de medios y las obligaciones de resultado", *Anuario de Derecho Civil*, p. 651 y ss., i Jordano Fraga, I. (1991): "Obligaciones de medios y de resultado (a propósito de alguna jurisprudencia reciente)", *Anuario de Derecho Civil*, p. 5 y ss.

⁸⁰ Ponce Solé, Juli (2002): *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Valladolid, Lex Nova, p. 201 y ss.

⁸¹ Per tots, Tajadura Tejada, Idoia (2004): *La protección de la salud (artículo 43 CE)*, Madrid, Biblioteca Nueva, p. 222 y 223.



Doncs bé, de la mateixa manera que de l'article 43 no es deriva el dret a estar sa tota la vida i una correlativa obligació jurídica de resultat dels poders públics de garantir-nos, mitjançant activitat de no fer –perjudicar o danyar la nostra salut– o de fer –prevenint els danys i guarint sempre aquests quan es produeixin–, la qual cosa seria, certament, absurda, tampoc cal derivar de l'article 47 un dret a "tenir en propietat" un habitatge i una correlativa obligació jurídica de resultat dels poders públics de garantir-nos, mitjançant activitat de fer, el gaudi de tal bé. Però encara que tal conclusió sigui evident, la veritat és que, en ocasions, es realitza una *reductio ad absurdum* que comporta, erròniament, una conclusió annexa: que no existeix dret a l'habitatge.

El que es deriva de l'article 47 CE llegit en la seva literalitat i interpretat sistemàticament amb l'article 53.3, primera part, CE és l'existència d'una clara sèrie de prestacions a efectuar pels poders públics: tant de no fer (no vulnerar el dret, això és, respectar-ho, la qual cosa també aconsegueix als privats, com es raonarà), com de fer. Entre aquestes segones, es troben, com vam veure, dues prestacions de fer vinculades amb el desenvolupament de normes, una general (normes "pertinents" per "fer efectiu aquest dret"), una altra més específica vinculada a la regulació de "la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per impedir l'especulació", i una prestació de fer de caràcter no normatiu i àmplia (promoure "les condicions necessàries [...] per fer efectiu aquest dret").

El dret a l'habitatge dóna lloc, doncs, a l'existència d'una sèrie de prestacions exigibles: de no fer (respectar, això és, no vulnerar, exigible per igual a subjectes públics i privats) i de fer (reconèixer, protegir i promoure), tant mitjançant normes i regulacions de l'ús del sòl com mitjançant altres comportaments públics. Per això, el dret a l'habitatge no difereix, malgrat el que en ocasions sembla sostenir-se, d'altres drets, siguin polítics o civils. Perquè l'efectivitat del dret a l'habitatge no exigeix, ni molt menys, sempre una intervenció pública activa amb despesa pública, malgrat que d'est depengui, és cert, una part no menyspreable de la seva realització. És a dir, l'efectivitat del dret de l'habitatge no exigeix sempre que aquest sigui un dret "car". Però a més, d'altra banda, el mateix ocorre amb drets polítics com el dret a participar en els assumptes públics (article 23.1 CE), que exigeix una impressionant inversió econòmica i un fort desplegament d'activitat pública en garantia de la seva efectivitat. I el mateix pot sostenir-se de drets civils com el de propietat (article 33 CE), que tampoc incorpora només una sèrie de prestacions de no fer, de respectar, dels poders públics, sinó que, bé al contrari, demanda una sèrie de costoses prestacions de fer, com el manteniment de serveis públics en la seva garantia: forces i cossos de seguretat, òrgans jurisdiccionals, registres de propietat i uns altres. L'efectivitat d'aquests drets els converteix també en "cars", no tenint llavors cap diferència estructural respecte del dret a l'habitatge.

D'altra banda, com dèiem, l'efectivitat del dret a l'habitatge pot requerir, senzillament, una abstenció en l'activitat pública o, en cas de necessitat d'intervenció, un tipus de comportament públic que no generi despesa pressupostària (com es pot veure al llarg de la Llei del dret a l'habitatge catalana: regulacions de prohibició de discriminació, regulacions vinculants per a la planificació urbanística, etc.). En aquest sentit,



l'efectivitat del dret a l'habitatge, com d'altres drets socials, és "barata", en el sentit de no comportar despesa pressupostària directa.⁸²

En definitiva, el dret a l'habitatge previst en la Constitució espanyola, com altres drets socials, és un autèntic dret subjectiu,⁸³ que genera obligacions de mitjans, no de resultats, i que no es distingeix tant d'altres drets civils i polítics continguts en la Constitució, els quals en ocasions exigeixen un comportament públic intervencionista en la seva garantia i fortes despeses pressupostàries.

Cal, doncs, acabar amb certs *mites jurídics* entorn del dret a l'habitatge i, en general, entorn d'altres drets socials, els quals, en primer lloc, existeixen en el sistema constitucional espanyol, que és el que ara ens interessa, i, en segon lloc, no tenen una estructura radicalment diferent d'altres drets polítics i socials ni, per descomptat, cap dificultat ontològica específica per fer-los efectius i exigibles pels seus titulars, la qual cosa és perfectament possible i desitjable, igual que ho és en el cas de la resta dels al·ludits.⁸⁴

Amb freqüència, les tesis que expliquen els problemes de protecció dels drets socials com l'habitatge uneixen a l'argumentació sobre la seva estructura prestacional i costosa (el que com hem vist no és sempre cert, com no ho és que els drets civils i polítics mai portin aparellades prestacions públiques i costos pressupostaris) una segona línia de raonament que emfatitza el seu caràcter vague i indeterminat, a diferència (suposada) dels drets civils i polítics, que en el cas de l'habitatge es predicaria de l'al·lusió de l'article 47 CE al fet que aquesta sigui "digna i adequada".

Però, de nou, ens trobem davant un altre mite jurídic que no hauria de perdurar molt més en el temps. Efectivament, aquesta indeterminació i vaguetat no afecta només als drets socials, el d'habitatge entre ells. És una característica pròpia del llenguatge i inherent també al llenguatge jurídic, que pot detectar-se també en relació amb altres clàssics drets civils i polítics: "tracte inhumà o degradant" (article 15 CE), durada de la detenció preventiva "més del temps estrictament necessari per a la realització dels esbrinaments tendents a l'esclarament dels fets" (article 17 CE), "informació veraç" (article 20.1 CE), "tutela efectiva" o "procés sense dilacions indegudes" (article 24 CE), etc., etc.

I no obstant això, ningú qüestiona la possibilitat de fer efectius aquests drets ni el seu exigibilitat. Correspon, és clar, al legislador i als governs i administracions mitjançant el desenvolupament de la seva potestat reglamentària concretar els drets socials, en la

⁸² Encara que és convenient recordar que l'elaboració de normes jurídiques no surt gratis, ni per als poders públics, ja que consumeix temps i recursos, ni per als privats, perquè la regulació pot tenir notables impactes en la seva activitat. La qual cosa ens condueix a l'important tema de la qualitat normativa i de l'avaluació dels impactes normatius, que serà de creixent rellevància en el futur, també en relació amb el desenvolupament del dret a l'habitatge.

⁸³ Dissentim, des del punt de vista exposat, de l'opinió, per exemple, de García Macho, Ricardo (1982): *Las aporías de los derechos fundamentales social y el derecho a una vivienda*, Madrid, IEAL, p. 166.

⁸⁴ Sobre el conjunt de prestacions negatives i positives que generen els drets socials i la seva similar estructura als altres tipus de drets, pot consultar-se ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta. En la mateixa línia, una crítica als diferents mites en torn als drets socials i una reconstrucció jurídica dels mateixos pot trobar-se a PISARELLO, G. (2007): *Pisarello, G. (2007): Los derechos sociales y sus garantías*, Trotta, Madrid.



mateixa mesura que han de concretar-se els civils i polítics. Només es requereix el mateix nivell de diligència en el primer cas que en el segon.⁸⁵

En fi, com assenyala LÓPEZ RAMON⁸⁶:

“En definitiva, cada vez parecen existir menos argumentos jurídicos para no concordar con quienes (especialmente en relación con el derecho al medio ambiente) propugnan que los derechos reconocidos en la Constitución son derechos y no otra cosa. La fuerza de las palabras utilizadas, por lo que ellas mismas significan, junto con la fuerza de la conciencia social sobre la necesidad de compromisos exigibles en torno a ciertos valores del texto fundamental, confirmados y potenciados nada menos que en la Declaración Universal de Derechos Humanos, además de en el Derecho comparado, todos ellos son elementos que justifican interpretar que la palabra «derecho» equivale, como es habitual en el lenguaje jurídico, a derecho subjetivo, esto es, a una situación de poder individual susceptible de tutela judicial. Estamos ante un derecho subjetivo que puede ser calificado de constitucional al haberse garantizado en la Constitución, pero no de fundamental con el significado que a esta última categoría se da en la misma Constitución (arts. 53.2, 81.1 y 168.1); su efecto esencial, propio de todo derecho subjetivo garantizado en el ordenamiento jurídico, consiste en proporcionar al titular una acción judicial para el reconocimiento del mismo derecho frente a quien — Administración o particular— lo desconozca.”

A més, com aquest autor també assenyala, és incontestable la consagració d'un dret subjectiu en alguns estatuts d'autonomia (article 26 de l'Estatut de Catalunya de 2006, art.16 de l'Estatut de la Comunitat Valenciana de 2006, la redacció del qual és seguida per l'art. 22 de l'Estatut d'Illes Balears de 2007, que aquest autor considera ajustats a la Constitució i que no han estat impugnats específicament) així com en la legislació estatal urbanística i en l'autonòmica d'habitatge.

e) De fet, el legislador en altres ordenaments jurídics del nostre entorn ha fet un pas més i ha configurat autèntiques obligacions de resultat derivades del dret a l'habitatge, en ocasions sense necessitat que un text constitucional ho consagri explícitament, com ja ens consta.

En el nostre propi sistema jurídic, hem tingut exemples d'obligacions de resultats associades al dret a l'habitatge. En primer lloc, la Llei catalana del dret a l'habitatge de 2007 preveia, seguint en aquest punt a la legislació francesa, una obligació de resultat per als municipis: la denominada solidaritat urbana (article 73) constituïa una obligació jurídica per a l'efectivitat del dret a l'habitatge en tot el territori de Catalunya, de tal

⁸⁵ PISARELLO, Gerardo (2007): p. 68: "Que el grueso de la actividad legislativa, jurisdiccional e incluso doctrinal se dedique a elucidar el alcance de los derechos civiles y políticos no obedece a una suerte de insalvable oscuridad estructural de los derechos sociales, sino a una opción deliberada, muchas veces fundada en simples perjuicios ideológicos. Al igual que se han dedicado códigos, leyes y reglamentos enteros a esclarecer, entre otras cuestiones, si el derecho de propiedad comprende los tesoros hallados en un fundo ajeno, si el derecho a la vida establece algún tipo de tutela sobre los embriones o excluye la posibilidad de eutanasia, si la habitación de un hotel se encuentra protegida por el derecho a la inviolabilidad del domicilio o si la libertad de expresión incluye la publicidad comercial o el derecho a gritar '¡fuego!' dentro de un cine o teatro, nada impide que se desarrollen criterios o indicadores que delimiten el derecho al agua, a la alimentación o al más alto nivel posible de salud", així com, afegim nosaltres, al que constitueix un habitatge digne i adequada.

⁸⁶ LÓPEZ RAMÓN, F., "El derecho subjetivo a la vivienda", *REDC*, núm. 102, 2014, pág. 62



manera que en un termini de vint anys s'obligava per la llei a disposar d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% respecte al total de les existents en els municipis de més de 5.000 habitants i les capitals de comarca. Tal previsió va ser canviada amb la modificació de la llei del dret a l'habitatge de Catalunya de 2011 i ja no és exigible de forma directa.

Així mateix, la Llei 1/2011, de 10 de febrer, de Garanties en l'Accés a l'Habitatge a Castella-La Manxa, vigent fins a l'1 de març de 2012, i derogada sense majors justificacions, assenyalava que:

“Artículo 3. Régimen de garantías de acceso a la vivienda.

1. Las personas demandantes que, llevando al menos inscritas un año en el Registro de Demandantes de Vivienda con protección pública de Castilla-La Mancha, no hayan obtenido el acceso a una vivienda protegida en los términos recogidos en esta Ley, podrán acceder, mediante el alquiler, a una vivienda no sometida a algún régimen de protección pública que sea adecuada a sus necesidades.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, la Consejería competente en materia de vivienda les reconocerá la garantía económica de acceso a la vivienda en los términos determinados en esta Ley.

3. Dicha garantía económica se disfrutará por las personas beneficiarias en tanto no hayan obtenido el acceso a una vivienda protegida. En todo caso, estas personas estarán obligadas a participar en los procedimientos ordinarios de adjudicación de viviendas en las condiciones previstas en el artículo 5 de esta Ley.”

Finalment, com és sabut, la Llei basca 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge, articula ara un sistema d'exigibilitat del dret a l'habitatge, encara per avaluar en la seva aplicació efectiva.

f) Enfront d'aquesta jurisprudència del TS, dels TSJ de les CCAA i dels jutjats del contenciós, que accepten amb naturalitat a Espanya al·legacions basades en l'art. 47 CE i resolen els recursos d'acord al dret allí contingut, el TC espanyol, en canvi, si bé d'una banda ha acceptat la seva al·legació com a dret i la seva consideració com a tal en els litigis plantejats (per totes STC 7/2010, FJ 7), d'altra banda no ha extret de l'art. 47 CE i de la seva connexió amb altres drets constitucionals les conseqüències possibles que sí han fet altres òrgans judicials internacionals i nacionals.

Una mostra del que s'afirma és la reiterada negativa a analitzar seriosament la legislació hipotecària sota el prisma del dret a l'habitatge (STC 4/81, Aute TC 113/ 2011, de 19 de juliol), la qual cosa, sens dubte, va tenir el seu pes en la decisió del jutjat mercantil número tres de Barcelona de presentar, en comptes d'una qüestió d'inconstitucionalitat, una qüestió prejudicial davant el TJUE, en el ja esmentat cas Aziz⁸⁷. Aquest problema es va reiterar de nou en el cas que va donar lloc a la decisió del Comitè PIDESC de 2015, ja al·ludida.

⁸⁷ Atès que estem tractant de l'aspecte material del dret a l'habitatge, no considerem aquí, a més, els recents casos de 2015 i 2016 que el Tribunal Constitucional ha anul·lat regulacions autonòmiques que pretenien protegir el dret a l'habitatge, sobre la base de raonaments competencials que ens semblen discutible, com és el cas de l'anul·lació de la llei andalusa que preveia l'expropiació d'habitatges en mans de bancs i del Codi de Consum Català que buscava protegir als usuaris de corts de subministraments bàsics per a l'habitatge.



Un problema que presenta la jurisprudència del TC i que afecta també al dret a l'habitatge és l'absència d'interconnexió entre drets constitucionals per a la protecció del dret a l'habitatge, a diferència del que realitza el TEDH o el TJUE, com hem vist⁸⁸.

⁸⁸Un estudi de la seva jurisprudència destacant aquesta limitació en DIAZ, M., “Derechos sociales...”, op.cit.



2.3.10. EXIGIBILITAT JUDICIAL DEL DRET A L'HABITATGE I DESPESA PÚBLICA

S'ha sostingut que d'acord amb el principi de distinció funcional existent en la Constitució, si s'invoqués directament el dret a l'habitatge el poder judicial podria determinar la despesa pública en el sector i es produiria una invasió judicial indeguda d'àmbits de poder que li són aliens.

Una mostra d'aquest argument la trobem en la postura de Luis Díez-Picazo, quan assenyalava que "la invocabilidad directa de la mayor parte de las previsiones del capítulo III conduciría a un resultado perverso y absurdo: la determinación del gasto público correspondería a los jueces; y ello no sólo sería antidemocrático, sino incompatible con una gestión mínimamente eficiente de la Hacienda pública"⁸⁹

És a dir, és subjacent en les opinions d'aquest tipus una preocupació per la vulneració d'un principi comú en diversos ordenaments jurídics relatiu a la distinció funcional entre els diferents poders públics. Efectivament, les constitucions en els estats de Dret, entre elles l'espanyola, estableixen una distinció de funcions entre el poder legislatiu, el poder executiu i el poder judicial, per un doble ordre de raons. D'una banda, serveix de límit negatiu al desenvolupament del poder, per contenir-ho i equilibrar-ho. D'altra banda, tal distinció s'explica per la voluntat d'aconseguir el compliment òptim de comeses materials diferents, els quals exigeixen mètodes organitzatius i procediments diferents, adaptats a cada àmbit; en aquest cas, la distinció tindria una funció positiva, per a l'òptim compliment de cada funció pels òrgans més aptes i pels procediments més adequats.⁹⁰

Si el Tribunal Constitucional o la jurisdicció ordinària reaccionessin contra els incompliments dels drets socials per part dels altres poders públics, es pot arribar a sostenir que llavors creuarien el límit de la distinció funcional, actuant sense legitimació democràtica, en àmbits que excedeixen de la seva competència tècnica, que s'entrecreuen amb aspectes de política econòmica i que, en definitiva, no els corresponen constitucionalment.⁹¹

Ara bé, fàcilment es detecta que una afirmació d'aquest tenor és poc matisada i conduiria, de fet, poc menys que a la impossibilitat de control de la falta de compliment de les obligacions jurídiques derivades de drets socials com el dret a l'habitatge. En primer lloc, cal recordar que les prestacions associades al dret a l'habitatge constitucional no són sempre i en tot cas de tipus econòmic, ja que l'efectivitat del mateix pot requerir l'elaboració de normes i regulacions, com ja es va dir. No hi ha aquí, doncs, perill de disposició pressupostària indirecta per òrgans judicials.

⁸⁹Díez-Picazo, Luis (2003): *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, p. 63.

⁹⁰PONCE SOLÉ, J. (2002): p. 112 et seq., amb cita de doctrina europea sobre les dues raons de ser (límit negatiu del poder en garantia de la llibertat dels ciutadans i criteri de *correcció funcional*, per a l'òptim desenvolupament de les funcions estatals, en l'expressió d'Hesse).

⁹¹ Recordi's l'article 117.4 CE, que assenyalava que "els jutjats i tribunals no exerciran més funcions que les assenyalades a l'apartat anterior i les que expressament els siguin atribuïdes per llei en garantia de qualsevol dret". Un resum d'aquesta manera de raonar i dels possibles contraarguments pot trobar-se en PISARELLO, Gerardo (2007): p. 88 et seq.



En segon lloc, és evident que el control de la falta de compliment de les obligacions derivades del dret a l'habitatge no pot desconèixer els límits estructurals dels poders constitucionals. Límits que en el cas de la jurisdicció contenciós-administrativa estan expressats en el conegut article 71.2 LJCA, que prohibeix als tribunals substituir la discrecionalitat administrativa. Ara bé, aquests límits no tenen per què impedir (ni poden, en virtut dels articles 24 i 106.1 CE i de les funcions que la mateixa atorga al Tribunal Constitucional) el control de l'activitat o inactivitat pública (recordi's la pretensió prevista en l'article 29 LJCA) respecte a, recordem, el respecte, el reconeixement, la protecció i la promoció del dret a l'habitatge, sigui mitjançant una activitat de limitació dels drets privats (inclosa la regulació legal o reglamentària), de foment de certes activitats privades o, com veurem, de servei públic.

I tal vulneració de la distinció funcional constitucional no ha de produir-se si es parteix, com aquí s'ha fet, que el dret subjectiu a l'habitatge de l'article 47 només preveu obligacions de mitjans, no de resultats.⁹² Aquestes últimes, com s'argumentarà, només sorgiran quan, en desenvolupament de l'article 47 CE, el legislador i el poder executiu les estableixin. No hi ha peculiaritat, d'altra banda, en això en els drets del capítol III del títol I, puix que hi ha altres drets subjectius de l'existència dels quals i exigibilitat ningú dubta amb una estructura similar, senyaladament el dret a l'educació de l'article 27 CE.

Aquesta última qüestió ens condueix en la part final d'aquest apartat a una reflexió sobre la despesa pública i els drets socials.

2.3.11. DESPESA PÚBLICA I DRETS SOCIALS

Una, entre unes altres, de les excuses que tradicionalment s'han esgrimit per negar el caràcter de dret subjectiu als drets socials ha estat afirmar que aquests exigeixen en tot cas despesa pública, a diferència dels drets que sí són considerats tradicionalment com a tals (els anomenats civils i polítics, encara que aquesta distinció ha deixat de tenir rellevància en la moderna doctrina constitucionalista internacional, com ens consta)⁹³. No obstant això tal argumentació no se sosté.

D'una banda, perquè drets sobre els quals no hi ha dubte que ho siguin, com el dret a la propietat o el dret a votar en una democràcia, exigeixen enormes summes de diners públics per fer-los realitat (forces i cossos de seguretat de l'estat, finançament de partits polítics, organització electoral...). D'altra banda, no vulnerar, protegir i fer efectiu els

⁹² El que no significa, és clar, que tals obligacions de mitjans enfront dels poders públics no siguin exigibles, tant enfront del legislador com enfront del poder executiu i el judicial, com es raona *infra*.

⁹³ Una anàlisi més detallada de les excuses jurídiques per negar que els drets socials siguin drets subjectius que imposen obligacions als poders públics, en reflexió aplicada al dret a l'habitatge però transversal a tots els drets socials, a PONCE SOLÉ, J. "El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda", en PONCE SOLÉ, J., y SIBINA TOMÀS, D., Coords.), *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Marcial Pons, 2008.



drets socials no exigeix sempre i en tot caso despesa pública. Existeixen tècniques de regulació perfectament eficaces, com són, per exemple, les reserves legals per a habitatge protegit, ja al·ludides, respecte al dret de l'art. 47 CE.

Com assenyala l'Organització de Nacions Unides en el document abans citat:

“...es considera que els drets econòmics, socials i culturals requereixen un major grau d'inversió, mentre que els drets civils i polítics requereixen que l'Estat s'abstingui d'interferir en les llibertats individuals. És cert que molts drets econòmics, socials i culturals requereixen en ocasions grans inversions -tant financeres com a humanes- per garantir el seu ple gaudi. No obstant això, els drets econòmics, socials i culturals també exigeixen que l'Estat s'abstingui d'interferir en les llibertats individuals, com les sindicals o el dret a triar el treball que es desitgi. Paral·lelament, els drets civils i polítics, encara que abasten llibertats individuals, també requereixen inversions per aconseguir la seva plena efectivitat. Per exemple, els drets civils i polítics exigeixen certes infraestructures, com un sistema judicial que funcioni, un sistema penitenciari que respecti condicions de vida mínimes per als reclusos, assistència lletrada, eleccions lliures i imparcials, etc.”

2.3.12. INSUFICIÈNCIA DE LA REGULACIÓ DE DRETS QUE NO VAGI ACOMPANYADA D'UNA REGULACIÓ DE LA DESPESA PÚBLICA ASSOCIAT

Ara bé, no es pot negar que alguns drets socials quant a l'obligació jurídica de donar-los satisfacció exigeixen una despesa pública imprescindible per a això, associat a la prestació de determinats serveis públics (educació, sanitat, etc.). Per això, seria ingenu fer propostes de millora de l'efectivitat que no tinguessin en compte l'aspecte econòmic vinculat a la garantia de tals drets.

En aquest context, no es pot reflexionar sobre els drets socials sense tenir en compte l'actual art. 135 CE. Com és sabut, amb una celeritat certament espectacular (31 dies des de l'entrada de la proposició modificativa fins a la seva publicació i entrada en vigor!), excepte els límits de dèficit estructural), que suscita reflexions que ara hem d'ometre sobre el funcionament democràtic parlamentari a Espanya, el 27 de setembre de 2011 es va aprovar la reforma de l'art. 135 CE - seguint la senda oberta per exemple per la Constitució alemanya anys enrere - el qual introdueix ara el principi d'estabilitat pressupostària, diferent del d'estabilitat econòmica al·ludit en l'art. 40 CE, que no pressuposava necessàriament aquella, i flanquejat pels criteris de limitació i control del dèficit públic estructural i del deute públic.

La llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària desenvolupa aquest precepte, seguint el seu mandat, i concreta els supòsits en què és possible incidir en dèficit estructural⁹⁴, però no realitza cap concreció del que hagi d'entendre's per

⁹⁴ Art. 11.3

“Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.



“sostenibilitat social de l'Estat”, clàusula que ens interessa particularment per la seva vinculació als drets socials. La Llei Orgànica d'estabilitat pressupostària ha desaprofitat una oportunitat important de definir la sostenibilitat social com a límit al dèficit, omissió que hauria d'esmenar-se en el futur.

En aquest punt, doncs, ni la CE ni la llei orgànica orienten i limiten la discrecionalitat del legislador, que apareix com amplíssima, encara que no omnímoda. Efectivament, acudint al concepte de sostenibilitat social manejat per la UE i per la legislació espanyola en certs sectors, proposem entendre que es perjudica considerablement a la sostenibilitat social quan el manteniment de l'estabilitat pressupostària impliqui mesures regressives de prestacions socials que, des d'un perspectiva singular impliquin *afectacions del nucli mínim inviolable de drets socials* al que ens hem referit (i en aquest cas, sota pena d'exposar-se a una declaració d'inconstitucionalitat posterior, hauria d'excepcionar-se el límit de dèficit i respectar aquest mínim blindat) i *comprometin la sostenibilitat o cohesió social* de la societat espanyola, en els termes que hem exposat a un altre moment⁹⁵.

Però el problema plantejat per l'art. 135 CE excedeix de la seva modificació o desenvolupament, encara que ambdues estratègies puguin contrarestar el risc de dany als drets socials, per descomptat. En realitat, l'art. 135 CE explicita, més enllà de la conjuntura política en què s'inclou, una determinada concepció de les lleis de pressupostos que impregna tot el Dret a Espanya i altres països i que ha estat posat en relleu per diversos autors com LOZANO⁹⁶, entre nosaltres, o CORTI⁹⁷.

Exposant molt simplificadament ara les seves tesis, aquests autors destaquen com existeix una asimetria, un desenvolupament històric a dues velocitats entre el dret tributari i el dret pressupostari recollit en la Constitució (sobre el mateix, a Espanya, són destacables les consideracions de la STC 3/2003). Mentre el primer atén a qüestions procedimentals però també substancials (principi de no confiscatoriedad, principi d'igualtat), el segon, el dret pressupostari:

- a) es desvincula d'aquesta evolució i queda tancat en l'àmbit de la sobirania política de la llei, en el mite del legislador sobirà.

A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se de una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.”

⁹⁵ PONCE SOLÉ, J., *La (ir) reversibilidad*, op.cit.

⁹⁶ LOZANO SERRANO, C., Art. 158.1 CE: límites al recorte y copago de servicios fundamentales”, en *Fiscalidad en tiempos de crisis*, en Luis Alberto Malvárez Pascual (dir.) y Salvador Ramírez Gómez (dir.), Aranzadi, 2014, págs. 171-197

⁹⁷ CORTI, H., *Derecho Constitucional Presupuestario*, LexisNexis, Buenos Aires, 2007, 1ªed, un autèntic tractat de gairebé 1000 pàgines. En altres treballs més breus aquest autor ha insistit en les seves idees bàsiques, com en “Ley de presupuestos y derechos fundamentales: los fundamentos de una nuevo paradigma jurídico-financiero”, en *Derecho Constitucional Presupuestario en el Derecho Comparado*, Tomo I, Revista jurídica de Buenos Aires, Facultad de Derecho, UBA, departamento de publicaciones, 2010, Buenos Aires, pp. 637 y ss.



Per aquest motiu LOZANO es pregunta “si hi ha criteris suprallegals que limitin al legislador a l'hora de decidir el finançament de serveis públics” per concloure que “la respuesta dada hasta ahora por el Derecho, como en tantas otras facetas del gasto público, es la libertad del legislador en sus decisiones presupuestarias, como expresión normativa de la libre opción política de las mayorías parlamentarias de cada momento. Esta respuesta negativa es la dada también históricamente a la cuestión de si había límites al poder financiero en el establecimiento de tributos, hasta que se consolidó la vinculación constitucional del principio de reserva de ley; y también, hasta hace medio siglo, a la de si había límites sustantivos a la ley tributaria, hasta consolidarse como mandatos vinculantes los principios de justicia tributaria. Por ende, la lucha por el Derecho –en términos de IHERING- no puede detenerse ante un valladar erigido desde siglos atrás en torno a la libertad absoluta del legislador en materia de gasto público. Que el art. 31.2 CE no haya desplegado aún consecuencias precisas no significa que no exista, que no esté vigente y que no deban buscarse”⁹⁸

- b) en el paradigma clàssic, es nota a faltar la relació entre llei de pressupostos i drets, la qual cosa motiva la crítica raonada de CORTI, qui creu que “una de les finalitats constitucionals de l'activitat pressupostària consisteix a atorgar-li efectivitat als drets” i argumenta com la referència a la “equitat” inclosa ara en la Constitució argentina des de 1994, i de manera pionera en l'espanyola en l'esmentat art. 31.2, no és un concepte buit o mancat de conseqüències jurídiques, sinó que es refereix al necessari respecte per la llei de pressupostos dels continguts mínims dels drets, doncs en cas contrari, es vulnera aquesta equitat, mitjançant l'assignació insuficient de recursos, i converteix a la llei pressupostària en inconstitucional⁹⁹.

2.3.13. ELS LÍMITS I ORIENTACIONS AL PRESSUPOST

En la línia de repensar el paper del Dret pressupostari constitucional i de les lleis de pressupostos, existeixen ja interessants desenvolupaments en relació amb l'anàlisi dels pressupostos públics des de la perspectiva dels drets humans, la qual cosa en el futur és esperat que permeti perfeccionar certs límits legals, reduint l'arbitri del legislador anual pressupostari¹⁰⁰.

És més, diverses constitucions en l'àmbit iberoamericà han donat ja el pas de limitar al legislador, incorporant previsions constitucionals que estableixen *preassignacions pressupostàries* reservades en relació a certs drets socials.

⁹⁸ LORENZO SERRANO, C., “Art. 158.1 CE...”, *op.cit.*

⁹⁹ CORTI, H., “Ley de presupuestos y ...”, *op.cit.*, pàg. 681 et seq.

¹⁰⁰ En espanyol, pot consultar-se, per exemple, *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos*, de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, aquí: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/L280211PPDH.pdf

El següent quadre elaborat per l'OCDE ens mostra els països on aquesta tècnica ha estat desplegada:

4.13. Preasignaciones presupuestarias (2013)

	Porcentaje del gasto total preasignado	Base legal de las preasignaciones presupuestarias reservadas y sector correspondiente					
		Salud	Educación	Defensa	Seguridad	Justicia	Transferencias a los gobiernos subnacionales
Argentina	41-60	■	■	x	x	■	x
Brasil	81-100	●	●	x	■	x	●
Colombia	61-80	x	x	x	x	x	●
Costa Rica	81-100	■	●■	x	■	●■	x
Chile	0-20	x	x	■	x	x	■
Ecuador	0-20	●■	●■	x	x	x	●■
El Salvador	0-20	x	x	x	x	●	■
Guatemala	41-60	●■	●■	●■□	●■	●■	●■
Honduras	0-20	x	●	x	x	■	●
Jamaica	..	..	..	..	..	..	..
México	41-60	x	x	x	x	x	■
Panamá	..	..	..	..	..	..	..
Paraguay	21-40	x	●■	x	x	■	x
Perú	x	x	x	x	x	x	x
Total							
● Constitución		3	6	1	1	3	5
■ Ley de derecho primario		4	5	2	3	5	5
□ Ley de derecho secundario		0	0	1	0	0	0
○ Otras bases legales		0	0	0	0	0	0
x No aplicable/no hay preasignación presupuestaria reservada		7	5	10	9	6	4
.. No disponible		2	2	2	2	2	2

Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933092151>

Així, entre aquests casos podem destacar ara, per exemple, els de Brasil i Equador:

-En el cas de Brasil, la Constitució de 1988, en el seu art. 212, assenyala que:

“La Unió aplicarà anualment, no menys de 18% i els Estats, el Districte Federal i els municipis 25% com a mínim, d'ingressos provinents d'impostos (...) en el manteniment i desenvolupament de l'ensenyament”

-Per la seva banda, Equador en la seva Constitució de 1998, art. 71, indicava que:

“Al pressupost s'assignarà no menys del 30% dels ingressos totals corrents per a l'educació i eradicació de l'analfabetisme”

Ara la seva Constitució de 2008, estableix en la seva DT 18 que el pressupost:

“Assignarà de forma progressiva amb increments anuals d'almenys el 0,5% del PIB fins a aconseguir el 6% del PIB per a educació inicial i batxillerat.

I en el seu DT 22 que les assignacions pressupostàries no seran inferiors “al 0,5% PIB fins al 4% en salut”



Enfront d'aquestes tècniques, que alguns poguessin criticar per excessivament rígides, es contraposa la inanitat fins ara de l'art. 31.2 CE ja exposat, quan s'ha tractat de fer-ho operatiu davant el TC, així com una visió del legislador pressupostari amb llibertat omnímoda, que perverteix, llavors el paper de la CE, visió que aconseguim, potser, la seva cota més alta en la ja citada STC 49/2015, de 5 de març.

En la mateixa, es considera conforme a la CE el Reial decret-Llei 28/2012, de 30 de novembre, que va deixar sense efecte per 2012 l'actualització de les pensions, de totes, sense distinció de quantia, per al cas que l'IPC fos superior al previst i en funció del com es calculava la revaloració de la pensió. La decisió del TC (objecte d'un vot particular de 2 magistrats al que s'adhereixen 2 més, abans ressenyat), assenyala que l'absència de revaloració no era retroactiva i per tant era conforme a la CE. Estableix que la revaloració de pensions no era obligada per a la llei pressupostària anual, sinó que és ella la que converteix una simple expectativa de drets (prevista en la normativa substantiva sectorial) en un dret adquirit. Per aquest motiu en dictar-se el Decret Llei que al novembre de 2012 va congelar les pensions sense pujar l'IPC el TC digui que aquest no té efectes retroactius, doncs és la llei de pressupostos la que atorga el dret.

L'esmentat vot particular parla de *perplexitat* i *preocupació*, creiem que amb raó, doncs de perseverar-se en aquesta línia, els drets es lliurarien al legislador pressupostari de torn, el qual, parafrasejant a CORTI, en la cita que inicia aquest treball, decidirà si les presons estan netes o les pensions es mantenen dignes en funció de si hi ha diners, no tenint cap obligació jurídica d'assignar diners a tals finalitats vinculades a drets constitucionals.

Tal interpretació, que no es deriva del text constitucional, insistim, suposa en realitat, citant de nou a CORTI, “reconocer una profunda y casi silenciosa revolución jurídica. El poder constituyente no sólo se manifiesta de manera originaria con el dictado de la Constitución y de manera derivada al reformarla, sino que anualmente él se hace presente mediante el dictado de la ley de presupuesto. El hecho mismo de designar a tal decisión como una "ley" no es más que la rémora de un hábito superado, pues las leyes se subordinan a la Constitución. En el caso, en cambio, se trata de una decisión sui generis, supra-constitucional, mediante la cual el poder constituyente sale a la luz para fijar hasta dónde se extiende el respeto de los derechos básicos”.

Creiem que això no pot ser possible i que en canvi cal recuperar, aplicant-ho a aquests supòsits de regressió de drets, la jurisprudència del propi TC espanyol que ha assenyalat com “la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre, constituyendo en consecuencia, un mínimo invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que las limitaciones que se impongan en el disfrute de los derechos individuales no conlleven un menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona” (STC 57/1994, FJ 3 A). (STC 57/1994, FJ 3 A).



2.3.14.LES POSSIBLES LÍNIES DE MILLORA DEL REONEIXEMENT, EL RESPECTE, LA PROTECCIÓ I LA SATISFACCIÓ DELS DRETS SOCIALS EN EL FUTUR

En la part final es suggereixen vies d'actuació per a millorar la situació jurídica dels drets socials a Espanya, Catalunya i Barcelona en línia amb els continguts d'aquest Pla d'habitatge

En aquesta línia, cap canvi constitucional, per si sol, produirà un resultat “màgic”. És possible incorporar nous drets a la constitució i creure'ns que blindarem els ja existents donant-los la protecció pròpia dels drets continguts ara en el Capítol segon del Títol I. No obstant això, per si solament, aquesta estratègia està condemnada al fracàs doncs com ja sabem, l'art. 27 CE es refereix al dret a l'educació i la situació del mateix no ha estat més resistent a la regressió que altres drets. D'altra banda, pensar que omplir la Constitució de drets va a millorar la posició d'aquests és ingenu i pot conduir a aquest efecte contrari, estudiat empíricament: les Constitucions llargues poden ser males constitucions¹⁰¹.

Els drets socials, ja existents o de nou encuny, poden passar a ser protegits com l'està ja ara el dret a l'educació, per exemple, però a més necessitaran de (a) un canvi de mentalitat dels operadors jurídics (començant per la doctrina), que (b) condueixi a una jurisprudència del TC diferent, en el marc de (c) una millora de la regulació dels mateixos en la CE i de (d) una incidència en el paper del Dret pressupostari respecte al seu finançament. Només si conflueixen tots aquests factors, podrem parlar algun dia de blindatge real dels drets socials, al marge de l'albir conjuntural de la política quotidiana, que podrà incidir sobre els mateixos, per descomptat, però no aniquilar-los en la pràctica, reduint per exemple, com vam veure en el cas de l'habitatge, més de la meitat dels recursos dedicats als mateixos en pocs anys.

En definitiva, al segle XXI es precisa, en realitat, generar una nova llengua dels drets (socials) que reflecteixi l'evolució necessària descrita, tal com el professor GARCÍA

¹⁰¹ George Tsebelis and Dominic J. Nardi, “A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries” *British Journal of Political Science*, November 2014, pàg. 1-22, els qui assenyalen que:

“...longer constitutions in OECD countries undergo more frequent revisions, despite the fact that they are more difficult to revise. We have demonstrated that the procedural hurdles for amendment included in a constitution require that any revisions to the constitution have the support of overwhelming majorities. We demonstrated that this simple fact implies that long constitutions are ‘bad’ because they are restrictive and impose objective costs on society that require redress.

We then connected constitutional length with two substantive variables: GDP per capita and corruption. We saw that longer constitutions are associated with lower per capita GDP and higher levels of corruption. The first result can be explained by the fact that restrictive revisions included in the long constitutions impede widely desirable outcomes (economic wealth) for a period of time (until the required majorities can pass an amendment, if they can). The second, the correlation between the length of the constitution and corruption, does not reveal a precise causal link. It might be that constitutional drafters attempted to use a longer constitution in order to address (pre-existing) corruption, or that they sought to protect special interests by including more constitutional issues. In either case, longer constitutions ultimately generate more opportunities for corruption and exploitation. The exact nature of the causality should be a subject of further investigation”



D'ENTERRÍA explica magistralment que als segles XVIII i XIX es va aconseguir fer, en el marc de les revolucions liberals¹⁰².

Per finalitzar, es realitza un assaig del que podria ser aquesta nova llengua dels drets socials en el text constitucional. No ens ocupem aquí de drets (existents o nous) en concret, sinó del disseny constitucional per a la protecció dels quals es decideixin han d'existir en una hipotètica futura reforma normativa, que pot ser constitucional, legal o desenvolupada mitjançant el poder normatiu de l'ajuntament de Barcelona, en allò possible

2.3.15. DRETS I OBLIGACIONS DE MITJANS I DE RESULTATS: RESPECTAR, PROTEGIR I SATISFER.

Una hipotètica reforma normativa hauria d'acabar amb l'estèril polèmica sobre si els drets socials ho són realment. Afirmant la seva condició de drets subjectius dels ciutadans, hauria d'establir-se la trilogia d'obligacions jurídiques de mitjans dels poders públics respecte a ells, ja vista i acceptats internacionalment: respectar, protegir i satisfer. Això podria implicar, per exemple, la modificació de l'actual art. 53.3 CE, que PRIETO SANCHÍS assenyala que és de “redacció particularment desafortunada” i que no s'aplica en realitat, ja que, com hem dit, els drets socials són al·legats i acceptats en els tribunals quotidianament. Els quals, però això és obvi, no reconeixen altres obligacions de resultat que les previstes normativament en un nivell inferior al constitucional però sí poden protegir, i ho fan, la violació de tals drets. Protecció que es reforçaria amb una trucada explícita a la interconnexió de tots els drets constitucionals (com ha fet el tribunal constitucional sud-africà en relació amb la moderna constitució de Sud-àfrica que no distingeix tipus de drets ni els separa, per exemple¹⁰³), la qual podria incloure's en una futura reforma constitucional.

¹⁰² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La lengua de los derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Editorial, 1994.

¹⁰³ En el conegut cas "The Government of the Republic of South Africa and others vs. Grootboom, Irene and others", de 4 d'octubre de 2000, el tribunal constitucional sud-africà va dictar una sentència, per cert, en relació amb un precepte constitucional molt similar al nostre article 47 CE, en què connecta el dret a l'habitatge amb altres drets polítics i socials i realça la seva profunda vinculació, de tal manera que posa en relleu com és impossible establir compartiments estancs entre ells i com la vulneració d'uns genera també la vulneració d'uns altres. Vegeu, per exemple, en espanyol COURTIS, C. y ABRAMOVICH, V. "La justiciabilidad del derecho a la vivienda en la reciente jurisprudencia sudafricana", *Jueces para la democracia*, N° 40, 2001. En anglès, Cass R. SUNSTEIN, "Social and Economic Rights? Lessons from South Africa" (John M. Olin Program in L. & Econ., Working Paper No. 124, 2001)



2.3.16. LES CLÀUSULES DE PROGRESSIVITAT I NO REGRESSIÓ.

Així mateix, hem destacat com internacionalment, els drets socials es vinculen amb clàusules complementàries de progressivitat i no regressió, de les quals manca la nostra constitució i que els nostres tribunals no han aplicat mitjançant la interpretació oberta per l'art. 10.2 CE¹⁰⁴

2.3.17. RECONeixEMENT D'UN *MÍNIM VITAL PROTEGIT*.

D'igual manera, caldria consagrar normativament l'existència d'un mínim nucli dels drets no susceptible de regressió, ni tan sols per part del legislador, en la línia internacional ja exposada¹⁰⁵.

2.3.18. EL COST DE (TOTS) ELS DRETS I LA GARANTIA D'UNA *DESPESA PÚBLICA SUFICIENT PER FER-LOS EFECTIUS*.

Partint que la despesa pública no va associat exclusivament als drets socials i que aquests no sempre ho exigeixen, com vam dir, una possible reforma constitucional hauria d'anar dirigida a garantir una despesa pública suficient para, com a mínim, fer efectiu el nucli mínim dels drets.

Això exigiria la inclusió clàusules de dedicació dels màxims recursos disponibles amb caràcter prioritari a la satisfacció dels mateixos. Demandaria que l'equitat de la despesa pública, reconeguda avui dia, es reforci connectant-la amb els drets socials i la regulació del dret pressupostari constitucional existent (que ha d'eliminar l'asimetria reguladora

¹⁰⁴ En conseqüència, l'actual art. 53.3 que assenyalava que:

“El reconeixement, el respecte i la protecció dels principis reconeguts en el Capítol tercer informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. Només podran ser al·legats davant la Jurisdicció ordinària d'acord amb el que disposin les lleis que els desenvolupin.”

Podria passar a tenir una redacció com aquesta o similar, en funció de l'assenyalat en el text:

“Els poders públics respectaran, protegiran i faran efectius els drets constitucionals del Títol I, d'acord amb les seves interconnexions, adoptant totes les mesures precises, especialment tècniques i econòmiques, amb la finalitat d'aconseguir la seva plena realització progressiva. Es podrà exigir davant la jurisdicció ordinària el compliment d'aquestes obligacions, així com també prestacions i resultats concrets, quan aquests s'estableixin en la normativa que els desenvolupi. No seran possibles mesures regressives, tret que, sent imprescindibles, estiguin degudament justificades i respectin en tot cas els principis constitucionals i legals i el contingut essencial i el nucli mínim vital”

¹⁰⁵ Així, l'actual art. 53.1 CE:

“Els drets i llibertats reconeguts en el Capítol segon del present Títol vinculen a tots els poders públics. Només per llei, que en tot cas haurà de respectar el seu contingut essencial, podrà regular-se l'exercici de tals drets i llibertats, que es tutelaran d'acord amb el previst en l'article 161, 1, a).”

Podria millorar la seva regulació en aquest sentit:

“Els drets i llibertats reconeguts en el present Títol vinculen a tots els poders públics. Només per llei, que en tot cas haurà de respectar el seu contingut essencial o mínim podrà regular-se l'exercici de tals drets i llibertats”



històrica entre ingressos i despeses esmentada¹⁰⁶). Hauria així de suposar que les excepcions a l'estabilitat i l'equilibri pressupostari es connectin amb els mínims dels drets socials¹⁰⁷. I podria implicar un major paper estatal, en el disseny de l'estat

¹⁰⁶ L'actual art. 31.2 CE:

“31. 2. La despesa pública realitzarà una assignació equitativa dels recursos públics, i la seva programació i execució respondran als criteris d'eficiència i economia”

Podria tenir en el futur una redacció similar a aquesta:

“La despesa pública realitzarà una assignació equitativa dels recursos públics, emprant el màxim dels disponibles per realitzar progressivament els drets constitucionals”

Es podria, fins i tot, en la línia d'altres països, influir preassignacions pressupostàries, del tipus

“Es dedicarà el % de les despeses fins a aconseguir el % PIB d'inversió en habitatge...”

Així mateix, l'art. 134 CE actual, podria incorporar la referència que s'efectua en cursiva:

Article 134

1. Correspon al Govern l'elaboració dels Pressupostos Generals de l'Estat i a les Corts Generals, el seu examen, esmena i aprovació.
2. Els Pressupostos Generals de l'Estat tindran caràcter anual, inclouran la totalitat de les despeses i ingressos del sector públic estatal i en ells es consignarà l'import dels beneficis fiscals que afectin als tributs de l'Estat.
3. El Govern haurà de presentar davant el Congrés dels Diputats els Pressupostos Generals de l'Estat almenys tres mesos abans de l'expiració dels de l'any anterior.
4. Si la Llei de Pressupostos no s'aprova abans del primer dia de l'exercici econòmic corresponent, es consideraran automàticament prorrogats els Pressupostos de l'exercici anterior fins a l'aprovació dels nous.
5. Aprovats els Pressupostos Generals de l'Estat, el Govern podrà presentar projectes de llei que impliquin augment de la despesa pública o disminució dels ingressos corresponents al mateix exercici pressupostari.
6. Tota proposició o esmena que suposi augment dels crèdits o disminució dels ingressos pressupostaris requerirà la conformitat del Govern per a la seva tramitació.
7. La Llei de Pressupostos no pot crear tributs. Podrà modificar-los quan una llei tributària substantiva així ho prevegi.
8. *Els crèdits per satisfer el contingut essencial i el mínim vital dels drets constitucionals tindran prioritat absoluta. No podrà reduir-se el total de despeses dedicades a drets d'un exercici econòmic a un altre, tret que es justifiqui detalladament i es respectin les assignacions previstes en els arts. ... amb el límit del X % anual.*

¹⁰⁷ Així, l'art. 135 CE podria incorporar les modificacions que es suggereixen en cursiva:

Article 135

1. Totes les Administracions Públiques adequaran les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària, amb ple respecte dels drets constitucionals.
2. L'Estat i les Comunitats Autònomes no podran incórrer en un dèficit estructural que superi els marges establerts, si escau, per la Unió Europea per als seus Estats Membres.
Una llei orgànica fixarà el dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les Comunitats Autònomes, en relació amb el seu producte interior brut. Les Entitats Locals hauran de presentar equilibri pressupostari.
3. L'Estat i les Comunitats Autònomes hauran d'estar autoritzats per llei per emetre deute públic o contreure crèdit.
Els crèdits per satisfer *el contingut essencial i el mínim vital dels drets constitucionals* i els interessos i el capital del deute públic de les Administracions s'entendran sempre inclosos en l'estat de despeses dels seus pressupostos i el seu pagament gaudirà de prioritat absoluta. Aquests crèdits no podran ser objecte d'esmena o modificació, mentre s'ajustin a les condicions de la llei d'emissió.



descentralitzat actual o futur, en la garantia d'unes condicions mínimes dels drets existents, com a sòl, no com a sostre, en tot l'Estat¹⁰⁸ i una millora del finançament autonòmic per garantir els drets socials¹⁰⁹.

En l'àmbit local i en relació amb els continguts d'aquest Pla, aquest compromís hauria de ser en primer lloc polític i plasmar-se en el finançament suficient de les polítiques públiques aquí previstes d'acord amb les previsions econòmiques efectuades.

El volum de deute públic del conjunt de les Administracions Públiques en relació amb el producte interior brut de l'Estat no podrà superar el valor de referència establert en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

4. Els límits de dèficit estructural i de volum de deute públic només podran superar-se en cas de catàstrofes naturals, recessió econòmica o situacions d'emergència extraordinària que escapin al control de l'Estat i perjudiquin considerablement la situació financera o la sostenibilitat econòmica o social de l'Estat, *quan s'afecti al contingut essencial o mínim vital dels drets constitucionals o existeixi una desocupació del X% o un percentatge de pobresa de el % de la població*, apreciades per la majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats.

5. Una llei orgànica desenvoluparà els principis al fet que es refereix aquest article, així com la participació, en els procediments respectius, dels òrgans de coordinació institucional entre les Administracions Públiques en matèria de política fiscal i financera. En tot cas, regularà:

a) La distribució dels límits de dèficit i de deute entre les diferents Administracions Públiques, els supòsits excepcionals de superació dels mateixos i la forma i termini de correcció de les desviacions que sobre l'un i l'altre poguessin produir-se.

b) La metodologia i el procediment per al càlcul del dèficit estructural.

c) La responsabilitat de cada Administració Pública en cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.

6. Les Comunitats Autònomes, d'acord amb els seus respectius Estatuts i dins dels límits al fet que es refereix aquest article, adoptaran les disposicions que procedeixin per a l'aplicació efectiva del principi d'estabilitat en les seves normes i decisions pressupostàries.

¹⁰⁸ L'actual art. 149.1.1 CE, podria tenir una redacció similar a aquesta, amb les novetats afegides en cursiva:

“Article 149

1. L'Estat té competència exclusiva sobre les següents matèries:

1a. La regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals. *Per a això, podrà fixar-se un mínim vital per als drets socials, sense perjudici que les CC.AA i els ens locals puguin ampliar-ho en exercici de les seves competències respectives.*”

¹⁰⁹ Així, l'actual art. 158 CE, podria redactar-se de la següent manera (s'inclouen modificacions en cursiva):

“Article 158

1. Als Pressupostos Generals de l'Estat *s'establirà* una assignació a les Comunitats Autònomes en funció del volum dels serveis i activitats estatals que hagin assumit i de la garantia d'un nivell mínim en la prestació dels serveis públics fonamentals en tot el territori espanyol *que garanteixi el contingut essencial o mínim vital dels drets constitucionals*.

2. Amb la finalitat de corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat *i la garantia del contingut essencial i del mínim vital dels drets constitucionals*, es constituirà un Fons de Compensació amb destinació a despeses d'inversió, els recursos de la qual seran distribuïts per les Corts Generals entre les Comunitats Autònomes i províncies, si escau.



2.3.19. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

A. GARRORERA, *L'Estat espanyol com a Estat social i democràtic de Dret*, Tecnos, Madrid, 1984.

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. “Anotacions sobre l'exigibilitat judicial dels Drets Socials”, en SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional i Comparat*. Rio Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003

AGUT ZAMORA, M., *Reforma constitucional i nou paradigma de l'Estat social*, Actual, núm. 74, 2016, Junta d'Andalusia

ASSOCIACIÓ ESTATAL DE DIRECTORS I GERENTS DE SERVEIS SOCIALS, *Informe sobre l'Estat social de la nació 2015*.

CORTI, H., “Llei de pressupostos i drets fonamentals: els fonaments d'una nou paradigma jurídic-financer”, en *Dret Constitucional Pressupostari en el Dret Comparat*, Tom I, Revista jurídica de Buenos Aires, Facultat de Dret, UBA, departament de publicacions, 2010, Buenos Aires, pàg. 637 et seq.

CORTI, H., *Dret Constitucional Pressupostari*, LexisNexis, Buenos Aires, 2007, 1^{ed}

COURTIS, C. i ABRAMOVICH, V. “La justiciabilitat del dret a l'habitatge en la recent jurisprudència sud-africana”, *Jutges per a la democràcia*, N° 40, 2001

DIAZ, M., “Drets socials i empara constitucional”, *RVAP*, num. 94, 2012.

ESTEVE PARDO, J., *Estat Garant. Idea i Realitat*, INAP, Madrid, 2015

GARCÍA D'ENTERRÍA, I., *La llengua dels drets. La formació del Dret públic europeu després de la Revolució Francesa*, Aliança Editorial, 1994

GEORGE TSEBELIS, G. i NARDI, D.J., “A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries” *British Journal of Political Science*, November 2014, pàg. 1-22

GUILLEM CARRAU, J., “El constitucional Portuguès davant les mesures d'ajust: la sentència de 5 d'abril de 2013”, *Quaderns Manuel Giménez Abad*, núm. 5, juny 2013, pàg. 70 et seq.

HOLMES, S i SUNSTEIN, C.R. *El cost dels drets*, Segle XXI editors, 2011

JIMENA QUESADA, L., “Adopció i rebuig dels mesuris d'austeritat: controvèrsies actuals a Europa (vesteixes donis del Comitè Europeu de Drets Socials)”, *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 22 d'octubre de 2014.

LOPES, M.B., “The role of the Constitutional court of Portugal in the present economic crisis situation”, informe presentat en la conferència sobre “The role of consitutional courts in economics crisi”, celebrada en 2014 a Geòrgia per impuls de



l'European Commission for democracy through law (Venice Commission) en cooperació amb el tribunal constitucional d'aquest país.

LOZANO SERRANO, C., "Art. 158.1 CE: límits a la retallada i copago de serveis fonamentals", en *Fiscalitat en temps de crisi*, en Luis Alberto Malvárez Pascual (dir.) i Salvador Ramírez Gómez (dir.), Aranzadi, 2014, págs. 171-197

NOGUEIRA DE BRITO, M., "Putting social rights in brackets? the portuguese experience with welfare challenges in estafis of crisi", en Claire Kilpatrick and Bruno De Witte (Ed.), *Social Rights in Estafis of Crisi in the Eurozone: The Role of Fonamental Rights' Challenges*, Working Papers, European University Institute, Department of Law, 2014

OCDE, *Tots junts. Per què reduir la desigualtat ens beneficia?*, 21 de maig de 2015

ONU, *Preguntes freqüents sobre els Drets Econòmics, Socials i Culturals*, Fullet Informatiu núm. 33.

PÉREZ SALAZAR, M., "Necessitats, Drets i polítiques públiques: una mirada des de la teoria econòmica", *Revista d'Economia Institucional*, vol. 11, n. 20, 2009.

PONCE SOLÉ, J. "El dret a l'habitatge. Nous desenvolupaments normatius i doctrinals i el seu reflex en la llei catalana 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge", en PONCE SOLÉ, J., i SIBINA TOMÀS, D., Coords.), *El dret a l'habitatge al segle XXI: les seves relacions amb l'ordenació del territori i l'urbanisme. Amb una anàlisi específica de la llei catalana 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, en el seu context espanyol, europeu i internacional*, Marcial Pons, 2008.

PONCE SOLÉ, J., "L'Estat social i democràtic de dret davant l'austeritat i les retallades socials: la jurisprudència del tribunal constitucional portuguès i el seu interès per al cas espanyol", *Revista de Dret Constitucional Europeu*, Any 12, número 23, gener-juny de 2015.

PONCE SOLÉ, J., "Les línies vermelles a les retallades i la sostenibilitat social. Drets vs. Eficiència i Economia?", en NOGUEIRA, A., GONZÁLEZ, M.L. DÍAZ OTERO, I., (Eds.). *Crisi, drets socials i igualtat*, Tirant Lo Blanch, València, 2015, pàg. 315 et seq.

PONCE SOLÉ, J., *El dret i la (anar) reversibilitat limitada dels drets socials dels ciutadans. Les línies vermelles constitucionals a les Retallades i la sostenibilitat social*, Institut Nacional d'Administració Pública. Madrid, 2013.

QUB Budget Analysis Project *Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework (2010)* QUB School of Law Belfast.

ROOSEVELT, F.D., *Fireside Xats*, New York, Penguin, 1995

SUNSTEIN, C.R., "Social and Economic Rights? Lessons from South Africa", John M. Olin Program in L. & Econ., Working Paper No. 124, 2001,



VAQUER CAVALLERIA, M, *L'eficàcia i l'efectivitat del dret a l'habitatge a Espanya*, Iustel, 2011

VAQUER M., “Dret a l'habitatge i garantia d'un mínim vital”, *El cronista de l'Estat Social i Democràtic de Dret*, núm. 48, novembre de 2014



2.4 ORGANITZACIÓ I GESTIÓ EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE: ORGANITZACIÓ MUNICIPAL PELS NOUS REPTES I PERSPECTIVA METROPOLITANA.

No cal insistir en la rellevància que el fenomen metropolità té en l'àmbit de l'habitatge. Ni en la resistència històrica municipal a veure afectades les seves competències urbanístiques per instàncies supramunicipals. Tampoc cal insistir, creiem, en la poca incidència que fins ara han tingut les perspectives supramunicipals en l'enfrontament de l'emergència habitacional a Barcelona, el que ha donat lloc a unes densitats en alguns casos impressionants, similars a les de ciutats com Manila¹¹⁰:

LAS CIUDADES MÁS ATESTADAS

Ciudades de más de 50.000 habitantes con mayor densidad de población

	Población	Km ²	Densidad (hab./km ²)
L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona)	252.171	13,62	18.515
Santa Coloma de Gramenet (Barcelona)	116.950	7,09	16.495
Barcelona	1.604.555	98,21	16.338
Cornellà de Llobregat (Barcelona)	86.376	6,82	12.665
Badalona (Barcelona)	215.654	20,95	10.294
Cádiz	120.468	13,30	9.058
Bilbao	345.141	41,31	8.355
Pamplona (Navarra)	195.853	25,23	7.763
Fuengirola (Málaga)	77.525	10,37	7.476
Coslada (Madrid)	86.919	12,01	7.237

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

EL PAÍS

Densitat que és compatible amb una segregació espacial històrica de l'habitatge assequible¹¹¹

A manca encara de Pla Territorial Sectorial d'Habitatge, d'àmbit català (l'aprovació del qual era prevista per la vigent llei 18/2007 en 12 mesos per part del Govern de la Generalitat, Disposició Addicional primera), el Pla Territorial metropolità de Barcelona

¹¹⁰ En aquest sentit, es pot consultar *El País*, diumenge 27 de febrer de 2017, disponible a: http://elpais.com/elpais/2016/02/23/media/1456224524_967983.html

¹¹¹ Sobre aquestes qüestions, PONCE SOLÉ, J., "Cooperación intermunicipal y coordinación interadministrativa en el ejercicio de las competencias de urbanismo y vivienda: En especial el caso catalán", en Font Llovet, Tomàs (dir.), *Anuario del Gobierno Local* 2003, consultable a: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/502/agl03_17_est10_ponce.pdf?sequence=1 .y "La autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda", *Anuario del Gobierno Local* 2007, Fundación Democracia y Gobierno Local, IDP, consultable a: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/553/045-112%20PONCE.pdf?sequence=1>



2010-2026¹¹², va ser aprovat pel Govern de la Generalitat, com a Pla Territorial Parcial que és. Aquest pla conté, com no és infreqüent, una diagnosi exhaustiva, però ninguna exigència vinculant per a afrontar el problema de l'habitatge assequible i la seva ubicació territorial.

D'acord amb la llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'AMB, es troba en elaboració en aquest moment el Pla Director Urbanístic Metropolità¹¹³. L'aprovació inicial i l'aprovació provisional del Pla director urbanístic metropolità corresponen a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i l'aprovació definitiva correspon a la persona titular del departament de l'Administració de la Generalitat competent en la matèria, amb l'informe previ de la Comissió d'Urbanisme competent en aquest àmbit i de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya. Aquest Pla ha de contenir previsions en matèria d'habitatge, doncs d'acord amb l'art. 23 de l'esmentada llei ha de definir polítiques metropolitanes de sòl i habitatge, i també d'activitat econòmica, per a garantir la solidaritat intermunicipal en l'execució de polítiques d'habitatge assequible i de protecció pública, la suficiència i la viabilitat d'aquestes polítiques per a garantir el dret constitucional a l'habitatge i el compliment dels principis establerts per l'article 3 del text refós de la Llei d'urbanisme.

D'altra banda, quan aquest pla sigui aprovat, serà desenvolupat pel Pla d'Ordenació Urbanística Metropolità, desplegar les determinacions del Pla director urbanístic metropolità amb el detall que pertoca a un pla d'ordenació urbanística municipal, i n'estableix les altres determinacions pròpies, alterant, en el precís, Pla general metropolità de 1976 ara existent, modificat nombroses vegades, i els altres instruments de planejament urbanístic general dels municipis de l'àmbit metropolità. L'aprovació inicial i l'aprovació provisional del Pla d'ordenació urbanística metropolità corresponen a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i l'aprovació definitiva correspon a la Comissió d'Urbanisme de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Al seu torn, aquest pla serà desenvolupat a nivell municipal, havent de ser les actuacions locals coherents amb les directrius que se'n derivin del nivell metropolità.

D'aquest ràpid anàlisi de la legislació vigent es deriva l'apertura d'una finestra d'oportunitat en els propers anys amb l'aprovació de plans metropolitanos, que haurien d'incloure continguts d'habitatge assequible, que poden i haurien d'orientar les polítiques locals al respecte, acabant amb una manca de consideració d'aquesta variable a nivell metropolità.

Tanmateix, més enllà de la planificació esmentada, caldria tenir en compte l'entrellat d'actors existent a nivell metropolità (Consorti de l'habitatge de l'AMB, IMPSOL) l'actuació dels quals ha estat qualificada de discreta¹¹⁴.

¹¹²http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_territorials_nou/territorials_parcials/ptp_metropolita_de_barcelona/index.html Veure http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_territorials_nou/territorials_parcials/ptp_metropolita_de_barcelona/index.html. Ha donat lloc ja a dues Sentències del Tribunal Suprem de 2013 i 2015.

¹¹³<http://www.amb.cat/es/web/territori/urbanisme/pdu>

¹¹⁴ BOSCH, J., Les polítiques metropolitanes d'habitatge a Europa, Diputació de Barcelona, 2010, consultable a: <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/50042.pdf>



Per tant, sense desconèixer el fort component polític que té l'actuació metropolitana i les resistències possibles locals, el cert és que els processos en marxa obren oportunitats de nova regulació supramunicipal respecte a l'habitatge assequible en el segle XXI i que tornar a desapropiar aquesta oportunitat seria preocupant. D'igual manera, l'activitat dels actors metropolitans en matèria d'habitatge caldria ser revitalitzada.

Un estudi més individualitzat sembla necessari per acabar de perfilar possibles canvis de la llei catalana de l'AMB (el que seria competència del Parlament de Catalunya) per enfortir les seves competències en matèria d'habitatge (com ara la previsió d'un pla d'habitatge metropolità, ara no existent ni previst a la llei) o de canvis organitzatius per relançar la tasca de gestió metropolitana, amb possible inspiració en models comparats propers.

Amb independència de la perspectiva metropolitana, però encara amb una visió supramunicipal, es podrien impulsar en el futur actuacions urbanístiques coordinades entre l'Ajuntament de Barcelona i altres ajuntaments fronterers en matèria d'habitatge assequible i renovació urbana. El sentit comú, i l'ordenament jurídic (art. 103.1 CE, art. 4 de la llei 30/1992, legislació de règim local), suggereix el desenvolupament d'activitats integrades entre Administracions públiques en benefici dels dret a l'habitatge dels ciutadans catalans. En aquest sentit, es podrien aprofitar diverses figures que l'ordenament jurídic ofereix per canalitzar aquesta cooperació en matèria urbanística i d'habitatge, incloent mecanismes flexibles, com ara els convenis de col·laboració entre administracions (art. 6 de la llei 30/1992).



2.5 BIG DATA I PREDICTIVE DATA ANALYTICS PER A DISPOSAR D'INFORMACIÓ RELLEVANT PER A LA BONA PRESA DE DECISIONS EN MATÈRIA D'HABITATGE.

Les noves oportunitats de gestió pública obertes per l'enorme volum de dades que els sistemes informàtics poden processar avui en dia han estat destacades a nivell general¹¹⁵.

En termes generals, les nostres administracions, incloent l'Ajuntament de Barcelona, encara no han descobert aquestes oportunitats, com sí ho han fet altres administracions de països avançats del nostre voltant, com ara l'Ajuntament de Nova York, que ha creat la *Mayor's Office of Data Analytics* (MODA), la tasca de la qual és utilitzar “analytics tools to prioritize risk more strategically, deliver services more efficiently, enforce laws more effectively and increase transparency”¹¹⁶ o com s'ho estan plantejant de fer, cas de Londres¹¹⁷.

Les possibilitats de detecció de problemes i priorització de polítiques públiques que obre l'anomenat *big data* són molt grans i ja han estat descobertes i aplicades en l'àmbit municipal, com dèiem, i, concretament, en l'àmbit de l'habitatge, pel que fa al tema de les sobreocupacions i la priorització intel·ligent de les escasses capacitats inspectores locals¹¹⁸.

En aquest camp, caldria, doncs, explorar les possibilitats del *big data* a Barcelona també en l'àmbit de l'habitatge assequible, detectant, per exemple, els moviments del mercat en determinades àrees de la ciutat, l'existència d'habitatges buits, l'existència d'habitatges ocupats amb persones vivint soles que estarien disposades a llogar, amb mediació de l'ajuntament, una cambra a persones sense llar i/o joves amb necessitat d'independitzar-se per raons professionals o d'estudis...etc.

Les possibilitats, de fet, seran creades per la imaginació dels gestors i les capacitats d'adquirir i processar informació de qualitat.

En aquest sentit, cal distingir i destacar aquestes dues vessants. D'un cantó, l'adquisició de dades útils, el que significa preguntar-se, en primer lloc, què es necessita i, en segon lloc, que és pot obtenir. En aquesta segona perspectiva, caldrà connectar la gestió en l'àmbit de l'habitatge i l'urbanisme amb el moviment de transparència generat per la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern i, més especialment, la reutilització de dades ja publicades i/o disponibles per part del propi Ajuntament.

D'altra cantó, de res servirà disposar de dades si no hi ha *intel·ligència* per processar-les i obtenir-ne resultats útils en terme de gestió. Les experiències comparades mostren que

¹¹⁵ Per tots, en espanyol, VIKTOR MAYER-SCHÖNBERGER i KENNETH CUKIER, *Big Data. La Revolución De Los Datos Masivos*, 2013, Noema.

¹¹⁶ La pàgina web de la MODA és <http://www1.nyc.gov/site/analytics/index.page>.

¹¹⁷ Vegis COPPELAND, E., *Big Data in the Big Apple*, Capital City Foundation, 2015: <http://capitalcityfoundation.london/big-data-in-the-big-apple/>

¹¹⁸ Una explicació sobre l'utilització de dades massives per fer prioritzar inspeccions a fi i efecte d'evitar riscos d'incendis en habitatges sobreocupats a *The Economist* del 6 de juliol de 2012, disponible a: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/07/governing-data>



un petit equip interdisciplinari (estadístics, juristes, economistes, etc.) pot fer una tasca rellevant en aquest camp.

En aquest cas, el marc legal vigent ve configurat, òbviament, per l'esmentada legislació de transparència (i la de protecció de dades, òbviament), essencialment. No caldria fer cap reforma normativa, sinó que les possibilitats d'actuació venen donades per la capacitat d'autoorganització del propi l'Ajuntament que, aprofitant unitats preexistents o bé creant d'altres, pot impulsar aquesta gestió de *big data*.



2.6. BETTER/SMART REGULATION EN L'EXERCICI DE POTESTATS NORMATIVES EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE.

2.6.1. EL COST DE LA REGULACIÓ *POC INTEL·LIGENT*

Diferents estudis estimen que la normativa innecessària i/o de baixa qualitat (regulació *poc intel·ligent*, o si ho preferim, directament, *estúpida*) provoca barreres al desenvolupament econòmic xifrades al voltant del 2% al 5% del PIB d'Europa. La Comissió Europea va considerar que la reducció de cargues administratives no necessàries entre 5 anys podia donar lloc a un augment del PIB de la UE de l'ordre del 1,4%, uns 150.000 milions d'euros (vegeu aquí: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0023:FIN:ES:HTML>), mentre l'OCDE estima que adients reformes regulatòries podrien suposar un increment del PIB nacional de fins el 10% (vegeu aquí: <http://regplus.blogspot.com.es/2012/06/regulatory-reform-can-save-10-of-gdp.html>).

Aquesta regulació *poc intel·ligent*, o, directament, *estúpida*, no contribueix a l'interès general (protecció del medi ambient, de la salut pública o dels drets dels treballadors, per exemple) i a més provoca molèsties i pèrdues de temps per a les empreses. La podríem considerar *escombraries normatives* flotant en la immensitat de l'espai jurídic.

Això és perfectament aplicable a l'àmbit de l'habitatge, con la consecució del dret a l'habitatge mitjançant el bon govern i la bona administració, als que ens hem referit en apartats anteriors, exigirà en el desplegament del present pla aprovar i revisar una sèrie de normes, pel que cal tenir molt present les reflexions d'aquesta part de la memòria.

2.6.2. LA QUALITAT INSTITUCIONAL, LA QUALITAT NORMATIVA I EL DESENVOLUPAMENT: BON GOVERN I *SMART REGULATION*

La literatura internacional existent sobre el desenvolupament sostenible social, econòmic i ambiental dels països assenjala amb unanimitat que un factor crucial d'aquest és la qualitat de les institucions públiques, comptant entre elles el correcte funcionament de l'Estat de Dret i, dins d'aquest, de la qualitat normativa (així, ACEMOGLU, D i ROBINSON, J., 2012, *Why Nations Fail*, Crown Business, Nova York o FERGUSON, N., 2013, *La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías*, Debate, especialment en el capítol tercer, titulat "El paisaje legal").

Quan els governs i les administracions públiques desenvolupen polítiques públiques i prestin serveis públics han de fer-ho sempre, per mandat constitucional, d'acord amb normes prèviament aprovades, de conformitat amb el principi de legalitat (articles 1 i 9.3 de la Constitució espanyola, per exemple).

Com és sabut, qualsevol persona treballant en el sector públic tant al dissenyar polítiques públiques (medi ambient, habitatge, indústria, etc) com al desenvolupar-les i



al gestionar serveis públics (educació, sanitat, etc), sigui o no jurista, ha de respectar l'ordenament jurídic que constitueix un límit però també el fonament de l'acció pública.

Per tant, el primer pas per a poder parlar de qualitat de les polítiques públiques i els serveis públics, de qualitat de la gestió pública, és referir-se a la qualitat de la infraestructura jurídica subjacent.

Per tant, la qualitat normativa està íntimament vinculada amb els conceptes de bona governança, de bon govern i de bona administració, ja explicats abans.

Com assenyala la sentència del Tribunal Suprem espanyol de 15 de juliol de 2010, “Los conceptos de buena administración y de calidad de la actividad administrativa, cobran todo su protagonismo en el momento de concretar los costes económicos y financieros que la aplicación de una norma reglamentaria puede suponer. El deber de buena administración, de un buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige un especial cuidado a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa conlleva”.

La gestió pública del segle XXI té aquí un notable repte (vegeu “El Dret públic català en el segle XXI”, epíleg al llibre *Dret, Juristes i Gestió Pública a Catalunya*, editat amb motiu del centenari de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, consultable aquí: <http://www20.gencat.cat/portal/site/eapc/menuitem.ca54cfbb17b4abf5272a63a7b0c0e1a0/?vgnextoid=e2c47e2e5fd1b310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=e2c47e2e5fd1b310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>)

D'aquí la creixent preocupació d'organitzacions com l'OCDE (vegeu aquí: <http://www.oecd.org/regreform/>) o la UE per la qualitat regulatòria. Pel que fa a aquesta darrera, la importància del tema en l'agenda europea, s'ha plasmat en nombroses iniciatives i documents, com ara el programa per a reduir les càrregues administratives en un 25% entre 2007 i 2012 i la comunicació de la Comissió europea de 2012, fent balanç del mateix, *EU Regulatory Fitness* (aquí: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm)

La lògica de l'avaluació de l'impacte normatiu està present també, si bé des d'una perspectiva limitada, en la Directiva 2006/123/CE, del Parlament europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis al mercat interior (DOUE de 27 de desembre de 2006, ja traslladada en el nostre ordenament). L'exigència derivada de la Directiva de justificar i fonamentar les raons imperioses d'interès general que permeten excepcionar la regla de la prohibició d'autoritzacions i sistemes de control realça el valor de les avaluacions d'impacte normatiu i de la motivació explícita dels seus resultats. La vulneració d'aquesta obligació dels poders públics ja ha donat lloc a diverses reaccions judicials, com ara la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 25 d'abril de 2012 que declara il·legals diversos articles d'un reglament establint autoritzacions i restriccions en l'àmbit de les ITV.

A més, cal tenir en compte les iniciatives impulsades, des de fa dècades en alguns casos, per països com els EE.UU, el Regne Unit, França, Holanda i d'altres. Aquest interès internacional i nacional ha donat lloc a concretes tècniques de gestió de la qualitat



normativa, conegudes com a *better regulation* (WEATHERILL, S., (Ed.), 2007, *Better Regulation*, Hart Publishing) i, més recentment, com a *smart regulation* (BALDWIN, R., 2005, "Is Better Regulation Smarter Regulation?", *Public Law*, tardor, pp. 485 i ss.). La *smart regulation* conté una caixa d'eines per a millorar la qualitat regulatòria a fi i efecte de millorar l'eficàcia i l'eficiència administrativa, el desenvolupament sostenible econòmic de la petita i mitjana empresa especialment i els drets dels treballadors i els consumidors.

2.6.3 L'AVALUACIÓ DE LA QUALITAT NORMATIVA: DE NOMÉS CONTAR NORMES I SIMPLEMENT CUIDAR LA TÈCNICA LEGISLATIVA A MESURAR IMPACTES NORMATIUS REALS.

Cap dubte hi ha que és possible i relativament fàcil mesurar quantitativament l'entramat jurídic que sustenta i permet la gestió pública (fa uns anys un professor de Dret Administratiu es va prendre la molèstia de fer-ho i el resultat va ser... unes 9.000 lleis i uns 150.000 reglaments a l'Estat espanyol). Són ja *mantres* les afirmacions generals i tradicionals sobre la legislació motoritzada o l'hemorràgia normativa que patim i les conseqüències negatives que això provoca en termes de seguretat jurídica, un valor institucional important pel desenvolupament econòmic sostenible, com hem ja assenyalat abans.

Però l'avaluació quantitativa pot i ha d'anar acompanyada per una avaluació *qualitativa*. Aquesta és possible a la llum dels desenvolupaments moderns de la ciència jurídica, que han permès establir estàndards *formals* de qualitat normativa, referits a l'estructura i intel·ligibilitat de les normes jurídiques, l'anomenada tècnica legislativa (que a casa nostra ja fa anys que és coneguda, de la mà, entre d'altres del grup GRETEL).

Aquesta perspectiva ha estat desenvolupada recentment per l'Ajuntament de Barcelona a les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, Ajuntament de Barcelona, de 2015, consultables a:

http://www.ccoo.cat/ceres/documents/recull_legislatiu/16526.pdf. En conseqüència, qualsevol regulació en l'àmbit de l'habitatge les haurà de respectar.

Però no és d'això en el que es vol insistir més ara en aquesta memòria, *sinó dels estàndards de qualitat material de les regulacions d'habitatge*, referits als impacte que les normes jurídiques tenen en el món real, en l'esfera personal i patrimonial de ciutadans i empreses i en la realització del dret a l'habitatge. Pel que fa a aquests estàndards, als que de seguida ens referirem, una norma que no els compleixi serà una mala regulació, un supòsit de mal govern i de mala administració, en definitiva, un exemple de mala gestió pública que, al seu torn, com en un efecte dominó, pot provocar males polítiques públiques i deficients serveis públics.



2.6.4 LES TÈCNiques DE GESTIÓ DE LA QUALITAT NORMATIVA

La qualitat material de les regulacions és mesurable i, precisament, el coneixement del seu nivell fa que sigui possible, i desitjable, millorar aquesta qualitat. Precisament, la política centrada en la recerca de la millora i la simplificació de l'entorn normatiu tracta d'aconseguir una regulació millor, més intel·ligent, més eficaç i menys costosa tant per al Govern i l'Administració com pel sector privat i el tercer sector. La política de millora normativa cerca incrementar la qualitat regulatòria, tant de les normes a elaborar en el futur como de les normes preexistents, simplificant en el possible l'ordenament jurídic (en aquest sentit, Informe del *Mandelkern Group on Better Regulation*, 2001, consultable aquí: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf).

Una política de millora regulatòria no equival a desregulació. El que intenta és eliminar càrregues administratives innecessàries, racionalitzant i alleugerint la manera en que s'apliquen els objectius polítics, intentant aconseguir, per exemple, una baixada de preus pels consumidors. Això a voltes implicarà derogar regulacions obsoletes, però també modificar regulacions que han mostrar ser ineficaces i/o millorar la regulació en sectors on aquesta és imprescindible per protegir els interessos generals.

La política de qualitat normativa no és de dretes ni de esquerres (encara que, com és natural en una democràcia, els seus resultats puguin variar depenent de les diferents sensibilitats ideològiques que la despleguin). Prova d'això és que en diversos països avançats, en diferents moments històrics, amb governs variats, la mateixa ha estat vigent en tot moment.

La política de millora regulatòria és, en definitiva, una qüestió nacional, important per evitar el fracàs dels països i el seu desenvolupament econòmic, social i ambiental.

Per conèixer la qualitat de les normes i millorar-la és imprescindible avaluar, és a dir, mesurar els efectes, els impactes que aquesta regulació té en el món real. Es tracta, mitjançant l'avaluació de calcular els impactes normatius i conèixer així els aspectes positius i negatius que la seva futura aprovació (avaluació *ex ante* o prospectiva) o que la seva aplicació durant un determinat període de temps (*ex post* o retrospectiva) generen.

Els dos tipus d'avaluació no només no són incompatibles sinó que poden i han de ser concurrents. Abans de llançar al món jurídic una norma (és a dir, al impulsar-la, al redactar-la, al ser debatuda) poden avaluar-se els impactes que podrà tenir i, en funció d'això, fins i tot decidir que és millor no aprovar-la (i de pas contribuir a aturar el creixement desmesurat de la *jungla* normativa, ja esmentat).

Si finalment una norma s'aprova i entra en vigor, és necessari llavors conèixer durant la seva vigència quin és el grau de la seva aplicació (o inaplicació), de la seva acceptació social (és a dir si es acceptada de bon grat o exigeix la seva imposició freqüent mitjançant, per exemple, sancions o si dona lloc a una elevada litigiositat i el perquè, etc). En funció d'aquesta avaluació *a posteriori* és possible arribar a decidir, per



exemple, la seva derogació per ineficax o ineficient, eliminant-la del món jurídic o modificant-la en el precís.

Entre les tècniques d'avaluació més utilitzades en el nostre entorn es poden destacar les següents:

1. Avaluació *ex ante*

a) Llistes de comprovació (*checklists*): com les ja elaborades per algunes Comunitats Autònomes i organitzacions internacionals com l'OCDE

(consultable aquí:

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128>)

b) Experiments i proves pilots: aplicació de la regulació abans de la seva entrada en vigor efectiva en un àmbit reduït i controlat per comprovar els seus impactes.

c) Informes d'òrgans especialitzats: que han estat creats per a ajudar a realitzar bones avaluacions i contenen amb la suficient independència i *know how* científic (estadístic, matemàtic, sociològic, psicològic, etc) per a mesurar els impactes i ajudar al Govern i a l'Administració. Després hi tornarem sobre aquest important aspecte.

d) Consultes al públic: per a garantir la participació ciutadana i d'interessats i d'aquesta manera garantir la transparència i l'aportació de fets i interessos rellevants per a la millor decisió.

e) Anàlisis cost-benefici o tècniques similars: el marc més rigorós en el que s'avaluen els impactes, tant positius com negatius, de les diferents opcions i alternatives és l'anàlisi cost-benefici o mètodes similars (cost-eficàcia o de cost de compliment). No es pot negar la utilitat d'aquestes tècniques, sempre que es tinguin en compte els seus límits intrínsecs (així, no generen alternatives, només consideren les ja donades; no poden substituir la decisió política darrera en que es basa el contingut de la norma) i els seus problemes (fins al moment s'ha avançat tècnicament en la medició només d'alguns costos, mitjançant el sistema àmpliament acceptat del *Standard Cost Model* (vegeu la traducció a l'espanyol del Manual Internacional d'aquesta metodologia aquí:

http://www.aeval.es/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx6.pdf)

o del *EU Net Administrative Cost Model*, però s'ha de fer molta feina encara per avançar en la medició d'altres costos no econòmics o dels beneficis per a l'interès general protegits per una regulació, per exemple).

f) *Nudging*: en els darrers desenvolupaments en aquest camp, la *smart regulation* es combina amb les polítiques basades amb el que es coneix com a *nudging* (de l'anglès, donar un copet per cridar l'atenció d'algú), inspirat en els avanços de la psicologia i la *behavioural economics*, que utilitza els coneixements sobre els nostres biaixos i heurístics mentals per a aconseguir regulacions més efectives i menys costoses.

Polítiques públiques regulatòries aplicant *nudges* s'estàn desenvolupant ja als EEUU (de la mà del professor de Dret Cass Sunstein i de l'economista Thaler, vegeu aquí: <http://nudges.org/>, i han arribat al text de l'*Executive Order* 13563, de 18 de gener de



2011, de millora de la regulació i de la revisió de la regulació, del president Obama), al Regne Unit (on s'ha creat una unitat específica dins de la *Cabinet Office*, vegeu aquí: <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>) o a la Unió Europea (VAN BABEL, R., HERMANN, B, ESPOSITO, G., PROESTAKIS, A., 2013, *Applying Behavioural Sciences to EU Policy-making*, European Commission, JRC Scientific and Policy Reports), per exemple.

2. Avaluació ex post

- a) Informes específics de seguiment de l'aplicació normativa, desenvolupats per organismes creats *ad hoc*.
- b) Ús d'anàlisis realitzades per diversos organismes públics quan desenvolupen les seves tasques (com *obduismen*, òrgans de control financer, etc)
- c) Utilització de la denominada *sunset legislation*: utilitzada a diversos països, com els EEUU, i a la UE, es tracta d'una regulació temporal, amb *data de caducitat*, el que exigeix la seva revisió passat un temps per avaluar-ne els impactes i decidir si continua vigent o no.

Totes aquestes tècniques s'estructuren al voltant del que s'anomena una Avaluació d'Impacte Normatiu (AIN, *Regulatory Impact Assessment*, RIA), configurada com a un marc dissenyat per considerar tota mena d'impactes regulatòris.

Caldrà anar impulsant en el desenvolupament del Pla d'Habitatge totes aquestes tècniques en l'aplicació de les futures regulacions precises per fer-les efectives, per imperatiu legal, a més, com ara veurem.

2.6.5 L'AVALUACIÓ DE L'IMPACTE NORMATIU A L'ESTAT ESPANYOL.

A l'Estat espanyol, han de tenir-se en compte, abans de res, els articles 88 i 105 de la Constitució i els articles 22 i 24 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, a l'esfera estatal, així com altres normatives autonòmiques equivalents referides a l'elaboració de projectes de llei i reglaments. Pel que es refereix a les normes amb rang de llei, la jurisprudència constitucional espanyola ha estat fins al moment laxa amb el compliment per part del legislador d'una AIN seriosa, a diferència d'altres jurisprudències constitucionals, com per exemple l'alemanya (vegeu aquí un exemple: http://www.observatoridesc.org/sites/default/files/nota_sobre_la_sentencia_del_tribunal_constitucional_aleman_de_14_de_febrero_de_2012.pdf).

Des de la perspectiva reglamentària, el procediment administratiu d'elaboració hauria d'actuar com una avaluació de l'impacte normatiu, encara que diverses raons dificulten a la pràctica aquest paper, com ara la manca de cultura de gestió pública en aquest punt, la absència de coneixement expert suficient i la manca d'una unitat de suport especialitzada, com precisarem més endavant.



Cal també esmentar els principis de bona regulació de la Llei estatal d'Economia sostenible de 2011 (arts. 4 i següents, que declaren com “En el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios”).

També va ser rellevant en el seu moment la creació legislativa de l'Agència d'Avaluació de la Qualitat dels Serveis i les Polítiques Públiques. Malauradament, una reforma dels seus Estatuts ha suposat la fi de la mateixa com a agent promotor de l'impuls de la qualitat normativa (vegeu el Real decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, que va donar lloc a una guia estatal consultable aquí:

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/01111111111114/text_es_files/Guia-metodolog-impacto-normativo.pdf)

En el nivell autonòmic, diverses comunitats autònomes com ara Navarra (que compta amb una llei d'avaluació des de 2005) i alguna altra han fet modestos avenços en la direcció aquí indicada. Aquesta modèstia és encara més evident a l'àmbit local, on és evident la necessitat de millorar el molt insuficient art. 49 de la Llei de bases de règim local estatal i d'impulsar la realització d'impactes normatiu abans d'aprovar ordenances. En aquest àmbit, i sobre tot per petits municipis, caldria reflexionar sobre el possible paper dels ens locals supramunicipals com a suport per a la realització d'AIN. Però totes aquestes qüestions no han estat objecte de consideració ni de desenvolupament fins al moment, malgrat l'indubtable impacte que les ordenances poden tenir en la vida dels ciutadans (pensi's en les ordenances de civisme) i la seva baixa qualitat formal i material en no poques ocasions (altres països han tingut especial cura de la qualitat normativa local, com és el cas anglès, on es va arribar a constituir una unitat per ajudar en aquest àmbit als ens locals. Vegeu sobre la *Local Better Regulation Office* aquí:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250403/0771.pdf).



2.6.6 LES AVALUACIONS D'IMPACTE NORMATIU A CATALUNYA: LLUMS I OMBRES. LES NOVETATS DE LA LLEI DE TRANSPARÈNCIA ACCÉS A LA INFORMACIÓ I BON GOVERN I DE LA LLEI ESTATAL 39/2015

Per la seva part, Catalunya va arribar a comptar amb una unitat específica, la Direcció general de Qualitat normativa, situada en el Departament de Presidència, a partir de 2008, que va desenvolupar un manual específic (consultable aquí: <http://www.gencat.cat/especial/gbp/cat/index.htm>). Les funcions de la mateixa han estat reconvertides a partir de 2011 i ubicades ara en l'Oficina del Govern (<http://www.gencat.cat/especial/gbp/cat/qualitat.htm>; a més cal tenir en compte a l'Autoritat de la Competència que també desenvolupa avaluacions normatives des de la unívoca perspectiva de la competència: http://www20.gencat.cat/docs/economia/ACCO/Documents/Arxius/guia_AIC_v17_08_10_FINAL_esp.pdf).

A més, la llei catalana 26/2010, en els seus arts. 59 i següents, exigeix ara, finalment i de forma tardana respecte a d'altres països del nostre entorn, el desenvolupament d'una avaluació d'impacte normatiu *ex ante*, utilitzant el procediment d'elaboració normatiu com a estructura formal de la mateixa. Finalment, els problemes referits abans sobre la legislació estatal bàsica de règim local cal fer-los extensius al Text Refós local català, que no ha desenvolupat, fins al moment, les escasses i insuficients referències estatals sobre AIN.

És possible detectar en la regulació existent, doncs, (que no s'ocupa, per exemple, de l'important tema de la possible negociació reglamentària, sí regulada des de 1990 als EEUU) aspectes que són susceptibles de millora. Però l'autèntic problema amb tot, creiem, no és aquest, sinó que rau en que la pràctica pública condueix, en no poques ocasions, en la consideració dels processos de presa de decisions normatives com a formalitats prescindibles o, al menys, que es poden complimentar de manera rutinària, superficial i precipitada (fer els "papers" amb disciplina i displicència burocràtiques), partint de l'errònia pressuposició que el càrrec electe o l'alt càrrec és qui sap sempre quin és l'interès general i com servir-lo amb el millor contingut possible d'una norma.

Pressuposició que no infreqüentment condueix a regulacions de qualitat discutible i d'il·legalitat possible. La baixa qualitat normativa havia trobat en el control judicial un cert suport històric, encara que la jurisdicció contenciosa ara ja fa temps que anul·la reglaments per aquesta raó, amb els trastorns subsequents per a la gestió pública (vegeu entre d'altres, la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 20 de gener de 2005, anul·lant un reglament per manca de consideració dels seus impactes en l'activitat privada en el sector elèctric)

Un enteniment del procés d'elaboració (i revisió) de les normes jurídiques des de la perspectiva de la seva qualitat material i de la lògica de l'AIN hauria de donar lloc a un canvi en les maneres de fer des del sector públic. Per tot això, si bé s'ha de cridar l'atenció sobre les deficiències normatives existents, també, i creiem que per damunt de tot, s'ha de fer esment de la deficient avaluació *ex ante* que s'acostuma a desenvolupar



en la pràctica (que no depèn només de les normes abans vistes, sinó d'una cultura determinada, com hem dit), així com sobre la inexistència d'avaluació *ex post* articulada com a una autèntica política regulatòria, és a dir, en recerca consistent i continuada de la major simplificació normativa possible.

Per tot això, la situació catalana, en la nostra opinió, es manté encara força allunyada del nivell d'altres països avançats del nostre entorn.

En tot cas, cal insistir en la possibilitat de millorar la situació de la que partim immediatament, sense necessitat d'esperar a cap reforma normativa, perquè la normativa vigent és un mínim, que pot ser completada per la diligència dels gestors públics. El Dret vigent no és perfecte, però no és, no pot ser, un obstacle paralitzant si existeix una bona gestió pública normativa.

Les novetats aportades per la llei 19/2014 i l'estatal 39/2015 aprofundeixen en el camí esmentat.

a) En el cas de la primera, el capítol III del títol V de la LTBGCat es dedica a la “Millora de la qualitat normativa”.

Els arts. 62 a 64 s'han d'interpretar sistemàticament amb els arts. 59 a 70 de la Llei 26/2010 que regulen el procediment d'elaboració de reglaments de l'Administració de la Generalitat, els arts. 36 i ss. de la Llei 5/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, en referència als avantprojectes de llei i altres normes amb rang de llei i l'art. 178 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, pel que fa a les ordenances i reglaments locals. I a més, amb els arts. 4 i ss. de la Llei d'Economia sostenible de 2011, aplicable a l'elaboració de reglaments, projectes de llei i ordenances i reglaments locals, i que tenen caràcter bàsic.

En el cas, però, de l'art. 62 (titulat “principis generals”), el seu apartat 5 assenyala que les seves previsions s'apliquen “a l'exercici de la potestat reglamentària, a les normes amb rang de llei aprovades pel Govern i a l'elaboració de projectes de llei”, deixant fora, doncs, a les normes locals, de manera difícilment comprensible (i sense que aquesta exclusió es repeteixi en cap dels dos altres preceptes del capítol).

En tot cas, aquest art. 62 es limita a repetir (alguns dels) principis generals ja contemplats a la Llei estatal d'economia sostenible de 2011 (i per tant d'aplicació a totes les normes, incloses les locals per aquesta via): així l'art. 62, apartat 1 s'equipara al 9 de la llei estatal, mentre que els apartats 2 i 4 són còpia del art. 4, apartats 2 i 3, principis de necessitat i proporcionalitat. Malauradament, la LTBGCat no recull altres principis de bona regulació internacionalment reconeguts i que sí són a la llei estatal.

Per la seva banda, l'art. 63 (“simplificació i consolidació normativa”), estableix, només pel cas de la iniciativa legislativa (deixant fora, doncs, l'elaboració de reglaments (?)) la regla general (però per tant excepcional, sense que es donin criteris per limitar aquestes excepcions) que l'aprovació d'una nova norma ha de suposar una “simplificació” de l'ordenament jurídic vigent. Però la LTBGCat no aclareix que entén per simplificació: vol dir derogació de normes preexistents? vol dir substitució de



normes preexistents per noves normes amb menys articles? Sembla difícil amb aquesta redacció que aquest precepte tingui algun efecte real.

Pel que fa al segon paràgraf de l'art. 63, aquesta elaboració de textos consolidats amb valor informatiu imaginem que, en realitat està fent referència a una pràctica ja existent, com és el Portal Jurídic de Catalunya¹¹⁹, pel que tampoc aporta res nou al panorama existent.

Finalment, l'art. 64 se n'ocupa de la millora de la regulació, en el sentit de la *better o smart regulation* ja esmentada, encara que, en la nostra opinió, sense establir cap novetat destacable. Començant pel final, el seu apartat 3 fa referència a la participació ciutadana, el que ja existia a la Llei d'Economia Sostenible (art. 4.6, principi d'accessibilitat, i art. 5.2), així com en la regulació catalana d'elaboració de reglaments, projectes de llei i ordenances i ordenances locals esmentada. Només podria suposar una novetat respecte als Decrets legislatius (i tot així s'hauria de veure que vol dir a la pràctica; els decrets lleis, per la seva pròpia naturalesa quedarien al marge, entenem). Semblaria en aquest sentit especialment interessant l'art. 69 referit a "participació ciutadana en l'elaboració de normes, i que hagués tingut tota la lògica que estigués inclòs en aquest Títol V, donat que les consultes al públic són un destacat mecanisme de bona regulació. Donat que la llei l'ha inclòs en el VI, referit al govern obert, ens hem de remetre a la secció corresponent pel seu anàlisi.

L'apartat 4 de l'art. 64, en referència a les proves pilot, no és sinó una reiteració, més detallada, de l'antic art. 67 de la llei 13/1989, d'Organització, Procediment i Règim Jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, derogat per la llei 26/2010 i, que nosaltres sapiguem, mai aplicat, que ara *ressuscita*¹²⁰. Encara que la idea de l'experimentació normativa com a mètode d'avaluació *ex ante* hagi estat utilitzada a d'altres països i ens sembli una bona idea (Domènech Pasqual, 2004, Mader, 2003), la mera repetició en una norma no farà que s'apliqui a la pràctica. Tornarem a aquesta mena de reflexió d'aquí un moment.

Pel que fa a l'apartat 1, sembla que vol fer referència a l'avaluació d'impacte normatiu i el mesurament de càrregues administratives, mitjançant el mètode reconegut del *International Standard Cost Model*. En tot cas, el concepte de càrrega administrativa, que és un concepte tècnic utilitzat sovint en l'àmbit de la *better o smart regulation* (així es pot trobar a *La Guia de Bones Pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica*, elaborada per la Generalitat al 2010¹²¹), no és aquí emprat per la llei, que parla de les "obligacions o despeses innecessàries o desproporcionades respecte dels objectius d'interès general que es pretenen assolir" que cal evitar. Hem de concloure que aquestes obligacions o despeses han de ser tan

¹¹⁹ <http://portaljuridic.gencat.cat/>

¹²⁰ A la ja derogada, per la llei 26/2010, secció segona del capítol IV del Títol III de la llei 13/1989: "Verificació de l'eficàcia de les normes

Article 67

Abans que sigui aprovada una disposició general pel Govern, o, si escau, per un Conseller, l'òrgan competent pot sotmetre a verificació, en el termini i amb els mitjans que el mateix òrgan disposi, la virtualitat pràctica dels seus preceptes, amb la finalitat de comprovar l'adequació del contingut de la disposició als objectius que persegueix, les seves possibles disfuncionalitats i les garanties del seu compliment eficaç."

¹²¹ <http://www.gencat.cat/especial/gbp/cat/>



públiques com a privades, pel que per aquesta darrera via es pot recuperar el concepte tècnic de càrrega.

Tant aquest primer apartat de l'art. 64 com el segon s'ha d'entendre que fan referència genèrica, en definitiva, a les tècniques d'avaluació *ex ante* i *ex post* de normativa internacionalment reconegudes. Però no dona cap indicació concreta, pel que, de nou, l'impacte a la pràctica quotidiana de les nostres administracions, molt defectuosa encara, ha de ser forçosament limitat, a l'espera, potser, de desenvolupament reglamentari posterior.

En fi, a la vista del que hem assenyalat, es té la impressió que el legislador català ha desaprofitat una bona ocasió per establir unes bases sòlides referides als principis i tècniques de la *better* o *smart regulation*. El que es recull és una versió desdibuixada dels mateixos, que no fa una aposta per crear un disseny organitzatiu adient (una unitat altament qualificada i aïllada de pressions polítiques, capaç de fer metaavaluacions normatives i d'ajudar i d'assessorar a les unitats que realitzen avaluacions d'impacte normatiu) per a impulsar, d'una vegada, la cultura de l'avaluació dels impactes normatius a casa nostra (en tal sentit, Ponce, 2014 a).

No hi ha dubte que el legislador podria haver avançat més, consagrant tècniques de millora normativa ja existents a d'altres països, com ara la regulació de les anomenades clàusules *sunset*, que preveuen que aprovada una norma aquesta estarà en vigor un determinat temps, passat el qual caldrà fer una avaluació *ex post* de la mateixa per decidir a la vista dels resultats si continua la seva vigència o queda derogada (aquesta mena de clàusules s'utilitzen als EEUU, a la UE i a alguns països europeus, Ranchordás, 2014).

D'igual manera, la crida indefinida a la participació, es podria haver concretat en la línia d'haver esmentat la possibilitat de fomentar amb ajuts específics la participació dels grups més vulnerables, com s'ha fet en altres països, i d'haver formalitzat els freqüents contactes negociadors informals que es produeixen en la preparació d'avantprojectes de llei i reglaments (seguint el camí obert pels EEUU per llei en 1990 mitjançant la *Negotiated Rulemaking Act* o *Reg Neg Act*), aprofitant l'art. 69 de la llei (sobre la possible negociació de reglaments en el context espanyol, Ponce, 2015).

També caldria haver connectat la regulació dels *lobbies* del Títol IV amb la previsió aquí de deixar constància en els expedients d'elaboració de les normes de la *petjada normativa* deixada per aquests, és a dir, un document específic recollint els contactes i reunions celebrades, que permet no només un control dels grups de pressió en abstracte, com el registre o el codi de conducta, sinó en concret, en relació a específiques polítiques públiques articulades en cada normativa, el que ha estat suggerit per l'OCDE (OCDE, 2013), així com es podria haver incorporat a la inquietud vaga per la valoració *ex post* de les normes una crida concreta a l'utilització d'indicadors per a l'avaluació del sistema regulador català (al respecte, Radelli, 2012). Finalment, tampoc hi ha cap referència a l'impacte de les ciències del comportament (*behavioural sciences*) en les avaluacions dels impactes regulatoris, un fenomen que des de fa anys es desenvolupa a EEUU, la UE, el Regne Unit i altres països, pràctica coneguda com a *nudging* (Ponce, 2014c)



Però la qualitat normativa és una qüestió que exigeix, sobre tot impuls polític i bona gestió: organització adient i personal preparat. En tot cas, els detalls que manquen a la llei podrien ser completats en seu reglamentària posteriorment, també en el nivell local, i, sobre tot, mitjançant la formació i la pràctica quotidiana. En aquest sentit, la gestió regulatòria té com a assignatures pendents a Catalunya, entre d'altres, la creació d'una estructura específica i transversal aïllada de pressions polítiques i amb els recursos de personal precisos; la realització d'una metaevaluació de les memòries d'impacte normatiu que s'han realitzat fins ara, per poder copsar la seva qualitat global, de la que només podem tenir intuïcions però no resultats empírics; la construcció, com dèiem, d'indicadors de qualitat del sistema global regulatori; i la realització d'un *dashboard* o quadre de comandament en l'àmbit reglamentari, pel que ens podríem inspirar en els EEUU que han estat molt actius en aquesta matèria sota l'Administració Obama¹²² i utilitzar la possibilitat que ofereix el Portal de Transparència, en el que és obligatori publicar diverses dades normatives (arts. LTBG 10.1 a, c, d, 10.2 i 69.2).

c) Pel que fa a la llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, per impuls des de l'OCDE com reconeix el seu Preàmbul¹²³, ha establert en els arts. 129 i ss. una sèrie de previsions que són aplicables a les normes que aprovi l'Ajuntament de Barcelona en desenvolupament del Pla d'Habitatge.

¹²² Vegis:

<http://www.reginfo.gov/public/jsp/EO/eoDashboard.jsp> ; <http://www.regulations.gov/#!aboutProgram> ; <http://www.regulations.gov/#!home>

¹²³ “Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart regulation»). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes.

En la última década, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, supusieron un avance en la implantación de los principios de buena regulación, especialmente en lo referido al ejercicio de las actividades económicas. Ya en esta legislatura, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, ha dado importantes pasos adicionales, al poner a disposición de los ciudadanos la información con relevancia jurídica propia del procedimiento de elaboración de normas.

Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos, se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement.»



Així, s'inclouen una sèrie de referències a principis de bona regulació¹²⁴, avaluació ex ante i ex post¹²⁵, obligatorietat de un Pla Normatiu anual¹²⁶ y participació ciutadana¹²⁷.

¹²⁴ “Artículo 129. Principios de buena regulación.

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”

En els articles posteriors es van definint tot aquests principis.

¹²⁵ “Artículo 130. Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación.

1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.”

¹²⁶ “Artículo 132. Planificación normativa.

1. Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

2. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente”

¹²⁷ “Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.



2.6.7. RECURSOS A INTERNET D'INTERÈS

A més dels citats al llarg del text, poden ser d'interès els següents (revisats a data de 25 de maig de 2016):

-Pàgina web de la Unió Europea sobre *better/smart regulation*:

- http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm

-Webs i Blocs sobre qualitat normativa:

- <http://regplus.blogspot.com/p/links.html>
- <http://www.oecd.org/regreform/>
- <http://inteli-reg.blogspot.com.es/>
- <http://www.cofemer.gob.mx/>
- <https://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business>
- <http://agendapublica.es/las-politicas-publicas-basadas-en-impulsos/>

Cuando la propuesta normativa 1no tenga un impacto significativo en la actividad económica, 2no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o 3regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la 4tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.”



3.-ANÀLISI DE LES ORDENANCES QUE PODEN SER AFECTADES PEL PLA D'HABITATGE I POSSIBLES FUTURS DESENVOLUPAMENTS NORMATIUS.

En aquest apartat, cal començar per recordar la naturalesa reglamentària del PLH, que és, ja sabem, aprovat pel Ple de l'Ajuntament. Això fa que, d'acord amb els principis jurídics que regeixen la relacions entre normes, es produeixin una sèrie de conseqüències a partir de la seva aprovació i publicació.

En virtut del principi de de que la norma posterior deroga a l'anterior, un cop aprovat el PLH, qualsevol pla, norma o ordenança local que el contravingui quedi derogada.

D'altra banda, de conformitat amb el principi d'especialitat, cap pla, norma ni ordenança pot afectar al pla, que només podrà ser canviat seguint el procediment descrit a l'art. 14 LDHC. Qualsevol intent per part d'un altre instrument de naturalesa normativa de desconèixer o contravenir el PLH portaria a la seva il·legalitat, per vulnerar la llei del dret a l'habitatge.

Igualment, com ja vàrem dir, un cop aprovat el pla i en vigor, dictar actes administratius contraris al mateix portaria a la seva il·legalitat també, en aquest cas per vulneració del principi legal d'inderogabilitat singular.

D'altra banda, el Pla haurà de ser desenvolupat mitjançant les normes posteriors necessàries per a fer-lo realitat i caldrà avaluar *ex ante* aquestes regulacions futures, incloent una avaluació del compliment del PLH, això com una avaluació *ex post* del propi PLH, com exigeix l'art. 14 de la llei del dret a l'habitatge, com veurem.

És en aquest punt on tenen rellevància les referències fetes anteriorment (veure *supra*, apartat 2 sobre bon govern i bona administració i 2.5 sobre *better* o *smart regulation*) a les que ens referim ara breument en connexió amb el que ara interessa.

En aquest sentit, el desenvolupament de les futures regulacions per fer realitat el PLH hauran de respectar el que estableix ara el capítol III del títol V de la LTBGCat, que es dedica a la "Millora de la qualitat normativa" i la nova regulació estatal que entrarà en vigor a l'octubre de 2016 en aquest àmbit.

A) Els arts. 62 a 64 de la LTBGCat s'han d'interpretar sistemàticament amb l'art. 178 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, pel que fa a les ordenances i reglaments locals. I a més, amb els arts. 4 i ss. de la Llei d'Economia sostenible de 2011, aplicable a l'elaboració de reglaments, projectes de llei i ordenances i reglaments locals, i que tenen caràcter bàsic, com ja ens consta

En el cas, però, de l'art. 62 de la LTBGCat (intitulat "principis generals"), el seu apartat 5 assenyala que les seves previsions s'apliquen "a l'exercici de la potestat reglamentària, a les normes amb rang de llei aprovades pel Govern i a l'elaboració de projectes de llei",



deixantfora, doncs, a les normes locals, de manera difícilment comprensible (i sense que aquesta exclusió es repeteixi en cap dels dos altres preceptes del capítol).

En tot cas, aquest art. 62 es limita a repetir (alguns dels) principis generals ja contemplats a la Llei estatal d'economia sostenible de 2011 (i per tant d'aplicació a totes les normes, incloses les locals per aquest via): així l'art. 62, apartat 1 s'equipara al 9 de la llei estatal, mentre que els apartats 2 i 4 són còpia del art. 4, apartats 2 i 3, principis de necessitat i proporcionalitat. Malauradament, la LTBGCat no recull altres principis de bona regulació internacionalment coneguts i que sí són a la llei estatal.

Per la seva banda, l'art. 63 ("simplificació i consolidació normativa"), estableix, només pel cas de la iniciativa legislativa (deixantfora, doncs, l'elaboració de reglaments (?)) la regla general (però per tant excepcional, sense que es doni criteris per limitar aquestes excepcions) que l'aprovació d'una nova norma ha de suposar una "simplificació" de l'ordenament jurídic vigent. Però la LTBGCat no aclareix que entén per simplificació: voldria derogació de normes preexistents? Voldria substitució de normes preexistents per noves normes amb menys articles? Sembla difícil amb aquest redacció que aquest precepte tingui algun efecte real.

Pel que fa al segon paràgraf de l'art. 63, aquesta elaboració de textos consolidats amb valor informatiu imaginem que, en realitat està fent referència a una pràctica ja existent, com és el Portal Jurídic de Catalunya¹²⁸, pel que tampoc aporta res nou al panorama existent.

Finalment, l'art. 64 se n'ocupa de la millora de la regulació, en el sentit de la *better o smart regulation* ja esmentada, encara que, en la nostra opinió, sense establir cap novetat destacable. Començant pel final, el seu apartat 3 fa referència a la participació ciutadana, el que ja existia a la Llei d'Economia Sostenible (art. 4.6, principi d'accessibilitat, i art. 5.2), així com en la regulació catalana d'elaboració de reglaments, projectes de llei i ordenances i ordenances locals esmentada. Només podria suposar una novetat respecte als Decrets legislatius (i tot així s'hauria de veure que voldria a la pràctica; els decrets lleis, per la seva pròpia naturalesa quedarien al marge, entenem).

Semblaria en aquest sentit especialment interessant l'art. 69 referit a "participació ciutadana en l'elaboració de normes, i que hagués tingut tota la lògica que estigués inclòs en aquest Títol V, donat que les consultes al públic són un destacat mecanisme de bona regulació. Donat que la llei l'hauria inclòs en el VI, referit al govern obert, en hem de remetre a la secció corresponent per seua anàlisi.

L'apartat 4 de l'art. 64, en referència a les proves pilot, no és sinó una reiteració, més detallada, de l'antic art. 67 de la Llei 13/1989, d'Organització, Procediment i Règim Jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, derogat per la llei 26/2010 i, que nosaltres sapiguem, mai aplicat, que ara *ressuscita*¹²⁹. Encara que la idea de

¹²⁸ <http://portaljuridic.gencat.cat/>

¹²⁹ A la ja derogada, per la llei 26/2010, secció segona del capítol IV del Títol III de la llei 13/1989:

"Verificació de l'eficàcia de les normes

Article 7



l'experimentació normativa com a mètode d'avaluació *antehagi* estat utilitzada a d'altres països i enssembla una bona idea (Domènech Pasqual, 2004, Mader, 2003), la mera repetició en una norma no farà que s'apliqui a la pràctica. Tornarem a aquesta mena de reflexió aquí un moment.

Pel que fa a l'apartat 1, sembla que vol fer referència a l'avaluació d'impacte normatiu i el mesurament de càrregues administratives, mitjançant el mètode reconegut del *International Standard Cost Model*. En tot cas, el concepte de càrrega administrativa, que és un concepte tècnic utilitzat sovint en l'àmbit de la *better o smart regulation* (així es pot trobar a *La Guia de Bones Pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica*, elaborada per la Generalitat el 2010¹³⁰), no és aquí emprat per la llei, que parla de les "obligacions o despeses innecessàries o desproporcionades respecte del subjecte d'interès general que es pretenen assolir", que cal evitar. Hem de concloure que aquestes obligacions o despeses han de ser tan públiques com a privades, pel que per aquesta darrera via es pot recuperar el concepte tècnic de càrrega.

Tant aquest primer apartat de l'art. 64 com el segon s'han d'entendre que fan referència genèrica, en definitiva, a les tècniques d'avaluació *ante* i *ex post* de normativa internacionalment reconeguda i ja explicades més amunt, en les que, pel que interessa ara, caldria integrar en aquesta avaluació la presa en consideració específica, si es refereixen a temes d'habitatge i són elaborades per l'Ajuntament de Barcelona, de com respecten i contribueixen a fer efectiu el PLH, un cop hagi estat aprovat.

B) Pel que fa a la llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, com ja sabem, per impuls des de l'OCDE com reconeix el seu Preàmbul¹³¹, ha establert en els arts. 129 i ss. una sèrie de previsions que

Abans que sigui aprovada una disposició general pel Govern, o, si escau, per un Conseller, l'òrgan competent pot sotmetre a verificació, en el termini i amb els mitjans que el mateix òrgan disposi, la ."

¹³⁰<http://www.gencat.cat/especial/gbp/cat/>

¹³¹"Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart regulation»). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes.

En la última década, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, supusieron un avance en la implantación de los principios de buena regulación, especialmente en lo referido al ejercicio de las actividades económicas. Ya en esta legislatura, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, ha dado importantes pasos adicionales, al poner a disposición de los ciudadanos la información con relevancia jurídica propia del procedimiento de elaboración de normas.

Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos, se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurarse el ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho



són aplicables a les normes que aprovi en el futur l'Ajuntament de Barcelona en desenvolupament del Pla d'Habitatge.

Així, s'inclouen una sèrie de referències a principis de bona regulació¹³², avaluació *ex ante* i *ex post*¹³³, ara hi tornarem sobre això, obligatorietat de un Pla Normatiu anual¹³⁴ i participació ciutadana¹³⁵.

constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmentedescentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectansuactividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el DesarrolloEconómicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continous Improvement».”

¹³² “Artículo 129. Principios de buena regulación.

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”

En els articles posteriors es van definint tots aquests principis.

¹³³ “Artículo 130. Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación.

1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.”

¹³⁴ “Artículo 132. Planificación normativa.

1. Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

2. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente”

¹³⁵ “Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la



C) Finalment, cal destacar que el propi PLH ha de ser objecte d'avaluació *ex post* al llarg de la seva vigència, a fi i efecte de conèixer els seus impactes i procedir a la seva modificació, si s'escau.

A l'apartat 2.5 ja vàrem exposar les tècniques internacionalment reconegudes d'avaluació *ex post* i allà ens hem de remetre. Ara només cal assenyalar que aquesta avaluació un cop aprovat el pla és *obligatòria, no optativa*. Ho és en virtut dels preceptes ja vistos de la LTGBCat i de la llei estatal 39/2015 i, encara més específicament, en virtut de l'art. 14.6 de la LDHC que estableix que el mateix Pla ha d'establir els mecanismes: "de seguiment i avaluació del desplegament del pla i els d'establiment d'indicadors de qualitat de la gestió"

Entrem doncs, així, en l'àmbit de l'avaluació *ex post* de la normativa, en aquest cas del PLH. Existeix poca experiència d'aquesta mena d'avaluació a Catalunya i Espanya. Aquesta avaluació és la que permetrà saber si el PLH és eficaç i eficient i avaluar si assoleix els objectius pel que ha estat dissenyat. Pot ser, a més, un punt inicial per entendre els impactes, problemes i avantatges de la regulació del PLH, oferint un *feedback* pel disseny de millors regulacions, com indiquen els especialistes en aquest àmbit i diverses organitzacions internacionals com la UE o l'OCDE¹³⁶

En d'altres països es comú iniciar l'avaluació *ex post* un parell d'anys després de l'entrada en vigor de la regulació, no, doncs, de manera immediata, per donar un període de temps raonable per conèixer els seus impactes en el món real (vegis, la pàgina 57 de l'informe de l'OCDE sobre avaluació *ex post* normativa a Xile, amb exemples anglesos i italians¹³⁷).

posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella."

¹³⁶OECD (2015), "Ex post evaluation of regulation", in Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris.

¹³⁷[Informe de 2012 La Evaluación de Leyes y Regulaciones: El Caso de la Cámara de Diputados de Chile, pág. 57, disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones/evaluacion-ex-post-en-chile_9789264176362-4-es_p.57](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones/evaluacion-ex-post-en-chile_9789264176362-4-es_p.57)



4.- UNA SÍNTESE DEL MARC LEGAL VIGENT RESPECTE DELS QUATRE EIXOS ESTRATÈGICS DEL PLA D'HABITATGE

4.1.-PART DE LA MEMÒRIA JURÍDICA RELATIVA A :“PREVENIR I ATENDRE L'EMERGÈNCIA HABITACIONAL”

**Eix estratègic del Pla d'habitatge 2016-2026 de la Ciutat de Barcelona : “Prevenir i
atendre l'emergència habitacional” subdividit en les línies estratègiques :**

- Prevenió de l'exclusió residencial**
- Atenció a les persones en procés de pèrdua de l'habitatge**
- Atenció a les persones que no poden accedir a un habitatge digne**



4.1.1-PREVENIR I ATENDRE L'EMERGÈNCIA HABITACIONAL

Les dades de desnonaments en procediments d'execució hipotecària i per impagament de lloguer i el que constitueix l'actual situació d'emergència habitacional, s'explica en el Pla d'Habitatge 2016-2026 de la Ciutat de Barcelona. L'anàlisi que ara farem és la resposta de l'ordenament jurídic per a les concretes persones afectades com a conseqüència de tres factors coneguts: l'augment de la taxa de l'atur i l'empobriment d'àmplies capes de la població; el sobreendeutament d'una part important de la població i el descens del valor del preu de mercat dels immobles hipotecats.

En l'àmbit hipotecari, com a conseqüència d'aquests factors, les famílies ni disposen dels ingressos suficients per complir amb la seva obligació de tornar el préstec concertat i, al seu torn, el procediment d'execució hipotecària acaba en la majoria d'ocasions amb l'adjudicació de l'immoble hipotecat a l'entitat financera, per un percentatge inferior al valor de taxació inicial, que, en alguns casos, comporta, a més de la pèrdua de l'habitatge, l'haver de fer front al romanent de deute pendent amb el patrimoni futur.

Davant d'aquest fet hi ha hagut, en l'àmbit del dret privat i processal i dret de consum, la resposta del legislador estatal i català i l'activisme judicial. La resposta s'ha desplegat en torn a : a) contrastar la vulneració de les normes europees de protecció del consumidor (en especial la Directiva 93/13/CEE del Consell, de 5 d'abril de 1993, sobre les clàusules abusives en els contractes celebrats amb consumidors), amb la legislació processal i hipotecària espanyola; modificar els normes processals i hipotecàries i el codi de consum per reforçar la protecció dels deutors hipotecaris; crear una doctrina jurisprudencial exigent amb l'eliminació de les clàusules abusives en els contractes de préstec hipotecari i modificacions legislatives per evitar-les en el futur; com desplegar normes que permetessin per a àmbits objectius i subjectius molt limitats la dació en pagament i obrir la llei concursal al mecanisme de segona oportunitat de les persones físiques

De manera paral·lela en l'àmbit del dret públic s'han realitzat reformes legislatives en la legislació estatal i catalana orientades a lluitar contra la pobresa energètica.

La resposta del legislador ha estat presidida per una continua disputa competencial i la interposició sistemàtica, a l'igual que en relació als pisos buits, de recursos d'inconstitucionalitat per part del Govern de l'Estat que han tingut l'efecte suspensiu de molt diverses normes.

Farem un resum sintètic d'aquelles normes i conflictes constitucionals que afecten de manera més directa les actuacions del Pla d'Habitatge 2016-2026 de la Ciutat de Barcelona, en matèria d'emergència habitacional i pobresa energètica.



4.1.1.1. ACCIONS DEL LEGISLADOR ESTATAL EN MATÈRIA D'EXECUCIÓ HIPOTECÀRIA PER PROTEGIR ALS DEUTORS HIPOTECARIS VULNERABLES I PER ATENDRE LA POBRESA ENERGÈTICA.

Per tal d'incrementar la protecció als deutors hipotecaris idonar alguna solució a aquelles persones o unitats familiars que es troben en risc d'exclusió residencial, s'han promulgat diverses normes estatals, entre les quals destaquen, principalment, el Reial decret llei 6/2012, de 9 de març¹³⁸, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos; el Reial decret llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social i, finalment, el Reial decret llei 1/2015, de 27 de febrer, de mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social.

Una síntesi de mesures acordades¹³⁹ és

-El RDL 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de recolzament als deutors hipotecaris, va establir la inembargabilitat d'un determinat llindar d'ingressos mínims familiars i va augmentar del 50 al 60 % el percentatge respecte del valor de taxació pel qual l'executant es pot adjudicar l'immoble en cas de subhasta deserta (art. 671 LEC).

-El RDL 6/2012 de 9 de març de 2012 va aprovar l'anomenat Codi de bones pràctiques bancàries. Es tracta d'una norma d'adhesió voluntària, que preveu mecanismes de reestructuració del deute hipotecari (períodes de carència, ampliació dels terminis d'amortització, reducció del tipus d'interès o reunificació de deutes) i de flexibilització de l'execució hipotecària, amb plans que preveuen quitances o fins i tot una possible dació en pagament si el pla no és viable, amb cancel·lació del deute. Els elevats requisits exigits per beneficiar-se'n va comportar una escassa repercussió pràctica

EL Codi de bones pràctiques bancàries és una categoria de norma, ni imperativa, ni supletòria, sinó voluntària (la seva eficàcia només es produeix si així ho vol, individualment, un dels seus destinataris, les entitats bancàries). La majoria d'entitats bancàries es van adherir al codi, la qual cosa pot explicar-se per la limitació temporal dels efectes de l'adhesió i especialment per l'exigent conjunt de requisits acumulatius (llindar d'exclusió social) previstos per poder beneficiar-se d'aquest règim especial. Les exigències es manifesten tant en la dificultat de complir els requisits com en la

¹³⁸En l'obra "Vivienda y crisis: ensayando soluciones" (Jornadas celebradas en Barcelona, 19 y 20 de noviembre de 2014) Directores Joaquín Tornos Mas, i Immaculada Barral Viñals, Universidad de Barcelona - Registradores de Cataluña Barcelona 2015, hi ha diversos articles que tractendirectament o indirecta aquesta qüestió:

ANDERSON Miriam "Dación en pago o segunda oportunidad"

SOLER SOLÉ Guillem "La dación en pagament és la solució"

VALLE MUÑOZ José Luis "La dación en pago"

ALONSO PÉREZ M.ª Teresa "Las diferentes versiones del Código de buenas prácticas de reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual"

VIOLA DEMESTRE Isabel "Impago, renegociación y mediación residencial"

¹³⁹ En el text seguirem el fil argumental SOLER SOLÉ Guillem "La dación en pagament és la solució" (obra citada)



complexitat d'acreditar-los. Això ha provocat que els seus efectes reals hagin escassos, fet que explica que RDL 6/2012 fos modificat per la Llei 1/2013, per suavitzar-ne els requisits.

Els requisits fan referència, a més de tractar-se d'habitatge habitual, a trobar-se el consumidor en un supòsit d'umbral d'exclusió, que queda determinat, entre d'altres factors, pels ingressos de la unitat familiar, per l'alteració significativa de les circumstàncies, per circumstàncies familiars d'especial vulnerabilitat, per la proporcionalitat de la quota hipotecària respecte dels ingressos de la unitat familiar o que el preu de la compravenda no hagi excedit certs valors, requisit aquest últim que genera importants exclusions en grans ciutats.

-El RDL 27/2012 va aprovar la suspensió durant dos anys dels llançaments acordats en execucions hipotecàries quan es tracti d'habitatge habitual i de col·lectius especialment vulnerables (regulats, de nou, amb certes variacions, a l'art. 1 de la Llei 1/2013). Aquesta mesura només incidia en l'executivitat d'una mesura material d'execució, el llançament, però no afectava al deute hipotecari. La mesura inicial de dos anys de suspensió es va ampliar de "facto" a l'aprovar-se la Llei 1/2013, de 14 de maig, ja que va mantenir la mateixa mesura de suspensió de dos anys del RDL 27/2012, però des de la seva entrada en vigor, de manera que la mesura va passar a finalitzar el dia 15 de maig de 2015. Posteriorment, amb l'aprovació del Reial decret llei 1/2015, la mesura de suspensió estarà vigent "fins que hagin transcorregut quatre anys des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei

-Llei 1/2013 va reformar l'art. 579 LEC, que preveu la continuació de l'execució, després de la subhasta i entrega de l'habitatge, contra la resta dels béns del deutor, si el preu obtingut amb l'habitatge no és suficient per cobrir el deute. La reforma preveu dos supòsits (imperatius pel creditor) en què es pot declarar extingit part del deute restant: el deutor quedarà alliberat si en el termini de cinc anys des de l'adjudicació cobreix amb pagaments el 65% del deute pendent o si cobreix el 80% en deu anys. Les elevades exigències quant a percentatges i l'escassa probabilitat que els executats hipotecaris puguin protagonitzar una recuperació econòmica com la indicada comportaran que els efectes reals d'aquesta «quitança eventual» no hagin estat substancials.

-La STJUE, Sala Primera, assumpte C415/11, Aziz, de 14 de març de 2013, va analitzar la impossibilitat d'al·legar l'abusivitat d'una clàusula com a motiu d'oposició a l'execució hipotecària (i el fet de remetre per a formular aquesta petició a un declaratiu en el marc del qual la instància judicial no pot adoptar com a mesura cautelar la suspensió de l'execució hipotecària), i va concloure la incompatibilitat d'aquest règim amb la normativa europea de consum (la Directiva 93/13/CEE del Consell, de 5 d'abril de 1993, sobre les clàusules abusives en els contractes celebrats amb consumidors), fet que va obligar al legislador espanyol a aprovar la Llei 1/2013, de 14 de maig, que modifica la LEC i permet a l'executat (ordinari o hipotecari) al·legar l'abusivitat d'una o varies clàusules contractuals i permet igualment que aquesta abusivitat sigui apreciada d'ofici per la instància judicial. Per altra banda, va augmentar el percentatge d'adjudicació de l'habitatge a favor de l'executant al 70%.



-El RDL 1/2015, de 27 de febrer, de mecanisme de segona oportunitat, reforma la Llei Concursal 22/2003, incloent en el seu àmbit d'aplicació a les persones físiques no professionals o comerciants, és a dir, els consumidors. Aquesta normativa manté el principi o regla general de la responsabilitat universal del deutor, però habilita un procediment especial en casos de deutors de bona fe pel que fa a les circumstàncies que els han dut a la situació d'insolvència i impossibilitat de fer front als seus deutes. Els deutors hauran d'intentar un acord extrajudicial de pagaments, que, en cas de fracassar, habilita l'obertura d'un concurs en el qual es tancarà un pla de pagaments de cinc anys (excepte en els deutes de major venciment, com acostuma a passar amb els deutes hipotecaris, respecte del quals ja no es meritaren interessos), durant el qual es concedeix provisionalment l'exoneració del deutes, que serà definitiva als cinc anys si s'ha complert el pla de pagaments o si es donen determinats requisits, com ara haver destinat al seu compliment, com a mínim, la meitat dels ingressos percebuts durant aquest període que no tinguin la consideració d'inembargables.

-La Disposició addicional primera de la Llei 1/2013, va ordenar al Govern la constitució d'un fons social d'habitatges propietat de les entitats de crèdit, destinades a oferir cobertura a aquelles persones que hagin estat desallotjades del seu habitatge habitual per l'impagament d'un préstec hipotecari.

- L'article 45 Llei 24/2013 del Sector Elèctric regula el marc de tarifes aplicable als clients vulnerables, estructurat a partir del denominat bonus social que ha de cobrir la diferència entre el valor del preu voluntari per al petit consumidor i un valor base, que es denominarà tarifa d'últim recurs i serà aplicat pel corresponent comercialitzador de referència en les factures dels consumidors que puguin quedar acollits els clients vulnerables. El bonus social se es considera obligació de servei públic segons el que disposa la Directiva 2009/72 / CE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009 i és assumit per les matrius dels grups de societats o, si escau, societats que desenvolupin simultàniament les activitats de producció, distribució i comercialització d'energia elèctrica (la disposició transitòria dècima estableix els col·lectius que s'hi poden acollir) El bonus social es materialitza en l'aplicació de la tarifa d'últim recurs que correspongui (amb o sense discriminació horària), calculada com un *descompte del 25% sobre el Preu Voluntari per al Petit Consumidor*¹⁴⁰

¹⁴⁰<http://www.minetur.gob.es/energia/bono-social/Paginas/bono-social.aspx>



4.1.1.2.- ACCIONS DEL LEGISLADOR CATALÀ EN MATÈRIA D'EXECUCIÓ HIPOTECARIA PER PROTEGIR ALS DEUTORS HIPOTECARIS VULNERABLES I PER ATENDRE LA POBRESA ENERGÈTICA.

A) Decret Llei 6/2013, de 23 de desembre, pel qual es modifica la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya.

Estableix uns paràmetres econòmics objectius que defineixen les persones que es troben en situació de vulnerabilitat econòmica i les mesures que les protegeixi de possibles interrupcions de subministrament durant els mesos d'hivern. Els preceptes modificats del Codi de Consum permeten a les persones que es defineixen en situació de vulnerabilitat econòmica que :

a) En rebre un avís d'interrupció del subministrament d'electricitat o gas si sol·liciten l'informe dels serveis socials bàsics, l'empresa subministradora haurà la interrupció del subministrament fins que aquest s'aporti, o transcorrin dos mesos des que se li va comunicar que s'havia sol·licitat.

b) Si obtenen l'informe que acredita la situació de vulnerabilitat: a) restaran protegides de tall de subministrament entre els mesos de novembre i març, ambdós inclosos; b) el deute que es pugui acumular amb les empreses subministradores s'ha d'ajornar amb les condicions que ambdues parts acordin o bé mitjançant els mecanismes de mediació i arbitratge que les parts acceptin i c) sens perjudici dels acords o del resultat de la mediació o arbitratge, el consumidor té, en qualsevol cas, el dret de satisfer el deute pendent de manera íntegra o fraccionada entre els mesos d'abril a octubre següents.

Aquest Decret Llei va ser suspès per la interposició del Recurs d'inconstitucionalitat 5831-2014 i anul·lat per STC62/2016, de 17 de març, que resol el recurs.

L'argument del TC per declarar-lo inconstitucional és .

“11. (...) la introducción en el párrafo segundo del apartado 6 y en el apartado 7 del art. 252.4 de la Ley 22/2010, por el art. 2 del Decreto-ley 6/2013, de la Generalitat de Cataluña, de la prohibición de desconexión del suministro eléctrico o de gas, en aras a la protección del consumidor vulnerable, aplicable a las personas en situación de vulnerabilidad económica y a determinadas unidades familiares, así como la imposición de un deber de aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda pendiente con la «empresa suministradora», *contraviene la regulación que con el carácter de básico se establece en la Ley del sector eléctrico y en la Ley del sector de hidrocarburos*. Dicho incumplimiento de las normas básicas resulta de imponer a las empresas comercializadoras el suministro de electricidad y gas pese al impago del suministro, *estableciendo la prohibición de desconexión de modo incompatible con las previsiones básicas que optan por un diseño de protección del consumidor vulnerable a través de la bonificación del precio del suministro*. Ninguna objeción podría efectuarse al desarrollo por parte del legislador catalán de medidas asistenciales consistentes en prestaciones económicas tendentes a evitar la interrupción del suministro de electricidad y gas a los



consumidores vulnerables que reciban un aviso de interrupción conforme al art. 166.1 a) EAC.

Pero en tanto que los preceptos impugnados establecen el derecho del consumidor a que continúe el suministro eléctrico o de gas, pese al impago y correlativamente imponen a las comercializadoras la obligación de suministrar electricidad y gas, *establecen un diseño de protección de la garantía del suministro al consumidor vulnerable que contraviene la regulación básica, en la que se opta por un modelo de protección consistente en el reconocimiento del derecho a una tarifa reducida, obligatoria para las empresas comercializadoras y financiada por los distintos sujetos intervinientes.*

Tampoco se puede considerar que esta concreta regulación se ampare en la competencia compartida del art. 133.1 EAC –invocado por la Generalitat y el Parlamento de Cataluña–. En efecto, si bien puede entenderse que dicho precepto estatutario no excluye, *las actuaciones autonómicas que pudieran adoptarse para proteger a los denominados consumidores vulnerables, tales actuaciones deben, en todo caso, respetar las bases establecidas por el Estado en materia de energía*, lo que, como ya se ha expuesto, no sucede en el supuesto que aquí hemos enjuiciado.”

La sentència té dos vots particulars un signat per la Magistrada Sra. Adela Asuai el Magistrat Sr. Fernando Valdés i l'altra pel Magistrat Sr. Juan Antonio Xiol. Tal com explica el vot particular del Magistrat Sr Juan Antonio Xiol ,l 'opinió majoritària que sustenta la sentència fonamenta l'estimació del recurs en un procés sil·logístic en el qual: (i) la premissa major és que les mesures controvertides han de quedar enquadrades, pel seu caràcter prevalent respecte de les competències assumides per la Comunitat Autònoma de Catalunya en matèria de consum (art. 123 EAC) i de serveis socials (art. 166 EAC), dins de les competències estatals bàsiques en matèria de planificació general del sistema econòmic (art. 149.1.13 CE) i del règim energètic (art. 149.1.25 CE); (ii) la premissa menor és que hi ha una normativa estatal de caràcter bàsic de protecció als consumidors vulnerables immersos en situacions de pobresa energètica que queda limitada a les tarifes d'últim recurs i el bo social, sense incidir en el règim de la interrupció del subministrament i la reclamació per les comercialitzadores dels deutes en cas d'impagament; i (iii) la conclusió és que, en existir una contradicció entre la normativa bàsica estatal-sistema basat en el bo social- i la regulació autonòmica controvertida-sistema basat en causals de suspensió d'interrupció del subministrament i ajornament del deute en períodes crítics - aquesta última incorre en inconstitucionalitat immediata.

Davant d'aquesta opinió aquest vot particular desplega una bateria de contra arguments articulats sobre les afirmacions següents: a) Les mesures controvertides han enquadrar-se en les matèries de consum i serveis socials i no en les de règim energètic i planificació general del sistema econòmic; b) les mesures controvertides, fins i tot hipotèticament enquadrades en el règim energètic, són una competència compartida amb la Comunitat Autònoma de Catalunya; c) la normativa estatal que s'estableix com de contrast no té caràcter materialment bàsic; d) la normativa estatal, tot i que pogués ser considerada bàsica, no esgota el sistema de protecció dels consumidors vulnerables immersos en una situació de pobresa energètica i d). No hi ha contradicció entre la normativa estatal i la regulació autonòmica controvertida.



Però el que és més rellevant es l'afirmació següent “

“Con este contexto normativo a mi juicio no cabe sostener, como hace la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, que en esta normativa son prevalentes consideraciones sistémicas del régimen energético –por incidir directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de las empresas comercializadoras– sobre la evidencia de que su contenido material tiene una finalidad de protección de los consumidores y de atención social a los problemas concretos, cotidianos y angustiosos de las personas y familias más vulnerables en situación de pobreza energética que no alcanzan con los ingresos que pueden aportar con su actividad privada y/o el apoyo público de las diferentes instituciones a satisfacer las mínimas condiciones de habitabilidad de sus viviendas durante los periodos críticos de frío. Una concepción de esas características para mí resulta difícilmente compatible con la definición que da el art. 1.1 CE de España como un Estado social; la cual implica que el mundo de los sistemas está subordinado al mundo de la vida.

En suma, como vengo haciendo infructuosamente en esta y otras deliberaciones anteriores, *invito a reflexionar sobre si el papel de los juristas y en especial de los jueces constitucionales en la sociedad actual va más allá del positivismo formalista y sobre si un sistema que, por perfecto que parezca en términos de simetría lógica, subordine su mantenimiento y funcionamiento a la marginación o exclusión social de parte de su población, tiene cabida en un régimen jurídico-constitucional que se define como social y democrático”*

B) La Llei 20/2014, del 29 de desembre, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum

La Llei 20/2014, del 29 de desembre, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum, aprova la reforma de concrets preceptes del Codi de Consum per evitar a futur la repetició del problemes actuals amb els préstecs hipotecaris.

Cal advertir que una part de la reforma s'aplica només als préstecs hipotecaris que han estat contractats a partir de la seva entrada en vigor per a adquisició d'habitatge, tot i que no cal que sigui habitual i protegeix no només als deutors sinó també als «avaladors» i als propietaris que hipotequen (art. 261.2.1). El preceptes inclosos en la reforma regulen el contingut mínim de la publicitat dels préstecs (262.3), on s'han d'indicar clarament els preus i detallar que l'import de les quotes pot variar al llarg del temps si es tracta d'un préstec a interès variable i les conseqüències que l'impagament de la quota té, en permetre l'execució de la hipoteca i la informació prèvia (art. 262.4).

El fonament dels nous preceptes és adaptar-se als requisits d'informació dels préstecs hipotecaris de la Directiva europea 17/2014 -incorporant els requisits de la FEIN i l'anàlisi de solvència- i donant rang legal a molts dels preceptes de transparència bancària -principi d'efectivitat de les comissions, per exemple-. Es destaca també el paper del notari que ha d'informar dels drets i obligacions que la constitució de la hipoteca comporta



La regulació en matèria de resolució de conflictes, a diferència de la regulació substantiva afecta de ple les hipoteques impagades que actualment resulten conflictives . Aqueta regulació promou l'ús de la mediació, que es converteix en obligatòria -almenys l'assistència a una reunió informativa- (art. 132.4.3). En aquest àmbit, la voluntat de la llei és donar suport a pràctiques existents fins ara en l'àmbit de l'administració o dels col·legis professionals.

A banda d'això, en la modificació del Codi de consum s'estableixen diverses mesures de protecció de les persones que es troben en situació de pobresa energètica, en concret mesures perquè aquestes persones no pateixin talls de subministrament durant determinats períodes crítics i la creació d'un fons d'atenció solidària en matèria de subministraments bàsics que s'ha de nodrir, entre altres aportacions, amb les que facin les administracions públiques competents en aquesta matèria i les empreses subministradores. És una regulació molt semblant a la prevista al Decret Llei 6/2013 que va ser suspesa per la interposició del recurs d'inconstitucionalitat 5831-2014 i declarada inconstitucional per STC 62/2016.

El President del Govern de l'Estat va interposar el recurs d'inconstitucionalitat núm. 5459-2015, contra els articles 3, 8, 13, 17, 18.2, 20 i la disposició addicional primera de la Llei 20/2014, de 29 de desembre, amb la admissió a tràmit del qual varen quedar suspesos..

La interlocutòria del Tribunal Constitucional de 12 d'abril de 2016 (BOE dijous 21 d'abril de 2016), que examinarem només en els aspectes que afecten directament a l'emergència habitacional i la pobresa energètica, estableix el següent :

A) Manté la suspensió dels preceptes impugnats següents:

- L'article 252.4 de la Llei 22/2010 el apartat 7, paràgraf primer segon incís («Si no s'ha presentat l'informe ... que s'havia sol·licitat») i tercer , i l'apartat 8

7. Les persones en situació de vulnerabilitat econòmica que compleixen els requisits que estableix la lletra w de l'article 111-2, si reben un avís d'interrupció del subministrament d'aigua, electricitat o gas, han de presentar, en el termini de quinze dies hàbils des de la recepció de l'avis, un informe dels serveis socials bàsics sobre llur situació personal o, si escau, una còpia de la sol·licitud registrada en què en demanen l'emissió. Si no s'ha presentat l'informe dels serveis socials bàsics, sinó únicament la sol·licitud, l'empresa subministradora ha de suspendre la interrupció del subministrament fins que no s'aporti l'informe o hagin transcorregut dos mesos des que se li va comunicar que s'havia sol·licitat."

Les administracions públiques responsables han d'emetre aquest informe en el termini de quinze dies a comptar de la data en què se sol·licita. L'informe, que ha d'acreditar el compliment dels requisits que estableix la lletra w de l'article 111-2, també pot ésser emès d'ofici pels serveis socials bàsics i té una vigència de sis mesos a comptar del dia en què s'emet, sens perjudici del fet que es pugui renovar.



L'informe té efectes vinculants amb relació a la interrupció dels talls de subministrament, d'acord amb el que estableix l'apartat 8.

- L'apartat 6 del'article 252.5 de la Llei 22/2010.

6. Per a interrompre el servei de tracte continuat, cal que hi hagi, com a mínim, dos rebuts o factures impagats sobre els quals no hi hagi cap reclamació pendent de resolució, sempre que no hagin estat objecte de reclamació per la persona consumidora, que se li hagin comunicat de manera fefaent les conseqüències d'aquest impagament i que se li hagi donat un termini no inferior a deu dies hàbils per a pagar-los.

L'argument del la interlocutòria per mantenir la suspensió de l'apartat 7 de l'article 252.4 és la doctrina de la STC 62/2016. El TC estableix: "Dentro del primer bloque, relativo a las medidas de protección de las personas que se encuentran en situación de "pobreza energética", la primera consideración que hemos de hacer concierne a la anteriormente señalada conexión entre la normativa ahora impugnada y la que ha sido objeto de enjuiciamiento en la STC62/2016, en cuyo FJ 2 ya se advierte la similitud entre ambas regulaciones. Esta circunstancia determina la concurrencia del presupuesto que, por excepción, permite resolver el incidente de suspensión en virtud del criterio del *fumusboni iuris* o apariencia de buen derecho que se deriva de la referida sentencia (...)

L'argument per mantenir la suspensió l'apartat 6 de l'article 252.5 és el la connexió del precepte amb els preceptes del Decret Llei 6/2013 que han estat declarats inconstitucionals per STC 62/2016: "(...) Si bien esta regulación no figura en el precedente Decreto-ley de Cataluña 6/2013 objeto de la STC62/2016, es evidente su conexión con la controversia allí resuelta. Esta circunstancia aconseja mantener la suspensión cautelar de este precepto, sin perjuicio de lo que resulte del análisis de constitucionalidad mediata, que no corresponde abordar en este momento procesal."

El TC fa constar expressament que els retrets d'inconstitucionalitat dirigits a aquests preceptes es centren exclusivament en els sectors energètics del gas i l'electricitat, quedant al marge dels mateixos la regulació impugnada en el que sigui aplicable al sector de l'aigua. Per aquest motiu, la decisió de mantenir la suspensió de l'aplicació i vigència de determinats preceptes, no ha d'afectar al sector de l'aigua

B) Aixeca la suspensió dels preceptes impugnats següents:

- Les lletres v) i w) de l'article 111.2 de la Llei 22/2010 que defineixen pobresa energètica i persones en situació de vulnerabilitat econòmica

- L'apartat 3 de l'article 132.4 de la Llei 22/2010.

Crèdits o préstecs hipotecaris

3. Les parts en conflicte, abans d'interposar qualsevol reclamació administrativa o demanda judicial, han d'acudir a la mediació o poden acordar de sotmetre's a l'arbitratge. Una vegada transcorregut el termini de tres mesos



a comptar de la notificació de l'acord d'inici de la mediació sense haver assolit un acord satisfactori, qualsevol de les parts pot acudir a la reclamació administrativa o a la demanda judicial.

En aquest cas el TC aixeca la suspensió perquè ni el perjudici merament enunciat per l'advocacia de l'Estat , que resulta merament hipotètic, ni la dilació en l'accés a la jurisdicció que pugui implicar el termini de tres mesos, davant la possibilitat d'una més ràpida solució del conflicte per via extrajudicial, constitueixen elements que justifiquin el manteniment de la suspensió. La disposició addicional primera de la Llei 20/2014

- La disposició addicional primera de la Llei 20/2014

Primera. Creació del Fons d'atenció solidària de subministraments bàsics

1. Es crea el Fons d'atenció solidària de subministraments bàsics per tal que les unitats familiars que no poden complir els compromisos de pagament dels serveis de subministrament d'aigua, electricitat o gas a què fa referència l'article 252-4.9 de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, tinguin els instruments de suport econòmic necessaris.

2. El Fons d'atenció solidària de subministraments bàsics s'ha de desplegar per reglament i s'ha de nodrir, entre altres aportacions, de les que hi facin les empreses subministradores i les administracions públiques competents en aquesta matèria.

La motivació del TC per aixecar la suspensió, davant l'al·legació de la Advocacia i de l'Estat que constitueix una mesura amb incidència immediata i directa en el règim econòmic del sistema elèctric i gasístic en el seu conjunt, per l'obligació de contribuir econòmicament, és la següent:

“(…) el precepto no fija criterios cuantitativos que permitan un análisis del grado de afectación al régimen económico de los sistemas eléctrico y gasístico en su conjunto, ni su tenor permite deducir una ineludible vinculación obligatoria de fondos procedentes de los Presupuestos estatales. Por ello, al no ser posible inferir de la lectura del precepto la incidencia inmediata y directa que causaría el perjuicio, resulta de aplicación el criterio consolidado de este Tribunal, según el cual el eventual perjuicio “no resulta inmediatamente de lo dispuesto en este precepto legal sino que precisa, para su materialización, de medidas que, yendo más allá de la simple aplicación de la norma, complementen desde una perspectiva general las previsiones legales” que, de obstruir el ejercicio por el Estado de sus competencias podría “ser sometido al juicio de este Tribunal Constitucional (...)”

Hay que reparar también en que la aplicación de los instrumentos de apoyo económico a través del Fondo contribuiría en alguna medida a atenuar la incidencia económica asociada por el Abogado del Estado a las restantes medidas impugnadas en este bloque. Si, según sus alegaciones, para proteger a las personas en situación de vulnerabilidad económica, la Comunidad Autónoma debería articular un sistema de ayudas directas o de financiación de la deuda que no interfiriera con el sistema eléctrico o gasístico, parece razonable entender que el mantenimiento de la suspensión de esta disposición



no contribuye a ese objetivo, sin perjuicio de lo que resulte del desarrollo reglamentario, según ha quedado dicho.

C) Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica

La Llei 24/2015, és el resultat de l'aprovació de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) de Mesures Urgents per fer front a l'Emergència Habitacional i a la Pobresa Energètica impulsada per la PAH, l'APE i l'Observatori DESC.

Les prescripcions de la Llei 24/2015 abasten quatre grans àmbits: el sobreendeutament de persones físiques i famílies per causes sobrevingudes; les mesures per a evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge; mesures per a evitar la pobresa energètica i mesures per a garantir la funció social de la propietat i augmentar el parc d'habitatges assequibles de lloguer.

a.-Pel que fa al sobreendeutament de persones físiques i famílies per causes sobrevingudes (articles 2, 3 i 4), s'estableix un procediment extrajudicial obligatori ; un procediment judicial simplificat per a que el jutge estableixi un pla de pagament de compliment oblidat i pugui acordar, en el seu cas, la cancel·lació dels imports insatisfets, i la cessió de crèdits garantits amb l'habitatge. L'apartat 2 de l'article 2 i els articles 3 i 4¹⁴¹ han estat suspesos per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional, de 24 de maig de 2016, que admet a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat núm. 2501-2016.

¹⁴¹Article 2 Procediment extrajudicial per a la resolució de situacions de sobreendeutament

2. *Els procediments extrajudicials per a la resolució de situacions de sobreendeutament són gestionats per comissions de sobreendeutament, que actuen amb subjecció al procediment administratiu, amb àmplies facultats de decisió, incloent-hi la capacitat d'establir un pla de pagaments o un pla de reestructuració del deute. Les resolucions de les comissions de sobreendeutament resten subjectes a la revisió del jutge competent.*

Article 3 Procediment judicial per a la resolució de situacions de sobreendeutament

1. Si la via del procediment extrajudicial a què fa referència l'article 2 per a la resolució d'una situació de sobreendeutament es clou sense haver arribat a un acord, el consumidor afectat pot sol·licitar l'obertura del procediment judicial simplificat corresponent, amb l'objectiu de cercar les fórmules adequades per a la satisfacció dels deutes derivats d'una relació de consum, inclosos els que es deriven de l'habitatge habitual.

2. El jutge, un cop analitzades les circumstàncies del sobreendeutament i les raons de la manca d'acord en el procediment extrajudicial, ha de dictar una resolució que inclogui necessàriament un pla de pagament de compliment obligat.

3. En cas d'incompliment del pla de pagament, la part creditora pot sol·licitar que s'iniciï la liquidació d'actius per a afrontar els deutes, amb l'exclusió, en aquesta liquidació, dels béns inembargables. En cas que quedin imports insatisfets després d'aquesta liquidació, el jutge, a la vista de les circumstàncies personals del consumidor, pot acordar la cancel·lació dels imports no satisfets.

Article 4

Extensió de la cancel·lació del passiu

En el cas que el consumidor deutor s'aculli als procediments establerts pels articles 2 i 3 i gaudeixi de la cancel·lació del passiu no satisfet, el fiador també en pot gaudir, sempre que tingui amb el deutor una relació de parentiu per consanguinitat o afinitat de fins al tercer grau.



b.- Les mesures per a evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge es concreten:

-en l'establiment dels conceptes de gran tenidor d'habitatges(article 5, apartat 9¹⁴² suspès per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 24 de maig de 2016) , risc d'exclusió residencial(article 5 , apartat 10) i lloguer social (article 5, apartat 7);

-l'obligació dels adquirents d'habitatges d'oferir un lloguer social a les persones o unitats familiars que n'havien estat propietaris i que han transferit o perdut la propietat per impossibilitat retornar el préstec hipotecari, quan no tinguin una alternativa d'habitatge propi i es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial (article 5 apartat 1 i la DT segona ¹⁴³ suspeses per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 24 de maig de 2016);

-l'obligació del demandant d'oferir a les persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia i que es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial, una proposta de lloguer social, abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer (article 5 apartat 2 i la DT segona ¹⁴⁴ suspeses per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 24 de maig de 2016).

¹⁴² Article 5, apartat 9. Als efectes d'aquesta llei, s'entén que són grans tenidors d'habitatges les persones jurídiques següents:

a) Les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària, d'acord amb la legislació mercantil.

b) Les persones jurídiques que, per si soles o per mitjà d'un grup d'empreses, siguin titulars d'una superfície habitable de més de 1.250m², amb les excepcions següents:

1r. Els promotors socials a què fan referència les lletres a i b de l'article 51.2 de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

2n. Les persones jurídiques que tinguin més d'un 15% de la superfície habitable de la propietat qualificat com a habitatges amb protecció oficial destinats a lloguer.

¹⁴³ Article 5 Mesures per a evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge

1. Abans d'adquirir un habitatge resultant de l'assoliment d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o abans de la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de la venda la impossibilitat per part del prestatari de retornar el préstec hipotecari, l'adquirent ha d'oferir als afectats una proposta de lloguer social, si l'adquisició o la compravenda afecta persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia i que es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial que defineix aquesta llei. El deure de comprovar aquestes circumstàncies recau sobre l'adquirent, que ha de requerir prèviament la informació als afectats.

¹⁴⁴ Article 5.2 . Abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer, el demandant ha d'oferir als afectats una proposta de lloguer social, si el procediment afecta persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia i que es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial que defineix aquesta llei, la qual cosa ha de comprovar el mateix demandant, que ha de requerir prèviament la informació als afectats, i sempre que es doni un dels dos supòsits següents:

a) Que el demandant sigui persona jurídica que tingui la condició de gran tenidor d'habitatge.

b) Que el demandant sigui persona jurídica que hagi adquirit després del 30 d'abril de 2008 habitatges que siguin, en primera o en ulteriors transmissions, provinents d'execucions hipotecàries, provinents d'acords de compensació de deutes o de dació en pagament o provinents de compravendes que tinguin com a causa la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari.

3. Una vegada verificada la situació de risc d'exclusió residencial, d'acord amb el que estableixen els apartats 1 i 2, i una vegada formulada l'oferta de lloguer social, en els termes de l'apartat 7, si els afectats la rebutgen, el demandant pot iniciar el procediment judicial.



-el dret de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial gaudir d'ajuts que evitin el llançament (article 5, apartat 5)

-l'obligació de les Administracions Públiques de real·lotjar, en funció de les disponibilitats pressupostàries, a les persones i unitats familiars desnonades del seu habitatge habitual situació de risc d'exclusió residencial. (article 5, apartat 6 en relació a la DT primera)

c.- Les mesures per a evitar la pobresa energètica es concreten en:

- Que les administracions públiques han de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics

- L'establiment de garanties i requisits per evitar els talls de subministraments bàsics

-Garantia, en el marc de els disponibilitats pressupostàries que en els supòsits de vulnerabilitat les despeses en habitatge i en subministraments bàsics no comportin més d'un 30% dels ingressos disponibles de la unitat familiar.

Aquestes mesures s'estableixen al'article 6 *que no estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat*, el qual prescriu:

Article 6 Mesures per a evitar la pobresa energètica

1. Les administracions públiques han de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, de gas i d'electricitat a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial, d'acord amb l'article 5.10, mentre duri aquesta situació. En el cas del gas, el dret d'accés únicament es garanteix si l'edifici afectat disposa d'aquest tipus de subministrament.

2. S'ha d'establir, com a principi de precaució, un protocol obligat de comunicació als serveis socials i d'intervenció d'aquests serveis prèviament a la concessió dels ajuts necessaris per a evitar els talls de subministrament, en els casos d'impagament per manca de recursos econòmics de les famílies afectades.

3. Les administracions públiques han d'establir els acords o convenis necessaris amb les companyies de subministrament d'aigua potable, de gas i d'electricitat per a garantir que concedeixin ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial o els apliquin descomptes molt notables en el cost dels consums mínims.

4. Per tal que s'apliqui el principi de precaució establert per l'apartat 2, quan l'empresa subministradora hagi de fer un tall de subministrament ha de sol·licitar prèviament un informe als serveis socials municipals per a determinar si la persona o la unitat

4. La realització de l'oferta obligatòria de lloguer social a què fan referència els apartats 1 i 2 s'ha de comunicar, en un termini de tres dies hàbils des de la realització de l'oferta, a l'ajuntament del municipi en què es troba situat l'habitatge.

Disposició Transitòria Segona Obligació d'oferir un lloguer social

1. En tots els procediments d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer que estiguin en tràmit de subestanciació o d'execució en el moment d'entrada en vigor d'aquest llei que tinguin per objecte l'habitatge propietat de les persones jurídiques a què fan referència les lletres a i b de l'article 5.2, el demandant o l'executant té l'obligació d'oferir, abans d'adquirir el domini de l'habitatge, un lloguer social, en els termes establerts per l'article 5.2.



familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article 5.10. En cas que es compleixin aquests requisits s'han de garantir els subministraments bàsics d'acord amb el que estableix l'apartat 1 i s'han d'aplicar els ajuts necessaris establerts per l'apartat 3 per tal de no generar un deute a la persona o la unitat familiar.

5. L'empresa subministradora ha d'informar, en qualsevol avís o comunicació que faci referència a la manca de pagament del servei, dels drets relatius a la pobresa energètica establerts per aquesta llei, d'acord amb el que estableix l'article 17.6 de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya.

Finalment es preveuen mesures per a garantir la funció social de la propietat i augmentar el parc d'habitatges assequibles de lloguer. L'article 7, suspès per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 24 de maig de 2016, estableix que l'Administració pot establir en els supòsits que s'hi preveu, la cessió obligatòria d'habitatges, per un període de tres anys, per a incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials..

L'argumentació del recurs d'inconstitucionalitat núm. 2501-2016, d'acord amb la referència del acord del Consell de Ministres de 29 de abril de 2016¹⁴⁵ és la següent.

“En concreto, se interpone recurso contra determinados apartados de los artículos 2, 3, 4, 5, 7, y las disposiciones adicional transitoria segunda y final tercera de la mencionada Ley, por los siguientes motivos:

El artículo 2 regula un procedimiento extrajudicial, al que se atribuyen facultades que podrían tener efectos sobre los procedimientos judiciales o en órganos administrativos, como las Comisiones de Valoración. Por ello, **ha de considerarse inconstitucional, ya que infringe las competencias que el artículo 149 reserva al Estado en materia de legislación civil y procesal.**

El artículo 3 regula el procedimiento judicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento, un **procedimiento distinto al que contiene la Ley Concursal, de competencia estatal exclusiva.**

El artículo 4 alude a **la extensión al fiador de la cancelación del pasivo no satisfecho, por lo que vulnera las competencias estatales, ya que este precepto no se encuentra entre las competencias autonómicas en materia de consumo.**

El artículo 5, la disposición transitoria segunda y la final **tercera vulneran la competencia estatal en materia de legislación procesal**, al establecer un **requisito previo a la interposición de una demanda judicial de ejecución hipotecaria.** Introduce, como novedad, que la propuesta de alquiler social se efectúe antes de la adquisición de la vivienda, por lo que se entiende que la regulación autonómica condiciona la libertad civil de contratación y el ejercicio de acciones judiciales, y vulnera las competencias estatales sobre la legislación civil y procesal.

El artículo 7 hace referencia a **la cesión obligatoria de viviendas y constituye una transferencia coactiva y temporal de la titularidad de la vivienda que incide en el derecho de propiedad que reconoce el artículo 33 de la Constitución.** Supone, además, una discriminación arbitraria de las personas jurídicas o grandes tenedores de vivienda, a las que se imponen obligaciones más gravosas. **Esta normativa genera un daño especial a una clase de entidades que forman parte del sistema financiero.**

La disposición adicional prevé que, en caso de cesión de un crédito garantizado con la vivienda, el deudor podrá liberarse de la deuda abonando el precio que haya pagado el

¹⁴⁵<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2016/refc20160429.aspx>



propietario más los intereses legales y los gastos que haya causado la reclamación de la deuda. **En esta materia, la norma catalana presenta lagunas esenciales que determinan un apartamiento de la regulación civil, competencia del Estado.**



4.1.1.3 EXAMEN DE LA STC 93 / 2015, QUANT QUE IMPEDEIX L'EXPROPIACIÓ DE L'ÚS DELS HABITATGES PER TRES ANYS EN FAVOR DELS DEUTORS HIPOTECARIS QUE SÓN DESNONATS DEL SEU HABITATGE HABITUAL EN PROCEDIMENTS D'EXECUCIÓ HIPOTECÀRIA. LA SEVA PROJECCIÓ SOBRE LES NORMES CATALANES RECORREGUDES DAVANT DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Llei catalana 24/2015 intenta pal·liar els efectes dels desnonaments conseqüència de de procediments d'execució hipotecària mitjançant dues obligacions, els preceptes que les preveien, com hem assenyalat, estan suspesos per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 24 de maig de 2016. Com hem dit són les següents:

- l'obligació dels adquirents d'habitatges d'oferir un lloguer social a les persones o unitats familiars que n'havien estat propietaris i que han transferit o perdut la propietat per impossibilitat retornar el préstec hipotecari, quan no tinguin una alternativa d'habitatge propi i es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial
- l'obligació del demandant d'oferir a les persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia i que es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial, una proposta de lloguer social, abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer

El legislador andalús va intentar pal·liar els efectes dels desnonaments conseqüència de de procediments d'execució hipotecària, a través del Decret Llei 6/2013, de 9 d'abril, que entre d'altres prescripcions establia la possibilitat de l'expropiació de l'ús d'habitatges per tres anys en favor dels deutors hipotecaris que són desnonats del seu habitatge habitual en procediments d'execució hipotecària.

És interessant analitzar l'argumentació de la STC 93 / 2015 que declarainconstitucionalaquestaprevisióperpodersaber el marge maniobra del legislador català, en el marc interpretatiu de la Constitució que dur a terme el Tribunal amb l'actual composició i poder valorar eventuals la posició del TC no només respecte de les normes respecte de les quals ja s'ha formulat recurs d'inconstitucionalitat – Lleis catalanes 14/ 2015 i 24/2015-, sinó també valorar la possibilitat de que s'hagi produït un supòsit d'inconstitucionalitat sobrevinguda que fonamenti futures qüestions d'inconstitucionalitat sobre normes no recorregudes directament.

L'habilitació per expropiar l'ús estava prevista a disposició addicional segona del Decret llei andalús 6/2013 ¹⁴⁶.que es declara inconstitucional. El precepte declarat

¹⁴⁶Disposición adicional segunda. Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social

1. Se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente.

2. Este Decreto-ley será de aplicación a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales



inconstitucional preveu, segons sigui interpretat, bé l'expropiació de l'ús per tres anys en favor del deutors hipotecaris executats o bé la ocupació temporal per permetre l'ús per tres anys part del deutors hipotecaris executats . Com assenyala TORNOS¹⁴⁷ :

“Jurídicamente se ha discutido si en este supuesto estamos realmente ante una ocupación temporal por tres años de una propiedad bancaria, para permitir el uso al sujeto desahuciado (el beneficiario), o se trata de la expropiación parcial de una de las facultades que engloban el pleno dominio del propietario. El hecho de que lo que se impone es un límite temporal a la facultad de uso de la vivienda por parte de la entidad bancaria, y que no existe un verdadero traspaso de la propiedad a un tercero, nos lleva a pensar que realmente estamos ante una ocupación temporal. Pero en este caso nos encontramos con el límite que la propia ley expropiatoria establece a las ocupaciones temporales, ya que prohíbe expresamente la de las viviendas (art. 109 de la LEF)¹⁴⁸.La remisión genérica a

resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.

3. Podrán ser beneficiarias de esta expropiación de uso las personas que cumplan los siguientes requisitos:

a) Tener su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, siendo su única vivienda en propiedad y no poseer ningún miembro de la unidad familiar que conviva en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria la titularidad de ninguna vivienda.

b) Tener la condición inicial de propietarios y deudores hipotecarios.

c) El lanzamiento pueda generar una situación de emergencia o exclusión social.

d) Cumplir los siguientes requisitos de carácter económico: (...)

4. El procedimiento de expropiación temporal del uso de la vivienda deberá ajustarse a la legislación de expropiación forzosa y, en su caso, a lo establecido por la legislación sectorial aplicable. (...). 5. Mediante Decreto del Consejo de Gobierno se declarará (...) 6. (...) 7. (...)

8. En el acta de ocupación se establecerá la forma en que la propiedad recuperará el uso de la vivienda una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal del uso (...). 9. (...). 10. (...)

14. En todo caso, lo establecido en esta disposición estará en función de las disponibilidades presupuestarias. (...)

15. Lo establecido en esta disposición será de aplicación a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de este Decreto-ley, en los que no se hubiese ejecutado el lanzamiento o se hubiese producido el lanzamiento después de la entrada en vigor del mismo pero la vivienda esté desocupada.

¹⁴⁷ MAS Joaquín El acceso a la vivienda, la nueva función social del derecho de propiedad y el recurso a medidas de naturaleza expropiatoria, sancionadora e impositiva citada .Aquest autor també es planteja en aquest article d'altres dubtes respecte de la DA segona del decret llei andalús 6/2013:”Si estas leyes se tratan de fundar en la nueva función social de la propiedad, para de este modo forzar el destino de todas las viviendas a servir de residencia de un núcleo familiar ¿por qué luego se limita la aplicación de las medidas de expropiación temporal del uso de una propiedad al supuesto de las viviendas de las entidades bancarias que éstas han obtenido tras un proceso de desahucio? ¿Por qué no se incluyen también las viviendas de estas mismas entidades obtenidas por otros procedimientos? ¿O por qué no se incluye todo tipo de vivienda no destinada a su fin residencial, sea cual sea su propietario? Lo cierto es que estas medidas tratan de fundarse de hecho de modo más directo en la singularidad del propietario, las entidades bancarias, a las que se identifica con entidades de interés general sujetas por ello a unas cargas singulares como contrapartida de sus beneficios singulares (el ser beneficiarias de operaciones de rescate con dinero público). Por otro lado, no se protege a todos los ciudadanos en su derecho de acceso a la vivienda, ya que estas medidas sólo contemplan la posición de determinados sujetos desahuciados.

¹⁴⁸Pensem que tampoc es pot afirmar categòricament que se'n hagi d'inferir de una llei preconstitucional com la LEF, que aquest precepte 109 s'ha d'incloure dins de la competència estatal en matèria expropiatòria que resulta dels articles 149.18 “legislación sobre expropiación forzosa” i 149.1.1.



la normativa en materia expropiatoria tampoco encaja con la configuración de la figura del beneficiario, ya que las obligaciones que al mismo impone el artículo 5 del Decreto de 26 abril de 1957 difieren mucho de las que establece la disposición adicional de la ley andaluza. También debe mencionarse que no se ha podido recurrir al procedimiento especial contenido en la ley de expropiación forzosa por «incumplimiento de la función social de la propiedad», artículos 71 a 75, lo que no deja de ser paradójico”.

El TC però no examinarà la constitucionalitat dels aspectes substantius o materials sinó la dels competencials. I la anàlisi de la infracció de l'article 149.1.13 no es fa en abstracte sinó que afirma “debemos verificar que las medidas que se consideran obstaculizadas por la norma autonómica sean correcto ejercicio de la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.13 CE. De ser así, será necesario abordar, de otro lado, que la disposición impugnada signifique una dificultad para la realización efectiva de aquéllas”. Aquesta manera d'actuar desvirtua el sentit originaria de l'atribució competencial prevista a l'article 149.1.13 i és una segona clau de volta a la interpretació del precepte expansiva de la competència estatal - en l'orientació ja coneguda, profundament recentralitzadora, que caracteritza l'actuació del Tribunal Constitucional de la darrera dècada.

Aquesta segona clau de volta recentralitzadora en paraules del vot particular del Magistrat Sr. Xiol Ríos és la següent:

“El art. 149.1.13.^a CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. La STC 34/2013, de 14 de febrero , en una primera inflexión recentralizadora, que ya fue puesta de manifiesto en el voto particular de que fue objeto, estableció una comprensión del concepto de “bases” que superaba, a mi juicio, el sentido natural en el lenguaje de esta expresión, deducido de su uso literal, semántico y pragmático, *posibilitando que el Estado estableciera no solo criterios de ordenación general de un sector de la economía de exclusiva competencia autonómica, sino pormenorizadas regulaciones de aspectos materiales concretos que agotarán la consecución del objetivo perseguido por el Estado, en cuyo marco debería desenvolverse, ya de manera imposible, la hipotética normativa sectorial autonómica*

Con esta nueva sentencia se opera una segunda inflexión conforme a la cual, *una vez “ejercitada” la competencia estatal de regulación de las bases o planificación de un sector económico de competencia de la comunidad autónoma, la comunidad autónoma queda “expropiada” de esa competencia.* Esto es, la aplicación del art. 149.1.13.^a CE por el Estado produce, en opinión de la mayoría, un efecto de bloqueo de la competencia sectorial autonómica exclusiva, el cual, a mi juicio, no era el pretendido por el constituyente cuando se diseñó el Estado autonómico y se redactó el art. 149.1.13.^a CE utilizando las expresiones “bases” y “coordinación”.

“las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.”



El raonament del Tribunal Constitucional té l'estructura següent:

-Primer fa una llista d'accions i normes que s'han desplegat *suposadament* a l'empara de l'article 149.1.3 I Afirmem que *suposadament* perquè es barregen des la modificació de la llei concursal fins al memoràndum amb la Unió Europea de 20 de juliol de 2012. El TC afirma que l'Estat ha dictat normes i realitzat accions Estat per reorganitzar i recapitalitzar el sector financer: “ (...) augmentar molt notablement les exigències de cobertura per a les exposicions bancàries al segment de negoci que gira al voltant dels préstecs a la compra d'habitatge garantits amb hipotecas sobre la mateixa. Reials decrets lleis 2/2012 i 18/2012 i signar amb la Unió Europea un Memoràndum d'Entesa el 20 de juliol de 2012 pel qual el sistema financer espanyol rebia assistència financera externa per reforçar la solvència de les entitats amb dèficit de capital, afeblida per la generalitzada pèrdua de valor de les garanties hipotecàries que consten en els seus actius.”

-En segon lloc afirmarà que l'Estat ha aprovat de manera concreta una normativa en la qual, incidint d'una manera limitada en el sistema d'execució hipotecària, aten la situació dels qui, pel fet de que un préstec ha quedat impagat, estan en risc de perdre el seu habitatge.

“Adoptó al efecto el Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, que luego se ha convertido, en virtud de la tramitación parlamentaria como proyecto de ley, en Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada parcialmente por el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Su disposición final tercera invoca como amparo competencial, *entre otras*, la regla del art. 149.1.13 CE y *su preámbulo* se inicia exponiendo que “la atención a las circunstancias excepcionales que atraviesa nuestro país, motivadas por la crisis económica y financiera, en las que numerosas personas que contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones, exige la adopción de medidas que, en diferentes formas, contribuyan a aliviar la situación de los deudores hipotecarios”.

Aquesta normativa preveu:

a) la suspensió temporal dels desnonaments dictats en els si d'un procediment d'execució hipotecària quan l'adjudicatari sigui el creditor hipotecari i el deutor desnonat ho sigui de l'habitatge habitual i estigui en supòsits d'especial vulnerabilitat i

b) encarrega al Govern espanyol que promogui amb el sector financer un fons social d'habitatges destinades a donar cobertura a las persones desallotjades de l'habitatge habitual por no pagar el préstec hipotecari.

-Finalment conclou que la disposició addicional segona del Decret llei andalús impugnada és “un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 y, por tanto, procede declarar que el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13ª CE”.



El raonament que la modificació de normes estatals processals constitueixen l'exercici de la competència estatal de regulació de les bases o planificació de un sector econòmic i que aquesta ha de servir per determinar si ha existit extralimitació constitucional per la Comunitat autònoma en aprovar disposició addicional recorreguda i l'abast d'aquesta competència estatal a la sentència que ens ocupa, és l'objecte d'un duríssim vot particular de la magistrada ROCA TRÍAS que finalitza així: "(...) el Título VIII de la Constitución no contiene una cláusula de cierre, según la cual, en época de crisis económica, el objetivo de paliar sus efectos justifique la modificación del alcance de los títulos competenciales estatales, en detrimento de los asumidos estatutariamente."

La magistrada ROCA TRÍAS raona que la qüestió no ha de plantejar-se des de la competència estatal prevista a l'article 149.1.13, sinó des de l'article 149.1.6 que li atribueix competència exclusiva en matèria processal :

"(...) sea cual sea la forma en que la suspensión del lanzamiento se instrumente, antes o después de que se dicte el Auto judicial por el que se ordena la ejecución, la Ley 1/2013 establece una regulación de carácter materialmente procesal, sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva. Este título competencial se recoge, junto con otros, en la disposición final tercera de la ley 1/2013, sin especificar cuál de ellos resulta de aplicación para el dictado de cada uno de los preceptos.(...) cualquier modificación de cierta entidad de la Ley Hipotecaria y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por tener incidencia económica en el mercado hipotecario, que, a su vez, la tiene en la economía general, debería ser reconducida a este mismo título competencial sobrando, en consecuencia, cualesquiera otros, incluso los que cita la disposición final tercera de la Ley 1/2013.

La qüestió és en opinió de la Magistrada es si la norma recorreguda és o no materialment processal, extrem especialment rellevant pel fet que el recurs interposat contra la Llei 24/2015 , segons el tenor del acord del Consell de Ministres, és precisament per la vulneració de l'article 149.1.6. La conclusió és que la norma només és materialment processa, si impedeix l'execució d'una resolució judicial ferma:

"Enmarcado el Capítulo I de la Ley 1/2013 en la competencia del art. 149.1.6 CE, la extralimitación competencial que se achaca a la disposición adicional segunda del Decreto-Ley autonómico exige determinar si, a la vista de su contenido, estamos o no ante una norma materialmente procesal. Si así fuera, sería inconstitucional por carecer la Comunidad Autónoma de competencia para dictarla.

(...) la expropiación (prevista en la DA impugnada) si incide, impidiéndola, en la ejecución de una resolución judicial firme, no estamos ya ante la expropiación forzosa de una facultad del derecho de propiedad a la que se refieren los arts. 33.3 CE y el art. 149.1.18 CE, sino ante la regulación de la forma en que deben ejecutarse las resoluciones firmes, o mejor dicho, su inejecución (...)

(cuando) se trata de la regulación de una causa expropiandi establecida por la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia en materia de vivienda. Esta regulación no es, sin duda, materialmente procesal pues el proceso ha finalizado con la ejecución de la resolución judicial firme. La ley autonómica regula una causa expropiatoria que entiende necesaria para el ejercicio de su competencia en materia de vivienda. (...)



Es por ello que, en mi opinión, la inconstitucionalidad debía haberse limitado a los supuestos en los que se impide la ejecución del auto firme dictado por el Juez, pero no así a aquellos procesos iniciados antes de la entrada en vigor del Decreto-Ley autonómico, pero finalizados con el desalojo cuando se realiza la expropiación del derecho de uso.

Tot i això també es manifesta clarament oposada a la interpretació que fa la majoria de l'abast de l'article 149.1.13, en afirmar;

Mi discrepancia no se limita, únicamente, al encuadramiento competencial realizado por la sentencia de la que discrepo y que, como acabo de exponer, debería haber arrojado un resultado bien distinto. (...) No cabe afirmar, en mi opinión, que la sentencia haya errado al determinar el canon aplicable, reiterado en el fundamento jurídico 17, que recuerda que el Estado no puede incluir, con base en este título, una acción económica si no posee incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general y a reserva de que el uso que haga el Estado de esta atribución transversal, no agote el título competencial más específico que incumbe a la Comunidad Autónoma. Creo que la sentencia de la mayoría, lisa y llanamente, ha ignorado este canon al aplicarlo a la disposición adicional segunda del Decreto-Ley autonómico construyendo uno nuevo y a medida. Exactamente lo mismo que ocurrió en las SSTC 34/2013 de 14 de febrero, y 74/2014, de 8 de mayo, que tras identificar el canon que la doctrina constitucional había establecido para el art. 149.1.13 CE, y pretendiendo no modificarlo, llegaron, precisamente, a resultados que su correcta aplicación habría impedido. **Así, desde la STC 34/2013, de 14 de febrero, las bases de la planificación económica no son ya meros criterios o directrices de ordenación general con especial incidencia en la economía en general o en un sector económico concreto, sino que permiten regulaciones de materias concretas, dentro de cada sector, cuando éste y no la medida, tenga incidencia sobre la economía general, regulaciones tan pormenorizadas como sea necesario para cumplir el objetivo económico identificado por el Estado, vaciando con ello las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre el sector.** Así lo pusieron de manifiesto los votos particulares formulados a las Sentencias anteriormente citadas, a cuya argumentación ahora me remito.

Pero esta sentencia da un paso más (...) en modo alguno la competencia que asiste al Estado ex art. 149.1.13 CE puede servir, (desde luego nunca lo había hecho hasta la sentencia de la que discrepo), para atribuir al Estado una competencia exclusiva para regular de "modo uniforme", dicho sea con las palabras que utiliza la sentencia de la mayoría, la materia sobre la que incide la medida de ordenación económica, de manera que quede excluida cualquier posibilidad de regulación por parte de la Comunidad Autónoma, aunque no se oponga a la normativa del Estado ni la menoscabe. **Creo que el Título VIII de la Constitución no contiene una cláusula de cierre, según la cual, en época de crisis económica, el objetivo de paliar sus efectos justifique la modificación del alcance de los títulos competenciales estatales, en detrimento de los asumidos estatutariamente.**

En definitiva però, com que el que hores d'ara val és l'opinió de la majoria, la sentència entén que en exercici de la competència prevista a l'article 149.1.13 s'han adoptat dues



mesures ¹⁴⁹ amb les que l'Estat ha definit l'extensió de la intervenció pública de protecció de persones en situació de vulnerabilitat que considera compatible con el funcionament del mercat hipotecari i, a l'ensem, per evitar que el equilibri que jutja oportú faci fallida, impedeix que les CCAA en exercici de les seves competències pròpies adoptin disposicions que, amb el mateix objectiu de tutela, afectin de una manera més intensa al mercat hipotecari. El TC tanca el raonament de la manera següent: “En conclusión, las medidas estatales reseñadas, en tanto que determinan de un modo homogéneo para todo el Estado los sacrificios que se imponen a los acreedores hipotecarios para aliviar la situación de sus deudores, concurren de un modo principal a regular el mercado hipotecario en su conjunto y, al tratarse este de un subsector decisivo dentro del sector financiero, inciden directa y significativamente sobre la actividad económica general.”

L'argumentació del TC és que l'Estat emparat en l'article 149.1.13 té el monopoli del solució d'un problema que afecti a “un sector econòmic”, amb independència que com en aquest cas, la solució – al nostre parer parcial- és en exercici de la competència exclusiva estatal en matèria de dret processal – aspecte que ni es pondera en las sentència aprovada per la majoria. L'Estat decideix quin és el problema i quina és al solució i amb independència dels títols competencials específics que l'emparen, l'anàlisi de constitucionalitat es fa des del títol més genèric -l'article 149.1.13- i les CCAA no poden ni en exercici de competències pròpies ni exclusives segons els estatuts d'autonomia “menoscabar la plena efectividad de la competencia estatal prevenida en el art. 149.1.13 CE”, expropiant se en aquest cas en favor de l'Estat la competència en habitatge.. Per això creiem que la magistrada Encarna Roca, amb un punt d'ironia afirma:” Creo que el Título VIII de la Constitución no contiene una cláusula de cierre, según la cual, en época de crisis económica, el objetivo de paliar sus efectos justifique la modificación del alcance de los títulos competenciales estatales, en detrimento de los asumidos estatutariamente.”

¹⁴⁹ En concretaquestesdues “hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo”. Una segunda acción orientada a este objetivo se halla en la disposición adicional primera, que encomienda al Gobierno “que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurren las circunstancias previstas en el art. 1 de esta Ley. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se podrá valorar la ampliación del ámbito de cobertura del fondo social de viviendas a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el art. 1 de esta Ley”. Este Fondo se creó mediante Convenio firmado el 17 de enero de 2013 y la Comisión de Seguimiento y Coordinación del mismo, en reunión celebrada el día 9 de mayo de 2014, amplió las circunstancias que determinan los beneficiarios (...)



4.1.1.4. PRESCRIPCIONS I MESURES PREVISTES A LA LLEI DEL DRET A L'HABITATGE I ALS PLANS D'HABITATGE PER ATENDRE L'EMERGÈNCIA HABITACIONAL. EL DENOMINAT EIX SOCIAL DEL PLA D'HABITAGE DE CATALUNYA

Per donar resposta a aquest apartat cal examinar la LDHC i el Decret 75/2014, del pla al dret a l'habitatge, que posa l'accent en els programes socials, a diferència dels plans d'habitatge anteriors, que es basaven principalment en els programes de foment de l'habitatge protegit, tot i que com afirma l'Exposició de motius «no es volen oblidar les línies clàssiques d'actuació, ja que la regulació que es proposa té voluntat de permanència més enllà del període quadriennal habitual i, per tant, cal tenir vigents instruments que puguin servir en el moment en què canviï de tendència l'actual situació econòmica.» Cal advertir que aquestes mesures són d'aplicació conjunta amb els preceptes de la Llei 24/2015 no afectats per la suspensió de la per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 24 de maig de 2016

En el pla d'habitatge de Catalunya aprovat pel Decret 75/2014 l'eix social es concentra als programes socials d'habitatge: ajuts per al pagament de l'habitatge; la mediació per al lloguer social, els habitatges d'inserció com a formes d'accés de les persones que requereixen una especial atenció i tutela, i les actuacions socials en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana.

Els ajuts pel pagament per l'habitatge no són només el conjunt de les prestacions per al pagament del lloguer, que és una política iniciada en anteriors plans d'habitatge que podria considerar-se una mesura estructural, sinó també el sistema de prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer o de quotes d'amortització hipotecària en situacions especials i del sistema d'ajuts implícits per al cas de persones usuàries d'habitatges del parc públic de lloguer de la Generalitat de Catalunya. Aquestes dues modalitats d'ajuts al pagament de lloguer i també els habitatges d'inserció gestionats per entitats sense ànim de lucre i les actuacions socials en àrees de risc d'exclusió – un conjunt de subvencions que es convoquen per a associacions de veïns i entitats sens ànim de lucre–, configuren mesures de xoc contra l'exclusió residencial directament implementades per les AAPP o a través del tercer sector, en un àmbit d'actuació més propi dels serveis socials que del serveis responsables de les polítiques de foment de l'habitatge.

A) Xarxa de mediació per al lloguer social

L'article 69 LDHC regula la mediació social en el lloguer d'habitatges i ordena al departament competent en matèria d'habitatge que estableixi un sistema de concertació pública i privada per estimular els propietaris i els inversors privats a posar en el mercat de lloguer habitatges destinats a les persones i unitats de convivència amb dificultats de qualsevol ordre per accedir al mercat de l'habitatge. Es tracta de fet d'un sistema d'intermediació i no de mediació com examinarem en els apartats que dediquem específicament a l'activitat de mediació de els AAPP.



L'article 46 del Decret 244/2005 ja va crear el sistema de mediació en el mercat del lloguer social d'habitatge, amb el nom de Xarxa de Mediació per al Lloguer Social, per incrementar l'oferta de lloguer, amb l'objectiu de crear o donar suport, en col·laboració amb les administracions locals, borses d'habitatge de lloguer locals o supralocals, o d'entitats socials sense ànim de lucre especialitzades en mediació d'habitatge, que treballin per a l'arrendament d'habitatge a preus moderats. La LDHCt va afegir un objectiu que no preveu el Decret 244/2005, que és l'instrument principal en la llei perquè les borses disposin d'immobles, és a dir, estimular els propietaris i els inversors privats a incorporar habitatge en el mercat de lloguer d' habitatge.

Aquest estímul als propietaris està present en les normes de foment en matèria d'habitatge d'última generació, ja més de les ajudes fiscals a l'arrendament, es preveuen els ajuts públics a la promoció i oferta d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer, mesures per a fomentar l'arrendament del parc residencial desocupat i la possibilitat prevista en l'apartat 7 de l'article 17.2 LDHC que permet les cessions directes, a títol gratuït, i les alienacions directes de béns del patrimoni públic de sòl i d'habitatge, als promotors privats de habitatges i les entitats sense ànim de lucre dedicades a la promoció d'habitatges, que tinguin per objecte social i com a objecte de llur activitat efectiva la promoció d'habitatges de protecció oficial destinats a lloguer, la gestió i explotació d'aquest tipus d'habitatges en casos de constitució de dret de superfície o de concessió administrativa.

La denominada a la LDHC Xarxa de mediació per al lloguer social, està actualment regulada als articles 15 a 20 del Decret 75/2014 del Pla per al dret a l'habitatge, que en regula l'objecte, el procediment d'adjudicació dels habitatges del sistema de mediació per al lloguer social, les contraprestacions per als propietaris dels habitatges, la renda màxima a percebre, la reserva per a persones amb ingressos inferiors a 2,35 vegades l'indicador de la renda de suficiència de Catalunya i la cessió d'habitatges a l'Administració per destinar-los a lloguer social

D'acord amb l'article 69 LDHC, el sistema ha d'ésser gestionat per una xarxa de mediació social subvencionada pel Govern, que pot ésser integrada per administracions públiques locals, entitats sense ànim de lucre o agents vinculats amb l'habitatge que se subjectin a les condicions i al sistema de control que s'ha d'establir per reglament.¹⁵⁰

¹⁵⁰ D'acord amb l'article 16 del Decret 75/2014, el programa de mediació s'articula mitjançant les borses de mediació per al lloguer social que impulsen les administracions locals. *El conjunt d'aquestes borses de mediació per al lloguer social constitueix la Xarxa de mediació per al lloguer social* que dona cobertura als diversos àmbits territorials de Catalunya. Les administracions locals, mitjançant les borses de mediació per al lloguer social, actuen com a intermediadores entre les persones físiques o jurídiques propietàries i les llogateres, els donen confiança i garanteixen el cobrament i bon ús dels habitatges, negocien rendes de lloguer per sota del preu de mercat i cerquen el lloguer més adequat per a cada unitat de convivència que sol·licita l'habitatge.

Les administracions locals reben una aportació per cada contracte de lloguer que aconseguen mitjançant les borses de mediació per al lloguer social, i per cada any posterior al de la signatura del contracte de lloguer, en concepte de gestió. La quantia d'aquesta aportació es fixarà en el conveni a signar entre l'Administració local corresponent i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, en funció de les disponibilitats pressupostàries.

Amb l'objectiu d'incrementar el nombre d'habitatges destinats a lloguer social, els professionals inscrits en el Registre d'Agents Immobiliaris de Catalunya poden subministrar habitatges de propietat privada a la Xarxa de mediació, i rebre una subvenció per cada habitatge ofert i acceptat.



Els estímuls als propietaris i inversors, d'acord amb l'apartat 2 de l'article 69 LDHC , poden consistir en garanties i avals per al cobrament i en ajuts per a la posada en condicions d'habitabilitat, i, especialment, obtenir la cessió dels habitatges pels propietaris a l'Administració pública a canvi de garantir el seu manteniment i el cobrament dels lloguers.

En definitiva, es tracta d'obtenir arrendaments més assequibles pel mecanisme de les ajudes directes als propietaris per a la rehabilitació i de garantir-los el cobrament i el manteniment en bones condicions de l'immoble arrendat amb destinació a habitatge. Els beneficiaris han de complir els requisits personals, de renda i patrimonials previstos reglamentàriament (ara Decret 75/2014)

B) La Xarxa d'habitatges d'inserció social (XHIS),

D'acord amb l'article 3.i) de la LDHC l'habitatge d'inserció és aquella destinada a atendre persones que requereixen una atenció especial, a les quals se'ls cedeix en règim de lloguer o altres formes d'ocupació. Als efectes legals, no importa si és gestionat per administracions públiques o per entitats sense ànim de lucre. Es tracta d'un àmbit en què convergeixen les competències en matèria de serveis socials i d'habitatge.

La LDHC trasllada la responsabilitat per atendre aquests col·lectius a les entitats sense ànim de lucre i els serveis socials municipals. Per això, en l'apartat 1 de l'article 70 s'estableix que el Govern de Catalunya ha de vetllar perquè puguin disposar d'un volum d'habitatges d'inserció suficients per atendre les necessitats que es detectin a cada municipi, per a persones que requereixen una atenció especial i perquè duguin a terme les activitats i programes d'inserció social que això exigeixi.

La tècnica de foment que estableix la Llei és que, per part del departament competent en matèria d'habitatge, s'estableixin ajuts per a subvenir als costos de gestió dels habitatges d'inserció gestionats per entitats sense ànim de lucre o pels serveis socials municipals. Els habitatges tutelats podran ser de titularitat de l'entitat gestora, o que aquesta els hagi obtingut de cessió d'una institució pública o privada o d'un particular, o que les hagi llogat.

Els articles 22 a 25 del Decret 75/2014 regulen ara aquest habitatges que es destinen:

a) atendre persones que presenten problemes d'inserció i que requereixen una atenció especial (s'entén per persones que requereixen una atenció especial les persones que formen part dels col·lectius següents: les persones sense llar, les dones afectades per la violència masclista, les persones amb drogodependències, les persones amb trastorn mental, les persones perceptores de prestacions molt baixes, els joves tutelats i altres en

El procediment de selecció dels beneficiaris s'efectuarà amb la prèvia convocatòria pública mitjançant el sistema de concurrència competitiva pública, i la concessió de les subvencions es farà en funció de les disponibilitats pressupostàries



situacions anàlogues que requereixen una especial atenció, tutela o suport especialitzat),
i

b) atendre persones llogateres d'infrahabitatges o d'habitatges sobreocupats.

La gestió dels habitatges d'inserció s'articula mitjançant la Xarxa d'habitatges d'inserció social (XHIS), integrada per les entitats sense ànim de lucre que gestionen els habitatges d'inserció, que han de tenir com a finalitat social l'atenció a persones amb risc d'exclusió. Les entitats que formen part de la Xarxa d'habitatges d'inserció social tenen la consideració d'entitats gestores de programes públics de suport a l'habitatge, per a la qual cosa es poden acollir als beneficis fiscals que, si s'escau, els corresponguin.

Els ajuts a les entitats gestores d'habitatges d'inserció es determinen mitjançant un acord de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, al que s'adhereixen les entitats gestores, i en el qual s'estableixen el nombre d'objectius anuals d'habitatges a incloure en el sistema, el procediment de càlcul dels ajuts i la seva quantia en funció de les disponibilitats pressupostàries.

C) Els ajuts per al pagament de l'habitatge

L'article 72 LDHC intitulat *el sistema de prestacions per al pagament del lloguer, regula de fet el sistema ajuts per al pagament de l'habitatge* pel tal com l'apartat 2 estableix que el sistema és integrat per dos tipus de prestacions: a) Prestacions per al pagament del lloguer; b) Prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer o de quotes d'amortització hipotecària en situacions especials.

Per tant aquest sistema inclou els ajuts al pagament del lloguer, que són subvencions per ajudar a pagar el lloguer a arrendataris amb dificultats, amb la finalitat de prevenir l'exclusió social residencial. També inclou els ajuts personalitzats per garantir l'allotjament, que són ajudes puntuals, a fons perdut, que ofereix la Generalitat de Catalunya per ajudar a fer front a situacions extremes de dificultat de pagament de l'habitatge, bé sigui de lloguer, bé sigui de compra. Tenen com a objectiu evitar la pèrdua de l'habitatge que sigui la residència habitual de la persona sol·licitant i la seva família.

La finalitat del sistema d'establir un sistema de prestacions per al pagament de l'habitatge, de manera ordinària per fer front al pagament del lloguer per a les persones i les unitats de convivència residents a Catalunya amb ingressos baixos i moderats a les quals el cost de l'habitatge pot situar en risc d'exclusió social residencial o dificultar el procés d'inserció social.

Les prestacions per al pagament del lloguer tenen el caràcter de prestacions econòmiques de dret de concurrència i es regeixen supletòriament per la legislació vigent en matèria de prestacions socials de caràcter econòmic. Aquestes prestacions s'atorguen per un any i són prorrogables per anualitats successives en funció de les dotacions pressupostàries de cada exercici, mentre les persones beneficiàries mantinguin



les condicions d'elegibilitat. Aquestes prestacions són compatibles amb altres ajuts que els beneficiaris puguin rebre per conceptes diferents dels establerts per aquest article (article 72.3 LDHC).

Les prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer i de quotes d'amortització establertes tenen el caràcter de prestacions econòmiques d'urgència social, s'atorguen sense concurrència, sempre que es tingui l'informe favorable dels serveis socials d'atenció primària o especialitzada, i són compatibles amb d'altres ajuts i prestacions que els beneficiaris puguin rebre per conceptes diferents dels establerts per aquest article (article 72.4 LDHC)

Les prestacions a què es refereix aquest article es poden abonar directament a la persona beneficiària o indirectament, si s'estableix expressament, a la que presta un servei o a una altra persona. El pagament s'ha de fer expressament per mitjà d'una entitat financera, la qual resta obligada a retornar les quantitats aportades en excés i en dipòsit als comptes dels beneficiaris a partir del mes següent a la data d'extinció del dret de prestació (article 72 LDHC apartats 6 i 7).

El Decret 75/2014 habilita al conseller o consellera del departament competent en matèria d'habitatge per establir les condicions de les prestacions d'ajuts per al pagament de l'habitatge, la situació de necessitat a protegir, els requisits de la persona beneficiària, la quantia o forma d'establir la prestació, el caràcter i la forma de la prestació i les causes específiques d'extinció.

D) Actuacions socials en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana

Aquestes actuacions estan establertes a l'article 26 del Decret 75/2014 que preveu que en les àrees de risc d'exclusió social o amb degradació urbana (aquelles que es configuren en determinades poblacions amb una elevada problemàtica social i econòmica de les persones que hi resideixen, que comporten dificultats en les relacions veïnals i per a la cohesió dels barris) impulsar projectes i actuacions amb les finalitats següents:

- a) Mitjançar en la gestió de conflictes en comunitats de propietaris.
- b) Donar suport a les comunitats de propietaris per fer front a la morositat comunitària i a la reclamació de deutes.
- c) Mitjançar per al comportament cívic, el bon veïnatge, la cohesió social, la integració i la governança de comunitats.
- d) Evitar la degradació del parc d'habitatges i d'àrees urbanes.
- e) Evitar situacions d'ús anòmal de l'habitatge; com ara infrahabitatge, barraquisme, sobreocupacions, habitatges buits, ocupacions il·legals o d'assetjament immobiliari.
- f) Millorar els hàbits de consum per fomentar l'eficiència energètica i mitigar fenòmens com la pobresa energètica.
- g) Millorar la capacitat i l'apoderament de les entitats veïnals i de les comunitats de propietaris mitjançant formació, assessorament o qualsevol altre servei específic.
- h) Desenvolupar actuacions de dinamització i cohesió social en parcs d'habitatge social.
- i) Impulsar convenis o acords de col·laboració amb administracions locals per donar solucions a problemàtiques emergents i puntuals.



En funció de la disponibilitat pressupostària, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya pot aprovar convocatòries de subvencions per al desenvolupament de projectes i actuacions específiques. Els beneficiaris poden ser associacions de veïns o entitats sense ànim de lucre implantades en el territori de Catalunya.

E) Meses de valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials

El Decret 75/2014 regula les Meses de valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials als articles 73 a 75.

En primer lloc cal destacar la definició de situacions d'emergències econòmiques i socials: “ els casos de risc de pèrdua de l'habitatge imminent o de risc d'exclusió residencial i, en concret, les situacions de persones sense llar d'acord amb l'article 3.m) de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, les de dones que pateixen situacions de violència masclista, les de víctimes d'assetjament immobiliari, les persones amb discapacitats sobrevingudes, els canvis d'habitatge del mateix parc públic per necessitats econòmiques i socials, i els casos derivats d'entitats de la Xarxa d'habitatges d'inserció social o les demandes de les administracions locals en virtut de les disposicions dels articles 95.6 LDHC “ (article 75 decret 75/2014)

Les meses de valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials són òrgans col·legiats de les administracions locals o de les entitats públiques gestores dels habitatges i han de fer la proposta les adjudicacions directes d'habitatges, propietat o gestionats per administracions o entitats públiques, que tenen per objecte fer front a situacions d'emergència social. Aquesta atribució resulta del que disposa l'article 92.2 LDHC.” Per accedir a un habitatge amb protecció oficial s'ha d'estar inscrit en el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial. S'exceptuen d'aquest requisit les adjudicacions destinades a fer front a les situacions d'emergència en el marc de les prestacions que corresponen als serveis d'assistència i benestar socials”.

Finalment indicar que la Mesa de valoració d'emergències econòmiques i socials de Catalunya, com a òrgan col·legiat de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, és competent en la proposta d'adjudicació d'habitatges propietat o gestionats per la mateixa Agència, en casos d'emergència econòmica o social. A més, pot proposar l'adjudicació de qualsevol altre habitatge quan ho demanin altres propietaris d'habitatges protegits, amb aquesta finalitat. La Mesa de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, per emetre les seves propostes, es coordinarà amb altres meses d'àmbit local existents, amb els serveis socials municipals, i amb entitats socials que treballin en aquesta matèria al municipi, per trobar solucions conjuntes davant de situacions d'emergències econòmiques i socials (article 74 Decret 75/2014).



4.1.1.5 LES PERSONES SENSE LLAR

La problemàtica de les persones sense sostre o sense llar a nivell mundial ha estat posada en relleu en diverses ocasions per l'Organització de Nacions Unides. En l'àmbit europeu, la greu problemàtica de les persones sense sostre o sense llar ha estat abordada des de les institucions de la Unió Europea i des de les legislacions i polítiques públiques de diversos països membres.

En l'àmbit institucional, és destacable el Dictamen del Comitè de les Regions sobre "El problema dels sense sostre i l'habitatge", de l'any 1999. En el mateix es posa de relleu aquesta creixent problemàtica, connectada amb l'exclusió social i els problemes d'habitatge. En aquest Dictamen s'assenyala com "cal destacar que l'acció pública respecte als sense sostre en tots els països es basa principalment en una sèrie de mesures d'allotjament i acollida d'urgència, més que en una veritable estratègia per establir una política d'allotjament i integració social".

Així mateix, és destacable la declaració escrita 111/2007 del Parlament Europeu, sobre la fi de la situació de les persones sense llar instal·lades a la via pública, en la qual s'apel·la als estats membres de la Unió Europea perquè s'adoptin mesures a finalitat d'acabar el 2015 amb aquest fenomen, exigint l'establiment d'una definició del mateix, la recopilació de dades estadístiques fiables i l'elaboració de plans d'emergència d'hivern, en el marc d'una estratègia àmplia.

Diversos països europeus han abordat en els últims anys decididament el problema de les persones sense sostre, promovent legislacions que, en connexió amb el dret a l'habitatge, reconeixen drets d'accés a un allotjament a persones que es troben en aquesta situació. Destaquen en aquest sentit les legislacions anglesa, del País de Gal·les i escocesa, i la normativa francesa.

El Síndic de Greuges va publicar un informe extraordinari en 2005 sobre el fenomen sense llar a Catalunya, que recollia xifres d'acord amb les dades existents. En el cas de la ciutat de Barcelona, diverses organitzacions no governamentals que treballen en relació amb aquest problema assenyalen que cada dos dies una nova persona passa a engrossir la llista dels sense sostre. En l'informe esmentat del Síndic es posa en relleu com en el origen del fenomen sense llar ens trobem amb situacions de risc o vulnerabilitat de naturalesa múltiple: econòmica, institucional, de salut, psicològiques, familiars, que poden acabar convertint-se en "esdeveniments vitals estressants", sent la interacció de tots o alguns d'aquests factors la causa d'arribada a una situació sense llar. En qualsevol cas, l'informe destaca com el fenomen dels sense sostre no és una cosa aliena a la població "normalitzada", sinó que en els últims anys altres col·lectius com joves, dones, immigrants i persones qualificades i amb formació també s'han vist afectats per tal situació. El denominador comú és la manca d'habitatge i la precarietat personal i material en què viuen.

Des de la perspectiva, parcial sense dubte però imprescindible també, de l'habitatge, la situació legal prèvia a l'aprovació de la LDHC era, certament, deficient. La qüestió de l'allotjament dels sense sostre només s'aborda des de la perspectiva dels serveis socials, no de les prestacions en matèria d'habitatge. Davant d'aquest desert normatiu en aquest



àmbit, la LDHC va suposar una primera regulació legal des de la perspectiva dels articles 47 CE i 26 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. No obstant això, la Llei no se situa en la línia de les més modernes legislacions europees esmentades i, lluny d'establir concrets drets d'allotjament i correlatives obligacions exigibles judicialment, es limita a definir el fenomen i connectar-lo amb algunes previsions legals, com veurem a continuació .

Pel que fa a la definició del fenomen, l'article 3.i) defineix sense sostre com la situació de "falta manifesta d'un habitatge digne i adequat" per a la persona o unitat de convivència. Ara bé, aquesta definició no circumscriu la situació de sense sostre a la mera situació extrema de vida al carrer (encara que la inclou), sinó que s'amplia a altres supòsits, en la línia del concepte europeu en fase de construcció.

Durant els últims anys FEANTSA ha desenvolupat una tipologia europea per a la recollida de dades sobre la manca de llar i l'exclusió d'habitatge (Ethos). FEANTSA també ha elaborat una definició de manca de llar i l'exclusió social, per tal d'aplicar conceptes mesurables als contextos jurídic, físic i social de la manca de llar.¹⁵¹

¹⁵¹Definició conceptual de la falta de llar i exclusió de l'habitatge

CATEGORIA CONCEPTUAL	CONTEXTO FÍSICO	CONTEXTO SOCIAL	CONTEXTO JURÍDICO
Falta de techo	Sin morada (techo)	Sin espacio privado para las relaciones sociales	Sin derecho jurídico a un espacio para su propiedad exclusiva
Falla de vivienda	Se dispone de un lugar donde vivir	Sin espacio privado para las relaciones sociales	Sin derecho jurídico a un espacio para su propiedad exclusiva
Vivienda insegura (vivienda inadecuada)	Se dispone de un lugar donde vivir	Se dispone de espacio para las relaciones sociales	Sin seguridad de tenencia
Vivienda inadecuada (tenencia segura)	Morada inadecuada (morada no apta para habitar en ella)	Se dispone de espacio para las relaciones sociales	Se dispone de derecho y/o seguridad de tenencia
Vivienda inasequible	Por definir	Por definir	Por definir



Si observem la nota de peu de pàgina, l'article 3.m) de la Llei se situa en la línia d'aquests treballs d'àmbit europeu, en assenyalar que la manca manifesta d'habitatge digne i adequat pot consistir tant en viure al carrer (viure en un espai públic, a la intempèrie) com en no disposar d'un domicili (viure en un alberg per a gent sense llar de manera temporal, o en un alberg o refugi per a dones, o en allotjaments per a sol·licitants d'asil i immigrants o en institucions d'internament -com presons, centres de salut, etc.- o en allotjaments amb suport d'especialistes), o viure en "espais no aptes per a habitatge, d'acord amb el que estableix aquesta llei". Aquesta inclusió legal ens remet, obligadament, a una interpretació sistemàtica d'aquest article 3.m) amb els conceptes d'habitatge i infrahabitatge, ja vistos, de tal manera que la manca de cèdula d'habitabilitat, i pot o no aconseguir-se, fa d'un espai destinat a allotjament alguna cosa no considerable habitatge, sinó infrahabitatge, i, per tant, situa els seus ocupants a la situació legal de sense sostre.

No obstant això, la Llei afegeix a aquestes tres situacions altre requisit perquè una persona o unitat de convivència sigui considerada "sense llar": patir l'exclusió social efectiva a causa de barreres socials o de dificultats personals per a viure de manera autònoma.

Cal preguntar-se si la mera absència de recursos econòmics per disposar d'un allotjament digne cabria en tal fórmula, el que sembla possible.

Finalment, la Llei incorpora com supòsit d'absència de llar el de disposar d'un habitatge insegura, al que es refereix el precepte de la Llei assenyalant que tenen la consideració de sense llar les persones que són objecte d'un judici de desnonament motivat per la impossibilitat acreditada de poder satisfer el lloguer.

Partint d'aquesta definició, la Llei s'ocupa de nou dels sense sostre en el seu article 12.2.f), a propòsit de la necessitat que el Pla territorial sectorial de l'habitatge analitzi les dades demogràfiques bàsiques d'aquest fenomen; en l'article 14.5.a), exigint que els plans locals de l'habitatge analitzin la seva situació, i en l'article 95.4.b), que estableix que un dels casos de necessitat d'habitatge que s'ha d'acreditar per poder accedir al Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial és el supòsit de persona sense sostre, amb remissió a la regulació reglamentària corresponent.



4.1.1.6.-EL DRET A L'HABITATGE ENFRONT DE L'EXCLUSIÓ SOCIAL; ENTORN URBÀ ADEQUAT; COHESIÓ SOCIAL; SOLIDARITAT URBANA I MIXTURA SOCIAL, I ACTUACIONS DE SUPORT A L'HABITATGE EN LLOGUER

L'exposició de motius de la LDHC destaca des d'un primer moment que es pretén garantir el dret a l'habitatge, amb el benentès que aquest dret inclou l'entorn urbà en què s'inclou. D'aquesta sort són abundants les referències al fet que el “entorn urbà” en què s'integrin els habitatges sigui “digne i adequat” [article 2.c)] o la sostenibilitat i integració en l'entorn urbà (article 22.2). El planejament territorial i urbà ha d'atendre a l'equilibri territorial [article 2.g)] en la provisió d'habitatges destinats a polítiques socials, i especialment “a promoure la diversitat i cohesió socials als barris i sectors residencials de les ciutats i pobles com a garantia d'una adequada integració en l'entorn urbà” [article 2.h)], integració que es considera bàsica per “prevenir fenòmens de segregació, exclusió, discriminació o assetjament per raons socioeconòmiques, demogràfiques, de gènere, culturals, religioses o de qualsevol altre tipus”. Anàlogament, “garantir el dret dels habitants a gaudir de condicions de vida urbana i d'habitat que afavoreixi la cohesió social i per assegurar en cada nucli la coexistència de l'ús residencial amb altres usos i la diversitat de tipus d'habitatge” [article 16.d)]. Com a criteris vinculants per al planejament s'explicita que “les parcel·les edificables han de situar-se en continuïtat amb el teixit urbà i ha d'evitar-se que l'ordenació generi dispersió al territori i exclusió social” [article 16.2.d)]. Si l'habitatge està localitzat en un nucli de població es considera que és condició per a la realització de la cohesió social “que tingui un entorn urbanitzat, accessible per a totes les persones, independentment de la diversitat de capacitats funcionals, i equipat, en els termes i amb les condicions que estableixen la legislació i la planificació territorials i urbanístiques. Aquest entorn ha de fer possible la mobilitat, les relacions socials i laborals i l'accés als serveis bàsics per garantir l'efectivitat dels drets i els deures constitucionals i estatutaris” [article 3.n)]. Especial esment mereix la directriu que s'imposa al planejament de “procurar evitar que els àmbits o sectors residencials que es desenvolupin es configurin com a urbanitzacions amb elements que les voltin” [article 16.2.i)].

La sostenibilitat ambiental [article 3.o)] i l'ecoeficiència com a condicions exigibles als habitatges es proclamen en l'article 23.1, al mateix temps que la disposició addicional vintena preveu que el Govern haurà de crear un catàleg d'incentius a l'ecoeficiència per a noves i antics habitatges i dotar-ho d'un fons econòmic específic, i per atendre a la problemàtica de la sostenibilitat es preveu la creació d'un consell de qualitat, sostenibilitat i innovació en matèria d'habitatges (article 24 i disposició addicional vuitena).

Des dels plantejaments socials de la política d'habitatge, els tres conceptes vertebradors que informen la filosofia de la Llei i que directament o indirectament estan presents en la major part de l'articulat són els de cohesió social [articles 2.c), 3.n i 16.d)], solidaritat urbana (articles 73- 75)¹⁵² i mixtura social (articles 86, 100.3 i 101.5.a)].

¹⁵² La idea de *solidaritat* respon a la vinculació de l'habitatge amb l'entorn social, doncs, en definitiva, també en accedir a un habitatge s'està “fent ciutat”, ja que sense habitatges no hi ha possibilitat de generar vida cívica i participativa.



La cohesió social respon a la idea d'assegurar valors com la diversitat social sobre el territori per evitar la segregació espacial, o la mescla de l'ús residencial amb altres usos urbanístics i la mescla dels habitatges protegits amb les altres habitatges, tant en els nous desenvolupaments urbanístics com en els processos de renovació urbana (articles 3.n i 17.2).

La mixtura social pretén garantir el mateix principi des del punt de vista dels adjudicatariis dels habitatges protegits, a fi que “la composició final dels adjudicatariis sigui les més semblant a la de l'estructura social del municipi, districte o zona, tant pel que fa al nivell d'ingressos com al lloc de naixement, i que evitin la concentració excessiva de col·lectius que puguin posar la promoció en reg d'aïllament social” (article 100.3), criteri que deurà anàlogament observar-se para quan s'acudeixi al sistema excepcional del sorteig en l'adjudicació d'aquest tipus d'habitatges [article 101.5.a)].

La solidaritat urbana (article 73) constitueix l'expressió programàtica per a l'efectivitat del dret a l'habitatge en tot el territori de Catalunya.

Des del punt de vista de la personalització de les prestacions que integren el dret a l'habitatge, la lluita contra l'exclusió social residencial s'erigeix en el paradigma de les diferents mesures positives dissenyades per evitar aquesta pràctica, al punt que és el terme sociològic més reiterat al llarg de l'articulat (articles 14.3, 68.2, 72.1 i 86.1).

Complementàriament, l'articulat de la Llei pren en consideració moltes situacions de protecció a favor de desfavorits, oferint un complet panorama de la realitat social afectada pel problema de la renda: col·lectius vulnerables (article 2.1); col·lectius que sofreixin exclusió o risc d'exclusió [article 2.1.g)]; joves majors d'edat empadronats amb els seus pares, dones víctimes de la violència de gènere, immigrants, població discapacitada [article 12.2.f)]; persones sense llar [articles 3.m), 70.2 i 95.1)], comprensiva dels quals manquen d'habitatge, sense domicili, viuen al carrer o en un espai no apte i sofreixen exclusió social efectiva a causa de barreres socials o a dificultats personals per viure de forma autònoma, així com els que han estat objecte d'un procés de desnonament –per impossibilitat de satisfer el lloguer–, persones de mobilitat reduïda (article 22.3); tercera edat (article 69.5); dones en situació de violència o que estan sent objecte de la mateixa (article 99.5); rols de gènere (articles 23 i 24.4); mobilitat laboral [article 95.c)]; conductes discriminatòries en l'accés a l'habitatge (article 2.1); evitació d'expulsió d'ocupants o altres processos especulatiu (article 15); no sofrir assetjament immobiliari (article 45.1), o discriminació directa o indirecta o assetjament (article 45.1), etc.



4.1.1.7.-EMERGÈNCIA HABITACIONAL I DESOCUPACIÓ PERMANENT, SOBREOCUPACIÓ I INFRAHABITATGE

No existeix un esment en la llei del dret a l'habitatge a l'emergència habitacional, encara que en el nostre ordenament han existit normes que s'han referit a la “emergència” o “emergència social” en relació als habitatges (la primera paraula, en l'art. 92.2 LDHC; la segona referència ha estat inclosa en ocasions en plans d'habitatge estatals i catalans). Després de la LDHC, la Llei 24/2015, a la que ja ens hem referit i examinat ha incorporat ja en el seu títol aquest concepte.

L'article 41 LDHC delimita tres utilitzacions anòmales d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges, per les quals la Llei estableix conseqüències molt diverses i que per acreditar la seva concurrència habilita concrets mitjans. Les utilitzacions anòmales contemplades en l'article 41 són: la desocupació permanent, definida per l'article 3.d); la sobreocupació, definida per l'article 3.i), i la infrahabitatge, definida per l'article 3.f).

En els tres casos els articles 42, 43 i 44 estableixen que s'han d'aprovar programes d'inspecció per evitar les situacions de desocupació permanent i de sobreocupació, i que immobles en situació d'infrahabitatge siguin venuts, llogats o cedits com a habitatges. Aquest extrem ha estat qualificat d'especial rellevància pel Consell Consultiu de la Generalitat en el seu Dictamen sobre el Projecte de Llei, número 282 de 2007, en el qual afirma que a aquests efectes, i amb la finalitat de salvaguardar la igualtat de tracte dels ciutadans que desenvolupen o es troben en les esmentades utilitzacions o situacions anòmales, el Projecte de Llei preveu la necessitat d'aprovar programis d'inspecció [...]; és a dir, normes de caràcter general que garanteixin l'actuació objectiva i imparcial de l'Administració en la seva activitat inspectora o de comprovació.

Segueix dient que aquest tipus de normes planificadores, segons ha destacat la doctrina jurídic-administrativa alemanya, són de gran importància per garantir des de la Llei la igualtat de tracte en la seva posterior aplicació, raó per la qual les lleis han de disposar la seva existència quan es preveu una activitat inspectora de l'Administració respecte del compliment de deures de caràcter general (a títol d'exemple, article 116 LGT).

Aquestes normes constitueixen el principal àmbit d'aplicació de la doctrina de l'autovinculació de l'Administració (*Selbstbindung der Verwaltung*) amb fonament en el principi constitucional d'igualtat (article 3.1 de la Llei Fonamental de Bonn), utilitzada per la jurisprudència per al control de la discrecionalitat administrativa, i que posa en relleu l'eficàcia externa d'aquestes normes administratives i la decisiva influència de les disposicions administratives internes sobre l'àmbit jurídic del ciutadà.

4.1.1.7.1.-Els habitatges desocupats permanentment

L'article 3.d) estableix que l'habitatge buit és l'habitatge que queda desocupada permanentment, sense causa justificada, *per un termini de més de dos anys*, que ha d'explicar-se a partir del moment en el qual l'Administració notifica la inclusió en el cens d'habitatges desocupats elaborat per a cada àrea de forta i acreditada demanda residencial (article 12.6 LDHC).



A aquest efecte, són causes justificades, diu el precepte, el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandó de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. No ha d'entendre's del tenor del precepte que les úniques causes justificades siguin aquestes, sinó que aquestes ho són en tot cas.

La delimitació negativa del concepte de l'habitatge buit obliga a excloure, en el règim previst en la LDHC, els immobles que constitueixen la segona residència del titular, això és, els immobles directament utilitzats pel seu titular i els seus familiars en determinat períodes de l'any, com en vacances o caps de setmana.¹⁵³ És a dir, la que es defineix en la LDHC com a habitatge secundari o de segona residència, per ser utilitzada de manera intermitent o en estades temporals.

En fi, es pretén desenvolupar aquí un tema, ja tractat més amunt, que ha portat en els darrers anys a una activitat creixent dels municipis catalans reaccionant contra l'habitatge buit i imposant multes coercitives per fer respectar les ordres d'ocupació d'habitatges buits, les quals han donat lloc ja a nombrosos litigis, la major resolta en favor dels Ajuntaments en el moment de redactar aquestes línies¹⁵⁴. El que ja ha quedat clar és tant la possibilitat legal com l'obligació jurídica de reaccionar des dels ajuntaments contra l'habitatge buit, seguint els requisits establerts a l'art. 42 de la LDH i la importància de construir una *disciplina en matèria d'habitatge* igual que s'ha fet històricament en molts sectors, com ara l'urbanisme sense anar més lluny.

4.1.1.7.2.-Els mitjans de prova per a la detecció de la desocupació permanent, la sobreocupació i la infrahabitatge

L'article 41 LDHC regula els mitjans de prova de la desocupació permanent, la sobreocupació i la infrahabitatge. Algun d'aquests mitjans de prova no podrà utilitzar-se a l'empara de l'indicat precepte en altres situacions, a pesar que, des d'un punt de vista semàntic i en la realitat, també són utilitzacions anòmales. Per exemple, no destinar un habitatge protegit a habitatge habitual o permanent o cedir el seu ús total o parcial a tercers o alterar les condicions d'habitabilitat d'un habitatge fins a provocar la ineficàcia sobrevinguda de la cèdula d'habitabilitat. Aquesta qüestió fa de difícil comprensió la ubicació sistemàtica de l'article 41.2 LDHC, i potser hagués estat més lògic que els mitjans de prova s'haguessin incorporat en l'article 108, que regula la inspecció, i haver previst una habilitació legal per conèixer dels consums de serveis, i altres dades de caràcter personal protegits, en un marc més general.

¹⁵³ La proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell, relatiu als censos de població i habitatge (presentada per la Comissió) Brussel·les, 23.2.2007, COM (2007) 69 final, 2007/0032 (COD), que estableix normes comunes per a la presentació desenal de dades exhaustives sobre població i habitatge, defineix la "residència habitual" com el lloc en què una persona passa normalment el període diari de descans, independentment d'absències temporals amb finalitats d'oci, vacances, visites a amics o parents, negocis, tractament mèdic o pelegrinatge religiós, o, de no disposar-se d'aquesta dada, el lloc de residència legal o declarat.

¹⁵⁴ Una anàlisi d'aquesta jurisprudència a data abril de 2016 a: <https://eapc-rmdp.blog.gencat.cat/2016/05/25/lesfondament-dun-mite-lhabitatge-com-a-dret-subjectiu-en-el-marc-dun-servei-dinteres-general-i-de-la-funcio-social-de-la-propietat-josep-m-molto-i-juli/>



L'article 41 LDHC estableix que en la detecció d'utilitzacions i situacions anòmales dels habitatges, han de tenir-se en compte especialment:

- a) Les declaracions o actes propis del titular o la titular de l'habitatge o de l'immoble.
- b) Les declaracions i comprovacions del personal al servei de les administracions públiques que té atribuïdes les funcions d'inspecció en aquesta matèria i dels agents de l'autoritat en general.
- c) La negativa injustificada del titular o la titular de l'habitatge o de l'immoble a facilitar les comprovacions de l'Administració si no existeix causa versemblant que la fonamenti i si, a més, consten altres indicis de falta d'ocupació.
- d) Els anuncis publicitaris.

Aquests mitjans de prova, que es poden aplicar a qualsevol àmbit de la LDHC, s'utilitzen en aquest precepte de la Llei per detectar la utilització o situació anòma, i l'article 41 afegeix que a l'efecte de comprovació, de forma justificada i aplicant criteris de ponderació en l'elecció del mitjà probatori, l'administració competent pot sol·licitar informació relativa a les dades del Padró d'habitants i d'altres registres públics de residents o ocupants i als consums anormals d'aigua, gas i electricitat. Conclou que, per a aquesta finalitat, els responsables dels registres públics i les companyies subministradores han de facilitar les dades requerides.

En relació amb la comunicació de dades del Padró, no eren necessàries tantes cauteles, atès que el seu règim jurídic està previst en la LBRL. La cessió o comunicació de les seves dades a altres administracions públiques, ha de produir-se en els termes de l'article 16.3 de la Llei 7/1985, i prèvia avaluació de la concurrència de tots els requisits (*sobre exercici de competències i exclusivament per a assumptes en què la residència o el domicili siguin dades rellevants*), sempre en referència a, com a màxim, un grup determinat de persones (no caben les *cessions massives*) i només de les dades personals que siguin necessaris per atendre la sol·licitud de l'Administració peticionària.¹⁵⁵ És cert que fins a l'actual redacció de l'article 16.3 LBRL la qüestió va ser molt controvertida i van ser succeint-se opinions doctrinals divergents, pronunciaments jurisprudencials diversos (d'entre els quals destaca la STS del 12 de novembre de 1996, repertori Aranzadi 7942) i, fins i tot, una resolució conjunta de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri de les Administracions Públiques, de 25 de març de 1998, relativa a *Instruccions tècniques sobre cessió de dades del padró municipal*.

Tota aquesta regulació acredita els drets en joc en l'àmbit de la inspecció d'habitatge: la protecció de dades de caràcter personal i la inviolabilitat del domicili.

Cal advertir que l'habilitació legal expressa per obtenir les dades, encara que sigui genèrica, és determinant en matèria de l'accés a dades personals protegides. Això ho acredita, per exemple, l'Informe jurídic 121/2008 del Gabinet Jurídic de l'Agència Espanyola de Protecció Dades (accessible des de la pàgina web de l'agència). L'assumpte sotmès a la seva consideració es refereix a si és possible comunicar dades tals com les nòmines o parteix metge d'aptitud dels treballadors a la Inspecció de Treball. L'Informe examina l'article 11 de la Llei 42/1997, de 14 de novembre,

¹⁵⁵ Les dues últimes precisiones suposen exigències derivades del principi de qualitat de les dades ("adequats, pertinents i no excessius", LOPD, article 4.2).



reguladora de la Inspecció de Treball, per determinar l'abast de les facultats d'inspecció atribuïdes per llei, i conclou que de l'establert en el precepte es desprèn que la comunicació de les dades requerides es troba emparada en una norma amb rang de llei, i això permet que es realitzi la comunicació, d'acord amb el que es disposa en l'article 11.2.a) de la Llei orgànica 15/1999, sempre que es respectin els límits establerts en l'article 4 de la citada Llei orgànica.

Es troba a faltar per això en la LDHC que, a l'empara de l'article 11.2.a) de la Llei orgànica 15/1999, formuli una habilitació expressa per obtenir les dades que es troben en fitxers informatitzats i en expedients administratius conclusos o en tràmit, imprescindibles per garantir el compliment dels deures, la correcta satisfacció dels drets i dels interessos que tutela la LDHC, en la forma que es planteja, per exemple, en la legislació específica que hem citat, per a la Inspecció Treball i Seguretat Social, "a la qual tota persona natural o jurídica estarà obligada a proporcionar tota classe de dades, antecedents o informació amb transcendència en els comesos inspectors, sempre que es dedueixin de les seves relacions econòmiques, professionals, empresarials o financeres amb tercers subjectes a l'acció inspectora, quan a això sigui requerida en forma". Molt més quan l'article 108 LDHC atribueix la condició d'agent de l'autoritat al personal tècnic al servei de les administracions públiques competents, al que s'encomani expressament l'exercici de les tasques d'inspecció en matèria d'habitatge i els habilita para poden realitzar totes les actuacions imprescindibles per comprovar el compliment de la Llei.

La tipificació en la LDHC, com a infracció greu, denegarse a subministrar dades a l'Administració o obstruir o no facilitar les funcions d'informació, control o inspecció, en l'exercici de les competències establertes per la present Llei, no resol la qüestió pel fet que només estaran obligats els tercers a transmetre les dades, siguin ens públics o privats, en els termes i amb les limitacions previstes en la Llei orgànica 15/1999.

En tant que sigui precisa l'entrada en un domicili, en la sol·licitud d'autorització s'haurà d'identificar de la forma més precisa possible el local o recinte que es pretengui inspeccionar, justificant els indicis que facin sospitar de la conducta reprovada en la LDHC, la necessitat de l'entrada al domicili per acreditar els fets, la identificació del funcionari que dirigirà la inspecció, així com el nombre de persones que hagin d'acompanyar-li. El quant al control que efectua el jutge, en totes les sentències del Tribunal Constitucional s'afirma que el coneixement del jutge competent és d'abast limitat [...] el control de legalitat que realitza el jutge competent és un control de legalitat *primera facie* de determinats aspectes de l'actuació administrativa, molt diferent als termes d'exhaustivitat que ha de dur a terme la jurisdicció contenciós-administrativa en el recurs jurisdiccional. Una vegada realitzada la inspecció, s'estendrà acta de les actuacions realitzades i s'eleva a còpia autèntica a l'òrgan judicial que hagi atorgat l'autorització de l'entrada

4.1.1.7.3.-Conseqüències de la detecció d'utilitzacions i situacions anòmales dels habitatges

L'article 41.3 LDHC estableix que l'administració competent, si té constància que un habitatge o un edifici d'habitatges s'utilitza de forma anòmalament o un immoble es troba en



situació anòmala (a saber, està sobreocupada, desocupada permanentment o en situació d'infrahabitatge) ha d'obrir l'oportú expedient administratiu per realitzar els actes d'instrucció necessaris per determinar, conèixer i comprovar els fets sobre els quals ha de dictar la resolució.

Per determinar què administració és la competent, cal determinar en quin procediment i en relació a quina resolució es pondera la utilització anòmala de l'habitatge o edifici d'habitatges, com a conseqüència que l'article 41 es limita a facilitar l'actuació inspectora i l'activitat probatòria.

Les múltiples resolucions al fet que es refereix el precepte determinaran la competència per dur a terme l'actuació probatòria i els límits de les actuacions probatòries que es propugnen, en tant que poden afectar a drets diversos. Ha de determinar-se, al seu torn, si s'inicien les diligències prèvies o pròpiament el procediment específic per adoptar al resolució, en el qual es poden dictar mesures cautelars o provisionals.

Així, en les situacions en què s'acredita la utilització anòmala de l'habitatge, es poden adoptar, segons el cas, les resolucions o mesures provisionals següents:

–La declaració d'infrahabitatge, que d'acord amb l'apartat 3 de l'article 44, ha d'acordar-se, prèvia tramitació de l'expedient contradictori, i que pot inscriure's en el Registre de la Propietat. Aquesta declaració si implica una prohibició de disposar de l'habitatge en els termes de l'apartat 1, té el mateix règim legal que les establertes per l'article 26.1 de la Llei hipotecària de l'Estat, i ha de fer-se constar en el Registre de la Propietat d'acord amb el que estableixi la norma sectorial aplicable.

–La sanció i, si escau, la mesura cautelar que correspongui, per les diverses infraccions que poguessin cometre's al fil dels usos anòmals de l'habitatge. Per exemple i, entre unes altres, les següents: vulnerar les normes d'habitabilitat de la Generalitat o la normativa tècnica d'obligat compliment; transmetre, llogar o cedir l'ús d'habitatges que no compleixen les condicions d'habitabilitat; incomplir el deure conservació i rehabilitació, prestar subministraments d'aigua, gas, electricitat o altres energies alternatives si no s'ha obtingut la cèdula d'habitabilitat; negar-se a subministrar dades a l'Administració o obstructir o no facilitar les funcions d'informació, control o inspecció, en l'exercici de les competències establertes per la present Llei; no disposar del certificat d'inspecció de l'edifici en els supòsits en què sigui exigible; promoure la sobreocupació d'un habitatge o destinar un habitatge a ús no residencial sense disposar de l'oportuna autorització. S'adverteix la possibilitat que en matèria d'utilització anòmala dels habitatges uns mateixos fets poden constituir conductes tipificades com a infraccions diferents (per exemple, exigir el pagament per ocupar en condicions que limitin l'amuntegament un habitatge que no compleix les condicions d'habitabilitat, pot tipificar-se com promoure la sobreocupació i cedir l'ús d'habitatges que no compleixen les condicions d'habitabilitat).

–L'ordre d'execució d'obres i dels canvis, reparacions, adequacions o cessament d'ús que siguin precisos, especialment el cessament d'ús en els supòsits de sobreocupació sense existir llaços familiars o la situació d'infrahabitatge, o alternativament la ordre de desallotjament i la de clausura dels habitatges.

–La declaració d'àrees de tempteig i retracto o d'àrees de conservació i rehabilitació a les zones amb alta concentració d'habitatges desocupats o d'infrahabitatge.



- La mesura cautelar de precintat el local.
- La mesura cautelar d'interrompre els subministraments d'energia elèctrica, aigua o gas als espais que siguin objecte d'utilització il·legal.

No existeix, doncs, una competència atribuïda en matèria de la utilització anòmla per sobreocupació, desocupació permanent i situació d'infrahabitatge, sinó competències per adoptar resolucions que són conseqüència d'aquestes situacions, per la qual cosa hem de remetre'ns, excepte el que es dirà als apartats següents, als capítols que tracten de l'incompliment de la funció social de la propietat, la qualitat el patrimoni immobiliari, el deure conservació i rehabilitació i el règim sancionador.

4.1.1.7.4.-La sobreocupació com a utilització anòmla d'una vivienda o d'un edifici d'habitatges. Actuacions d'intervenció per a la conservació i rehabilitació dels habitatges sobreocupats i del seu entorn i les actuacions de prevenció i foment

La sobreocupació és un fenomen lligat, com hem dit, als fenòmens migratoris que generen l'existència de col·lectius de persones que resideixen amuntegats en habitatges objecte d'explotació econòmica il·legal i a les ocupacions per col·lectius caracteritzats, bé per la pobresa, bé per tenir singulars concepcions culturals de la família. En qualsevol d'aquests supòsits, la clausura d'immobles i l'elenc de mesures legals que permetre reprimir la sobreocupació no solucionen les necessitats d'habitatge i els conflictes socials que l'expliquen.

Per això, la LDHC projecta sobre aquests habitatges molts de les tècniques que preveu al llarg del seu articulat per a la conservació i rehabilitació del patrimoni immobiliari residencial i les tècniques de foment en matèria d'habitatge.

Entre les primeres, l'article 43 LDHC preveu:

a) Que en el cas de zones amb una alta concentració d'habitatges sobreocupats, les administracions competents poden delimitar-les i declarar àrees de tempteig i retracto, d'acord amb l'establert per l'article 15, i poden declarar-les àrees de conservació i rehabilitació, d'acord amb l'establert pels articles 36 i 37. El contingut, el procediment i la competència per actuar no es modifiquen en l'àmbit de la sobreocupació, i hem de remetre'ns als capítols corresponents en els quals s'examinen les àrees de tempteig i retracto i les de conservació i rehabilitació.

b) Que si cal restituir l'estat d'habitabilitat exigible dels habitatges sobreocupats, l'Administració local, directament o amb el suport de la Generalitat, pot executar subsidiàriament les obres de reparació necessàries. En aquest cas, hem de remetre'ns al capítol de conservació i rehabilitació del patrimoni immobiliari residencial, amb l'advertiment que l'article 43 només afegeix, al règim general de les ordres d'execució d'obres i els canvis, reparacions, adequacions o cessament d'ús que siguin precisos per garantir el compliment del deure conservació i rehabilitació, que la Generalitat pot *recolzar* als ens locals per executar-les subsidiàriament. No es comprèn el tipus de suport al fet que es refereix, atès que l'article 38 LDHC atribueix indistintament la competència al a Generalitat i als ens locals, per fer complir els deures establerts pel present títol III, que regula la qualitat del parc immobiliari, mitjançant les ordres



d'execució a les quals he fet referència i la seva execució forçosa per mitjà de la imposició de multes coercitives i l'execució subsidiària. Al seu torn, l'execució subsidiària, si l'immoble té la condició de domicili, precisarà autorització judicial, quan s'oposi el propietari o el titular del dret real o personal d'ús.

Entre les mesures de foment, l'article 43 LDHC fa una remissió genèrica (“les administracions públiques han de preveure les mesures adequades per acollir a les persones afectades per aquesta circumstància en la mesura en què puguin i els recursos disponibles ho permetin”) i concreta: a) la necessitat d'establir els pertinents programes i acords de cooperació i col·laboració amb els serveis d'atenció social competents, i b) utilitzar la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social (article 69 LDHC)

4.1.1.7.5.-La tensió, en els supòsits de sobreocupació, entre propietaris, arrendataris i ocupants

La vulneració de la prohibició de sobreocupar els habitatges es pot dur a terme pels propietaris o per tercers usuaris. Ja vam fer esment a aquest extrem (el deure conservació i rehabilitació: l'exigibilitat al propietari i als usuaris, en el capítol relatiu a la conservació i rehabilitació del parc immobiliari).

La qüestió es planteja en l'àmbit civil en el si de les relacions contractuals regulades per la LAU 1994 i respecte als arrendataris d'immobles en règim de propietat horitzontal que realitzen activitats prohibides. Això justifica que la disposició addicional onzena LDHC 2007 estableixi:

“El Govern ha d'impulsar les actuacions necessàries perquè l'Administració de l'Estat modifiqui la Llei de l'Estat 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, per agilitar els processos de desnonament en casos d'inquilins responsables de situacions de sobreocupació d'habitatges, existeixin o no subarrendamentsinconsentits”

En la mateixa línia d'imputar les responsabilitats derivades de la sobreocupació a qui efectivament li correspongui, l'article 43.4 LDHC estableix que a l'efecte d'eradicar la sobreocupació, actuar en l'àmbit sancionador i emprendre accions correctores de la situació, “els propietaris d'habitatges presumptament sobreocupats poden sol·licitar l'ajuda de l'administració competent”, la qual pot obtenir del Padró d'habitants la informació pertinent sobre les persones empadronades. Amb això es tracta de permetre la defensa dels propietaris en els procediments administratiu que se segueixin i autoritzar mitjançant llei la cessió de dades del Padró a particulars perquè aquests els puguin utilitzar en l'erradicació de la sobreocupació (i una forma és exercir accions civils de resolució de contractes d'arrendament en habitatges, en les quals l'arrendatari la promou).

4.1.1.7.5.- Les mesures sancionadores per sobreocupació

L'article 43 estableix que la constatació de situacions de sobreocupació pot suposar la imposició als responsables de les sancions establertes per la present Llei i, en tot cas, ha



de donar-se audiència prèvia al propietari o propietària si s'acredita que ha consentit expressament la sobreocupació.

En realitat, el propietari és un interessat necessari en el sentit de l'article 31.1.b) LRJPAC (els que, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin resultar afectats per la decisió que en el mateix s'adopti), pel fet que la sobreocupació és un incompliment del deure conservació i rehabilitació que es defineix, en l'article 30 LDHC, per referència als propietaris ("Els propietaris dels immobles l'ús principal dels quals sigui residencial han de conservar-los i rehabilitar-los de manera que sempre estiguin en condicions d'ús efectiu i adequat, d'acord amb l'establert per la present llei i la normativa d'ordenació de l'edificació, del patrimoni cultural i arquitectònic, de protecció del medi ambient, del paisatge i d'urbanisme.").

Quant a la seva responsabilitat, es regirà per les regles generals del Dret punitiu, sent irrellevant per a la seva aplicació l'esment que fa l'article 47 al fet d'haver consentit (una altra cosa seria tipificar aquesta conducta com a infracció). Serà responsable o no en concepte d'autor per accions o omissions pròpies, per inducció directa o per cooperació necessària o en concepte de còmplice i, en tot cas, per accions i omissions doloses o imprudents que li siguin imputables. A aquest règim general, que resulta del Codi Penal, cal afegir les singularitats del dret administratiu sancionador en relació amb la responsabilitat de les persones jurídiques (article 130 LRJPAC).

El règim sancionador de propietaris, arrendataris i usuaris en la sobreocupació d'habitatges, al marge de les qüestions civils que susciti, es concreta a través de la tipificació d'infraccions i sancions per vulneració de la prohibició de sobreocupar i per incompliment del deure conservació i rehabilitació (la sobreocupació és una forma d'incompliment d'aquest haver de). Així, l'article 123 LDHC 2007, quan defineix les infraccions molt greus en matèria de qualitat del parc immobiliari, a més de tipificar l'incompliment del deure conservació i rehabilitació, quan comporti un risc per a la seguretat de les persones o un incompliment d'un programa previ de rehabilitació forçosa, tipifica com molt greus conductes que pot portar a terme un ocupant, legítim o no, segons el cas. En concret, les infraccions dels apartats de l'article 123.1 següents: a)

Vulnerar les normes d'habitabilitat de la Generalitat o la normativa tècnica d'obligat compliment, si la vulneració afecta a la seguretat dels edificis o habitatges. b) Transmetre, llogar o cedir l'ús d'habitatges que no compleixen les condicions bàsiques de qualitat relatives a la seguretat. c) Transmetre, llogar o cedir l'ús com a habitatges d'immobles que no poden obtenir la cèdula d'habitabilitat. [...]; i) Ser promotor i responsable de la sobreocupació d'un habitatge que posi en risc la seguretat de les persones. j) Explotar econòmicament immobles considerats infrahabitatges en els termes establerts per la present llei. k) Dedicar un allotjament turístic a ús com a habitatge, excepte en la modalitat de turisme rural. El mateix succeeix amb les infraccions greus i lleus.

De tot això es deriva la possibilitat d'usar les diferents mesures punitives previstes en la Llei i en la legislació administrativa general per garantir el compliment del deure conservació i rehabilitació i evitar la sobreocupació no només als propietaris, sinó també als arrendataris i usuaris quan incompleixin aspectes d'aquest haver de que els



són exigibles, i això comporta la corresponent tipificació de conductes com a infraccions.

4.1.1.7.6.-La infrahabitatge com a utilització anòmla d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges

L'infrahabitatge és un fenomen lligat principalment amb la pobresa, però no només amb ella, si s'inclou únicament com tal els habitatges que no poden obtenir la cèdula d'habitabilitat o, dit d'una altra manera, que no poden destinar-se a habitatge. No ha d'oblidar-se que s'han introduït immobles al mercat residencial, que no són ocupats pel col·lectiu de pobres i que no poden ser destinats a habitatge per no ser possible que obtinguin la cèdula d'habitabilitat o perquè des de la perspectiva urbanística l'ús residencial està prohibit (per exemple, antics baixos comercials que es destinen a habitatge o indústries que es divideixen en *lofts*). Tot això explica que la LDHC projecti en la regulació de la infrahabitatge les tècniques de foment i de rehabilitació i conservació, però que centri especialment la seva atenció a evitar que immobles en situació d'infrahabitatge siguin venuts, llogats o cedits com a habitatges.

L'article 44 LDHC, igual que l'article 43, preveu que per a les zones amb una alta concentració d'infrahabitatges les administracions competents poden delimitar-les i declarar les àrees de conservació i rehabilitació, d'acord amb l'establert pels articles 36 i 37. En relació amb les mesures de foment fa una remissió genèrica: "Les administracions competents han d'impulsar polítiques orientades a eradicar les situacions d'infrahabitatge", i "En les actuacions per a la correcció de situacions d'infrahabitatge, les administracions públiques han de preveure les mesures adequades per acollir a les persones que ocupen aquests immobles amb contractes de lloguer o amb cessió d'ús. A tal fi, han d'establir els pertinents programes i acords de cooperació i col·laboració amb els serveis d'atenció social competents".

La regulació de major transcendència és la relativa a la declaració d'infrahabitatge que ha d'acordar-se, prèvia tramitació de l'expedient contradictori. Aquesta declaració pot inscriure's en el Registre de la Propietat i si implica una prohibició de disposar de l'habitatge, té el mateix règim legal que les establertes per l'article 26.1 de la Llei hipotecària de l'Estat, i ha de fer-se constar en el Registre de la Propietat.



4.1.2.-LA PERSPECTIVA DE LA MEDIACIÓ EN RELACIÓ A PREVENIR I ATENDRE L'EMERGÈNCIA HABITACIONAL

4.1.2.1.- PLANTEJAMENT: L'EXISTÈNCIA DEL SERVEI PÚBLIC DE MEDIACIÓ EN L'ÀMBIT DE L'EXECUCIÓ HIPOTECÀRIA I EL SOBREENDEUTAMENT ÉS UNA OBLIGACIÓ LEGAL

L'article 72 del decret 75/2014 reitera la regulació del servei d'Ofideute i estableix que el servei d'assessorament sobre el deute hipotecari conegut amb la denominació d'Ofideute té com a finalitat donar suport i assessorament a les famílies amb problemes de pagament dels préstecs hipotecaris dels seus habitatges habituals i permanents, amb la finalitat de negociar una opció que permeti evitar l'exclusió residencial.

El servei d'Ofideute és gestionat directament per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya o mitjançant un conveni de col·laboració amb les administracions locals, juntament amb aquestes i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya coordina el servei facilitant la formació, l'eina informàtica, la metodologia i la presentació de propostes a les entitats financeres per facilitar l'acord envers el ciutadà.

Cal tornar a recordar que l'article 132.4 de la Llei 22/2010, la suspensió de l'apartat 3 del qual ha esta aixecada pel TC, estableix en concret:

Crèdits o préstecshipotecaris

1. Les administracions públiques catalanes i, especialment, els serveis públics de consum han de garantir que, en els casos d'execució hipotecària de l'habitatge habitual com a conseqüència de l'incompliment del deutor, *es pugui dur a terme un procediment de mediació* destinat a la resolució extrajudicial de conflictes previ a qualsevol altre procediment judicial o a la intervenció notarial.
2. El procediment de mediació ha d'anar adreçat a cercar acords entre les parts que facin viable que la persona consumidora conservi la propietat de l'habitatge o, subsidiàriament, la possibilitat de mantenir-ne l'ús i gaudi. En el marc d'aquest procediment, les parts o l'òrgan de resolució extrajudicial de conflictes poden sol·licitar un informe d'avaluació social amb una anàlisi socioeconòmica del deutor i les possibles vies de resolució del conflicte en els termes de l'article 133-6.
3. Les parts en conflicte, abans d'interposar qualsevol reclamació administrativa o demanda judicial, han d'acudir a la mediació o poden acordar de sotmetre's a l'arbitratge. Una vegada transcorregut el termini de tres mesos a comptar de la notificació de l'acord d'inici de la mediació sense haver assolit un acord satisfactori, qualsevol de les parts pot acudir a la reclamació administrativa o a la demanda judicial.
4. En situacions de sobreendeutament derivat de relacions de consum, la mediació correspon a les comissions de sobreendeutament, regulades per llur legislació específica. Si les comissions de sobreendeutament no aconsegueixen un acord entre el consumidor i els creditors, resta oberta la via judicial corresponent per tal de fer efectiu el que disposen aquest codi i la legislació complementària”

Tot plegat explica l'afirmació que l'existència del servei públic de mediació en l'àmbit de l'execució hipotecària i el sobreendeutament és una obligació legal



4.1.2.2.-UNA APROXIMACIÓ DE LA MEDIACIÓ COM ÀMBIT D'ACTUACIÓ DE LES AAPP. LES AAPP COM A MEDIADORES INSTITUCIONALS

4.1.2.2.1.-LA MEDIACIÓ AL DRET PRIVAT

La mediació és una institució de molt llarga trajectòria en l'àmbit del dret civil, que es materialitza quan conclou amb èxit, en els contractes de transacció regulats en els articles 1809 i següents del Codi Civil que els configuren com aquells contractes que les parts acorden per tal d'evitar el conflicte davant dels tribunals o finalitzar un procediment judicial iniciat¹⁵⁶. La mediació no necessàriament ha de concloure amb un acord transaccional, i que no només aquest pot ser el seu objecte. Des d'una perspectiva jurídica però, la intervenció com a tercer mediador té com a punt de mira preferentment la transacció judicial o extrajudicial i la valoració general de la qüestió l'orienta a la possibilitat que es creï un servei públic de mediació alternatiu o complementari al servei públic que presta l'Administració de Justícia en la resolució dels conflictes (que no només exerceix un dels poders que estructura l'estat, sinó que també presta un servei públic). Un servei públic de resolució de conflictes en forma extrajudicial.

La perspectiva de la resolució extrajudicial de conflictes, que quan es materialitzi en acords siguin executius a tots els Estats de la Unió, és la que adopta la directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu y del Consell de la Unió Europea de 21 de maig. Per la seva banda, la Llei 15/2009, de mediació en l'àmbit privat, a la que més endavant ens referirem, pretén crear una organització pública per a la mediació i un servei de mediació gratuïta, molt proper al servei de justícia gratuïta que possibiliten les normes d'enjudiciament civil i penal .

La Directiva 2008/52/CE sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils, que ha de transposar-se abans del 21 de maig de 2011, estableix que la finalitat i àmbit d'aplicació *és facilitar l'accés a modalitats alternatives de solució de conflictes i fomentar la resolució amistosa de litigis promovent l'ús de la mediació i assegurant una relació equilibrada entre la mediació i el procés judicial* i assenyalava que no s'aplicarà, en particular, als assumptes fiscals, duaners o administratius ni a la responsabilitat de l'Estat per actes o omissions en el exercici de la seva autoritat

¹⁵⁶ Tal com assenyalava una antiga STS de 21 octubre 1977 (RJ \ 1.977 \ 3.904) la transacció extrajudicial per produir efectes davant dels Tribunals de Justícia, d'acord amb el que disposa l'art. 1.809 CC, exigeix l'existència i constatació dels requisits següents:

- La realitat de relacions jurídiques subsistents entre les parts sobre les quals es concreti incertesa, desacord, dubtes o disputes sobre els drets, posicions o pretensions que cada part creu ostentar, el quals requisits s'haurien d'interpretar pel seu valor real, qualsevol que sigui el fonament de la contradicció o dissidència que li serveix d'origen
- La intenció dels contractants de posar terme a la inseguretat, establint amb certesa els seus drets respectius, mitjançant la finalització del litigi o evitant que es pugui provocar un pletot i que l'amenaça de la seva iniciació no sigui imminent
- Les reciprocitats de concessions per part dels interessats de manera que cada un d'ells, donant, retenint o prometent alguna cosa duguí a terme algun sacrifici, de manera definitiva i no provisional sense la qual cosa aquest tipus de convencions no és concebible i sense que sigui indispensable la igualtat absoluta dels acords adoptats ni la paritat de les concessions, ja que aquestes poden consistir en la simple renúncia d'un dret per part d'un dels contractants.



La directiva defineix la *mediació* com un procediment estructurat, sigui quina sigui la seva denominació, en el qual dos o més parts en un litigi intenten voluntàriament assolir *per si mateixes* un acord sobre la resolució del seu litigi *amb l'ajuda d'un mediador*. I defineix aquest com el *tercer* a qui es demana que dugui a terme una mediació de forma *eficaç, imparcial i competent, independentment de la seva denominació o professió en el Estat membre en qüestió i de la manera en què hagi estat designat o se li hagi demanat que dugui a terme la mediació*.

Aquesta definició de mediació i mediador inclou sense dificultat les persones que treballen als serveis públics locals de mediació i l'existència d'aquests serveis com instruments de mediació. El repte serà que es pugui construir una mediació de proximitat (per utilitzar una terminologia propera a l'anomenada justícia de proximitat o justícia local) i que els acords que impulsin siguin reconeguts i executius en els termes que pretén la Directiva.

Finalment, la qualitat de la mediació resta establerta a l'article 4 de la directiva "1. Els Estats membres fomentaran, de la manera que considerin convenient, l'elaboració de codis de conducta voluntaris i l'adhesió dels mediadors i les organitzacions que prestin serveis de mediació a aquests codis, així com altres mecanismes efectius de control de qualitat referents a la prestació de serveis de mediació. 2. Els estats membres fomentaran la formació inicial i contínua de mediadors per garantir que la mediació es dugui a terme de forma eficaç, imparcial i competent en relació amb les parts."

La mediació és interdisciplinària i la qualitat i la formació dels mediadors una qüestió oberta que intenta abordar la Llei 15/2009 de mediació en l'àmbit del dret privat i que han de resoldre de manera coordinada els ens locals que presten serveis de mediació.

La Llei 1/2000 d'enjudiciament civil ha incorporat una regulació específica de la transacció, amb la clara voluntat de potenciar-ne la utilització como forma alternativa a la finalització mitjançant sentència (cal advertir que la LEC contempla la qüestió un cop el plet ha estat iniciat). Ho fa:

- en regular el poder de disposició de les persones que litiguen a l'article 19, un precepte d'enorme rellevància (observin el contingut de l'apartat 2)¹⁵⁷;
- en preveure la transacció en regular el procediment del judici ordinari, concretament en un tràmit essencial com és l'audiència que s'ha dur a terme un cop s'ha produït a la

¹⁵⁷Artículo 19 LEC. Derecho de disposición de los litigantes. Transacción y suspensión

1. Los litigantes están facultados para disponer del objeto del juicio y podrán renunciar, desistir del juicio, allanarse, someterse a mediación o a arbitraje y transigir sobre lo que sea objeto del mismo, excepto cuando la ley lo prohíba o establezca limitaciones por razones de interés general o en beneficio de tercero.
2. Si las partes pretendieran una transacción judicial y el acuerdo o convenio que alcanzaren fuere conforme a lo previsto en el apartado anterior, será homologado por el tribunal que esté conociendo del litigio al que se pretenda poner fin.
3. Los actos a que se refieren los apartados anteriores podrán realizarse, según su naturaleza, en cualquier momento de la primera instancia o de los recursos o de la ejecución de sentencia.
4. Asimismo, las partes podrán solicitar la suspensión del proceso, que será acordada por el Secretario judicial mediante decreto siempre que no perjudique al interés general o a tercero y que el plazo de la suspensión no supere los sesenta días.



contestació de demanda (o reconvecció); tràmit en el que s'estableixen tots els elements que permetran la celebració del acte de judici, últim tràmit anterior a la sentència. L'article 414 assenyala que l'audiència prèvia al judici "se llevará a cabo, conforme a lo establecido en los artículos siguientes, *para intentar un acuerdo o transacción de las partes que ponga fin al proceso*, examinar las cuestiones procesales que pudieran obstar a la prosecución de éste y a su terminación mediante sentencia sobre su objeto, fijar con precisión dicho objeto y los extremos, de hecho o de derecho, sobre los que exista controversia entre las partes y, en su caso, proponer y admitir la prueba."¹⁵⁸

- en regular el procediment executiu, quan a l'article 517 LEC, assenyala que l'acció executiva ha de fonamentar-se en un títol executiu i atribueix aquesta condició a "Las resoluciones judiciales que aprueben u homologuen transacciones judiciales y acuerdos logrados en el proceso, acompañadas, si fuere necesario para constancia de su concreto contenido, de los correspondientes testimonios de las actuaciones."

- quan preveu que la transacció només (però també, per tant) tindrà eficàcia en las matèries que las parts puguin disposar lliurament pel que fa als processos especials sobre capacitat, filiació, matrimoni i menors, processos aplicables als que versin sobre la capacitat de les persones i els de declaració de prodigalitat; filiació, paternitat i maternitat; nul·litat del matrimoni, separació i divorci i els de modificació de mesures adoptades en aquests judicis; la guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors; de reconeixement d'eficàcia civil de resolucions o decisions eclesiàstiques en matèria matrimonial; la oposició a les resolucions administratives en matèria de protecció de menors i sobre la necessitat d'assentiment en l'adopció.

Aquestes normes delimiten el marc de la transacció extrajudicial i de la transacció judicial.

Els trets essencials serien:

- Totes les definicions doctrinals i jurisprudencials d'aquesta institució parteixen del concepte legal contingut de l'art. 1.809 CC, que han permès definir-la com "un contracte d'eliminació d'una controvèrsia, font d'una relació jurídica nova que ve a ocupar el lloc de la relació jurídica primitiva", com "... el negoci jurídic processal que té per objecte la

¹⁵⁸ Artículo 415. Intento de conciliación o transacción. Sobreseimiento por desistimiento bilateral. Homologación y eficacia del acuerdo.

1. Comparecidas las partes, el tribunal declarará abierto el acto y comprobará si subsiste el litigio entre ellas. Si manifestasen haber llegado a un acuerdo o se mostrasen dispuestas a concluirlo de inmediato, podrán desistir del proceso o solicitar del tribunal que homologue lo acordado. Las partes de común acuerdo podrán también solicitar la suspensión del proceso de conformidad con lo previsto en el artículo 19.4, para someterse a mediación o arbitraje. En este caso, el tribunal examinará previamente la concurrencia de los requisitos de capacidad jurídica y poder de disposición de las partes o de sus representantes debidamente acreditados, que asistan al acto.

2. El acuerdo homologado judicialmente surtirá los efectos atribuidos por la ley a la transacción judicial y podrá llevarse a efecto por los trámites previstos para la ejecución de sentencias y convenios judicialmente aprobados. Dicho acuerdo podrá impugnarse por las causas y en la forma que se prevé para la transacción judicial.



regulació de la relació jurídica litigiosa, amb vista a l'extinció del litigi, i que per això té com a efecte directe l'extinció del procés "o com" la substitució d'una relació jurídica dubtosa per una altra certa ... "

- La transacció extrajudicial és un contracte, mitjançant el qual les parts sacrifiquen recíprocament interessos implicats en una situació litigiosa, amb l'objectiu d'extingir aquest estat de litigiositat. Unànimement, la nostra doctrina assenyala com a elements essencials del contracte de transacció els següents: a) una relació jurídica litigiosa, controvertida, b) la intenció dels contractants de compondre el litigi (eliminar la controvèrsia); c) les recíproques concessions de les parts.

- L'art. 1.809 CC al·ludeix clarament a dos tipus de transacció, i a partir d'aquí la doctrina ha encunyat una coneguda distinció - més precisa que la legal- entre transacció judicial, quan el contracte de transacció se sotmet a l'òrgan jurisdiccional i mitjançant la seva homologació adquireix força de resolució judicial i acaba el procés, i la transacció extrajudicial, quan, per contra, es tracta d'un contracte produït fora del procés i amb influència només indirecte sobre aquest. Ja perquè es produeix el pacte abans del procés i l'evita, ja perquè pendent un procés, i per posar fi, es negocia i conclou fora del procés la transacció, influïnt després en l'acabament en forma de desistiment, renúncia, aplanament o caducitat.

- Els caràcters fonamentals de la transacció extrajudicial, que s'han assenyalat per la majoria dels autors, són els següents:

a) la transacció és un contracte consensual, ja que es perfecciona amb el mer consentiment, sense necessitat de cap mena de formalitat externa per a la seva validesa entre les parts (sempre que gaudeixin aquestes de capacitat suficient per transigir);

b) és un contracte bilateral, és inconcebible una transacció sense obligacions mútues (renúncies a determinades prestacions, concessions de la més variada índole, etc.) que contrauen les parts per evitar el litigi;

c) és oneros, ja que el que cada part obté ho aconsegueix atorgant alguna cosa a l'altra, mai de manera gratuïta, o el que és el mateix, per eliminar el conflicte mitjançant transacció, cadascuna de les parts, partint de les seves posicions inicials en el litigi, *paga un preu* (aquí hi ha la onerositat del contracte);

d) és obligatori, perquè les parts, davant d'una relació conflictiva, decideixen posar-li fi, per raons diverses, assumint obligacions recíproques (de donar, fer o no fer alguna cosa: art. 1.088 CC), i el compliment es manifestarà en aquest "donar , prometre o retenir"(art. 1.809 CC), essencial per a l'existència de la transacció;

e) és, finalment, un contracte d'eliminació d'una controvèrsia, ja que la característica bàsica de la transacció consisteix a abandonar els dubtes o controvèrsies amb sacrificis mutus: quan un subjecte va a una transacció ho fa única i exclusivament per a resoldre un conflicte pendent o que pot sorgir (causa transaccional).



4.1.2.2.2.-LA MEDIACIÓ EN L'ÀMBIT DEL DRET PRIVAT: LA SEVA RELACIÓ AMB LES COMPETÈNCIES MUNICIPALS

La importància de la mediació no es pot explicar per petits exemples concrets. Tot i així és útil, per conscienciar a les parts en conflicte que els conflictes que es resolen de manera més adequada per la via de l'acord, fer esment a qüestions quotidianes resoltes pels Tribunals que abonarien aquesta tesi i posen de manifest la incertesa d'un procés judicial .

Així respecte d'un tema comú i habitual: la contribució dels locals a la instal·lació i el manteniment de l'ascensor de la finca en règim de propietat horitzontal. Vegem la sentència de l'Audiència Provincial de Valladolid de 10 octubre de 2007 (AC\2008\204), que estableix:

“Sentado lo anterior, entendemos que el accionar ahora la Comunidad reclamando a los demandados la cuota resultante de aplicar el coeficiente de participación a los gastos de instalación del ascensor, no integra trato alguno discriminatorio injustificado frente al resto de propietarios de locales comerciales, a los que aplica una cuota lineal de muy inferior cuantía, ni vulnera el principio de igualdad o supone abuso de derecho. *Es cierto que en un primer acuerdo comunitario se dispuso que todos los locales comerciales contribuyeran al gasto en cuestión conforme a sus respectivos coeficientes de participación, decisión con la que todos ellos mostraron en principio su desacuerdo. Ante ello la Comunidad, para evitar llegar a un litigio judicial pues el tema en principio aparecía dudoso, ofrece llegar a un acuerdo, consistente en que todos los locales abonen una cuota lineal de 600 euros.*

Hasta ese momento la situación de todos los propietarios de los locales es la misma y el mismo trato reciben, mas a partir de entonces se produce un hecho que altera esa igualdad, que coloca a los hoy recurrentes en distinto plano y situación respecto del resto de dueños de locales y por tanto justifica el distinto tratamiento que reciben en los acuerdos comunitarios.

Y es que mientras aquellos aceptan el acuerdo ofrecido por la Comunidad, con la que llegan a una genuina transacción extrajudicial renunciando unos y otra a parte de lo que reputaban era su derecho para evitar la provocación de un litigio (art.1809 del Código Civil), estos no lo aceptan y llevan a la Comunidad a juicio, interesando se les eximiese del pago de cantidad alguna por tal concepto. Desde ese momento desechan la posibilidad de la transacción y por tanto aceptan el riesgo o incertidumbre que el litigio conlleva y que con dicho negocio jurídico el resto de los propietarios y la Comunidad trataron de evitar, es decir, que lo pierdan y se les aplique el acuerdo de cuota por coeficiente cuya nulidad interesaban, o bien que lo ganen y por tanto resulten eximidos del pago de suma alguna. *Lo que no pueden ahora, una vez vencidos en dicho procedimiento, es pretender acogerse o adherirse retroactivamente a una transacción que en su día rechazaron, ni privar de validez al acuerdo transaccional que en su día no impugnaron.* En su consecuencia, vamos a rechazar el recurso y a confirmar la resolución impugnada.



Hem d'assenyalar que l'àmbit del dret privat té especial transcendència pels governs locals, des de la perspectiva de la convivència ciutadana i de la cohesió social, que en moltes ocasions resta esberlada per conflictes en l'àmbit del dret a l'habitatge, del dret de família i en l'àmbit del dret de propietat i dels drets reals. Aquests conflictes entren en contacte amb les organitzacions públiques locals a través dels serveis socials (en especial, els relacionats amb el dret de família i els desnonaments i els serveis personals en general (d'educació, de dependència, etc) i a través del conjunt de serveis directament relacionats amb la propietat i ús del patrimoni immobiliari, emergència habitacional, conflictes veïnals en relació a l'ús de la propietat horitzontal, immissions sonores per activitats comercials, industrials o d'oci, accés a l'habitatge a través de les borses de lloguer i un llarg etc de qüestions

L'article 23 de la Llei 15/2009, de mediació en matèria de dret privat, reconeix de manera expressa la possibilitat legal que les administracions locals duguin a terme actuacions de mediació en el marc competencial establert per la LBRL. Aquest reconeixement posa de manifest una realitat (emparada directament en la LBRL) i permet que no es pugui dubtar - través de l'habilitació de la norma sectorial que regula mediació en matèria de dret privat-, de l'adequació a la legalitat de les actuacions i dels serveis municipals organitzats de mediació, que en l'àmbit de les competències locals, impulsen procediments de mediació en relació a conflictes en matèria de dret civil (no només però, i entre molts d'altres).

Els conflictes veïnals i/o comunitaris i/ ciutadans que es refereixen o incideixen en matèries de dret privat i el conjunt d'accions que en aquest àmbit poden exercir els ciutadans d'un municipi, es relacionen:

a) de manera directa amb les competències locals en l'àmbit de l'habitatge, la dependència, l'exclusió social i la interculturalitat i amb les que habiliten per prestar serveis a la persona en sentit ampli (des dels serveis socials a l'educació) i amb les competències municipals sobre el territori, la propietat urbana i l'habitatge projectades sobre les relacions de veïnatge i el dret a la ciutat ¹⁵⁹ (des de les immissions als conflictes en el si de la propietat horitzontal i els contractes de lloguer), i

b) de manera més indirecta (respecte de la matèria dret civil) amb les competències per ordenar i gestionar l'ús dels espais públics i amb la prestació i l'ús dels serveis públics.

No és irrellevant que la llei de mediació en matèria de dret privat, reconegui la capacitat del municipi per realitzar activitat de mediació en l'àmbit de les seves competències,

¹⁵⁹L'expressió *dret a la ciutat* recollida a l'article 1 de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat es refereix al dret dels ciutadans a que les autoritats locals i el conjunt de col·lectivitats que integren la ciutat la construeixin com un espai col·lectiu en el qual es donen les condicions per a la realització política, social i ecològica. És a dir, un espai on els drets humans són possibles i està estructurat per possibilitar-los. Les eines d'aquest dret a la ciutat són el dret a la igualtat i la prohibició de la discriminació, el dret a la llibertat cultural, lingüística i religiosa i la protecció dels col·lectius més vulnerables.

La Carta no és un tractat internacional i les ciutats que la signen, i s'hi adhereixen, realitzen un acte jurídic d'autovinculació. Aquesta signatura, però, no incorpora automàticament la Carta al dret aplicable i, en conseqüència, han de ser els municipis que a través d'ordenances municipals la incorporin al seu ordenament jurídic.



quan es refereixin i es projectin en conflictes de dret privat (aquest és l'àmbit de la llei i per tant també el seu àmbit d'habilitació), pel fet que en l'exercici de les competències ni pròpies ni delegades previstes a l'article 7 LBRL, l'actuació resta limitada per les normes legals que no podrà vulnerar (i en el camp dels que no està prohibit serà la voluntat política i els recursos econòmics el que determinaran el límit).

Cal destacar, en aquest sentit, la segona prescripció de l'article 23.1 de la Llei 15/2009 de mediació, pel fet que estableix i obliga que aquesta mediació impulsada i organitzada pel municipi (en l'àmbit dels conflictes en matèria de dret privat), es dugui a terme d'acord amb els principis establerts en el capítol II de la Llei. Aquest capítol regula els principis de la mediació que són: la voluntarietat; la imparcialitat i neutralitat de la persona mediadora; la confidencialitat; el caràcter personalíssim i la bona fe.

Un dels principals valors d'aquest procediment és que els ciutadans que ho demanen i no tenen recursos econòmics poden accedir a la justícia gratuïta, en les mateixes condicions que ho farien si iniciessin un procediment judicial (en aquest cas en comptes de disposar d'un advocat d'ofici pagat pel Departament de Justícia, disposarien d'un mediador d'ofici pagat també pel Departament de Justícia).

La Llei 15/2009, de mediació en l'àmbit del dret privat, ha obert aquest sistema inicialment dissenyat per la mediació familiar, a tot l'àmbit del dret privat i el que denomina mediació comunitària, ciutadana o social, mediació que per a la llei és una mediació que té aquesta condició, però que es projecta en l'àmbit del dret privat.



4.1.2.2.3.-LA MEDIACIÓ EN L'ÀMBIT DEL DRET ADMINISTRATIU

En l'àmbit del dret administratiu, en quant que regulador del règim jurídic del sector públic i del procediment administratiu, no es pot parlar d'un àmbit per a la mediació entesa com un procediment per a la resolució extrajudicial de conflictes que quan es materialitzi en acords són executius (perspectiva que adopta la directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu y del Consell de la Unió Europea de 21 de maig, sobre determinats aspectes de la mediació en afers civils i mercantils.). Es a dir, la mediació no és una alternativa al procediment administratiu previ a l'adopció de resolucions administratives ni tampoc al procediment per a resoldre els recursos administratius.

De fet la Directiva 2008/52/CE sobre determinats aspectes de la mediació en afers civils i mercantils ja assenyala que no s'aplicarà, en particular, als assumptes fiscals, duaners o *administratius* ni a la responsabilitat de l'Estat per actes o omissions en el exercici de la seva autoritat

El que existeix són concrets àmbits de decisió en els quals la legislació de règim jurídic del sector públic i del procediment administratiu permet l'acabament dels procediments administratius per acord amb els interessats o ciutadans afectats. Exemples paradigmàtics són la fixació per mutu acord del procediment expropiatori i en general les indemnitzacions per responsabilitat patrimonial que es decideixen en el si d'un procediment abreujat.. En aquests casos seran útils les tècniques del mediació, però no la mediació com el procediment dissenyat per la Llei catalana 15/2009, del 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat i la Llei estatal 5/2012, de 6 de julio, de mediació en assumptes civils i mercantils

També és possible pel legislador instrumentar tècniques alternatives a la resolució dels recursos administratius. Però les propostes previstes a l'ordenament reconduïa aquesta qüestió a òrgans especialitzats. Els Jurats d'expropiació i Tribunals econòmics administratius n'eren exemple paradigmàtics i ara els Tribunals de Contractes del Sector Públic o la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.

Tot i ser àmbits reduïts ens han de fer reflexionar, per la importància que tenen en la modificació dels hàbits i comportaments de les administracions públiques (dit en forma de caricatura: si el ciutadà no hi està d'acord que vagi als tribunals i si l'acte és il·legal ja es procedirà a indemnitzar si pertoca).

Finalment cal fer esment que en l'execució de plans i activitats acordades per l'administració i ajustades a l'ordenament, cal procedir a realitzar operacions que generen una alta conflictivitat social i per a les quals el procediment administratiu formalitzat necessàriament acabarà en conflicte (pensi en notificar un acord expropiatori o de real·lotjament, sense més, en un edifici d'una gran complexitat social i ètnica). Per tant, sinó la mediació, les tècniques de mediació no són totalment alienes a les AAPP, especialment en aquelles decisions administratives que l'administració burocràtica és incapaç d'executar sense provocar el conflicte i alterar la convivència.



En resum les tècniques pròpies de la mediació poden ser útils, però contràriament que en el dret civil i penal, no trobem en el si de la legislació de règim jurídic del sector públic i del procediment administratiu, un àmbit pel procediment de mediació com alternativa al procediment administratiu i a les regles de competència i funcionament dels òrgans administratius.

Una altra cosa és:

a) La possibilitat que es creï un servei públic de mediació en l'àmbit del dret privat alternatiu o complementari al servei públic que presta l'Administració de Justícia en la resolució dels conflictes (que no només exerceix un dels poders que estructura l'estat, sinó que també presta un servei públic). Un servei públic de resolució de conflictes en forma extrajudicial. De fet com sabem aquesta seria la voluntat última de la creació del Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya - un òrgan adscrit al departament competent en matèria de dret civil mitjançant el centre directiu que en té atribuïda la competència- i que té per objecte promoure i administrar la mediació regulada per la llei 15/2009 i facilitar-hi l'accés.

b) La possibilitat de “prestar serveis de mediació” en l'àmbit de les competències de cada Administració Pública o realitzar “activitats de mediació” en aquests àmbits competencials. L'article 23 de la Llei 15/2009 ja habilita expressament a “les administracions locals i d'altres entitats públiques per a establir, en l'àmbit de llurs competències, activitats i serveis de mediació”. Aquesta és l'aproximació que interessa a aquesta memòria.



4.1.2.2.4.-UNA BREU REFERÈNCIA AL “SERVEIS” I A LES ACTIVITAT DE MEDIACIÓ” QUE REALITZEN LES ADMINISTRACIONS LOCAL: UN EXEMPLE QUE PERMET OBSERVAR LA DOBLE VISIÓ INSTITUCIONAL DE LA MEDIACIÓ.

Els serveis públics locals creats sota la denominació única de mediació es refereixen a activitats no uniformes que engloben l'activitat de mediació en sentit estricte i les activitats de mediació “preventiva” que s'aproximen a les activitats desplegades en impulsar les polítiques de civisme , convivència ciutadana i cohesió social. D'alguna manera la realitat explica la redacció de l'article 23 de la 15/ 2009: “(...) establir, en l'àmbit de llurs competències, activitats i serveis de mediació”.

Aquesta no uniformitat obeeix a una prèvia diferenciació teòrica respecte la mediació. De fet trobem dues formes relativament enfrontades de concebre la mediació:

- a) D'una banda, hi hauria un enfocament centrat en la resolució del conflicte, que concep la mediació com un procediment i una metodologia singular orientada a l'assoliment d'un acord. Aquest enfocament transaccional està orientat als resultats de la mediació, materialitzats en l'acord.
- b) D'altra banda, ens trobem amb un enfocament de mediació centrat en la relació social, on la mediació desenvoluparia més aviat una funció terapèutica, restauradora de relacions (seria un enfocament transformacional o transformatiu de les persones i de les relacions).

Les activitats desenvolupades en els serveis locals de mediació, en un sentit ampli, es duen a terme, des de serveis anomenats de mediació comunitària, ciutadana, intercultural, sociosanitària, sociocultural, etc.

Les activitats que duen a terme aquests serveis són molt heterogènies, i presenten límits més aviat difusos amb altres activitats. Dins de la categoria de "mediació" s'inclouen pràctiques molt diverses

1. De vegades la mediació es concep en un sentit molt ampli: la pràctica de la mediació no implica necessàriament en aquests casos l'existència d'un conflicte (almenys no seria imprescindible que hi hagués un conflicte manifest), ni tampoc el desenvolupament de processos de negociació assistida . Sense deixar de banda aquesta orientació a la gestió i resolució de conflictes, la pràctica de la mediació desenvolupa també - i en alguns casos sobretot-, una funció preventiva d'ampli abast, es dirigeix a la sensibilització social, a través de tasques de camp (treball de carrer) i de formació, actuacions totes aquestes que es durien a terme de forma contínua en el temps.

Aquesta mediació es produeix en un context social de progressiva diversificació, que ens situa en un marc nou i canviant, l'anomenada societat pluricultural. Com és sabut la societat actual és molt més complexa i canviant del que cap societat ho havia estat fins ara. La societat que ens precedeix, la societat industrial, era una realitat més o menys homogènia o compacta, amb identitats en el seu interior -per exemple, de classe- que eren fàcils d'identificar, ben definides i amb una gran capacitat d'aglutinació. És a dir, la



identificació d'un individu la podem relacionar dins d'un context o referent cultural, polític, espai-temporal, social, geogràfic, entre d'altres.

En l'actualitat, la nostra societat ja no és així de "senzilla", això es degut a fenòmens molt diversos entre els quals trobem la revolució tecnològica, que s'ha produït al llarg del S.XX, que ha transformat no només els models de producció, sinó també els models econòmics, socials i familiars existents fins al moment; la revolució en matèria d'informació, que amb l'aparició d'eines com Internet possibiliten accés a la informació i comunicacions a nivell mundial; la globalització i les onades migratòries associades.

La societat en la que vivim té, doncs, una estructura social molt més complexa i fragmentada, amb noves i múltiples identitats que li donen una sèrie de característiques pròpies i, alhora, unes necessitats diferents que s'han de cobrir. Totes aquestes noves realitats necessiten un tractament propi, però és innegable que una de les tasques més urgents dels poders públics consisteix a dissenyar mecanismes que ens permetin gestionar i donar resposta a les noves necessitats derivades de l'increment dels factors de la multiculturalitat, és a dir dels nous fluxos migratoris, d'acord amb les exigències de la democràcia. Aquest procés de multiculturalitat creixent en què estem immersos no solament ens planteja nous desafiaments (situacions inèdites), sinó que ens obliga a reconsiderar les nostres respostes a problemes i conflictes que creiem resolts, perquè pensàvem que comptaven amb solucions adequades.

2.- Per altra banda trobem serveis locals de mediació ciutadana o comunitària que es presten per resoldre conflictes a través el procés que caracteritza una mediació:

a) La informació inicial necessària:

S'explica en què consisteix el procés de mediació, es concreta la idoneïtat o no de conduir el conflicte a un procés de mediació i s'estableix l'acord de participació voluntària en la mediació, indispensable per dur-la a terme.

b) El coneixement del relat inicial de les parts

Un cop les parts accepten el procés i les regles de joc, cadascuna d'elles explica la seva versió dels fets. L'objectiu d'aquesta etapa és crear un primer context de respecte mutu i d'acceptació de la legitimitat dels dos relats i, per tant, de les dues posicions inicials.

c) La clarificació dels interessos i necessitats

És en aquesta etapa on les parts tenen l'ocasió, amb l'ajuda del mediador, de conèixer i reconèixer quins són els motius reals que estan en joc en el conflicte, és a dir, què hi ha darrere de la confrontació inicial.

Quan es comença a treballar a partir dels interessos de les parts, i no de les declaracions inicials, moltes vegades s'obren noves perspectives en l'enfrontament i també la possibilitat de trobar acords satisfactoris.

d) La creació de l'agenda amb els punts clau i la generació d'opcions d'acord

Un cop s'han explicat els interessos de les parts, cal crear una agenda de treball que resumeixi les qüestions que, de forma compartida, identifiquen el conflicte per a les dues parts.



A partir de l'agenda, es comencen a dibuixar les opcions d'acord sobre les quals les parts estan disposades a treballar.

e) La consecució d'un acord

Un cop treballades les opcions d'acord de l'etapa anterior, es tracta d'analitzar fins a arribar a la consecució d'un acord. L'única condició és que sigui legal i viable. En aquest cas, es redacta i, amb l'acord final de les parts en la redacció, s'arriba a l'acord definitiu de mediació.



4.1.2.3 L'OBLIGACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES CATALANES DE GARANTIR QUE, EN ELS CASOS D'EXECUCIÓ HIPOTECÀRIA DE L'HABITATGE HABITUAL COM A CONSEQÜÈNCIA DE L'INCOMPLIMENT DEL DEUTOR, ES PUGUI DUR A TERME UN PROCEDIMENT DE MEDIACIÓ

La Llei 20/2014, de 29 de desembre, que modifica la Llei 22/2010, de 10 de juliol, del Codi de Consum de Catalunya, s'implanta a Catalunya la mediació hipotecària obligatòria amb l'objectiu d'incrementar les garanties dels consumidors en la contractació de préstecs o crèdits hipotecaris (nou article 132.4 del Codi de Consum),

El primer i més rellevant, és el fet que s'imposa a les parts el deure de «acudir a la mediació» (art. 132-4.3), però el que a la memòria jurídica del Pla d'Habitatge de la ciutat de Barcelona interessa especialment, és que el precepte imposa a les parts el deure de «acudir a la mediació» (art. 132-4.1), insta a les administracions públiques catalanes a garantir que pugui portar-se a terme un procediment de mediació destinat a la resolució del conflicte que es genera davant l'incompliment del deutor del pagament de la quota del seu préstec hipotecari, i previ a qualsevol altre procediment judicial o la intervenció notarial. Hi ha no només una habilitació legal sinó una obligació legal de crear el servei públic de mediació residencial amb l'objecte previst l'article de referència

Aquest extrem obliga a fer un seguit de consideracions. Des dels postulats inicials a la nostra tradició jurídica fins els nostres dies, el concepte de servei públic és un paradigma de mutació i adaptació a un entorn en situació de canvi accelerat. Hi ha un llarg camí en el que la institució ha mantingut, tanmateix, algunes constants vitals. De manera principal i destacada que “el concepte de servei públic comporta un deure de prestació i una responsabilitat pública¹⁶⁰”. Dins d'aquest deure general de prestació s'inclouen dos nivells diferenciats de responsabilitat.

L'Administració pot assumir un contingut prestacional de forma generalitzada, però sense arribar a crear veritables drets subjectius. Així, la Administració pot identificar els serveis de mediació a prestar i pot organitzar el seu aparell administratiu per fer front a aquestes prestacions. Però la creació concreta dels serveis i l'accés als mateixos poden quedar condicionats a decisions discrecionals o a les possibilitats econòmiques. Aquesta activitat pot classificar-se de servei públic, però cal diferenciar-la d'aquelles activitats prestacionals configurades com a veritables drets subjectius.

En qualsevol dels dos supòsits ens referirem als serveis públics de mediació creats pel municipi (lògicament en règim de concurrència amb el sector privat). Es corresponen en ambdós casos a la tipologia de serveis públics en la seva accepció orgànica atenuada (reserva de titularitat pública coexistent amb iniciatives privades).

En l'actualitat els serveis de mediació o intermediació públics o institucionals (cas de OFIDEUTE, a Catalunya, els dels serveis d'intermediació hipotecària de diferents municipis, en col·laboració o no amb els col·legis d'advocats i, també, els gestionats per

¹⁶⁰TORNOSMÁS, Joaquín “Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público” Cuadernos de Derecho Local número 6. Octubre de 2004, pàg. 11.



les entitats socials –per exemple Caritas Diocesana); analitzen la situació econòmicofinancera del prestatari, elaboren una proposta de solució ajustada a les necessitats concretes de la unitat familiar, que ha de reunir uns requisits subjectius i objectius específics, i la presenten en nom del prestatari, a l'entitat financera.

En desenvolupament del Pla d'Habitatge de la Ciutat de Barcelona 2016-2016, l'Ajuntament impulsa i establirà un servei de mediació en relació a la resolució extrajudicial de conflictes en matèria d'habitatge.

Tal com assenyala VIOLA DEMESTRE¹⁶¹ l'obligatorietat de la mediació planteja qüestions i reflexions en relació: a) la compatibilitat d'aquesta obligatorietat d'acudir a la mediació, abans d'interposar qualsevol reclamació administrativa o demanda judicial, amb la voluntarietat, principi estructural d'aquest procés de gestió de conflictes; b) la legitimació activa del procés d'aquesta mediació obligatòria prevista al Codi de Consum de Catalunya que en principi només correspon a les persones consumidores o bé als seus representants (art. 111-2 CConsum) i sinó l'exerceixen podrien impedir l'exercici d'accions al creditor hipotecari; c) les conseqüències processals de la presentació de la demanda sense acreditar haver intentat la mediació; d) el motiu pel qual es demana a l'article 134 que les parts o l'òrgan de resolució extrajudicial de conflictes poden sol·licitar un informe d'avaluació social amb una anàlisi socioeconòmica del deutor i les possibles vies de resolució del conflicte (que podria fer pensar que més que mediació, s'estaria imposant una intermediació, encara que amb això es contravinguin els principis d'imparcialitat i neutralitat que són propis de la primera) VIOLA DEMESTRE¹⁶² també acredita que la mediació prevista al Codi de Consum està en consonància amb altres previsions en el Dret comparat:

“Estas primeras experiencias de mediación hipotecaria en España están en la línea iniciada anteriormente en otros países. En los Estados Unidos de América, desde 2008, y con motivo también de la recesión económica y financiera, se han implementado progresivamente programas de mediación en los procesos de ejecución hipotecaria (foreclosure mediation programs); hasta la fecha, esto ha ocurrido en 24 estados 163, siendo, en general, un proceso voluntario (opt-in), salvo en cinco de ellos (California, Connecticut, New York, Pensilvania, Rhode Island), donde constituye una fase previa (automatically scheduled mediation – opt-out¹⁶⁴).

En Méjico, la experiencia del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) representa un éxito en la práctica de la mediación para evitar la pérdida de la vivienda cuando suceden impagos. El INFONAVIT, con seis millones de créditos hipotecarios por valor de 60 mil millones de euros, está

¹⁶¹VIOLA DEMESTRE Isabel “Impago, renegociación y mediación residencial” (citad), pàgines 225 i 226

¹⁶²VIOLA DEMESTRE Isabel “Impago, renegociación y mediación residencial” (citad), pàgines 223

¹⁶³ . La información relativa a los programas de mediación en los distintos estados de los Estados Unidos de América se puede consultar en la *National Consumer Law Center* (última consulta, abril 2015). <http://www.nclc.org/issues/foreclosure-mediation-programs-by-state.html>.

¹⁶⁴ . Véase coHen, Alon: *New Source of Mortgage Mediation Funds*, Center of American progress, 17 de mayo de 2011. <http://www.americanprogress.org/issues/housing/news/2011/05/17/9614/new-source-of-mortgage-mediation-funds/> (última consulta, abril 2015). En el cuadro, Florida también aparece entre los estados que establecieron la mediación automáticamente programada. Sin embargo, es de destacar que en diciembre de 2011, el Tribunal Supremo de Florida puso punto y final al programa, entre otros motivos, por la avalancha de procedimientos de ejecución hipotecaria



desarrollando un programa nacional de mediación para resolver, en primera instancia, setenta mil conflictos por impago 15.”



4.2.-PART DE LA MEMÒRIA JURÍDICA RELATIVA A :“GARANTIR EL DRET D’HABITATGE I LA FUNCIO SOCIAL DE L’HABITATGE EN EL MARC DEL SERVEI D’INTERÈS GENERAL DE PROVISIO D’HABITATGE ASSEQUIBLE”

Eix estratègic del Pla d’habitatge 2016-2026 de la Ciutat de Barcelona : “Garantir el bon us de l’habitatge” subdividit en les línies estratègiques :

- Moblitzar l’habitatge buit (actuar davant dels incompliment de la funció del dret de propietat d’habitatges).**
- Manteniment de l’ús residencial dels residents (ús residencial/ ús turístic , assetjament i regulació de preus de lloguer).**
- Millora del coneixement i la gestió del parc públic (la millora de la gestió del parc públic- revisar els sistemes d’adjudicació actuals - ; la millora de l’eficiència energètica als habitatges actuals del parc públic i la millora del tipus d’habitatge)**



4.2.1.- MOBILITZAR L'HABITATGE BUIT (ACTUAR DAVANT DELS INCOMPLIMENTS DE LA FUNCIO DEL DRET DE PROPIETAT D'HABITATGES).

4.2.1.1.-DRET DE L'HABITATGE I FUNCIO SOCIAL: LA RESPOSTA DE L'ORDENAMENT JURIDIC A LA UTILITZACIO DE L'HABITATGE INCOMPLINT LA FUNCIO SOCIAL.

4.2.1.1.1- EL DRET A L'HABITATGE: LA POSICIO DOCTRINAL TRADICIONAL.

Hi ha una posició doctrinal, es a dir els juristes que tracten aquesta matèria, encara rellevant a l'Estat espanyol, construïda des de la perspectiva del dret intern i desvinculada dels Tractats i normes de Dret internacional aplicables a l'Estat, que argumenta la inexistència d'un veritable dret subjectiu a un habitatge digne i que comporta també la inexistència d'un dret a l'habitatge exigible davant dels tribunals, la qual cosa no creiem que avui es pugui sostenir¹⁶⁵. De fet aquestes posicions doctrinals examinen el dret de l'habitatge des de la perspectiva d'un dret subjectiu de resultat exigible davant les AAPP per accedir a un habitatge, que és una visió parcial de l'abast del dret i de la seva exigibilitat en via jurisdiccional.

El punt de partida és que l'article 47 de la CE estableix que tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat¹⁶⁶. Per la seva banda, l'article 26 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, estableix que «les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per la qual cosa els poders públics han de establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que la llei determini». Més endavant, el seu article 47 disposa que «els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb especial atenció als joves i els col·lectius més necessitats».

Els preceptes citats no configurarien un veritable dret subjectiu -en una opinió doctrinal estesa, de la que n'és un exemple TORNOS MAS¹⁶⁷-; un dret que suposi el

¹⁶⁵ Vegis l'apartat de la part general d'aquesta memòria (...) 9. El contrast entre el control desplegat pels òrgans judicials espanyols i el Tribunal Constitucional

¹⁶⁶ Sobre el valor de l'article 47 de la CE, i la existència o no de un dret subjectiu a l'accés a l'habitatge, existeix un ampli debat. Poden consultar-se al respecte els següents treballs: Gónzalez Cordova, *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socio-económico complejo*, Dykinson, Zaragoza 2013; López Ramón, F. Coordinador, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid 2010; Ponce-Sibina, Coordinadores, *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons 2008; Tejedor Bielsa, *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria (de la propiedad al alquiler y la rehabilitación)*, La Ley, Madrid 2012; Vaquer Caballería, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid 2011.

¹⁶⁷ TORNOS MAS Joaquín *El acceso a la vivienda, la nueva función social del derecho de propiedad y el recurso a medidas de naturaleza expropiatoria, sancionadora e impositiva* "a l'obra col·lectiva "Vivienda y crisis : ensayando soluciones" Universitat de Barcelona / Registradors de Catalunya 2015



reconeixement en una norma d'una acció per exigir d'un tercer un comportament o una abstenció, acció susceptible d'ésser emparada per un tribunal, que pot imposar al tercer l'acció o l'omissió que es reclama. La norma constitucional i l'estatutària són, en el marc d'aquesta opinió doctrinal, principis rectors que han de guiar l'actuació dels poders públics. Són per tant mandats d'optimització. Això no suposa que no tinguin tota força jurídica. Tenen força jurídica en tant que vinculen al legislador, que no pot actuar en contra d'aquest mandat, d'aquest deure que se li imposa de tractar de garantir als ciutadans (o de manera més limitada a aquells que estan en situacions d'especial vulnerabilitat), un habitatge digne¹⁶⁸. Però mentre no es produeixi el desplegament legal de la previsió constitucional, no hi ha títol suficient per exigir una prestació concreta de l'Administració. No es donen les notes d'aplicabilitat i susceptibilitat d'exigir –ne el compliment que permetria reconèixer l'existència d'un dret subjectiu (STC 247/2007 de 12 de desembre, FJ 13, B). El legislador estatal i molt especialment l'autonòmic posseeixen un ampli marge de discrecionalitat per actuar per tal d'aconseguir la finalitat que li imposa la norma superior, però hores d'ara no ha construït s'afirma veritables drets subjectius.

S'argumenta, i això és del tot cert que el legislador autonòmic no ha construït veritables drets subjectius de resultat a l'accés a l'habitatge. Potser l'únic cas ha estat l'obligació de la Llei 1/2011, de 10 de febrer, de Garanties en l'Accés a l'habitatge a Castella- La Manxa, vigent fins l'1 de març de 2012, d'adjudicar un habitatge protegit a 1 any o abonar el cost del seu lloguer al sector privat, tècnica emprada des fa molt de temps en el sector sanitari. Altres iniciatives legislatives com la Llei Catalana 24/2015 s'hi apropen en establir l'obligació de les Administracions Públiques de real·lotjar les persones i unitats familiars desnonades del seu habitatge habitual en situació de risc d'exclusió residencial, però s'allunyen pel fet que la llei ho condiona a les disponibilitats pressupostàries (apartat 6 de l'article 5 en relació a la DT. primera).

¹⁶⁸ En aquest sentit el Tribunal Constitucional, en la sentència 93/2015 de 14 de maig relativa al Decret llei andalús 6/2013 de 9 d'abril de mesures per a assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge, afirma en el seu FJ 14 que « el dret a un habitatge digne recollit a l'article 25 de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia més que un dret subjectiu és un mandat als poders públics autonòmics, STC 247/2007 de 12 de desembre, FJ 15 c; 31/2010, FJ 16 i 110/2011 de 22 de juny, FJ 15 ».



4.2.1.1.2.- EL DRET A L'HABITATGE DES DE LA PERSPECTIVA D'UN DRET SUBJECTIU RECONEGUT PEL NOSTRE ORDENAMENT, PERÒ DESATÈS. AQUESTA ÉS LA PERSPECTIVA QUE ADOPTA EL PLA D'HABITATGE 2016-2026 DE LA CIUTAT DE BARCELONA

A) Un dret desatès

Històricament el dret d'habitatge ha estat desatès pel legislador i el Tribunal Constitucional (TC)¹⁶⁹. El dret a l'habitatge ha tingut fins al moment a Espanya uns molt discrets desenvolupaments normatius i la jurisprudència del TC -a diferència de la del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) i la del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE)-, encara no ha encertat a establir les imprescindibles connexions del dret de l'art 47 CE amb altres drets constitucionals. Això ha motivat que el que els espanyols i catalans no han pogut obtenir del TC com a ciutadans ho hagin hagut d'anar a buscar a Europa com a consumidors, gràcies a la tasca del TJUE.

A hores d'ara del segle XXI, encara que afortunadament cada vegada amb menys intensitat, encara persisteix un corrent doctrinal que com hem assenyalat continua considerant que l'habitatge no és un dret subjectiu. No obstant això, tant la jurisprudència com la doctrina majoritària especialitzada, consideren que tant la CE com l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la legislació vigent contenen un autèntic dret subjectiu a l'habitatge, que té vincles, a més, amb el Dret i la jurisprudència existent a Europa. Per tant, els problemes referits a l'existència o no d'habitatge assequible són problemes jurídics, no només polítics, pressupostaris o d'assistència social, com històricament han estat considerats en l'acció dels poders públics .

Els problemes socials no poden ser negats com irrellevants per al Dret, ja que han d'inspirar la interpretació i aplicació de les normes jurídiques existents (art. 3.1 del Codi Civil i jurisprudència que el desenvolupa, així STS de 18 de desembre de 1997: «l'art. 3.1 del Codi Civil] conté una crida a l'aprofundiment en el coneixement de la realitat social per descobrir millor l'esperit i finalitat de [les normes]»), així com, òbviament, la creació d'altres millors en el futur, que permetin que els poders públics no vulnerin, respectin, protegeixin i facin efectiu el dret a l'habitatge reconegut en el nostre ordenament jurídic. Sostener una altra cosa suposaria mantenir un formalisme jurídic anacrònic i estèril.

B) Un dret subjectiu connectat a un servei d'interès general i als altres drets que interacciona amb la funció social de la propietat

Un anàlisi dels elements jurídics acredita que a Espanya existeix un dret a l'habitatge (a), que la seva efectivitat es connecta amb l'existència d'un servei d'interès general (b), que el dret a l'habitatge s'interconnecta amb altres drets importants, en el marc del que comença a anomenar-se el dret a la ciutat (c) i que la moderna legislació, internacional i espanyola, delimita el dret de propietat privada, establint com a funció social de la

¹⁶⁹ Vegis l'apartat de la part general d'aquesta memòria (...) "La postura del Tribunal Constitucional espanyol respecte als drets socials i el seu impacte en el dret a l'habitatge".



propietat sobre habitatges la necessitat que les mateixes estiguin sent realment utilitzades per a la seva finalitat (és a dir, que hi visquin persones i de manera adequada als estàndards de qualitat establerts normativament) (d).

En aquest darrer punt hi ha la connexió que ara aquí interessai que permetrà que el legislador qualifiqui com incompliment de la funció social:

- mantenir els habitatges permanentment desocupats,
- mal conservats o incomplint els deures legals de rehabilitació, o
- sobreocupats(tenir-los en situació d'infrahabitatge es considera a LDHC una utilització anòmala).

El dret a l'habitatge és establert per diversos tractats internacionals ratificats per Espanya(així, per exemple, en la Declaració Universal de 1948, art. 25, i en el Pacte Internacional relatiu als Drets Civils i Polítics de 1966, art. 11). D'acord amb l'art. 10.1 CE, el dret de l'art. 47 CE ha de ser interpretat de conformitat amb aquests tractats.En negatiu, per cert, destaca la no ratificació per part espanyola de la modificació de la carta social europea de 1996 i del protocol addicional de 1995 que obre la porta a les accions col·lectives i que ha estat reclamada per la doctrina reiteradament¹⁷⁰

Si ens atenim només a l'àmbit europeu, si bé és cert que el Conveni Europeu de Drets Humans de 1950 no reconeix explícitament un dret a l'habitatge, la jurisprudència del TEDH, si bé s'ha negat a declarar-ho explícitament també, ho ha reconegut de forma implícita en connexió amb altres drets del conveni, singularment amb l'art. 8 referit al dret a la vida privada i familiar i al domicili, afirmant les obligacions positives dels Estats al respecte, entre elles, les de proveir un allotjament alternatiu als desnonats (vegeu el cas Marzari contra Itàlia de 4 de maig de 1999) . En aplicació de la seva doctrina, el TEDH va ordenar la suspensió cautelar de l'enderrocament d'un habitatge de la qual van ser desallotjats una família amb una nena de 8 anys a Madrid el 31 de gener del 2013 (el nostre TC havia rebutjat el recurs d'empara previ, presentat d'acord amb la jurisprudència del propi TEDH) i la del desallotjament de 16 famílies a Salt, Girona, d'un edifici del SAREB, el 15 d'octubre de 2013, fins que el govern català va facilitar l'accés efectiu a un habitatge social en el marc del programa d'emergències socials.

La Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea conté en el seu article 34 una referència a l'habitatge. El TJUE ha tutelat aquesta a través de la seva jurisprudència referida a la protecció dels consumidors europeus. El ja famós cas Aziz, suscitat arran d'una qüestió prejudicial, és un bon exemple d'això (sentència del TJUE de 14 de març de 2013, dictada arran d'una qüestió prejudicial presentada pel jutjat mercantil número 3 de Barcelona, relativa al caràcter abusiu d'una clàusula contractual en un préstec bancari, que va afectar la legislació hipotecària espanyola per ser contrària al Dret de la UE). Més recentment, la sentència del TJUE de 10 setembre 2014 ha reconegut

¹⁷⁰ 14. Per exemple, Fernández, G. i Ponce, J., «Dret urbanístic, dret a l'habitatge i persones sense llar. Nous desenvolupaments i perspectives a Espanya a la vista de les novetats europees en la matèria », Revista de Dret Urbanístic i Medi Ambient, núm. 255, 2010, consultable aquí: http://www.prohabitatge.org/system/pages/admin/FCKeditor/img/etc/Ponce_Fernandez_PSH_2010.pdf.



l'existència d'un dret a l'habitatge en vinculació amb l'art. 7 de la Carta, que consagra el dret al respecte de la vida privada i familiar, seguint, doncs, el camí ja obert pel TEDH.

En l'àmbit intern, el reconeixement del dret a l'habitatge en la Constitució i, per exemple, en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art. 26, en el títol I, capítol I, relatiu a drets, no a principis rectors, sense que la confusa STC 247/2007 l'afecti, ja que aquest dret ja existeix a la CE) havia estat precedit de diversa jurisprudència del Tribunal Suprem, que ha negat el seu caràcter programàtic o principal (STS de 9 maig 1986 o STS de 25 d'abril de 1989, per exemple) i afirmat la necessitat d'una activitat en positiu dels poders públics per a fer-lo efectiu (STS de 16 de juny de 1998 i de 18 de febrer de 2002), així com la seva vinculació amb la dignitat humana (STS de 27 de juny de 2006).

D'altra banda, la invocació en litigis concrets d'aquest precepte és rutinària i la seva acceptació per part del TS també (així, per exemple, STS 13 octubre 1988 o 19 de maig de 1988, en relació a habitatge social, per exemple, o Sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc de 16 de maig de 2001, acceptant explícitament la connexió entre l'art. 47 CE i les reserves d'habitatge protegit en el planejament i resolent el litigi sota aquesta perspectiva).

Cal destacar especialment la tasca desenvolupada fins al moment pel TC en relació amb el dret a l'habitatge. Si bé per una banda ha acceptat la seva al·legació com a dret i la seva consideració com a tal en els litigis plantejats (per totes STC 7/2010, FJ 7), per altra la seva consideració és merament formal, no havent extret de l'art. 47 CE i de la seva connexió amb altres drets constitucionals les conseqüències possibles. Una mostra del que s'afirma és la reiterada negativa a analitzar seriosament la legislació hipotecària sota el prisma del dret a l'habitatge (STC 4/81, Aute TC 113/2011, de 19 de juliol), el que, sens dubte, va tenir el seu pes en la decisió del jutjat mercantil número 3 de Barcelona de presentar, en comptes d'una qüestió d'inconstitucionalitat, una qüestió prejudicial davant el TJUE, en el ja esmentat cas Aziz.

A més de la Constitució i de l'Estatut, l'article 4 del Text refós de la llei de sòl estatal de 2008 estableix explícitament un dret a l'habitatge de tots els espanyols. També en el nivell legal, el dret a l'habitatge està reconegut en diverses lleis autonòmiques, entre elles la llei catalana del dret a l'habitatge 18/2007 (LDHC).

En resum, hi ha, doncs, un autèntic dret, exigible, per tant, judicialment i freqüentment al·legat i considerat en seu judicial. Una qüestió diferent és que el que els demandants puguin pretendre ensopeguin amb les deficiències de la legislació espanyola. Aquesta estableix en general obligacions de mitjans i molt rarament obligacions de resultat concretes

Aquesta situació contrasta amb els països més avançats del nostre àmbit jurídic, on la llei estableix directament obligacions de resultat i d'aquesta manera és possible no només emprendre accions judicials, cosa que ja passa a Espanya, sinó exigir aquest resultat específic, és a dir, la obligació administrativa d'oferir un allotjament a qui no en



té. És el cas de la legislació anglesa, escocesa i, més coneguda en el nostre àmbit, malgrat ser posterior, francesa de 2007 que s'inspira en les anteriors¹⁷¹.

L'aprovació recent, de la Llei basca d'habitatge (Llei 3/2015, de 18 de juny, consultable al BOE de 13 de juliol de 2015), sembla situar-se en la línia de la legislació europea esmentada. La nova llei basca obre una porta nova a la possibilitat de l'exigència ciutadana d'obligacions públiques de resultat (proporcionar un concret allotjament), fins i tot davant els tribunals, el que és una de les finalitats explícites de la llei, el que haurà de ser avaluat i contrastat amb la realitat en el futur¹⁷².

C) La connexió del dret a l'habitatge amb el servei d'interès general d'habitatge social i amb el dret a la ciutat

Cal ponderar de manera conjunta l'existència del dret i que l'habitatge social constitueix un servei d'interès general, tal com ha assenyalat el TJUE (així, per exemple, sentència de 8 de maig de 2013). Com és sabut, l'accés als serveis d'interès general constitueix un dels drets reconeguts per la carta de drets fonamentals de la Unió Europea (art. 36), en vinculació a la cohesió social i territorial de la unió.

Per la seva banda, el Parlament Europeu en la seva resolució de 11 de juny de 2013 sobre habitatge social a la Unió Europea ha emfatitzat el paper de l'habitatge com a servei econòmic d'interès general a la Unió:

«Considerant que la política d'habitatge social forma part integrant dels serveis d'interès econòmic general, per contribuir a cobrir les necessitats d'habitatge, facilitar l'accés a la propietat, promoure la qualitat de l'hàbitat, millorar l'hàbitat existent i adequar les despeses de habitatge a la situació familiar i als recursos dels ocupants, mantenint amb tot un esforç de la seva part».¹⁷³

A Catalunya, l'article 4 de la Llei del dret a l'habitatge declara l'activitat al voltant de l'habitatge assequible com a servei d'interès general.

L'existència d'un dret a l'habitatge i la declaració de l'habitatge social com a servei d'interès general ve acompanyat en els últims anys pel sorgiment d'un dret a la ciutat¹⁷⁴. Aquest dret, encara en construcció, inspirat en els escrits del filòsof francès Henri Lefebvre, ha estat recollit ja en el dret urbanístic i d'habitatge francès i pot trobar-se també implícit en la llei del dret a l'habitatge de Catalunya (art. 16).

¹⁷¹ Vegis els treballs que conté l'obra López Ramón, F. (Coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, 2010.

¹⁷² Són especialment rellevants l'article 6 i l'article 9, l'apartat primer i quart dels quals respectivament estan suspesos per la interposició pel President del Govern de l'Estat del recurs de inconstitucionalitat n.º 1643-2016, admès a tràmit per Providència del TC de 12 d'abril, publicada al BOE núm. 93, de 18 de abril de 2016.

L'article 6 s'intitula "Acción pública y derechosubjetivo" i l'article 9 "Modos de satisfacción y requisitos de exigencia del derechosubjetivo."

¹⁷³ Consultable aquí:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-20130246&language=ES>.

¹⁷⁴ Per tots, Auby J.B., *Droit a la ville*, LexisNexis, Paris, 2013.



El dret a la ciutat sembla anar-se configurant tècnicament com un dret paraigües, que engloba el conjunt de drets vinculats a la ciutat (dret de propietat, dret a l'habitatge, dret a la igualtat, dret a la llibertat religiosa, dret al medi ambient, dret a la seguretat, etc) expressant la idea que tots ells estan interconnectats i que una política pública amb efectes sobre el territori pot afectar a diversos d'ells alhora. Per exemple, la segregació escolar causada per la manera de delimitar els districtes escolars té a veure amb la relació entre domicilis i escoles, és a dir, entre la política pública d'habitatge i el dret a l'habitatge i la política pública educativa i el dret a l'educació i a la igualtat¹⁷⁵.

Un segon exemple el tenim en el cas dels habitatges buits durant un llarg període, que, a més de no complir la seva funció social, com veurem, i de no contribuir a que el dret a l'habitatge pugui ser efectiu, generen problemes diversos a la ciutat, com ara problemes de seguretat ciutadana, en el medi ambient urbà (salubritat), de sobrecost administratiu davant la necessària reacció pública davant aquests problemes, etc, impactant en els veïns de l'immoble i al barri i accentuant, si escau, els seus problemes de segregació residencial.¹⁷⁶

D) Un llarg camí per recórrer

Queda a Espanya encara, doncs, gairebé quatre dècades després de l'aprovació de la CE, un llarg camí per recórrer. Donada la manifesta passivitat del nostre legislador en tot aquest temps, el Professor Fernando López Ramón¹⁷⁷ ha advocat fa poc per una ferma activitat judicial, necessària en el context dramàtic exposat, que protegeixi aquest autèntic dret subjectiu.

Una, entre d'altres, de les excuses que tradicionalment s'han esgrimit per negar el caràcter de dret a l'habitatge és afirmar que aquest exigeix en tot cas la despesa pública, a diferència dels drets que sí que són considerats tradicionalment com a tals (els anomenats civils i polítics, encara que aquesta distinció ha deixat de tenir rellevància en la moderna doctrina constitucionalista internacional). No obstant això tal argumentació no se sosté.

D'una banda, perquè drets sobre els quals no hi ha dubte que ho siguin, com el dret a la propietat o el dret a votar en una democràcia, exigeixen enormes sumes de diners públics per fer-los realitat (forces i cossos de seguretat de l'estat, finançament de partits polítics, organització electoral ...). D'altra banda, no vulnerar, protegir i fer efectiu el dret a l'habitatge no exigeix sempre i en tot cas despesa pública. Hi ha tècniques de regulació perfectament eficaços, com són les reserves legals per a habitatge protegit, entre elles, les que permeten als municipis a Catalunya en sòl urbà consolidat, en

¹⁷⁵ Pot consultar-se Ponce Solé, J., *Segregación escolar e Inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y políticas públicas urbanas*, CEPC, Madrid, 2007, consultable gratuïtament aquí: http://www.cepc.gob.es/docs/doc_publicaciones/coleccion_foro16.pdf?sfvrsn=4.

¹⁷⁶ El Departament federal d'habitatge dels EUA ha posat en relleu aquestes connexions, amb cita de diversos estudis empírics en la seva publicació EvidenceMatters, mitjançant un estudi titulat «Vacant and Abandoned Properties: Turning Liabilities Into Assets», publicat al número d'hivern de 2014 i consultable gratuïtament aquí:

<http://www.huduser.org/portal/periodicals/em/winter14/highlight1.html>.

¹⁷⁷ López Ramón, F., «El derecho subjetivo a la vivienda», *REDC*, núm. 102, 2014, p. 85.



supòsits de nova construcció i rehabilitació, efectuar aquestes reserves, que preveu la LDHC (art . 17.3), que encara estan per utilitzar pels nostres ajuntaments.

En tot cas, pel que fa a la inversió pública necessària per fer realitat aquest dret, així com altres, s'ha sostingut la necessitat de precisar allò que sigui la sostenibilitat social als efectes de flexibilitzar els límits de despesa pública de l'art. 135 CE¹⁷⁸. També la necessitat d'establir una clàusula constitucional paral·lela a aquesta, establint límits a les retallades socials, límits vinculats a l'existència d'un nucli mínim del dret a l'habitatge que no es pot veure afectat pels poders públics, el qual seria tutelable davant el legislador, davant del TC, i enfront del poder executiu, davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

Així s'ha defensat en seu doctrinal la possibilitat de construir per la via interpretativa de la CE 1978 un dret fonamental a un mínim existencial¹⁷⁹. Tal com explica MARCOS VAQUER¹⁸⁰ hi ha antecedents en la jurisprudència dels Tribunals Constitucionals d'Alemanya i Portugal i en els tractats internacionals a que està sotmès l'Estat Espanyol (en especial l'article 25.1 de la Declaració Universal de Drets Humans; l'article 11 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals; la Carta Social Europea, i la Carta dels Drets fonamentals de la Unió Europea)¹⁸¹, que poden fonamentar l'anterior

¹⁷⁸ La qual cosa no s'ha fet fins al moment . Pot consultar-se Ponce, J., *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, 2013, una recensió del qual la trobareu a: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/tag/juli-ponce/>, on també es pot trobar l'enllaç per llegir el llibre en format digital i de forma gratuïta.

¹⁷⁹ CARRO FERNÁNDEZ-Valmayor, José Luis, 2012: "Mínimo existencial y jurisprudencia. Hacia la construcción jurisprudencial de un derecho fundamental", en VV.AA., *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Vol. II. Europa y América. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Madrid, Cívitas, 2012

MUÑOZ MACHADO, Santiago, 2014: *Sobre la pobreza y el Derecho*, Madrid, Iustel.

¹⁸⁰ VAQUER CABALLERÍA Marcos *Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital algunas propuestas* El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, ISSN 1889-0016, N.º. 48, 2014, págs. 34-39, afirma textualment : "En Alemania, el Tribunal Administrativo federal afirmó ya a mediados del siglo XX un derecho público subjetivo a las prestaciones sociales que aseguren el mínimo existencial y la federación tiene una competencia legislativa concurrente con la estatal, en cuyo ejercicio ha dedicado a la asistencia social el Libro XII de su Código Social federal (Berlín, en VV.AA., 2005: 104). Más aún, el Tribunal Constitucional federal ha derivado de la dignidad de la persona proclamada en el artículo 1.1 de la Ley fundamental en relación con el principio de Estado social de su art. 20.1, un derecho fundamental a un mínimo existencial digno (*ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums*) cuya concreción y continua actualización es tarea del legislador, que goza de un margen de configuración. Para este Alto Tribunal, se trata de un derecho humano, aplicable por igual a los ciudadanos alemanes y extranjeros residentes en la República federal, que incluye tanto la existencia física de la persona como también el aseguramiento de la posibilidad de proteger las relaciones interpersonales y un mínimo de participación en la vida social, cultural y política (...).

¹⁸¹ L'article 25 de la Declaració Universal de Drets Humans estableix que «tota persona té dret a un nivell de vida que assegurui, així com a la seva família, la salut i el benestar, i especialment quant a alimentació, el vestit, l'habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris; té així mateix dret a les assegurances en cas d'atur, malaltia, invalidesa, viduïtat i altres casos de pèrdua dels seus mitjans de subsistència per circumstàncies independents de la seva voluntat ». D'altra banda, de conformitat amb el paràgraf 1 de l'article 11 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), els estats part «reconeixen el dret de tota persona a un nivell de vida adequat per a si i la seva família, fins i tot alimentació, vestit i habitatge adequats, i a una millora contínua de les condicions d'existència. Els



posició. Malgrat això aquest autor només albira aquesta possibilitat en una futura reforma constitucional que introduís el dret fonamental de totes les persones a gaudir d'allotjament, vestit, aliments i les altres condicions mínimes per poder viure dignament i desenvolupar lliurement la seva personalitat.

Així mateix, hi ha interessants desenvolupaments en relació amb l'anàlisi dels pressupostos públics des de la perspectiva dels drets humans, el que en el futur és esperar que permeti perfeccionar certs límits legals, ara encara a l'arbitri del legislador anual pressupostari¹⁸².

Els esdeveniments socials i econòmics dels darrers anys que han posat de manifest la magnitud de l'emergència habitacional, amb el seu greu impacte en les condicions de vida, també a Barcelona¹⁸³, han posat damunt la taula la rellevància del dret a l'habitatge com a component del *mínim vital* o existencial que tota persona necessita per a viure dignament i que hauria de ser garantit pressupostàriament en tot cas, cosa que, fins ara, com és ben conegut no ha estat el cas, davant de la falta de la perspectiva dels drets humans en els pressupostos públics, repte encara pendent d'abordar¹⁸⁴.

Els avenços en diversos països europeus (com ara Anglaterra, Escòcia, amb la llei *Homelessness Act* de 2003 o França, amb la llei DALO de 2007¹⁸⁵), alguna comunitat

estats part han de prendre mesures apropiades per assegurar l'efectivitat d'aquest dret, reconeixent a aquest efecte la importància essencial de la cooperació internacional fonamentada en el lliure consentiment”

¹⁸² Vegis l'apartat d'aquesta memòria (...) 10. EXIGIBILITAT JUDICIAL DEL DRET A L'HABITATGE I DESPESA PÚBLICA

¹⁸³ Vegis, per exemple, les dades, consideracions i referències a PONCE, J., “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)”, *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 20 de març de 2015, consultable a: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>

¹⁸⁴ Sobre el mínim vital i existencial i les obligacions pressupostàries, CORTI, H.G. “Ley de presupuestos y derechos fundamentales: los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico-financiero”, a *El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado*, Revista Jurídica de Buenos Aires, 2010, pp. 637 i ss, consultable a: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/leyptosydf.pdf> Sobre la irreversibilitat dels drets, vegis PONCE SOLÉ, J., *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los Recortes y la sostenibilidad social*, Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2013, consultable a: http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewjhYvHhxJ_LAhUENhoKHc1hCxoQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fdialog.unirioja.es%2Fdescarga%2Flibro%2F578436.pdf&usq=AFQjCNG7NJSzjsJsBJ9ilWm6D-aJcWYEIQ&sig2=AHKjswS2O5XcwwInj2TvGQ

¹⁸⁵ Una referència a les mateixes a FERNÁNDEZ, G. i PONCE, J., “DERECHOURBANÍSTICO, DERECHO A LA VIVIENDA Y PERSONASSINHOGAR. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia”, *Revista de Derechourbanístico y Medio Ambiente*, núm. 255, 2010, consultable a: http://www.prohabitatge.org/system/pages/admin/fckeditor/img/file/Ponce_Fernandez_PSH_2010.pdf

Una comparació a BALL, J., “El derecho a la vivienda y los derechos de vivienda: Adopción y eficacia en Inglaterra y Francia”, *Revista de Derechourbanístico y Medio Ambiente*, núm. 297, bis, disponible en anglès a: https://www.academia.edu/12973485/Special_volume_about_land_use_law_and_housing_a_comparison_between_Europe_and_America



autònoma (País Basc¹⁸⁶) i ciutats (com ara París, amb l'ús del tanteig i retracte i el control de preus de lloguer, també establert a Berlín o Vitòria, amb un parc rellevant d'habitatge social¹⁸⁷) del nostre entorn ens mostren com una altra manera de pensar l'habitatge, també jurídicament, és possible, partint de la constatació que el dret a l'habitatge ha de caminar paulatinament cap a la seva possible exigibilitat davant les autoritats administratives, que han de desenvolupar, en tot cas, una activitat amb la deguda diligència i cura per proveir de solucions, en el marc urbanístic de la ciutat, a les necessitats habitacionals de les persones.

En aquesta tasca d'exigibilitat del dret, les ordenances locals poden tenir un rellevant paper, inexplorat fins ara, desenvolupant les previsions legals i fent-les més concretes i exigibles administrativament i judicialment, ni que sigui respecte a les persones sense llar, en situacions d'emergència social, que encaixin en alguns dels supòsits coneguts dins del sistema de classificació ETHOS de l'organització FEANTSA¹⁸⁸. Aquesta seria una direcció a emprendre de gran interès en la tutela de les necessitats bàsiques humanes. L'ordenança a banda de desplegar previsions legals en matèria d'emergència social –rol de gran transcendència i innovador-, pot garantir en tot cas normativament el compliment de concrets objectius en aquets àmbit, establerts en el Pla d'habitatge 2016-2026 de la Ciutat de Barcelona. Es a dir, convertir concretes previsions del Pla en drets subjectius que amplien la garantia prevista legalment; això exigirà, però, reflexionar, com ja hem assenyalat abans, sobre la vinculació dels pressupostos als drets humans i no a l'inrevés, com ha estat comú fins ara¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Llei 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge, consultable a: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/13/pdfs/BOE-A-2015-7802.pdf>

¹⁸⁷BURONCUADRADO, J., "LAS RESERVAS DE SUELO PARA VIVIENDA PROTEGIDA: LECCIONES DEL CASO DE VITORIA-GASTEIZ", ACE, 2006, disponible a: http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/2077/TEM_buron_ARTICULO.pdf

¹⁸⁸FEANTSA (la Federació Europea d'Organitzacions Nacionals que Treballen per les Persones Sense Llar) proposa una classificació ampliament utilitzada de les situacions de privació d'habitatge, anomenada ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) la qual assenyalava que l'accés a l'habitatge té tres dimensions: des del punt de vista físic consisteix en disposar d'un espai adequat que pertany exclusivament a una persona i a la seva família; des del punt de vista social: disposar d'un espai de privacitat per gaudir de les relacions socials; i des del punt de vista jurídic consisteix en disposar d'un títol jurídic d'ocupació legal. Així l'habitatge ha de ser estable, adequat i segur. Vegeu per exemple: SALAS, A., *Les persones sense llar a la ciutat de Barcelona i l'evolució dels recursos de la Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar*, 2013, XAPSLL, Consultable a: http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/2013/7/xarxa2_diagnosi2013.pdf

¹⁸⁹ Vegis la nota número 7. Pensi's en la prescripció de la Llei 24/2015, del 29 de juliol, relativa a la "Garantia, en el marc de els disponibilitats pressupostàries que en els supòsits de vulnerabilitat les despeses en habitatge i en subministraments bàsics no comportin més d'un 30% dels ingressos disponibles de la unitat familiar." (article 8 en relació la DT primera).



4.2.1.1.3.-LA FUNCIÓ SOCIAL DE DRET A L'HABITATGE: CONFIGURACIÓ LEGAL

L'habitatge és un bé immoble vinculat a la necessitat de l'hàbitat i, en conseqüència, al costat de la seva dimensió personalíssima i inviolable com a domicili de la persona, té una dimensió econòmica i social que legitima que l'ordenament jurídic disciplini aquest dret en els supòsits de no ús o ús abusiu, en la mesura que puguin perjudicar a tercers, al mercat de l'habitatge o, especialment, a la política d'habitatge finançada amb fons públics. Com ha posat en relleu G. Pisarello¹⁹⁰, s'assisteix a la paradoxa que, sent instrumental el dret de propietat per a l'habitatge, una concepció absoluta del dret de propietat pot convertir-se en el principal obstacle al dret a accedir a un habitatge:

"És evident, en efecte, que el dret de propietat i els drets patrimonials concebuts com a instruments absoluts i il·limitats, i desvinculats per tant de l'autonomia personal i col·lectiva, són sovint font d'acumulació de poder i d'amenaça per a la resta de llibertats i drets fonamentals. De fet, una de les notes essencials dels drets humans entesos com a drets fonamentals és el seu caràcter potencialment generalitzable, incloent. El que els drets fonamentals sense distinció -socials, polítics i civils- tutel·len són interessos i béns universalitzables. No passa el mateix amb els drets patrimonials, com la llibertat d'empresa o el dret de propietat privada, que, lliurats a la seva sort, tendeixen a la concentració i a la protecció d'interessos selectius i excloents. "

Amb independència de la normativa d'habitatges de protecció oficial, que per la pròpia estructura jurídic-administrativa de la seva regulació permet una reglamentació molt estricta de l'ocupació i ús d'aquests habitatges, cal recordar que;

- La Llei d'arrendaments urbans 29/1994, de 24 de novembre, contempla com a causa de resolució de ple dret del contracte quan a l'habitatge tinguin lloc activitats molestes, insalubres, nocives, perilloses o il·lícites [article 27.e)] o bé quan l'habitatge "deixi d'estar destinat de forma primordial a satisfer la necessitat permanent d'habitatge de l'arrendatari o de qui efectivament la vingués ocupant (cònjuge no separat legalment o de fet o els seus fills dependents ".

-La Llei de propietat horitzontal (Llei 49/1960, de 21 de juliol, reformada per la Llei 8 / 1999, de 6 d'abril, arran de la STC 301/1993, de 21 d'octubre), en el seu article 7 preveu un supòsit de privació temporal de l'ús d'habitatge propi per infracció de determinades activitats prohibides per la comunitat de propietaris (concurrència d'un il·lícit civil).

-Amb caràcter general, l'article 7.2 del Codi Civil, després d'afirmar que els drets s'han d'exercir d'acord amb exigències de bona fe, proclama que "la llei no empara l'abús de dret o l'exercici antisocial del mateix", amb la possibilitat d'adopció de mesures judicials o administratives que impedeixin la persistència en l'abús.

¹⁹⁰PISARELLO, G. (2003): *Vivienda para todos un derecho en (de)construcción*, Icaria, Barcelona, p. 90-91.



Com és sabut, la funció social delimita el contingut del dret de propietat, també del dret de propietat sobre habitatges, és clar, en funció del que decideixi el legislador democràtic, d'acord amb l'art. 33 de la constitució espanyola. Aquesta funció social pot atendre a l'interès general de protegir el dret a l'habitatge i fer-lo efectiu, com així ja passa, sent una aplicació de la clàssica funció social de la propietat que res de nou ni diferent aporta al ja conegut. D'altra banda, la regulació d'aquesta funció social permet evitar l'exercici antisocial del dret (art. 7.2 Codi Civil) i els seus impactes negatius sobre la ciutat en el seu conjunt.

El TEDH en diverses sentències, en aplicació de l'article 1 del protocol número 1 del CEDH, que garanteix el dret de propietat però reconeix «dret que tenen els Estats de posar en vigor les lleis que jutgin necessàries per a la reglamentació de l'ús dels béns de acord amb l'interès general», ha considerat acords amb el CEDH diverses lleis europees que, en garantia del dret a l'habitatge, s'han delimitat el contingut del dret de propietat, establint, per exemple, límits a la rendes de lloguer que puguin ser cobrades al mercat o límits a les possibilitats de desnonament per part del propietari (per exemple, sentències Spadea i Scalabrino contra Itàlia, de 28 de setembre de 1995 i Mallacher i altres contra Àustria, de 19 de desembre de 1989).

La LDHC estableix en la seva redacció inicial com a principi cardinal la delimitació del "contingut de la funció social de la propietat i identificar i corregir les situacions d'incompliment d'aquesta funció social" [article 2.j)], reiterant en l'article 5.1 que l'exercici del dret de propietat ha de complir la seva funció social, considerant com a formes d'incompliment d'aquesta funció social d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges" quan: els propietaris incompleixin el deure de conservació i rehabilitació de l'habitatge; l'habitatge o l'edifici d'habitatges estigui desocupat de manera permanent i injustificada (no ús del dret a l'habitatge); l'habitatge estigui sobreocupat (abús del dret); o bé tractant-se d'un habitatge de protecció oficial no es destini a "residència habitual i permanent dels propietaris". No s'inclou, per contra, com a infracció a la funció social de la propietat, però sí com utilització anòmla de l'habitatge o edifici d'habitatges en situació d'infrahabitatge.

La disposició final tercera de la Llei 24/2015¹⁹¹, inclosa entre el preceptes objecte de recurs d'inconstitucionalitat acordat pel Consell de Ministres del Govern de l'Estat de

¹⁹¹ Disposició final Tercera. "Modificació de la Llei 18/2007:

1. S'afegeixen tres lletres, e, f i g, a l'article 5.2 de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, amb el text següent:

e) Després de l'assoliment d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o de la signatura de compravendes d'habitatge que tinguin com a causa la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari per part del prestatari, no es formulï una proposta de lloguer social en els termes establerts per l'article 5 de la Llei de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

f) Després de l'inici d'un procediment d'execució hipotecària o d'un desnonament per impagament de lloguer per part de les persones jurídiques que tinguin la condició de grans tenidors d'habitatge, no es formulï una proposta de lloguer social en els termes establerts per l'article 5 de la Llei de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

g) Després de l'inici d'un procediment de d'execució hipotecària o d'un desnonament per impagament de lloguer per part de persones jurídiques que hagin adquirit després del 30 d'abril de 2008 habitatges que



29 d'abril de 2016, ha introduït tres supòsits més d'incompliment de la funció social de la propietat (a vigència dels quals un cop sigui acceptat el recurs pel TC estarà suspesa).

El Pla d'habitatge 2016-2017 de la ciutat de Barcelona no pot deixar de tenir en compte la funció social de la propietat dels immobles en el municipi, tal i com és establerta a la LDHCni el fet de que a Catalunya, les polítiques públiques vinculades amb l'habitatge assequible formin part d'una activitat qualificada legalment com a Servei d'interès General¹⁹². Aquestes dues caracteritzacions jurídiques fan que l'obligació municipal de respectar, protegir i promoure el dret a l'habitatge en el marc de la resta de drets de la persona que són exercits en el context urbà s'hagi de desenvolupar, a més, fent complir als propietaris privats la funció social de la propietat i en el marc dels principis i les obligacions de servei d'interès general.

L'article 33.2 de la Constitució reconeix que la funció social de la propietat "en delimita el contingut d'acord amb les lleis". El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre la funció social de la propietat especialment en relació amb el sòl agrari, i en el camp urbanístic bé ha destacat com a nota comuna institucional que la "utilitat individual i funció social defineixen, per tant, inescindiblement el contingut del dret de propietat sobre cada categoria o tipus de béns" (STC 37/1987). La funció social de la propietat implica la imposició de deures amb vista a una gestió socialment útil dels béns existents que en relació amb l'habitatge incideixen fonamentalment en el seu ús i utilitat, que pel seu caràcter personalíssim (pressupost del domicili o de la residència) requereix de matisacions amb vista a les tècniques per assegurar el seu compliment pel que fa a la funció social del sòl en sentit merament urbanístic, que atén fonamentalment a la producció de béns (entre ells lògicament la construcció d'habitatges).

Les obligacions legals o deures de rehabilitar, millorar i ocupar efectivament el patrimoni immobiliari residencial resulten de la funció social de la propietat tal com l'ha configurat a Catalunya la LDHC, que ha fet que les normes legals vigents amb un concret abast i per als supòsits que preveu (sense haver-se interposat mai cap recurs d'inconstitucionalitat ni qüestió d'inconstitucionalitat), obliguen als propietaris, els titulars de drets reals i en el seu cas als ocupants, a realitzar les actuacions necessàries per a que: a) els edificis d'habitatges i els habitatges compleixin el requisits bàsics de funcionalitat, seguretat i habitabilitat, i b) per a que estiguin efectivament ocupats quan es trobin en àrees amb forta demanda residencial.

Un cop establerta legalment l'obligació legal o deure o la prohibició, el legislador disposa de molt diverses opcions per a que es compleixi:

siguin, en primera o en ulteriors transmissions, provinents d'execucions hipotecàries, provinents d'acords de compensació de deutes o de dació en pagament o provinents de compravendes que tinguin com a causa la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari, no es formulï una proposta de lloguer social en els termes establerts per l'article 5 de la Llei de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica."

¹⁹² Una anàlisi més amplia de las conseqüències de que l'habitatge sigui un servei d'interès general es troba a Ponce Solé, J., *El Servicio de Interés General de la Vivienda. Las consecuencias derivadas de esta calificación para la gestión pública y la actividad privada*, Universidad del País Vasco, 2011, consultable gratuïtament : <http://www.ehu.es/documents/1877918/0/Realidad+Urbana+I.+Juli+Ponce>



- establir tributs amb finalitats no fiscals – no recaptatòries- per aconseguir l'efectivitat de l'obligació legal o deure;
- configurar l'incompliment com una infracció administrativa;
- preveure la substitució de la persona obligada en el compliment de l'obligació, de manera definitiva o temporal, per l'Administració o un tercer;
- habilitar a l'Administració per a dictar la resolució que declara l'incompliment de l'obligació legal o deure o el fet d'estar incurs en la prohibició, en el termes configurats per la concreta norma aplicable, i fer-la complir forçosament;
- preveure les mesures de foment per aconseguir el seu compliment, entre d'altres.

Tot aquest marc jurídic permet desenvolupar una disciplina d'habitatge, a imatge i semblança de la disciplina urbanística ja tradicionalment considerada a casa nostra i aquest és un dels reptes actuals en l'àmbit municipal català.



4.2.1.2.-LA CONTEXTUALITZACIÓ DEL PROBLEMA DELS HABITATGES DESOCUPATS I EN SITUACIÓ ANÒMALA.

En matèria de “polítiques d’habitatge *stricto sensu*” – les emparades per bloc normatiu habitatge i dutes a terme per les AAPP i òrgans als que aquest bloc normatiu atribueix competències, entre les que es troba inclòs l’Ajuntament de Barcelona - fruit d’una perllongada manera de fer polítiques públiques amb continguts que s’han consolidat de manera progressiva, hi ha tres grans àmbits d’actuació els quals però han vist alterats el seu contingut i els seus objectius de forma substancial per la crisi econòmica provocada per la bombolla immobiliària i la crisi habitacional. Es tracta de:

-Fer front a l’emergència social i habitacional; on conflueixen polítiques d’habitatge i de benestar social

-Construir, promoure i adquirir patrimoni per ampliar l’habitatge social – protegit o no i estructurar un sistema d’ajuts al lloguer i tècniques d’intervenció administrativa que permeti que el lloguer del mercat privat esdevingui lloguer social.

-Rehabilitar, millorar i reconstruir els barris més desafavorits – o concrets edificis sense desplaçar o substituir a la població, amb una mirada no estrictament urbanística o arquitectònica, sinó que posi l’accent en l’ús residencial i l’habitatge assequible i social- una mirada impregnada pel dret a la ciutat. Cert és que hi ha una perspectiva també de la rehabilitació per afavorir la gentrificació, però que entenc que no és una política d’habitatge sinó una política per afavorir el sector empresarial de la promoció immobiliària residencial en sentit ampli.

A aquests tres grans àmbits s’han afegit, amb protagonisme propi i de forma interrelacionada amb la resta d’àmbits indicats, les polítiques d’habitatge legislatives i de gestió per fer front a l’habitatge deshabitat, buit o desocupat –que són molt diverses i d’aquesta manera diversa generalitzades a tot Europa.

Aquest àmbit té una transcendència pràctica i immediata per l’existència en aquest moment de un ampli parc d’habitatges buits propietat d’entitats financeres i la SAREB, però també importància pel fet de delimitar el concepte habitatge i el dret a l’habitatge, a través com hem vist de la seva funció social. Signifiqui l’ordenament jurídic, com hem assenyalat ja ho va fer la LDHC, dona una passa més en la funció social de la propietat immobiliària residencial: el propietari l’habitatge no només l’ha de tenir sempre “en condicions d’ús efectiu i adequat” -article 30 LDHC-, sinó que en determinats supòsits delimitats legalment, l’ha de tenir efectivament ocupat per resoldre la tensió entre parcs immobiliaris buits i escassetat de l’oferta de lloguer en general i de lloguer social en particular.

L’any 2007 quan s’aprova la Llei d’habitatge de Catalunya, just abans d’esclatar la bombolla immobiliària, no era una posició socialment i políticament ¹⁹³ compartida que

¹⁹³ El 30 d’octubre de 2007 la Mesa del Parlament a instàncies de Convergència i Unió (CiU) i el Partit Popular de Catalunya (PPC) en entendre que vint articles del Projecte de llei eren inconstitucionals. El 29 de novembre sortiren a la llum les deliberacions concludents del Consell Consultiu –Consell de Garanties Estatutàries no es va constituir fins el 2009. L’informe, subscrit íntegrament per quatre del set membres del Consell, avalava tots els articles que havien estat qüestionats, llevat del 42.6, que feia referència a la possibilitat d’expropiar els habitatges buits situats en els àmbits de demanda residencial forta i acreditada



la funció social de la propietat immobiliària residencial podia comportar l'obligació legal d'ocupació efectiva i que l'incompliment d'aquesta obligació legal i el correlatiu incompliment d'aquest aspecte de la funció social, podia comportar entre d'altres conseqüències la imposició de sancions administratives i l'expropiació del bé immoble o de l'ús del bé immoble -mesura especialment polèmica prevista als apartats 6 i 7¹⁹⁴ l'article 42 LDHC, derogats per la Llei 9/2011 de promoció de l'activitat econòmica .

que especifiqués el Pla territorial sectorial d'habitatge. La raó per considerar inconstitucional el precepte era que, tal com estava formulat, vulnerava el principi d'igualtat dels propietaris, tot deixant a mans dels ajuntaments els criteris a l'hora de seleccionar els habitatges vacants objecte de l'expropiació. Malgrat que les recomanacions del dictamen no eren vinculats, el Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) acabà suavitzant la redacció final del postulat. Es matisaren els supòsits de la intervenció de l'Administració pública i se substituï el concepte inicial d'expropiació pel d'expropiació temporal de l'usdefruit de l'habitatge per llogar-lo a tercers. La Llei comptà amb el vots a favor de les tres forces polítiques llavors al Govern, el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) i Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV), l'abstenció del membres del Grup Mixt – que pertanyien al partit Ciutadans- i el rebuig de CiU i el PPC, justificada precisament per la no-supressió de l'article 42.6. Tanta polèmica suscità la possibilitat d'expropiar els habitatges buits, que ni CiU ni PPC signaren el 8 d'octubre de 2007 Pacte nacional per a l'habitatge2007-2016.Veure

http://territori.scot.cat/cat/notices/llei_del_dret_a_l_habitatge_2007_256.php

La Vanguardia de 7 de desembre de 2007 titula “Un dictamen jurídico ve sesgo ideológico en el alquiler forzoso de la ley de Vivienda El bufete Roca Junyent detecta cuatro causas de inconstitucionalidad en la norma”

<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2007/12/24/pagina-17/65876131/pdf.html?search=vivienda>

Edición del viernes, 15 diciembre 2006, página 2

El Govern prevé alquilar 15.000 pisos que ahora están vacíos

“UGT calificó de “humo” la propuesta de expropiar las viviendas vacías, ya que la Administración carece de un censo de pisos desocupados. “Tampoco tiene un cuerpo de personal con la función de vigilar el mercado inmobiliario”, sostiene el sindicato. Para UGT, la “ley responde más a la necesidad política de salir de una situación de creciente descontento popular por causa del incremento desmesurado del valor del mercado de los pisos, que a dar una respuesta efectiva “

<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2006/12/15/pagina-2/53835467/pdf.html>

L'editorial de La Vanguardia s'intitula “Error en la ley de la vivienda” Es un error, sin embargo, que el Govern de la Generalitat haya mantenido contra viento y marea el polémico artículo 42.6, que establece la expropiación forzosa del usufructo de los pisos vacíos para ponerlos en alquiler

<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2007/12/02/pagina-22/66302842/pdf.html?search=vivienda>

Editorial La Vanguardia 4 de diciembre de 2017

Constitución y alquileres forzosos Como no podía ser de otra manera, el Consell Consultiu de la Generalitat ha apreciado que el alquiler forzoso de los pisos vacíos que contempla el artículo 42.6 del proyecto de ley para del Derecho a la Vivienda es inconstitucional.

<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2007/12/09/pagina-22/65763015/pdf.html?search=vivienda>

¹⁹⁴ Art 42.6 . Un cop posades a disposició dels propietaris totes les mesures de foment que estableixen els apartats anteriors, en els àmbits declarats com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada, l'administració pot declarar l'incompliment de la funció social de la propietat i acordar el lloguer forçós de l'habitatge. La declaració de l'incompliment s'ha de fer per mitjà d'un expedient contradictori, d'acord amb el que estableix la normativa de procediment administratiu, en el qual cal detallar les vies de foment específiques que s'hagin posat a disposició de la propietat per a facilitar-li el lloguer de l'habitatge. En l'acord de declaració també s'ha d'advertir que, un cop transcorreguts dos anys des de la notificació de la declaració, si no s'ha corregit la situació de desocupació, per causa imputable a la propietat, l'administració pot expropiar temporalment l'usdefruit de l'habitatge, per un període no superior a cinc anys, per llogar-lo a tercers.

Art 42 7. El procediment d'expropiació temporal de l'usdefruit a què fa referència l'apartat 6 s'ha d'ajustar al que estableixen la legislació urbanística i la legislació d'expropiació forçosa. En la determinació del preu just de l'expropiació s'han de deduir les despeses assumides per l'administració en la gestió i en les eventuals obres de millora executades en l'habitatge. La resolució que posi fi al procediment ha de



És important recordar que l'obligació d'ocupació efectiva va generar la perplexitat d'una part de la classe política i del la societat catalana del 2007, que es manifesta especialment davant d'una conseqüència d'aquesta obligació, com era la previsió legal d'expropiar l'ús de pisos buits. D'aquella perplexitat hem passat a que el Parlament de Catalunya prengué en consideració una iniciativa legislativa popular, i aprovés per 120 vots a favor de 135 diputats (llevat dels articles 3 i 7 que es varen aprovar per 98 vots a favor i 23 abstencions), la Llei 24/2015 de mesures urgents per fer front a l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica; una norma que interioritza com una premissa, l'obligació d'ocupar efectivament els habitatges situats en zones de forta demanda residencial.

Cal destacar també dos fets coneguts:

A) Per una banda, tot i començar-se a aturar la caiguda lliure de la construcció d'obra nova residencial, és encara una activitat força dèbil si s'examinen les sèries històriques, i la demanda actual de compra d'habitatges pels particulars a Catalunya es concentra en el mercat de segona mà de manera intensa a Barcelona i en els sectors consolidats de més qualitat de les ciutats catalanes grans o mitjanes.

B) Pel l'altra, hi ha una gran demanda de habitatges de lloguer assequible i social per part de la població més desafavorida i en risc d'exclusió social, i les entitats financeres i la SAREB acumulen quantitats ingents d'habitatges que la demanda de compra de particulars no pot cobrir, que provenen de procediments d'execució hipotecària i dels pactes i adquisicions de empreses promotores d'habitatge ara insolvents, que havien accedir al crèdit de manera generosa i quasi il·limitada.

Aquest dos fets prou coneguts fa que la ciutat consolidada – i no la promoció de nou habitatge en nous àmbits urbanitzats-, sigui la protagonista de les polítiques d'habitatge i que l'incompliment de la funció social del dret de propietat d'habitatges i les situacions anòmales dels habitatges –terminologia de la LDHC-, sigui un tema molt rellevant, quan aquest incompliment de la funció social i aquesta situació anòmala és produeix en habitatges propietat de les entitats financeres o la SAREB o dels fons voltors que els hi han comprat grans paquets d'immobles residencials. Habitatges buits, infrahabitatges o habitatges que incompleixen les condicions d'habitabilitat propietat d'aquestes entitats que els han adquirit indirectament – o directament-, amb diners públics són un fet inacceptable socialment quan hi ha persones que necessiten allotjament assequible o social. S'ha produït una tensió forta tensió entre la força dels mercats financers i la força de les demandes ciutadanes ¹⁹⁵.

determinar la manera en què els propietaris poden recuperar l'ús de l'habitatge un cop transcorregut el termini de l'expropiació temporal.

¹⁹⁵BURON, Javier fa una síntesi brillant de la situació a la Introducció de BURÓN Javier, CLAVELL Dolors i SAN ROMAN Iker *“Estratègies i accions municipals per mobilitzar l'estic residencial privat cap a l'oferta d'habitatges assequibles”* Col·lecció documents de treball Diputació de Barcelona 2015. Diu així:

La relació entre habitatge i necessitat social no és tan fàcil de tirar endavant per un seguit de motius de caràcter macro, tan polítics com econòmics :



No és del tot segur que hagi canviat l'opinió social majoritària sobre quines són les formes de tinença més adequades de l'habitatge i quines han de promoure els poders públics, però sí que hi ha un rebuig social generalitzat a l'actuació de les entitats financeres auxiliades amb diners de tots, com a creditors hipotecaris i adjudicataris d'habitatges en processos d'execució hipotecària, en definitiva com els nous grans propietaris del patrimoni immobiliari residencial català. Això explica l'ampli consens que han aconseguit al Parlament de Catalunya el Decret Llei i les dues lleis següents : el Decret Llei 1/2015 de mesures extraordinàries i urgents per la mobilització dels habitatges provinents de procediments d'execució hipotecària; la Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica i la Llei 14/2015 de l'impost sobre habitatges buits. Actualment però la Llei 14/2015¹⁹⁶ i Llei 24/2015, són parcialment suspeses¹⁹⁷.

• En primer lloc, els sòls, els edificis i els habitatges que la banca espanyola té congelats en diversos instruments privats o públics afecten la posició deutora de la banca davant els creditors internacionals. Tots aquells que van finançar la bombolla immobiliària espanyola (amb Alemanya i França al capdavant) no són proclius a sotmetre habitatges destinats a la venda a esquemes de lloguer assequible (i encara menys social), ja que el que intenten és saldar adequadament les posicions deutores de la banca espanyola esmentades. I el Tresor dona suport a molts d'aquests actius amb diners dels contribuents i un fort increment del deute públic.

• En segon lloc, la UE ha prohibit de forma expressa que les facilitats econòmiques del Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE) s'apliquin a l'Estat espanyol, ni tan sols parcialment, a programes de treball digne i de lloguer assequible. Seria una opció que, segons nombrosos economistes, ajudaria a retornar el deute privat i públic i a mobilitzar l'estoc molt més que no pas les actuals polítiques d'austeritat.

• I, en tercer lloc, perquè fins avui l'ajut de l'Estat a les entitats financeres espanyoles els ha permès superar els tests d'estrès de la UE (*core capital- que està constituït pels fons que l'entitat financera pot disposar lliurement per tal de fer front als riscos que hagi assumit* -, en major quantitat i de millor qualitat) sense haver d'aflorar abruptament les pèrdues generades per l'esclat de la bombolla immobiliària, com a mínim a curt termini, tal com s'ha fet als Estats Units.

A tot l'anterior, cal afegir-hi que les polítiques públiques d'habitatge de l'Administració General de l'Estat gairebé han desaparegut.(...)

Davant de tot aquest panorama polític i econòmic, la societat civil ha reaccionat en matèria d'habitatge com no ho ha fet en cap altre estat membre de la UE. La puixança de moviments socials i sociopolítics que situen en primer lloc la crisi d'allotjament és un fenomen que no es produeix a la resta de la UE, com ha acreditat la Secretaria General de CECODHAS-Housing Europe en els seus viatges recents a l'Estat espanyol. Ni Grècia, ni Itàlia, ni Irlanda ni tampoc Portugal, els quatre estats més colpejats pels rescats a la banca i per les polítiques d'austeritat, han generat un moviment ciutadà en matèria d'habitatge com el que hi ha en aquests moments a Catalunya i a la resta de l'E (...)

Doncs bé, enmig d'aquestes dues forces tremendes (els mercats financers i les mareas ciutadanes) hi ha els ajuntaments catalans i de la resta de l'Estat, els quals són els primers a rebre els senyals d'alarma ciutadana i, en teoria, les administracions amb menys recursos per poder afrontar el problema. (...)

¹⁹⁶ Recurs d'inconstitucionalitat núm. 2255-2016, contra els articles 1, 4, 9.1, 11 i 12 de la Llei del Parlament de Catalunya 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012, admès a tràmit per providència 28 d'abril de 2016 (BOE 9/5/2105). L'argumentació del recurs es pot trobar a la referència del Consell de Ministres de 22 d'abril de 2016

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2016/refc20160408.aspx> (última consulta 23 de maig de 2016)

¹⁹⁷ L'argumentació del recurs es pot consultar a:

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2016/refc20160429.aspx>

Referencia del Consejo de Ministros , viernes 29 de abril de 2016



4.2.1.3.-LA INTERPOSICIÓ SISTEMÀTICA PEL PRESIDENT DEL GOVERN DE L'ESTAT DE RECURSOS D'INCONSTITUCIONALITAT CONTRA LES LLEIS AUTONÒMIQUES QUE PREVEU ACTUACIONS DE POLICIA ADMINISTRATIVA CONTRA ELS PISOS BUITS (I MESURES PER LLUITAR CONTRA L'EMERGÈNCIA HABITACIONAL).

4.2.1.3.1.-ELS RECURSOS D'INCONSTITUCIONALITAT PRESENTATS EN MATÈRIA D'HABITATGE DESOCUPAT (I EMERGÈNCIA HABITACIONAL)

La batalla pel dret a l'habitatge –i pel mínim existencial-, es lliura ara a l'Estat espanyol de manera principal en seu legislativa. És al legislador aquí pertoca complir els mandats constitucionals i els que resulten dels Tractats internacionals als que ja en hem referit. És conseqüentment rellevant per tant el rol del Tribunal Constitucional, i molt especialment el de les persones i institucions legitimades per formular-li recursos de inconstitucionalitat i conflictes de competència. És imprescindible fer una breu referència a la panòpia de conflictes plantejats o resolts en seu de la jurisdicció constitucional, que interessin al tema que ens ocupa:

- El President del Govern va formular el recurs d'inconstitucionalitat núm. 5459-2015, contra els articles 3 (que defineix les persones amb vulnerabilitat econòmica) , 8 (que estableix actes de mediació obligatòria en el procediments d'execució hipotecària de la residència habitual) 13 (que definia com abusives concrets clàusules del contractes de préstecs i crèdits hipotecaris) , 17 (que impedia en determinats supòsits el tall de subministraments a les persones amb vulnerabilitat econòmica) ,18.2 (que posava condicions per tallar subministraments quan hi havia dos rebuts impagats) , 20 (que afegeix tot el Títol VI sobre les relacions de consum en matèria de crèdits o préstecs hipotecaris d'habitatges) i la disposició addicional primerade la Llei 20/2014, de 29 de desembre, de modificació de la Llei 22/2010 , de 20 de juliol, del Codi de Consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum. El TC l'accepta i suspèn la vigència dels articles per Providència de 6 d'octubre de 2015 (BOE 9 d'octubre)¹⁹⁸

Aquest recurs posa sobre la taula un tema que ja havia arribat al TC, la determinació de la competència autonòmica sobre consum. Una primera aproximació a la que havia estat fins ara la posició del Tribunal Constitucional, per destacar que la competència sobre

¹⁹⁸ El TC va dictar, en un tema que té connexió, sentència el 17 de març de 2016 estimant parcialment el recurs de inconstitucionalitat contra el Decret Llei de Catalunya 6/2013, de 23 de desembre que modifica la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de la Llei 22/2010, declarant inconstitucionals els apartats 6 i 7 de l'article 252-4 de la Llei 22/2010, introduïts per el art. 2 del Decret Llei 6/2013, amb l'argument "(...) en tanto que los preceptos impugnados establecen el derecho del consumidor a que continúe el suministro eléctrico o de gas, pese al impago y correlativamente imponen a las comercializadoras la obligación de suministrar electricidad y gas, establecen un diseño de protección de la garantía del suministro al consumidor vulnerable que *contraviene la regulación básica*, en la que se opta por un modelo de protección consistente en el reconocimiento del derecho a una tarifa reducida, obligatoria para las empresas comercializadoras y financiada por los distintos sujetos intervinientes"



consum és per a les CCAA una competència finalista, la farem en paraules BARRAL VINALS¹⁹⁹:

“ (...) des del punt de vista dogmàtic, la primera part del plantejament (del TC), és correcta. La protecció al consumidor i usuari es qualifica en la Constitució com principi rector de la política econòmica i social (art. 51) i per això es tracta d'un objectiu a complir mitjançant les pròpies competències. Aquesta afirmació obre el pas a una segona i és que, en aquest cas, la normativa sobre consum genera per a les CCAA una competència no material, en el sentit que l'àmbit d'actuació autonòmica no ve donat per una disciplina jurídica substantiva sinó que es tracta d'una competència finalista a la qual cal buscar encaix en les normes generals de distribució competencial material *Per tant, les normes tendents a la protecció del consumidor poden enquadrar-se en qualsevol àmbit material*”

-el President del Govern va formular el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1824-2015, contra tots els preceptes Llei 2/2003, de 30 de gener, d'Habitatge de Canàries modificats per la Llei Canària 2/2014 que fan referència als habitatges deshabitats, entre els quals preceptes hi ha els que regulen un procediment – per cert molt detallat- per acordar la declaració d'habitatge deshabitat,²⁰⁰ la resolució del qual procediment té conseqüències fiscals i sancionadores²⁰¹. La situació actual és la suspensió de tots els preceptes recorreguts els quals directa o indirectament plantegen propostes de policia o ordenació administrativa pels habitatges deshabitats, com a conseqüència de la providència del TC

¹⁹⁹ BARRAL VIÑALS, Inmaculada «*Contractes de consum*» i desenvolupament de la competència en dret civil a Catalunya: podem utilitzar la jurisprudència constitucional? A l'obra col·lectiva “la codificació del Derecho civil de Cataluña Estudios con ocasión del cincuentenario de la Compilación FLORENSA i TOMÀS (dir) FONTANEL·LASMORELL (coord) Marcial Pons 2012 pàgina 516.

²⁰⁰ Per observar el detall de la norma es pot examinar: “TÍTULO VIII. Medidas para evitar la existencia de viviendas deshabitadas [arts. 80 a 98]- CAPÍTULO I. De las viviendas deshabitadas. Procedimiento para su declaración [arts. 80 a 96]

²⁰¹ Artículo 95. Resolución declarativa de vivienda deshabitada

1. La resolución declarativa de vivienda deshabitada se dictará por el titular de la presidencia del Instituto Canario de la Vivienda (...). 2. De la resolución declarativa se dará traslado al Registro de Viviendas Deshabitadas al objeto de proceder a su inscripción. Asimismo, habrá de ser notificada al ayuntamiento en cuyo término se ubique la vivienda a fin de que por el mismo se proceda, en su caso, a la aplicación del recargo del Impuesto de Bienes Inmuebles conforme establece la ley reguladora de este tributo. (...) CAPÍTULO II. Del Registro de Viviendas Deshabitadas Artículo 97.- Del Registro de Viviendas Deshabitadas

1. Se crea el Registro de Viviendas Deshabitadas como instrumento básico para el control y seguimiento de las viviendas que, por concurrir los supuestos previstos legalmente en el artículo 81, hayan sido declaradas deshabitadas y ello al servicio del ejercicio de las potestades sancionadoras y de las medidas de fomento que reconoce la presente ley. Tendrán acceso a dicho Registro las resoluciones declarativas de viviendas deshabitadas y otras resoluciones que reflejen actuaciones o circunstancias con incidencia en la situación de no habitación. (...)

e asientos, las resoluciones y actos inscribibles, los plazos y las causas de cancelación de los asientos o anulación de las hojas registrales.

Artículo 106. Infracciones muy graves

Son infracciones muy graves:

a) (...) i) No dar uso habitacional efectivo a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 81 de esta ley, en el caso de tratarse de una persona jurídica.



de 25 de juny de 2015 (BOE 1 de juliol) i el Auto de 21 de juliol que ratifica la suspensió amb els arguments següents:

Auto Pleno. Auto 135/2015, de 21 de julio de 2015

2. Los preceptos ahora impugnados imponen a los propietarios de viviendas el deber de destinarlas de forma efectiva al uso habitacional, cuyo incumplimiento se tipifica como infracción cuando la propiedad corresponda a personas jurídicas (...)

(...)En consecuencia, debe mantenerse la suspensión de los preceptos impugnados por las razones ya expuestas, que son, de forma muy sucinta, las siguientes:

a) *Existe un perjuicio cierto para el interés general que subyace en el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero en su conjunto, pues aunque en términos cuantitativamente reducidos, producen un menoscabo para la estabilidad, de manera que puede ponerse en riesgo la reestructuración bancaria apoyada con dinero público y el cumplimiento por España de sus compromisos internacionales, debiéndose tener en cuenta, además, que a la presente Ley deben sumarse las dos Leyes autonómicas anteriormente mencionadas.* Este riesgo ha quedado acreditado con los informes relativos a la tercera y quinta revisión del programa de asistencia financiera para la recapitalización de las instituciones financieras en España, y con el informe del Banco de España cuyos datos no han sido desacreditados por los letrados autonómicos que se han limitado a afirmar que se trata de meras suposiciones. El valor probatorio del primero reside en que la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional han participado en su elaboración siendo estas entidades especializadas en la materia e independientes de las partes, la misma independencia y especialización que se predica del Banco de España (ATC 69/2014, FFJJ 5, 6 y 7).

b) Asimismo se produciría un daño para la seguridad jurídica derivado, no de que las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma puedan quedar en entredicho si la resolución si la resolución de fondo fuera favorable al Estado, sino de la mera convivencia sobre una misma realidad material de regímenes jurídicos dispares (ATC 69/2014 FJ 8).

c) Los perjuicios derivados de la suspensión y consistentes en el menoscabo del interés público al que responde la norma autonómica, esto es, la garantía del derecho a la vivienda y el interés privado de los colectivos más vulnerables que se verían beneficiados, resultan notoriamente reducidos porque el Estado también ha dispuesto normas que atienden a estos mismos intereses (ATC 69/2014, FJ 9).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA Mantener la suspensión (...)

VOTOS PARTICULARES

Voto particular que formulan las Magistradas doña Adela Asua, doña Encarnación Roca , y los Magistrados don Fernando Valdés y don Juan Antonio Xiol, al Auto de 21 de julio de 2015, dictado en el incidente de suspensión del recurso de inconstitucionalidad núm. 1824-2015.



(...) creemos que no ha quedado acreditado que la inmediata aplicación de la Ley 2/2014, de 20 de junio, pueda acarrear más daño al interés general que el derivado de la contradicción denunciada con la legislación estatal. Ello no es, sin duda, razón suficiente para enervar la presunción de validez de las disposiciones legales autonómicas. De ahí que el Auto del que discrepamos debiera haber acordado el levantamiento de la suspensión.”

- La legislació navarresa (Llei foral 24/2013, de 9 d'abril) i andalusa (Decret llei 6/2013, de 9 d'abril, després Llei 4/2013, d'1 d'octubre), varen establir que el manteniment d'un habitatge buit suposa un incompliment de la funció social de la propietat i varen preveure diverses actuacions davant d'aquest fet, amb la possibilitat d'expropiar temporalment parcialment la facultat d'ús del propietari que manté l'habitatge buit – que és la qüestió que va tenir més transcendència mediàtica. En concret la disposició addicional segona del Decret llei andalús 6/2013 –declarada inconstitucional per la STC 93/2015-, preveu l'expropiació de l'ús d'habitatges per tres anys en favor dels deutors hipotecaris que són desnonats del seu habitatge habitual en procediments d'execució hipotecària.

El President del Govern va formular sengles recursos d'inconstitucionalitat contra les dues lleis davant el TC, i un cop ja suspeses per la presentació del recurs, els autos 69 i 115 de 2014 mantenen la suspensió de la vigència, sostenint la majoria del tribunal, que, d'aixecar la suspensió, es posaria en risc, “l'estabilitat del sistema financer espanyol i el compliment de les obligacions internacionals d'Espanya, d'acord amb diversos informes manejats d'àmbit europeu i del Banc d'Espanya.”²⁰². Aquests és un dels autos de suspensió a que fa referència el transcrit en relació als preceptes Llei 2/2003, de 30 de gener, d'Habitatge de Canàries modificats per la Llei Canària 2/2014.

La STC 93 / 2015, de 14 de maig de 2015, ha declarat finalment que diversos preceptes de la llei andalusa que intentava actuar contra els habitatges buits són inconstitucionals, en un cas per excedir de l'àmbit material constitucionalment previst pel decret llei i en l'altra cas per vulnerar l'art. 149.1.13 CE i les competències que aquest precepte atribueix a l'Estat en l'àmbit econòmic. En un apartat específic examinarem aquesta sentència sobretot per valorar si permet entendre que determinats preceptes de la LDHC, resten incursos en un supòsit de inconstitucionalitat sobrevinguda.

²⁰² Tal com assenyala PONCE SOLÉ Juli *Viviendas vacías, derecho a la vivienda y derecho a la Ciudad*” citada “En el voto particular, que suscriben 5 miembros del Tribunal, se subraya que nada hay en los informes manejados que afirme la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación, sino meras hipótesis u opiniones, mientras que sí son detallados los desalojos alegados por el parlamento navarro (sólo un 0,8 del total estatal, lo que difícilmente causaría el cataclismo augurado) y las 144 solicitudes alegadas por la Junta y el Parlamento de Andalucía que fueron presentadas por personas necesitadas de vivienda en el corto período de vigencia de la ley, quienes podrían acceder a la expropiación temporal del uso de viviendas. Los magistrados discrepantes califican a la nueva doctrina del TC en estos autos de «particularmente perturbadora» para la presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas: lo que ha de justificarse para la suspensión cautelar de su eficacia es que la eficacia de éstas causa daños de imposible o difícil reparación, no que tal suspensión no cause perjuicios irreparables, caso en el que el TC se constituiría en legislador positivo frente a los parlamentos autonómicos.



És important destacar que la Llei Foral 24/2013, respecte de la qual no s'ha dictat sentència, preveu preceptes de contingut quasi idèntic que els declarats inconstitucionals de la llei andalusa per excedir de l'àmbit material constitucionalment previst per als decrets lleis. Així per exemple l'article 66, que qualifica com a falta molt greu "no donar efectiva habitació a l'habitatge en els termes que estableix aquesta Llei Foral durant dos anys sempre que el titular de la mateixa sigui una persona jurídica, bé en règim de ple domini, bé com a titular d'una participació majoritària en un condomini sobre la mateixa. Igual determinació regeix per a les societats irregulars". Haurem d'esperar una sentència que estableixi finalment si aquests preceptes són inconstitucionals per infracció de l'article 149.1.13, el qual pronunciament si fos d'inconstitucionalitat tindria com a conseqüència "l'expropiació" a les CCAA de les competències en matèria d'habitatge per establir mesures d'intervenció administrativa en relació als habitatges buits. També es important destacar que la Llei Foral 24/2013 estableix una nova disposició addicional dècima a la Llei foral 20/2010 del dret a l'habitatge Navarra, intitulada "Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social." Aquesta disposició addicional conté unes prescripcions molt semblants la disposició addicional del Decret llei andalús 6/2013 declarada inconstitucional per infracció de l'article 149.1.13. Finalment assenyalar que la interposició del recurs contra la Llei Foral és el 14 de octubre de 2013 i contra el decret llei andalús 6/2013 és el 9 de juliol de 2013 i que s'ha dictat sentència el 14 de maig de 2015.

Tot i que examinarem la STC 93 / 2015 , volem destacar ja ara que els vots particulars dels magistrades i magistrats Adela Asúa, Juan Antonio Xiol, Encarnación Roca i Fernando Valdés, critiquen obertament la forma en què s'ha aplicat el títol competencial de l'article 149.1.13. En el vot particular del magistrat Xiol Ríos s'adverteix d'una clara tendència recentralitzadora en la jurisprudència del Tribunal Constitucional a partir de l'ús extensiu de l'article 149.1.13. La interpretació d'aquest precepte fa avançar diu :"(...) en un *procés de recentralització que amenaça amb tenir severes conseqüències en el nostre sistema constitucional*, en aquest cas, a més, a costa de l'efectivitat de mesures tendents a pal·liar situacions d'exclusió social".

-El President del Govern ha interposat el recurs de inconstitucionalitat n.º 1643-2016, contra la Llei 3/2005 d'habitatge del País Basc, regula el règim jurídic de l'habitatge deshabitat als articles 56 a 59²⁰³, en qual la defineix, preveu un Registre d'habitatges

²⁰³ Artículo 59. El alquiler forzoso de la vivienda deshabitada

1.- Se podrá imponer el alquiler forzoso de las viviendas declaradas deshabitadas y que se ubiquen en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda, tanto en sectores urbanos de suelo residencial como en áreas de regeneración, en cascos históricos, centros urbanos, barrios urbanos y ámbitos consolidados por la urbanización, recayendo únicamente sobre viviendas declaradas deshabitadas que se mantengan desocupadas transcurrido un año desde su declaración. El alquiler forzoso podrá imponerse por los ayuntamientos y, subsidiariamente, por el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco. En este último caso, deberá concederse audiencia al ayuntamiento respectivo.

2.- La imposición del alquiler forzoso se tramitará de conformidad con lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa. Declarada la procedencia de imponer el alquiler forzoso, el titular de la vivienda deberá sufragar los gastos asumidos por la Administración en la gestión y el coste de las obras de acondicionamiento o mejora que resulten precisas para garantizar las condiciones de habitabilidad.



deshabitats , un cànon i el lloguer forçós. En concret el recurs d'inconstitucionalitat es formula i al seva admissió a tràmit ha comportat la suspensió dels articles 3 (incisos t, x)), 4 (apartats 1 y 2.b)), 6.1), 9.4), 56 (apartats 1), 2) y 3)), 59, 63.2) (apartats a), b), c), d), f), g), h)), 64, 72 (apartats 1) y 3c)), 74, 75, 83 (apartat d)), 84 (apartat d)) y apartat 3 de la disposició adicional primera, admès a tràmit per Providència del TC de 12 d'abril, publicada al BOE núm. 93, de 18 de abril de 2016.²⁰⁴

-El President del Govern de l'Estat ha interposat el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 2255-2016, contra els articles 1, 4, 9.1, 11 i 12 de la Llei del Parlament de Catalunya 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012, admès a tràmit per providència 28 d'abril de 2016

3.- En el acuerdo o resolución firme en vía administrativa por el que se describa la vivienda y se decida la necesaria imposición del alquiler forzoso, se deberán determinar las condiciones de mantenimiento de la vivienda en alquiler, así como el plazo de este, que no será superior a cinco años, si bien se podrá imponer su prórroga forzosa hasta cinco años más, y se seleccionará al arrendatario de entre los demandantes de alquiler del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales.

²⁰⁴L'argumentació del recurs la trobareu a la referència del Consell de Ministres de 18 de març de 2016

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DETERMINADOS PRECEPTOS DE LA LEY DE VIVIENDA DEL PAÍS VASCO

La regulación del deber de ocupación de la vivienda deshabitada de la Ley del País Vasco vulnera varios artículos de la Constitución.

No puede establecerse en el ordenamiento una responsabilidad penal o administrativa sancionadora en base a un sistema de presunciones.

El Consejo de Ministros ha solicitado al presidente del Gobierno la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley de Vivienda del País Vasco, del 18 de junio de 2015, por haber introducido el deber de ocupación de la vivienda deshabitada, sancionando su no ocupación. Asimismo, se solicita la suspensión de la citada normativa.

La Ley vasca determina e impone una nueva regulación del derecho de propiedad sobre la vivienda al incluir un nuevo deber, el de habitar la vivienda. Con ello, dicha Ley invade las competencias estatales de regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y en materia de derecho civil.

Régimen sancionador

Además, la citada Ley del País Vasco establece un régimen sancionador respecto de los propietarios de viviendas desocupadas basado en un sistema de presunciones (como, por ejemplo, consumos anormales de agua, gas o electricidad), en virtud de las cuales podrán imponerse a los titulares de viviendas deshabitadas sanciones económicas de carácter grave o muy grave.

En el ordenamiento jurídico español no puede establecerse una responsabilidad penal o administrativa sancionadora al margen del principio de culpabilidad y en base a un sistema de presunciones. Por tanto, se infringen, atribuyendo valor probatorio a meros indicios y estableciendo presunciones legales, los artículos 24.2, 25 y 149 de la Constitución, ya que los procedimientos sancionadores deberán respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Adopción de medidas

Por otra parte, la Ley cuestionada permite la adopción, por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma, de medidas tales como el desahucio administrativo, la expropiación de la vivienda, su venta forzosa, el derecho de adquisición preferente, el alquiler forzoso y la imposición de multas y sanciones, sin establecer graduación alguna entre las mismas, de manera que se vulnera el principio de la proporcionalidad.

La adopción de las medidas recogidas por la Ley vasca tendría un impacto significativo sobre las entidades de crédito y sobre el mercado hipotecario, vulnerando la competencia estatal de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.



(BOE 9/5/2105).²⁰⁵ La suspensió impedeix que es generi, a partir de la data de suspensió, el deute tributari que preveia i que sigui exigible.

La Llei d'impost d'habitatges buits durant dos anys sense causa justificada, estableix un nou tribut que grava l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges pel fet d'estar desocupats de forma permanent, té caràcter extrafiscal i s'afecten els ingressos al finançament de les actuacions protegides als plans d'habitatge. La llei estableix quins són els immobles desocupats i *les persones jurídiques* propietàries o titulars d'un dret real que atorgui la facultat d'explotació econòmica dels quals, en són subjectes passius de l'impost. Defineix com s'acredita l'ocupació (un títol que habiliti l'ocupació); que el termini de dos anys s'inicia a partir de la data que l'habitatge està a disposició del propietari per cedir-ne l'ús a tercers; que cal que en sigui propietari durant dos anys i que s'interromp la desocupació injustificada si s'ocupa per un període mínim de sis mesos. L'article 8 estableix les causes justificades de desocupació.

Als efectes de poder determinar quins són els habitatges buits en un municipi és important destacar que l'article 14 estableix que l'impost es merita el 31 de desembre de cada any.

²⁰⁵L'argumentació del recurs es pot trobar a la referència del Consell de Ministres de 22 d'abril de 2016 <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/Paginas/2016/refc20160408.aspx> (última consulta 23 de maig de 2016)

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE CATALUÑA SOBRE VIVIENDAS VACÍAS

El Consejo de Ministros ha solicitado al Presidente del Gobierno la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de las leyes del Parlamento de Cataluña del impuesto sobre viviendas vacías y de modificación de normas tributarias y de la Ley 2013. Asimismo, se solicita la suspensión al amparo del artículo 161.2 de la Constitución.

El objeto de este acuerdo es impugnar ante el Tribunal Constitucional los artículos 1, 4, 9.1, 11 y 12 de la mencionada Ley, dado que invade las competencias que corresponden al Estado sobre la regulación de los tributos locales.

La Ley catalana estima que el impuesto sobre las viviendas vacías es un tributo propio de la Generalitat de Cataluña, de naturaleza directa, que grava el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupadas de forma permanente. Sin embargo, lo cierto es que regula la misma materia ya gravada por el IBI.

El Impuesto sobre viviendas vacías, regulado en la Ley impugnada, es contrario al orden constitucional de distribución de competencias establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), por su colisión con el IBI, ya que regula el mismo hecho imponible e invade la competencia de desarrollo reglamentario del Estado.

Límites al poder tributario

La LOFCA establece límites al poder tributario de las Comunidades Autónomas. Prohíbe que los tributos de éstas recaigan sobre hechos imposables gravados por el Estado o por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán gestionar tributos que la legislación reserva a las Corporaciones Locales, en cuyo caso deberán compensarlas para que sus ingresos no se vean reducidos.

Asimismo, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales regula el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y ya prevé un recargo de hasta el 50 por 100 para las viviendas desocupadas. El Estado, además, tiene potestad reglamentaria cuando se trata de los recursos propios de las corporaciones locales y el objetivo, tal y como señala el Tribunal Constitucional en la sentencia 19/1987, es la preservación de la unidad del ordenamiento y una básica igualdad de posiciones de los contribuyentes.

Esta solicitud de recurso se lleva a cabo después de que la negociación prevista en la Ley del Tribunal Constitucional haya sido infructuosa y tras avalar el Consejo de Estado que existen fundamentos jurídicos suficientes. Además, se solicita la suspensión al amparo del artículo 161.2 de la Constitución.



- El Consell de Ministres de 29 de abril de 2016 ha acordat interposar recurs d'inconstitucionalitat contra els articles 2, 3, 4, 5, 7, i les disposicions addicional, transitòria segona i final tercera de la Llei 24/2015²⁰⁶, que han estat suspesos per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional, de 24 de maig de 2016, que admet a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat núm. 2501-2016.

En el preàmbul de la Llei 24/2015 es posa de manifest que la població de Catalunya està fortament castigada per la crisi econòmica - segons l'Institut d'Estadística de Catalunya, més de 200.000 llars tenen tots els membres a l'atur, i 95.000 d'aquestes llars no perceben cap ingrés-, la qual cosa fa especialment breu el problema del sobreendeutament hipotecari i el conseqüent de les execucions hipotecàries; els desnonaments per no poder atendre el lloguer i les dificultats per poder fer front al pagament dels subministraments de serveis bàsics. El preàmbul contrasta la situació d'emergència social i la manca d'ajust a les persones, amb els ajuts que han rebut les

²⁰⁶L'argumentació del recurs, la trobareu a

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2016/refc20160429.aspx>

Referencia del Consejo de Ministros, viernes 29 de abril de 2016

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE CATALUÑA DE MEDIDAS PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA EN LA VIVIENDA

El Consejo de Ministros ha solicitado al presidente del Gobierno la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda. Además, se solicita la suspensión cautelar de la norma al amparo del artículo 161.2 de la Constitución.

En concreto, se interpone recurso contra determinados apartados de los artículos 2, 3, 4, 5, 7, y las disposiciones adicional transitoria segunda y final tercera de la mencionada Ley, por los siguientes motivos:

El artículo 2 regula un procedimiento extrajudicial, al que se atribuyen facultades que podrían tener efectos sobre los procedimientos judiciales o en órganos administrativos, como las Comisiones de Valoración. Por ello, ha de considerarse inconstitucional, ya que infringe las competencias que el artículo 149 reserva al Estado en materia de legislación civil y procesal.

El artículo 3 regula el procedimiento judicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento, un procedimiento distinto al que contiene la Ley Concursal, de competencia estatal exclusiva.

El artículo 4 alude a la extensión al fiador de la cancelación del pasivo no satisfecho, por lo que vulnera las competencias estatales, ya que este precepto no se encuentra entre las competencias autonómicas en materia de consumo.

El artículo 5, la disposición transitoria segunda y la final tercera vulneran la competencia estatal en materia de legislación procesal, al establecer un requisito previo a la interposición de una demanda judicial de ejecución hipotecaria. Introduce, como novedad, que la propuesta de alquiler social se efectúe antes de la adquisición de la vivienda, por lo que se entiende que la regulación autonómica condiciona la libertad civil de contratación y el ejercicio de acciones judiciales, y vulnera las competencias estatales sobre la legislación civil y procesal.

El artículo 7 hace referencia a la cesión obligatoria de viviendas y constituye una transferencia coactiva y temporal de la titularidad de la vivienda que incide en el derecho de propiedad que reconoce el artículo 33 de la Constitución. Supone, además, una discriminación arbitraria de las personas jurídicas o grandes tenedores de vivienda, a las que se imponen obligaciones más gravosas. Esta normativa genera un daño especial a una clase de entidades que forman parte del sistema financiero.

La disposición adicional prevé que, en caso de cesión de un crédito garantizado con la vivienda, el deudor podrá liberarse de la deuda abonando el precio que haya pagado el propietario más los intereses legales y los gastos que haya causado la reclamación de la deuda. En esta materia, la norma catalana presenta lagunas esenciales que determinan un apartamiento de la regulación civil, competencia del Estado.



entitats financers i els actuals beneficis de les entitats financers i de les companyies subministradores de serveis bàsics.

Les mesures que s'adopten es fonamenten en normes de dret internacional públic -la Declaració universal dels drets humans, i el Pacte internacional dels drets econòmics, socials i culturals-, la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya-. En relació a la competència s'argumenta que l'article 148.1.3 de la Constitució atorga a les comunitats autònomes la potestat d'assumir competències en matèria d'habitatge, i que l'article 137 de l'Estatut atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en aquesta matèria, com també li atribueix, per mitjà de l'article 123, la competència exclusiva en matèria de consum.

Cal recordar que l'abast de la competència autonòmica en matèria de consum en relació a la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris i en situació de vulnerabilitat econòmica, ja està residenciada en seu constitucional en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 5459-2015, presentat per President del Govern contra un llarg seguit d'articles de la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de Consum de Catalunya, modificats per la disposició addicional primera de la Llei 20/2014, de 29 de desembre, que ja hem referenciat

L'article 1 de la Llei 24/2015 argumenta la competència en establir que el dret dels consumidors té caràcter de dret bàsic i és objecte d'una especial protecció, de conformitat amb l'article 121-1 de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, i s'aplica sens perjudici del que estableix la legislació hipotecària i concursal.

Les prescripcions de la Llei 24/2015 abasten quatre grans àmbits: el sobreendeutament de persones físiques i famílies per causes sobrevingudes; les mesures per a evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge; mesures per a evitar la pobresa energètica i mesures per a garantir la funció social de la propietat i augmentar el parc d'habitatges assequibles de lloguer.

Les principals mesures adoptades són:

a.-Pel que fa al sobreendeutament de persones físiques i famílies per causes sobrevingudes, s'estableix un procediment extrajudicial obligatori ; un procediment judicial simplificat per a que el jutge estableixi un pla de pagament de compliment oblidat i pugui acordar, en el seu cas, la cancel·lació dels imports insatisfets, i la cessió de crèdits garantits amb l'habitatge (previsió suspesa).

b.- Les mesures per a evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge es concreten en

-l'establiment dels conceptes de gran tenidor d'habitatges , risc d'exclusió residencial i lloguer social;

-l'obligació dels adquirents d'habitatges d'oferir un lloguer social a les persones o unitats familiars que n'havien estat propietaris i que han transferit o perdut la propietat per impossibilitat retornar el préstec hipotecari, quan no tinguin una alternativa



d'habitatge propi i es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial(previsió suspesa)..

-l'obligació del demandant d'oferir a les persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia i que es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial, una proposta de lloguer social, abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer(previsió suspesa).

-el dret de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial de gaudir d'ajuts que evitin el llançament

-l'obligació de les Administracions Públiques de realotjar, en funció de les disponibilitats pressupostàries, a les persones i unitats familiars desnonades del seu habitatge habitual situació de risc d'exclusió residencial.

c.- Les mesures per a evitar la pobresa energètica es concreten en:

- Que les administracions públiques han de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics

- L'establiment de garanties i requisits per evitar els talls de subministraments bàsics

- Garantia, en el marc de les disponibilitats pressupostàries que en els supòsits de vulnerabilitat les despeses en habitatge i en subministraments bàsics no comportin més d'un 30% dels ingressos disponibles de la unitat familiar.

Finalment es preveuen mesures per a garantir la funció social de la propietat i augmentar el parc d'habitatges assequibles de lloguer. L'article 7 estableix que l'Administració pot resoldre en els supòsits que s'hi preveu, la cessió obligatòria d'habitatges, per un període de tres anys, per a incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials (previsió suspesa).



4.2.1.3.2- SÍNTESI DELS ARGUMENTS DE LA PRESIDÈNCIA DEL GOVERN DE L'ESTAT PER INTERPOSAR ELS RECURSOS D'INCONSTITUCIONALITAT QUAN LES LLEIS AUTONÒMIQUES PREVEUEN DE MESURES D'INTERVENCIÓ I POLICIA ADMINISTRATIVA EN MATÈRIA D'HABITATGES BUITS.

De caràcter competencial en matèria d'habitatges buits, els arguments són:

-S'imposa una nova regulació del dret de propietat sobre l'habitatge en incloure un nou deure, el d'habitar l'habitatge. Amb això, aquesta Llei envaeix les competències estatals de regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, i en matèria de dret civil.

-Les mesures recollides tenen un impacte significatiu sobre les entitats de crèdit i sobre el mercat hipotecari, vulnerant la competència estatal de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (aquest és el més rellevant tal com ponderarem).

-L'Impost sobre habitatges buits, és contrari a l'ordre constitucional de distribució de competències establert en la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA), per la seva col·lisió amb l'IBI, ja que regula el mateix fet imposable i envaeix la competència de desenvolupament reglamentari de l'Estat.

De caràcter substantiu:

-El règim sancionador que s'estableix als propietaris d'habitatges buits infringeix l'ordenament jurídic espanyol, perquè no pot establir-se una responsabilitat penal o administrativa sancionadora al marge del principi de culpabilitat i en base a un sistema de presumpcions. Per tant, s'infringeixen, atribuint valor probatori a mers indicis i establint presumpcions legals, els articles 24.2, 25 i 149 de la Constitució, ja que els procediments sancionadors han de respectar la presumpció de no existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostri el contrari.

-Les mesures de desnonament administratiu, l'expropiació de l'habitatge, la seva venda forçosa, el dret d'adquisició preferent, el lloguer forçós i la imposició de multes i sancions, sense establir graduació alguna entre les mateixes, vulnera el principi de la proporcionalitat.

Finalment una al·legació singular que només afecta a la inconstitucionalitat dels preceptes del Decret llei andalús 6/2013, de 9 d'abril, vinculats amb la tipificació d'una infracció per ser propietari de pisos buits, és la prohibició constitucional d'estar previstos en un decret llei.

De l'anàlisi que farem STC 93 / 2015 -i del autos ATC69/2014 i 135/2015-, resta acreditat que presumiblement la qüestió que es dirimirà en les sentències que finalment es dictin, serà l'abast de la competència estatal de bases i coordinació de la planificació



general de l'activitat econòmica i l'impacte de les mesures sobre les entitats de crèdit i sobre el mercat hipotecari.

És significatiu, però, que no es qüestioni la inconstitucionalitat per vulneració de l'article 33 CE. També ho és que la Presidència del Govern no ha qüestionat la constitucionalitat del Decret Llei català 1/2015 de mesures extraordinàries i urgents per la mobilització dels habitatges provinents de procediments d'execució hipotecària, que promou la rehabilitació dels habitatges propietat de les entitats financeres i si no ho fan permet l'expropiació temporal de l'ús.

La Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, ara incorporada a la Llei del sòl i rehabilitació urbana aprovada per Real decret legislatiu 7/2015, de 30 de octubre, impulsada pel partit del Govern que ha formulat els recursos d'inconstitucionalitat a que hem fet referència, imposa obligacions molt importants als propietaris (siguin pobres o rics) de pisos en mal estat o que l'Administració creu necessari que es millorin les exigències bàsiques establertes en el Codi Tècnic de l'Edificació. Aquestes obligacions comporten un sacrifici econòmic molt més gran que el fet d'obligar a ocupar l'habitatge buit amb la corresponent contraprestació econòmica (llogar, constituir drets reals d'us o transmetre la propietat). Per tant sembla que qui presenta el recurs no considera que es vulneri el contingut essencial del dret de probitat protegit constitucionalment, quan s'obliga a ocupar efectivament els habitatges en concretes zones de forta demanda residencial²⁰⁷.

²⁰⁷ Veieu l'article 15 de la Llei del Sòl i rehabilitació urbana aprovada per RDL 7/2015 (BOE 31 d'octubre de 2015):

Artículo 15. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:

a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.

b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.

c) Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En este último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

El límit del deure legal de conservació d'acord amb l'article 17 s'estableix en " la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio". Es a dir, uns 500 / 600 euros metre quadrat construït.

En conclusió el Govern que impulsa la norma de rehabilitació urbana i els recursos d'inconstitucionalitat relacionats, no creiem que pugui considerar conforme a l'article 33 CE exigir-li de 35.000 / 40.000 euros al propietari d'un pis de 70 metres jubilat i amb recursos econòmics migrats per a millors, tot i conservar-lo en les condicions legals exigides de seguretat, salubritat i ornament públic; i disconforme amb l'article 33 CE expropiar temporalment l'ús al propietari d'un pis buit per destinar-lo a lloguer social.



4.2.1.4- LA STC 93 / 2015 QUE HA DECLARAT QUE DIVERSOS PRECEPTES DE LA LEGISLACIÓ ANDALUSA QUE HABILITAVEN AL PODER PÚBLIC PER ACTUAR EN RELACIÓ ALS HABITATGES BUITS (DECRET LLEI 6/2013, DE 9 D'ABRIL), SÓN INCONSTITUCIONALS PER VULNERAR EN UN CAS EL LÍMITS MATERIAL IMPOSATS CONSTITUCIONALMENT AL DECRET LLEIS I EN L'ALTRA PER VULNERAR L'ART. 149.1.13 CE

És important prestar especial atenció a aquella part que declara la inconstitucionalitat de concrets preceptes:

1º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del primer inciso del art. 1.3 “Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico”, de los apartados 5 y 6 del art. 25 y del art. 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción aprobada por el art. 1 del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda; así como la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda de dicho Decreto-ley 6/2013.

La declaració d'inconstitucionalitat de l'article 1 apartat tres , l'article 25 apartats cinc i sis, i l'article 53 1 a), es fonamenta en que s'han vulnerat els límits materials establerts constitucionalment per als decrets lleis (article 86 CE “no podrán afectar (...) a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I”) i la declaració d'inconstitucionalitat de la disposició addicional segona es fonamenta en la infracció de l'article 149.1.13 CE.

Transcriurem el preceptes anul·lats i els compararem amb d'altres previstos a la LDHC i del Decret Llei 1/2015 del Govern de Catalunya de mesures extraordinàries i urgents per la mobilització dels habitatges provinents de procediments d'execució hipotecària, preceptes sobre els que no pesa l'amenaça de recursos d'inconstitucionalitat, per poder-hi projectar la doctrina i la concreta declaració d'inconstitucionalitat que fa la sentència.

Es tracta de valorar la STC no només respecte de les normes respecte de les quals el recurs d'inconstitucionalitat ja s'ha interposat – Lleis catalanes 14/ 2015 i 24/2015-, sinó també valorar la possibilitat de que s'hagi produït un supòsit d'inconstitucionalitat sobrevinguda que fonamenti futures qüestions d'inconstitucionalitat. Al·legació que pel que ja formulen algunes entitats financeres en el si de la instrucció de procediments sancionadors per haver-se comés la conducta tipificada com infracció molt greu a l'article 123 1 h) de la LDHC (“ És una infracció molt greu mantenir la desocupació d'un habitatge, després que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42”).

Això explica que cal dividir de l'anàlisi de la sentència en tres apartats:

-la inconstitucionalitat dels preceptes vinculats amb la tipificació d'una infracció per ser propietari de pisos buits pel fet d'estar previstos en un decret llei;



-el raonament de Tribunal Constitucional per declarar que l'article 25 de la Llei d'habitatge de Andalusia no infringeix l'article 149.1.13 CE, quan estableix la definició d'habitatge buit i preveu mesures per a que sigui ocupat. Aquesta és la part de la sentència més rellevant per valorar si la STC 93/2015 afecta a les normes de la LDHC que no han estat mai objecte de recursos d'inconstitucionalitat;

-la inconstitucionalitat per infracció de l'article 149.1.13 CE de la disposició addicional segona del Decret llei andalús 6/2013 que preveu l'expropiació de l'ús d'habitatges per tres anys en favor dels deutors hipotecaris que són desnonats del seu habitatge habitual en procediments d'execució hipotecària.

En aquesta part de la memòria jurídica només analitzarem els dos primers aspectes.



4.2.1.4.1.-LA INCONSTITUCIONALITAT PER VULNERAR ELS LÍMITS CONSTITUCIONALS MATERIAL IMPOSATS ALS DECRETS LLEIS, DELS PRECEPTES RELATIUS AL INCOMPLIMENT DE LA FUNCIÓ SOCIAL PER NO TENIR EFECTIVAMENT OCUPAT UN HABITATGE I A LA TIPIFICACIÓ DE LA INFRACCIÓ “NO DAR EFECTIVA HABITACIÓ A LA VIVIENDA, SIEMPRE QUE EL TITULAR DE LA MISMA SEA UNA PERSONA JURÍDICA”

Llei d'habitatge andalusa (preceptes declarats inconstitucionals)	Llei del dret a l'habitatge de Catalunya
<p>Artículo 1. Objeto de la Ley</p> <p>3. Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico</p>	<p>Article 5 Compliment de la funció social</p> <p>Hi ha incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o un edifici d'habitatges en el supòsit que:</p> <p>b) L'habitatge o l'edifici d'habitatges estiguin desocupats de manera permanent i injustificada.</p>
<p>Artículo 25. Definición de viviendas deshabitadas</p> <p>5. Las viviendas deshabitadas de titularidad de personas físicas no serán objeto del ejercicio de la potestad sancionadora en los términos establecidos en el artículo 53.1.a).</p> <p>6. En orden al ejercicio de la potestad sancionadora, solo se considerará vivienda deshabitada, a los efectos previstos en el artículo 53.1.a) de esta ley, aquella cuya titularidad corresponda a una persona jurídica, constituida regular o irregularmente. Por titularidad se entenderá aquella que recaiga tanto sobre el pleno dominio de la vivienda como sobre una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. A estos efectos, no será aplicable la exclusión prevista en la letra b) del apartado 4.</p>	<p>Article 3</p> <p><i>Definicions</i></p> <p>d) Habitatge buit: l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució.</p>
<p>Artículo 53. Clasificación de las infracciones 1. Son infracciones muy graves:</p> <p>a) No dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, bien en régimen de pleno dominio, bien como titular de una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. Igual determinación rige para las sociedades irregulares.</p>	<p>Article 123</p> <p>Infraccions molt greus</p> <p>1. Són infraccions molt greus en matèria de qualitat del parc immobiliari:</p> <p>h) Mantindre la desocupació d'un habitatge, després que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42.</p>

L'argument de la STC 93/2015 per declarar inconstitucionals els preceptes transcrits a la columna esquerra s'articula a partir de l'anàlisi de l'article 1 apartat 3, en la part que es declara inconstitucional, que diu la sentència "(...) impone (un deber que) es una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo" y "(...) se trata, en conclusión, y a diferencia de las SSTC 111/1983 y 329/2005, de una regulación directa y con vocación de generalidad



de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda, y no de la disciplina de un sector material en el que dicho derecho constitucional pueda incidir (...)"

Això significa vulnerar l'article 86 CE pel fet de regular "un espacio normativo vedado al decreto-ley (que se) refleja en el art. 86.1 CE como requerimiento mínimo, por lo que el precepto autonómico establece un contenido del derecho de propiedad de la vivienda que lo afecta, en el sentido del art. 86.1 CE, y por tanto entra a regular un ámbito excluido del decreto-ley y pretende delimitar un contenido esencial para lo que ningún legislador es competente"

L'argument utilitzat no permet sostenir cap mena de inconstitucionalitat sobrevinguda dels article 3, 5 i 123 1 h) de la LDHC, molt més quan el TC afirma "Esta conclusión (vulneración del artículo 86 CE), no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento"

La qüestió que haurem d'examinar és si dels arguments que utilitza el TC per declarar inconstitucional la DA segona del Decret llei andalús 6/2013 per infracció de l'article 149.1.13 CE afecten els preceptes de la LDHC transcrits. Es a dir si la fonamentació i interpretació tan extensiva que fa la STC 93/2015 de la competència estatal prevista a l'article 149.1.13, podria comportar aquella inconstitucionalitat sobrevinguda dels preceptes indicats.

4.2.1.4.2.-EL RAONAMENT DE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PER DECLARAR QUE L'ARTICLE 25 DE LA LLEI D'HABITATGE DE ANDALUSIA NO INFRINGEIX L'ARTICLE 149.1.13 CE, QUAN ESTABLEIX LA DEFINICIÓ D'HABITATGE BUIT I PREVEU MESURES PER A QUE SIGUI OCUPAT: NO PERMET CONSIDERAR LA INCONSTITUCIONALITAT SOBREVINGUDA DE LA LDHC

Aquesta és la part de la sentència més rellevant per valorar si la STC 93/2015 afecta a les normes de la LDHC que no han estat mai objecte de recursos d'inconstitucionalitat i que defineixen l'habitatge buit i preveuen com a sanció molt greu mantenir la desocupació d'un habitatge, després que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42. El fonament setzè estableix

Por último, el Abogado del Estado sostiene que los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción dada en virtud del Decreto-ley 6/2013, y la disposición adicional segunda de este Decreto-ley son inconstitucionales por invadir la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE .

En la demanda se alega, de un lado, que una línea esencial de la política económica del Estado es reorganizar el sistema financiero y recapitalizar las entidades de crédito como medio para que fluya el crédito y se retome la senda de crecimiento económico y, de otro, que la SAREB es pieza esencial en ese complejo proceso, tal y como resulta de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre



saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, y de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. A ello se añade que, según los documentos adjuntos a la demanda, *las medidas adoptadas en los preceptos impugnados restan valor a la cartera de inmuebles que gestiona la SAREB y dificultan el objetivo de desinversión en las mejores condiciones posibles que tiene asignado*, con lo cual comprometen gravemente la reestructuración del sector financiero español.

Las Letradas de la Junta de Andalucía niegan que las normas recurridas tengan incidencia en la eficacia de la referida actuación estatal en materia de política económica, como exige a su juicio la STC 37/1987 (FJ 7) para que se repute vulnerado el art. 149.1.13 CE. La Letrada del Parlamento de Andalucía sostiene, además de lo anterior, que los preceptos recurridos no regulan aspectos del sistema financiero sino instrumentos de la política andaluza de vivienda. Añade, específicamente en relación a la disposición adicional segunda, que no puede entenderse contraria a las directrices estatales relativas al sistema financiero porque, de un lado, el propio Estado regula un mecanismo similar en el Real Decreto-ley 27/2011 y, de otro, el alcance de la norma autonómica, al prever de un modo acotado los beneficiarios de la misma, es muy limitado, lo que impide que pueda poner en riesgo la eficacia de tales directrices.

Dejando a un lado los arts. 1.3 y 53.1.a) y los apartados 5 y 6 del art. 25, que ya han sido declarados inconstitucionales por rebasar los límites materiales del decreto-ley autonómico, examinaremos este motivo de impugnación en relación al resto del art. 25 y a la disposición adicional segunda.

En cuanto al primero de ellos podemos desestimar desde un principio el motivo impugnatorio, *pues el art. 25, interpretado en el sentido ya indicado, se limita a definir el concepto de vivienda deshabitada a partir del dato fáctico de su no ocupación efectiva y este concepto no es más que un instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler que no puede producir el resultado de disminuir el valor de la cartera de inmuebles de la SAREB en que se basa la alegación del Abogado del Estado, pues, al ser la participación en tales actuaciones de fomento del alquiler meramente voluntaria, la declaración de vivienda deshabitada regulada en el art. 25 no conlleva, ni directa ni indirectamente, imposición de multa alguna o sujeción a obligaciones de otro tipo, ni puede sostenerse tampoco que dificulte la venta de estos inmuebles que exige el objetivo de desinversión en las mejores condiciones posibles que tiene señalado la SAREB.*

La disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2014, por el contrario, sí contiene una regulación obligatoria al declarar el interés social a efectos expropiatorios de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social (...)

De manera expresa la sentencia no afirma que a la Llei 8/2012, de 30 d'octubre, sobre sanejament i venda dels actius immobiliaris del sector financer, i la Llei 9/2012, de 14 de novembre, de reestructuració y resolució d'entitats de crèdit, s'adoptin concretes mesures amb les que l'Estat ha definit l'extensió d'una intervenció pública a l'empara de l'article 149.1.13, que impedeix que les CCAA en exercici de les seves competències



pròpies adoptin disposicions que pretenen amb caràcter general i per a tot tipus d'immobles, que després d'establir mesures generals de foment i els propietaris no s'hi hagin acollit, s'ordini l'ocupació i la rehabilitació i es sancioni la desocupació i la manca de rehabilitació.

Molt més en relació als preceptes de la LDHCvigents a Catalunya des de 2007, que constitueixen des de llavors el marc jurídic de drets i obligacions per a tots els propietaris d'immobles residencials situats a Catalunya, que les lleis estatals 8 i 9/2012 no pretenien, segons es desprèn del seu contingut, fos inaplicat per a concrets propietaris –com tantes altres normes generals catalanes fiscals o urbanístiques relatives a expropiacions, àrees de tanteig i retracte etc.

Ha d'advertir-se que l'existència d'habitatges desocupats no només és un problema de sanejament del sistema financer, ni de satisfer la demanda de lloguer. Tal com assenyala SERRA²⁰⁸. Els habitatges buits durant un llarg període, a més de no complir la seva funció social i de no contribuir a que el dret a l'habitatge pugui ser efectiu, generen problemes diversos a la ciutat, com ara problemes de seguretat ciutadana, en el medi ambient urbà (salubritat), de sobrecost administratiu davant la necessària reacció pública davant aquests problemes, impactant en els veïns de l'immoble i al barri i accentuant, si escau, els seus problemes de segregació residencial.²⁰⁹

De tota manera tota cautela és poca davant:

- La posició actualment recentralitzadora del TCi i la seva interpretació extensiva de l'abast del'article 149.1.13 CE que permet a la magistrada Eugenia Roca en el seu vot particular a la STC 93 / 2015, afirmar, amb un punt d'ironia: "Creo que el Título VIII de la Constitución no contiene una cláusula de cierre, según la cual, en época de crisis económica, el objetivo de paliar sus efectos justifique la modificación del alcance de los títulos competenciales estatales, en detrimento de los asumidos estatutariamente."

-La batalla jurídica impulsada pel Govern de l'Estat contra les normes autonòmiques que preveuen mesures d'intervenció administrativa i sancionadores contra els pisos buits i desocupats, tal com es desprèn de la relació que hem fet de tots els recursos formulats per al Presidència del Govern.

²⁰⁸ SERRA Antoni "Habitatges buits: *Que han de fer les Administracions*", a l'obra col·lectiva citada "Vivienda y crisis: ensayando soluciones" Jornadas celebradas en Barcelona, 19 y 20 de noviembre de 2014", pàgines 71 i 72

²⁰⁹ Sobre les relacions entre educació, urbanisme i habitatge, pot consultar-se Ponce Solé, J., *Segregación escolar e Inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y políticas públicas urbanas*, CEPC, Madrid, 2007, consultable gratuïtament a http://www.cepc.gob.es/docs/doc_publicaciones/coleccion_foro16.pdf?sfvrsn=4



4.2.1.5 POLÍTIQUES D'HABITATGE – LEGISLATIVES I DE GESTIÓ- PER FER FRONT A L'HABITATGE DESHABITAT, BUIT O DESOCUPAT: NORMES I ACTUACIONS CONSOLIDADES I NOVES MESURES LEGISLATIVES.

4.2.1.5.1.-ACTUACIONS CONSOLIDADES PER L'ACTUACIÓ ADMINISTRATIVA EN APLICACIÓ DE LA LDHC.

En primer lloc cal examinar les previstes a la LDHCat no derogades per la Llei 9/2011:

Article 5 2b) compliment de la funció social (...)

2. Hi ha incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o un edifici d'habitatges en el supòsit que: (...) b) L'habitatge o l'edifici d'habitatges estiguin desocupats de manera permanent i injustificada.

Article 3 d)

d) Habitatge buit: l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució.

Article 41 1 a)1. Són utilitzacions anòmales d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges:a) La desocupació permanent, que defineix l'article 3.d.

Article 38 Ordres d'execució per fer complir els deures establerts al Títol III de la Llei que inclou l'article 41 acabat d'esmentar.

L'article 38.3 preveu com a mesures d'execució forçosa davant de l'incompliment injustificat de les ordres d'execució :

a) L'execució subsidiària, amb la valoració prèvia per l'Administració del cost de les actuacions d'execució. L'import de la valoració es pot liquidar provisionalment, a reserva de la liquidació definitiva.

b) La imposició de multes coercitives, d'acord amb el que estableix l'article 113.

Article 113 Multes coercitives no sancionadores

1. L'Administració competent, amb independència de l'acció sancionadora, pot imposar de forma reiterada i consecutiva multes coercitives, fins a un màxim de tres, quan transcorrin els terminis assenyalats per a dur a terme una acció o omisió prèviament requerida.

2. Les multes relacionades amb l'incompliment en l'execució d'unes obres es poden imposar amb una periodicitat mínima d'un mes i l'import màxim ha d'ésser del 30% del cost estimat de les obres per a cadascuna d'elles. En altres supòsits, la quantia de cadascuna de les multes no ha de superar el 20% de la multa sancionadora establerta per al tipus d'infracció comesa.

3. L'import de les multes coercitives resta inicialment afectat al pagament de les despeses que generi la possible execució subsidiària de l'ordre incompleta, sens perjudici de la repercussió del cost total de les obres a qui ho incompleixi

Article 123 1 h)Infraccions molt greus.

h) Mantenir la desocupació d'un habitatge, després que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42.

Article 42 Actuacions per a evitar la desocupació permanent dels habitatges

(Estan previstes al pla d'habitatge de Catalunya vigent amb caràcter general i molt Ajuntaments també les impulsen veure llistat d'actuacions protegides previstes a l'article 2 Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge)



1. La Generalitat, en coordinació amb les administracions locals, ha d'impulsar polítiques de foment per a potenciar la incorporació al mercat, preferentment de lloguer, dels habitatges buits o permanentment desocupats. Amb aquesta finalitat, ha de vetllar per a evitar situacions de desocupació permanent d'habitatges i ha d'aprovar els programes d'inspecció corresponents.
2. S'han de donar garanties als propietaris dels habitatges buits o permanentment desocupats sobre el cobrament de les rendes i la reparació de desperfectes.
3. S'han d'impulsar polítiques de foment de la rehabilitació dels habitatges que estiguin en mal estat per a ésser llogats, mitjançant subvencions directes als propietaris, oferta de subrogació de l'Administració en l'execució de les obres i suport públic a contractes de masoveria urbana.
4. Els habitatges buits o permanentment desocupats es poden cedir a l'Administració pública perquè els gestioni en règim de lloguer. En contrapartida, s'ha de fer un pacte relatiu al cobrament i a les altres condicions de la cessió, dins de programes específicament destinats a aquesta finalitat en els plans d'habitatge.
5. L'Administració pot adoptar mesures altres que les que estableixen els apartats de l'1 al 4, entre les quals les de caràcter fiscal, amb els mateixos objectius d'incentivar l'ocupació dels habitatges i penalitzar-ne la desocupació injustificada.

Disposició Final Tercera

Es faculta el conseller o conselleracompetent en matèria d'habitatge per tal que, mitjançant una ordre, pugui: (...) c) Modificar la relació de municipis que es consideren àrees de demanda residencial forta i acreditada mentre no s'aprovi el Pla territorial sectorial d'habitatge, que s'indica a l'article 3.2. (previst a l'annex del pla d'habitatge aprovat per Decret 75/2014

Article 2 Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge " Programes del Pla i actuacions susceptibles de ser protegides"

El programa social d'habitatge inclou les actuacions següents: els ajuts per al pagament de l'habitatge; la mediació en el lloguer social i els habitatges d'inserció i les actuacions socials en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana.

El programa de foment de la rehabilitació inclou les actuacions següents: mesures de foment a la rehabilitació d'habitatges i edificis d'habitatges i mesures de foment a la rehabilitació en les àrees de rehabilitació.

Altres mesures connexes i complementàries: Suport a les oficines locals d'habitatge i borses de mediació per al lloguer social; règim de cobertures de cobrament de les rendes arrendatàries dels contractes de lloguer d'habitatges conegut amb la denominació d'Avalloguer; el servei d'assessorament sobre el deute hipotecari conegut amb la denominació d'Ofideute i la Mesa de Valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials.

Annex del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge que fixa els municipis que constitueixen Àrees de demanda residencial forta i acreditada

Els preceptes relacionats no varen ser objecte en el seu dia de recurs d'inconstitucionalitat i això explica que hàgim examinat amb una certa atenció la STC 93/2015, la doctrina del qual entenem que no permet plantejar qüestions d'inconstitucionalitat en eventuals processos contenciosos contra la imposició de multes coercitives o sancions administratives, per tenir pisos desocupats permanentment sense causa justificada. Sens perjudici que hem de recordar que la STC 93/2015, paràmetre actual per valorar la inconstitucionalitat sobrevinguda, no ha entrat a valorar directament la inconstitucionalitat per infracció de l'article 149.1.13 dels preceptes de lleis autonòmiques ordinàries – no decrets lleis –, que tipifiquen infraccions per tenir habitatges desocupats. Qüestió que haurà de resoldre el TC en tots els altres dels recursos d'inconstitucionalitat als que hem fet referència.

D'aquests preceptes es desprèn que tot i que sense formalitzar, la LDHC preveu tres possibles procediments administratius: d'incompliment de la funció social de la



propietat (per declarar-se formalment, això amb independència de la possibilitat d'utilitzar les clàssiques ordres administratives de recordatori del deure d'ocupació d'acord amb l'art. 98 del ROAS), d'utilització anòmala de l'habitatge (art. 41) i sancionador (en cas de comissió de la infracció molt greu tipificada en l'art. 123.h), en aquest últim cas, sempre que hi hagi prèviament les mesures de foment previstes en els paràgrafs 2 a 4 de l'art. 42 (el 5 és merament optatiu per a l'administració). Tals reaccions administratives són competència municipal d'acord amb l'Estatut català (art. 84, 2, lletres a, b), la LMRLC (així, art. 66.3 d) i la LDHC (arts. 7 i ss., 113, o 130.1 i 131) .De manera paral·lela la LDHC preveu la possibilitat d'imposar multes coercitives per al compliment dels deures incomplerts i el compliment de les ordres del que ja ha estat requerit.

Una anàlisi dels preceptes relacionats de la LDHC, també permet afirmar que hi ha una primera fase força complexa de prova: determinar els pisos buits permanentment i sense causa justificada per un termini de dos anys. Si en el seu dia es disposa d'un Registre de pisos desocupats i d'un padró de persones jurídiques contribuents per l'impost d'habitatges buits que es merita cada 31 de desembre la qüestió serà més senzilla però hores d'ara no es així.

Una anàlisi dels mitjans de prova que preveu la LDHC, per establir la existència d'utilitzacions anòmales dels habitatges, les fortaleses i dificultats de les prescripcions de la llei i les limitacions que resulten de la legislació de protecció de dades ha estat objecte de treballs específics ²¹⁰ però cal reiterar una mancança no resolta per les últimes innovacions legislatives i que no creiem que pugui solucionar de manera completa l'entrada en vigor de l'article 18 de la Llei 39/2015, en concret tal com assenyala SIBINA²¹¹:

“Se echa en falta por ello en la LDHC que, al amparo del artículo 11.2.a) de la Ley orgánica 15/1999, formule una habilitación expresa para obtener los datos que se encuentran en ficheros informatizados y en expedientes administrativos concluidos o en trámite, imprescindibles para garantizar el cumplimiento de los deberes, la correcta satisfacción de los derechos y de los intereses que tutela la LDHC, en la forma que se plantea, por ejemplo, en la legislación específica que hemos citado, para la Inspección Trabajo y Seguridad Social, “a la que toda persona natural o jurídica estará obligada a proporcionar toda clase de datos, antecedentes o información con trascendencia en los cometidos inspectores, siempre que se deduzcan de sus relaciones económicas, profesionales, empresariales o financieras con terceros sujetos a la acción inspectora, cuando a ello sea requerida en forma”. Mucho más cuando el artículo 108 LDHC atribuye la condición de agente de la autoridad al personal técnico al servicio de las administraciones públicas competentes, al que se encomiende expresamente el ejercicio de las tareas de inspección en materia de

²¹⁰ SIBINA TOMÀS, Domènec “La utilización anómala de las viviendas: la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda” a l'obra col·lectiva coordinada per PONCE Juli i SIBINA Domènec El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo Con un anàlisi específic de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional” Marcial Pons Madrid 2008, pagines 463 a 492.

²¹¹ Nota anterior



vivienda y les habilita para pueden realizar todas las actuaciones imprescindibles para comprobar el cumplimiento de la Ley”.

En el treball de BURÓN, CLAVELL i SAN ROMAN²¹², s'expliquen les actuacions dels municipis de Terrassa , Vilanova i la Geltrú, Sant Celoni i FigaróMontmany per establir els habitatges buits a partir de les dades del cadastre , registre de la propietat, padró d'habitants , rebuts domiciliats, taxa de residus urbans, consums d'aigua inferiors a 5 metres cúbics anuals i d'altres.

L'aplicació del conjunt de preceptes de la LDHC obliguen a fer un seguit de consideracions:

-Destacar que, efectivament, aquestes mesures de foment esmentades en la LDHC ja han estat desenvolupades tant a nivell estatal (Llei 4/2013 de 4 de juny de mesures de flexibilització i foment del mercat d'habitatges); com a nivell autonòmic (pla d'habitatge català aprovat per Decret 13/2010 de 2 de febrer la vigència va ser perllongada pel Decret 171/2012 de 27 de desembre i finalment substituït pel vigent Decret 75/2014 de 27 de maig); i també a nivell municipal, nombrosos ajuntaments catalans han desplegat les seves pròpies mesures de foment, en ocasions en coordinació amb el nivell autonòmic, ja que s'han signat, des a mitjans de la dècada passada, diversos acords i convenis amb l'Agència catalana de l'habitatge en aquest sentit, mitjançant les oficines locals d'habitatge.

-L'incompliment de la funció social de la propietat no exigeixni culpables ni especulació. No es tracta d'un expedient sancionador, per la qual cosa n'hi ha prou amb la concurrència dels pressupostos legals: habitatge buit per dos anys sense causa justificativa legalment establerta (art. 3, al·legar qualsevol altra causa no legalment fixada suposarà explicar el seu on està el seu fonament jurídic). Tampoc la llei fa referència a prohibir o limitar l'especulació, que és irrellevant per a l'incompliment de la funció social i la reacció enfront d'aquesta. No hi ha, doncs, judici moral ni ètic en la llei, només un mecanisme jurídic clàssic i ben conegut de servei a l'interès general, aplicat en altres sectors (i que en el de l'habitatge ja estava previst en la DA 2a de la LAU de 1964²¹³).

²¹²BURÓN Javier, CLAVELL Dolors i SAN ROMAN Iker “Estratègies i accions municipals per mobilitzar l'estic residencial privat cap a l'oferta d'habitatges assequibles” Col·lecció documents de treball Diputació de Barcelona 2015 ,pàgines 47 a 49

²¹³«Queda autorizado el Gobierno para que, si las circunstancias lo aconsejan, disponga por Decreto la adopción gradual, en todo o en parte del territorio nacional y plazas de soberanía, de las siguientes medidas:

El alquiler obligatorio de aquellas viviendas que, susceptibles de ser ocupadas, no lo fueran por nadie. A tales fines, el Gobernador civil de la provincia, comprobando sumariamente las denuncias que se le formulen, concederá al propietario el plazo de un mes para que se ocupen, precisamente como casa habitación y no como escritorio, oficina, depósito, almacén o local de negocio. Y transcurrido dicho plazo sin hacerlo, dentro de los quince días que sigan, acordará aquella autoridad que sea ocupada por el primer aspirante a inquilino, en turno riguroso de antigüedad, que se hallare dispuesto a pagar como renta la exigida por el arrendador, si no fuera superior a la última declarada a fines fiscales o a la que sirva de base al tributo, de no haberse formulado declaración, y el aspirante advendrá inquilino de la vivienda con los derechos y deberes que le impone esta Ley, aunque el arrendador se niegue a otorgarle contrato, en cuyo caso la renta se determinará conforme a los datos fiscales que se expresan.



-Com ha assenyalat repetidament la jurisprudència del TS (en un àmbit molt més exigent amb les administracions com és el sancionador), la diligència deguda d'una persona jurídica empresària per complir l'ordenament jurídic és més gran que l'exigible en altres casos, on el límit és el normal del 1.104 del Codi Civil (sentència de 12 de març de 1975, sentència de 30 de novembre de 1981, sentència 24 febrer 1989, referida, a entitats bancàries i la diligència exigible en el compliment de la legalitat). Òbviament, l'oferiment d'un Ajuntament de cessió d'un habitatge que ha estat buida durant anys perquè aquest la gestioni, amb contraprestació econòmica per al seu propietari, de conformitat amb els plans d'habitatge vigents, sense que hi hagi resposta del titular, per exemple, suposa un evident indici de manca de diligència deguda.

Aquesta especial diligència de les persones jurídiques empresàries s'accentua en el cas de les entitats financeres, les quals, com abans s'ha assenyalat, s'acumulen en alguns municipis centenars d'habitatges buits²¹⁴. D'acord amb la Unió Europea²¹⁵, el Síndic de Greuges de Catalunya²¹⁶, el legislador estatal (Llei 1/2013, manant la creació d'un fons

El desahucio por causa de necesidad social de aquellas viviendas ocupadas que, sin mediar justa causa, se hallaren habitualmente deshabitadas, o el de las que no sirvan de casa-habitación oficinas o local de negocio del arrendador, o si se hallaren alquilados, de su inquilino o arrendatario. Los Tribunales, al resolver, tendrán en cuenta, además de aquellas circunstancias personales del demandado que determinan la existencia o inexistencia de causa justa, lo siguiente:

1.º Si es realmente útil la ocupación en razón a la proximidad o alejamiento del núcleo urbano en que la escasez de viviendas se produce.

2.º Si por ser la vivienda de características parecidas o semejantes a las que normalmente sirven en la localidad de casa habitación, permanentemente ocupada, procede acordar que así sea.

El desahucio lo instará el Ministerio Fiscal a excitación del Gobernador civil de la provincia y previa sumaria investigación de la denuncia que hará esta Autoridad. Se deducirá ante el Juez de Primera Instancia respectivo y habrán de ser llamados al juicio como parte demandada, el propietario o titular, y de hallarse alquilada la vivienda, también el inquilino. Su tramitación se acomodará a lo dispuesto en el capítulo XII para los procedimientos atribuidos a la competencia de aquellos Juzgados cuando se ejercita ante ellos acción resolutoria del contrato; pero las costas, si la demanda se desestima, no se impondrán nunca al actor. Cuando se estime la demanda por sentencia firme y ejecutoria se procederá al lanzamiento del ocupante en el plazo de quince días improrrogables.”

Para su efectiva ocupación o, en su caso, alquiler, se aplicará lo prevenido en la letra a) de esta disposición.

Tan luego se adopte alguna de las medidas de que trata la presente disposición se procederá a la constitución en los Gobiernos Civiles de un registro público y gratuito de aspirantes a inquilinos, que comprenderá todos los de la provincia que en tal caso se hallaren, clasificados por localidades, y en el cual figurará, junto a cada aspirante, la renta que estuviere, dispuesto a pagar.

El Gobierno podrá disponer además la adopción de cuantas medidas fueren necesarias para la mayor eficacia de las que se dejan enunciadas.

Lo dispuesto en la letra b) de esta disposición se entiende sin perjuicio de lo previsto en el apartado tercero del artículo 62».

²¹⁴La *Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya* fa referència a la importància d'aquest parc buit a:

http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/dossier_un_parc_dhabitatge_de_lloguer_social_una_assignatura_pendent_a_catalunya_0.pdf.

²¹⁵Informe de la Comisión Europea sobre los Servicios de Interés Económico General en el Sector Bancario, en inglés, aquí:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/report_bank_en.html

²¹⁶Actuació d'ofici 00610/2012, consultable aquí:
http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3382/AO%206102012%20_CAST.pdf.



social d'habitatge entre el Govern i el sector financer, Preàmbul i DA 1a) i la doctrina²¹⁷, la posició de les entitats financeres en l'àmbit econòmic és singular, tant en relació a les tasques que exerceixen, algunes de les quals poden ser considerades d'interès econòmic general, com per la quantitat de diners dels contribuents rebut (d'acord amb el Banc d'Espanya, una ingent quantitat de milers de milions d'euros, que el professor Bellod Rodó quantifica en un estudi en 25 vegades més que les inversions reals de l'Estat o unes 42 vegades més que el pressupost del Ministeri de Sanitat per a 2013²¹⁸. Per tot això, donada la realitat existent, el tipus de tasques que exerceixen i els ajuts rebuts, tractar a les entitats financeres de manera igual a altres supòsits diferents (és a dir a altres tipus de persones jurídiques o persones físiques, amb un menor volum d'acumulació d'habitatges buits, un deure de diligència menor en no ser empresaris i que no operen amb l'especialitat i coneixement propi de l'àmbit financer ni reben quantioses ajudes públiques per salvar la seva activitat amb trets de servei econòmic d'interès general), podria suposar una vulneració del principi d'igualtat (com reconeix la doctrina i el propi TC espanyol, en assenyalar en el seu STC 50/1991, de 11 de març, FJ 4, resolent un recurs d'empara, que el principi d'igualtat «ordena tractar de diferent manera al que és diferent»). En altres paraules, és coherent, d'acord amb el dret a la igualtat, tractar, per llei i per les administracions, de manera diferent (prioritzant les, sempre escasses, inspeccions, concentrant les ofertes vinculades al foment, oferint cessions amb contraprestació, sancionant com a ultima ratio ...) un supòsit diferent com el que suposa el descrit i intentar acabar amb tals incompliments de la funció social de la propietat per tots els mitjans jurídicament possibles.

L'Ajuntament de Terrassa ha estat pioner en desenvolupar un programa de detecció i tramitació d'expedients per utilització anòmla dels habitatges, és molt interessant el balanç i inventari que fa SERRA de l'actuació de l'actuació²¹⁹ i que acredita ja una

²¹⁷Per exemple Jiménez Blanco, a la ponència presentada en el marc del VIII congrés de la Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, disponible aquí: http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.aepda.es%2FAEPDAAdjunto-531-Ponencia-ProfJimenez-Blanco.aspx&ei=n6r8VOj4A8T8UtuIggpP&usq=AFQjCNE02UCBva-zGgkZ5IKM_8vkvnPIg&sig2=nDEHj8QLmT55GQP6SQnJ1Q.

Ponce Solé, J., «Crisis, bancos privados, obligaciones de servicios públicos y servicio universal, actividad bancaria y servicios de interés económico general», en Tejedor Bielsa, J. y Fernández, I. (Coords.), *La reforma bancaria en la Unión Europea. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thompson Reuter Aranzadi, 2014, pp. 637 y ss.

²¹⁸Les dades proporcionades pel Banc d'Espanya sobre el rescatbancari poden ser consultats aquí: http://www.bde.es/ff/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe120614.pdf.

L'article a que és fa referència del professor Bellod és «¿Cuánto cuesta el rescate bancario?: una estimación provisional», en *Contribuciones a la Economía*, enero 2013, en www.eumed.net/ce/2013/cuanto-cuesta-rescate-bancario.html.

²¹⁹ SERRA Antoni "Habitatges buits: Que han de fer les Administracions", a l'obra col·lectiva citada "Vivienda y crisis: ensayando soluciones" Jornadas celebradas en Barcelona, 19 y 20 de noviembre de 2014", pàgines 76 a 79.

"A partir de l'Estudi sobre els habitatges buits i l'estudi legal exposat, el mes de maig de 2013 es va prendre la decisió d'iniciar la tramitació dels expedients per utilització anòmla de la propietat consistent en la desocupació permanent dels habitatges per més de dos anys (41 LDH i 3.d LDH). La LDH no formalitza el seu procediment pel què s'ha aplicat el procediment general previst a la legislació de



procediment administratiu, tant l'espanyola, com la catalana. S'ha diferenciat dues fases en la tramitació d'aquests expedients. La Fase d'Instrucció i la Fase d'Incoació.

Aquests expedients tenen com a *objectiu aconseguir l'ocupació dels habitatges* i en cas d'incompliment del titular poden comportar la imposició de multes coercitives no sancionadores, fins a un màxim de tres. La tramitació de l'expedient comporta la imposició de la corresponent taxa prevista a l'Ordenança fiscal vigent.

La fase d'instrucció s'inicia amb una primera tasca de recopilació de proves. En primer lloc es procedeix al creuament a través de processos informàtics digitals de les dades del Cadastre, del Padró d'habitants i de la Taxa de residus urbans. Aquesta informació és completada per visites d'inspecció presencials a l'habitatge (fotografies de l'exterior i si és possible de l'interior, bústies, preguntes als veïns).

Les inspeccions es troben emparades per un PROGRAMA D'INSPECCIONS que ha estat prèviament aprovat per resolució i publicat en el Butlletí Oficial de la província. El Programa justifica les raons que han portat al Consistori a prioritzar les inspeccions als habitatges propietat de les entitats financeres: 1) Per ser els que acumulen una major quantitat de pisos buits, 2) Pel seu plus de responsabilitat pel fet d'haver estat rescatats amb fons públics i 3) Per prestar un servei, el de les activitats vinculades amb el proveïment d'habitatges que el legislador ha declarat expressament d'interès general (art. 4 LDH).

El resultat d'aquestes proves és finalment completat per la informació que es requereix a les companyies de serveis. En principi en tenim prou amb la informació que ens proporciona la companyia d'aigua. En cas d'existir dubtes raonables sobre la titularitat de l'habitatge es requereix disposar de la Nota Simple Informativa de domini i càrregues del Registre de la Propietat.

Una vegada conclou la tasca de recopilació de proves, s'emeta una resolució d'avertiment previ, per la que es comunica el resultat d'aquesta tasca i s'averteix al titular que si no pot acreditar la concurrència d'algunes de les causes justificatives de l'article 3.d de la LDH té dues opcions: la de procedir a l'ocupació de l'habitatge per mitjans propis o la de cedir-lo a l'Ajuntament per a la seva gestió posterior mitjançant un lloguer social. S'atorga un període d'audiència de DEU dies i s'averteix de que en cas d'incompliment: S'incoarà l'expedient per utilització anòmla de la propietat prevista a l'article 41 de la LDH pel fet de mantenir desocupat l'habitatge sense causa justificada per més de dos anys. L'expedient comportarà la imposició d'una taxa i un requeriment d'ocupació de l'immoble. I si s'incompleix el requeriment s'imposarà MULTES COERCITIVES NO SANCIONADORES, que podrien arribar fins a 180.000 €.

No obstant, d'acord amb la Instrucció de Serveis que ha estat aprovada per la Junta de Govern Local la quantia de les multes coercitives es fixa en un màxim de 5.000€ al primer incompliment, en 6.000€ el segon incompliment, i en 7.000€ el tercer incompliment. S'incoarà expedient per a la declaració de l'incompliment de la funció social de la propietat (art.5 LDH). S'incoarà un expedient sancionador. L'import de la *taxa per la tramitació* dels expedients administratius per habitatges buits (HADI), segons l'Ordenança Fiscal aprovada el 2014 és de 831,47 € per cada expedient incoat i de 175,90 € per cada requeriment que s'efectuï per l'incompliment d'un requeriment d'ocupació anterior. La transcendència pràctica de la *declaració d'incompliment de la funció social* de la propietat és molt limitada a data d'avui, com a conseqüència de es retallades operades per la Llei 9/2011, de 29 de desembre.

Bàsicament podem dir que l'efecte és la de la PUBLICITAT NEGATIVA per l'entitat, a banda de la possibilitat d'efectuar la corresponent anotació de la declaració en el Registre de la Propietat. L'opció de tramitar aquests expedients es planteja en el supòsit d'haver esgotat la possibilitat d'imposició de multes coercitives fins a un màxim de tres, que ofereix l'article 113 LDH per incompliment dels requeriments d'ocupació que s'efectuïn en el marc de l'expedient per utilització anòmla de la propietat (art.41 LDH).

D'acord amb l'article 123.1.h) LDH, el fet de mantenir la desocupació d'un habitatge després que l'Administració hagi adoptat les mesures de foment de l'article 42 LDH és tipificat com una *infracció molt greu* i es pot comportar la imposició d'una sanció amb una multa de fins a 900.000 €. La possibilitat d'iniciat expedients sancionadors es contempla en el supòsit d'haver fracassat en l'objectiu de la tramitació dels dos expedients anteriors (el d'utilització anòmla i el de declaració d'incompliment de la funció social de la propietat).

7. RESUM DE L'ESTAT DE SITUACIÓ DE LA TRAMITACIÓ D'EXPEDIENTS I SEGÜENTS LÍNIES D'ACTUACIÓ PLANTEJADES

Fins a novembre de 2014, s'han tramitat 717 expedients, més 256 que es troben en tràmit d'obertura (fase d'instrucció) dels quals 426 han estat ja arxivats. La resta (291) es troben en tramitació. De moment s'ha aconseguit 4 oferiments de cessió d'habitatges per la seva gestió per l'Ajuntament, s'han imposat 44



experiència molt útil, referendada per resolucions judicials (consultables a: <http://www.ac-lg.com/ca/noticies/>), en la forma d'aplicar la LDHC fins a la imposició de multes coercitives.

Finalment en relació a la imposició de sancions i al fet que l'article 123.1 h) LDHC tipifica com infracció molt greu "mantenir la desocupació d'un habitatge, després que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42, cal tenir present:

-que com ja hem assenyalat les mesures relacionades a l'article 42 LDHC estan contemplades sistemàticament en els plans d'habitatge;

- que la competència dels municipis per sancionar està expressament prevista a l'article 131 LDHC- els municipis de més de 100.000 habitants si la multa supera els 250.000 euros i no supera els 500.000 euros; els municipis de més de 5000 habitants si la multa supera els 25.000 euros i no supera els 250.000 euros i els de fins a 5.000 habitants per un import no superior 25.000 euros; i

- que en els repertoris de jurisprudència es pot trobar la sentència del Jutjat contenciós administratiu número 1 de Lleida que valida sanció imposada per l'Ajuntament d'Alcarràs per import de 3.000 euros, per la comissió de la infracció prevista a l'article 124.2 g) de la Llei 18/2007 de 28 de desembre, de l'habitatge i la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 134/2015 de 9 març valida una multa coercitiva de 93.003,75 euros emparada en la LDHC imposada pel Districte de Ciutat Vella de l'Ajuntament de Barcelona

-La culpabilitat necessàriament exigible per poder ser sancionat, exclou en principi els propietaris d'habitatges buits situats en àmbits no inclosos en Annex del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge que fixa les àrees de demanda residencial forta i acreditada, i desplaça la càrrega de la prova a l'Administració. La determinació d'aquestes àrees i l'existència efectiva de les mesures de foment exigides per l'article 42 LDHC contextualitzen l'aplicació de la norma catalana quan prohibeix tenir els habitatges desocupats de manera permanent i no justificada, molt més encara quan a la legislació estatal s'han fet modificacions a la legislació d'arrendaments urbans i a la legislació processal per enfortir la posició del propietari front el llogater²²⁰.

multes COERCITIVES DE 5.000 €, s'han derivat 13 expedients, a expedients en mal estat (HAME), s'han cedit 97 habitatges al FSV (fondo social de la vivienda) i 72 a la SAREB.

²²⁰ Podeu examinar al qüestió

-La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas: Perspectiva desde la reforma Rafael Colina Garea (dir.) Thomson Reuters Aranzadi, 2014. ISBN 978-84-9059-291-5

Resumen: Tradicionalmente, el sector inmobiliario español se ha caracterizado porque la mayoría de la oferta de viviendas en alquiler proviene de pequeños propietarios particulares, quienes, a menudo, y a causa de su falta de profesionalización, se ven impotentes para gestionar los riesgos inherentes a la ejecución del contrato de arrendamiento. Ante el temor al no cobrar la renta, a los tortuosos y costosos procesos de desahucio, o al deterioro del inmueble, abundan los potenciales arrendadores que prefieren dejar vacías sus propiedades antes que cederlas en arriendo, con el subsiguiente agravamiento de la



Els punts forts de la LDHC són que és una norma que no ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat i el fet que utilitza tècniques de policia administrativa conegudes: inici d'expedient per incompliment de la funció social de la propietat i per utilització anòmla de l'habitatge, ordre d'execució, multa coercitiva i sanció. També el fet que impulsa els convenis amb els grans tenidors d'habitatge. Els punts dèbils són la complexitat procedimental i la complexitat de prova. En tot cas cal integrar aquestes actuacions en un pla global: adquisició d'immobles, exigència del deure de conservació, convenis de rehabilitació i àrees de conservació i rehabilitació (article 36 LDHC)

crisis que vienen padeciendo el mercado del alquiler de viviendas en España. Con todo este telón de fondo, la presente obra pretende realizar un profundo y exhaustivo estudio de los instrumentos, tanto públicos como privados, con los que el arrendador cuenta para proteger sus derechos contractuales. El análisis de este conjunto de herramientas tutelitivas ha de ser enfocado a la luz de las novedades introducidas por la Ley 4/2013, de 4 de junio, pues, según su Preámbulo, su objetivo primordial consiste en flexibilizar y fomentar el mercado del alquiler de viviendas ofreciendo garantías a los potenciales arrendadores. Por lo tanto, se trata de debatir en torno a la aptitud de las medidas públicas y de los mecanismos privados de protección del arrendador, en cuanto que medios que pueden coadyuvar a reactivar el mercado del alquiler de viviendas, impulsando su recuperación. Todo ello, sin perjuicio de que igualmente se formulen propuestas críticas y de "le gferenda", siempre desde una perspectiva eminentemente práctica y pragmática. *-La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo* Sergio Nasarre Aznar Revista crítica de derecho inmobiliario, ISSN 0210-0444, Año nº 91, Nº 747, 2015, págs. 205-249

-La ¿efectividad? de la Ley del Desahucio Exprés Almudena Domínguez Martín Lex nova: La revista, ISSN 1139-2037, Nº. 59, 2010, págs. 32-35

-Del desahucio exprés al desahucio monitorio: el juicio monitorio de desahucio por falta de pago en el Proyecto de Ley de medidas de agilización procesal Juan Luis Ibarra Sánchez Diario La Ley, ISSN 1989-6913, Nº 7627, 2011

-¿Desahucio exprés? Ley 37/2011 Daniel Loscertales Fuertes Cuaderno de arrendamientos urbanos, ISSN 1577-466X, Nº. 312, 2012, págs. 3-23.

-El nuevo "desahucio exprés" en el anteproyecto de Ley de medidas de fomento del alquiler de viviendas: algunas observaciones Jesús Flores Rodríguez, Manuel López Jara Consultor inmobiliario: Revista mensual de actualidad para profesionales, ISSN 1576-8252, Nº. 97, 2009



4.2.1.5.2.- LES NOVETATS ESTABLERTES EN EL DECRET LLEI 1/2015, LLEI 14/2015 I ALA LLEI 24/2015 EN MATÈRIA D'ORDENACIÓ I POLICIA ADMINISTRATIVA DELS HABITATGES BUITS.

Les novetats més significatives establertes per aquests normes (cal tenir present els articles suspesos als que ja ens hem referit), són:

-La regulació i creació del Registre d'habitatges buits i d'habitatges sense títol habilitant (article 1 del Decret llei 1/2015 que afegeix la disposició addicional 24 de la LDHC i la disposició addicional primera del Decret llei 1/2015²²¹) i l' impost d'habitatges buits (Llei 14/2015).

-Adequació mitjançant l'article 1 del Decret llei 1/2015, del règim d'infraccions i sancions de la Llei 18/2007 en afegir-se una nova lletra, la j, a l'apartat 1 de l'article 124 "infraccions greus" de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, amb el text següent: «j) Incomplir l'obligació del titular d'habitatges buits de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya el nombre i la relació d'habitatges desocupats a Catalunya.»

-La disposició addicional segona del Decret llei 1/2015 que estableix que les companyies subministradores de serveis a l'habitatge han de col·laborar amb l'Administració i proporcionar, sense que calgui el consentiment de les persones afectades, la informació que es requereixi per a la identificació i el control dels

²²¹ Tres. S'afegeix una nova disposició addicional 24, amb la redacció següent:

"Disposició addicional vint-i-quatrena.

"El Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant.

"1. Es crea el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, amb caràcter administratiu, que depèn de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, en el qual han de ser objecte d'inscripció els habitatges que s'indiquin per reglament i en tot cas els habitatges següents:

"Els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària que no disposin d'un contracte que habiliti per a la seva ocupació.

"La inscripció es durà a terme en la forma i terminis que determini el reglament que reguli el funcionament del Registre.

"2. Les persones titulars d'habitatges buits o d'habitatges ocupats sense títol habilitant objecte d'inscripció han de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya el nombre i la relació d'habitatges de què siguin titulars a Catalunya, on han de fer constar les dades relatives a la situació dels habitatges desocupats o ocupats sense títol habilitant, la titularitat, la ubicació, la superfície, si disposen de cèdula d'habilitat i altres dades que permetin determinar les condicions de conservació i manteniment de l'immoble, en els termes i en la forma que es determinin per reglament.

"Així mateix, les persones titulars dels habitatges descrits a l'apartat primer també hauran de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, sense que calgui el consentiment de les persones afectades a efectes d'inscripció en el Registre, l'adjudicació a favor seu o d'un tercer de l'habitatge, especificant, a banda de les dades previstes al paràgraf anterior, la identificació de l'anterior titular, l'import amb què s'ha adjudicat, i la data, si s'escau, del llançament o la desocupació.

"Els titulars dels habitatges inscrits hauran de comunicar igualment les circumstàncies i condicions en què cessi la condició de desocupació, l'execució d'obres de rehabilitació o reforma que justifiquin la desocupació temporal, així com les dades relatives a la transmissió, per qualsevol títol, dels habitatges objecte d'inscripció.

"L'Administració competent en matèria d'habitatge pot, en qualsevol moment, requerir als obligats a la inscripció l'acreditació de dades."

El registre es crea per la Disposició addicional primera del Decret llei 1/2015



habitatges buits, especialment quan els habitatges es trobin en àrees de demanda residencial forta i acreditada.

-La disposició transitòria única del Decret llei 1/2015 estableix que:

1. Les persones titulars dels habitatges que es trobin en els supòsits que preveu la nova disposició addicional 24 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, a l'entrada en vigor del decret llei, han de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, en el termini màxim de tres mesos des de l'entrada en vigor d'aquest Decret llei, la informació prevista en aquella disposició addicional.
2. Mentre no s'aprovi el Reglament que ha de desplegar el funcionament del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, les persones titulars dels habitatges que es trobin en els supòsits que preveu la nova disposició addicional 24 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, han de fer la comunicació prevista en aquella disposició addicional en el termini màxim de quinze dies des de la data d'adquisició de l'habitatge.

-L'article 4 del Decret llei 1/2015 estableix que:

Article 4 Execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges

1. *Els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària* han de complir i mantenir els requisits d'habitabilitat exigibles als habitatges.

2. L'Administració pot ordenar d'ofici o a instància de qualsevol persona interessada, l'execució de les obres necessàries per complir els requisits a què es refereix l'apartat 1. Les ordres d'execució s'han d'ajustar a la normativa vigent, amb l'audiència prèvia de les persones interessades (no és cap novetat ja era exigible per les normes generals)

3. En el marc d'un procediment d'execució forçosa mitjançant execució subsidiària a càrrec del titular, l'Administració *pot acordar l'expropiació temporal, per un termini mínim de quatre anys i màxim de deu anys, de l'usdefruit d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, que estiguin desocupats per causa de manca de les condicions i dels requisits d'habitabilitat, i que estiguin situats en municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada, declarades en el Pla territorial sectorial d'habitatge o en el Pla per al dret a l'habitatge, amb l'objectiu d'executar les obres necessàries que en permetin l'ús i l'ocupació.*

No serà procedent acordar l'execució forçosa quan la persona propietària cedeixi l'usdefruit a l'Administració per tal que aquesta executi les obres i disposi de l'habitatge pel període pactat, o quan la persona propietària doni compliment a la resolució de l'Administració *i efectui les obres necessàries per garantir l'habitabilitat dels habitatges en el termini de sis mesos des de la seva notificació.*



L'Administració ha de notificar a la persona propietària la resolució a executar amb l'advertiment que el seu incompliment comportarà l'execució subsidiària per part de l'Administració i l'inici de l'expedient expropiatori de l'usdefruit de l'habitatge per causa d'interès social.

-L'article 7 de la Llei 24/2015 (suspès per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional, de 24 de maig de 2016, que admet a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat núm. 2501-2016),²²² estableix que l'Administració pot resoldre en els supòsits que s'hipreveu, la cessió obligatòria d'habitatges, per un període de tres anys, per a incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials.

Les novetats són molt significatives. La regulació i la creació del Registre d'habitatges desocupats i d'habitatges sense títol habilitant i la creació del impost (actualment suspès per la interposició del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 14/2015), que determina qui està subjecte i a qui es merita l'impost cada 31 de desembre, de materialitzar-se, comportaven un pas endavant molt notable i simplificava enormement una de les qüestions que dificulten les actuacions públiques en aquest àmbit, com és determinar quins pisos estan buits i quins de manera permanent i no justificada durant dos anys.

A l'espera del desplegament reglamentari i malgrat la suspensió de la vigència de la Llei 14/2015, la regulació del Registre del Registre d'habitatges desocupats i d'habitatges sense títol habilitant ja té una eficàcia immediata. D'acord amb la disposició transitòria única del Decret llei 1/2015, en relació al disposició addicional 24 de la Llei 18/2007 afegida també per aquest Real decret, *ha de fer-se la comunicació per a que s'inscriguin en el registre de tots els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària*

²²² Article 7 Mesures per a garantir la funció social de la propietat i augmentar el parc d'habitatges assequibles de lloguer

1. L'Administració pot resoldre *la cessió obligatòria d'habitatges*, per un període de tres anys, per a incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials, en el cas d'habitatges buits que siguin propietat de persones jurídiques i sempre que es compleixin les condicions següents:

a) Que el propietari de l'habitatge sigui subjecte passiu, no exempt, obligat al pagament de l'impost sobre els habitatges buits, d'acord amb el que estableix la Llei que regula aquest impost.

b) Que aquest subjecte passiu disposi d'habitatges buits en un municipi en què hi hagi, com a mínim, una unitat familiar en una de les situacions de risc d'exclusió residencial definides per aquesta llei sense solució pel que fa a l'habitatge.

2. En el cas de subjectes passius que compleixin els requisits establerts per l'apartat 1 i disposin d'habitatges buits als municipis de Catalunya que no estiguin situats en zones de forta i acreditada demanda residencial, també els és aplicable la cessió obligatòria d'aquests habitatges

3. La declaració de cessió obligatòria es fa per mitjà d'un procediment contradictori, de conformitat amb el que estableix la legislació sobre procediment administratiu, en què s'ha d'acreditar la concurrència de tots els requisits necessaris, l'existència al municipi de com a mínim una unitat familiar en situació de risc d'exclusió residencial, i també les condicions en què es durà a terme la cessió. En aquest cas, la cessió de l'habitatge a l'Administració s'ha de dur a terme en les condicions econòmiques establertes per l'article 5 d'aquesta llei.

4. En el cas que per a satisfer una situació de risc d'exclusió residencial hi hagi habitatges de diferents subjectes passius que compleixin les condicions establertes pels apartats 1 i 2, es prioritza l'aplicació de la cessió obligatòria als subjectes passius que gaudeixen de menys bonificacions en l'impost sobre els habitatges buits.



que no disposin d'un contracte que habiliti per a la seva ocupació- el termini màxim per fer-ho és de quinze dies des de la data d'adquisició. No fer-ho està tipificat a l'apartat 1 de l'article 124 "infraccions greus" de la LDHC, que estableix "j) Incomplir l'obligació del titular d'habitatges buits de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya el nombre i la relació d'habitatges desocupats a Catalunya." (precepte també afegit pel Reial decret llei 1/2015)

La possibilitat d'acordar l'expropiació temporal, per un termini mínim de quatre anys i màxim de deu anys, de l'usdefruit d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, que estiguin desocupats per causa de manca de les condicions i dels requisits d'habitabilitat, és la única norma innovadora de l'article 4 del Decret llei 1/2015, pel fet que els mecanismes previstos amb caràcter general al LDHC, són més que suficients per fer complir el deure que els habitatges estiguin en les condicions d'habitabilitat exigibles legalment (i en algun cas comporta que el nou règim sigui més beneficiós en cas d'incompliment del deure de conservació).

El precepte més complex d'interpretar i d'aplicar és l'article 7 de la Llei 24/2015 (que cal advertir que actualment està suspès). El precepte estableix dues prescripcions en part contradictòries :

A) Per un banda que *la cessió obligatòria d'habitatges*, sense explicar quin dret es cedeix, però cal suposar que és la cessió de l'ús- s'estableix per un període de tres anys, per a incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials i s'assenyala que *la cessió de l'habitatge a l'Administració* s'ha de dur a terme en les condicions econòmiques establertes per l'article 5 d'aquesta llei . Cal entendre que es refereix als apartats 4 i 5 de l'article 5, que fan referència a una oferta de lloguer social que ha de realitzar l'adquirent d'un habitatge resultant de l'assoliment d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o abans de la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de la venda la impossibilitat per part del prestatari de retornar el préstec hipotecari.

B) Per l'altra que la cessió es fa per mitjà d'un procediment contradictori, de conformitat amb el que estableix la legislació sobre procediment administratiu, en què s'ha d'acreditar la concurrència de tots els requisits necessaris, l'existència al municipi de com a mínim una unitat familiar en situació de risc d'exclusió residencial, i també les condicions en què es durà a terme la cessió.

S' l'article 7 vol imposar un deure legal cal examinar-lo en el marc de l'afirmació que ha fet el TC "la Constitució ha recollit una concepció abstracta del dret de propietat com a mer àmbit subjectiu de lliure disposició o senyoriu sobre el bé objecte del domini reservada al seu titular, sotmès únicament en el seu exercici a les limitacions generals que les lleis imposin per salvaguardar els legítims drets i interessos de tercers ". És a dir com sabem segons els béns sobre els quals recau la propietat , la llei pot establir restriccions o modulacions de les facultats del propietari i deures positius del mateix, en atenció als interessos generals, sense per això privar-lo de la situació d'avantatge individual i econòmic que tota propietat privada comporta i que consisteix en un conjunt de facultats, no il·limitades ni sempre les mateixes, de gaudi i disposició



(SANCHEZMORÓN²²³). Es tracta de la delimitació legal que defineix el contingut normal del dret de propietat en cada cas .

Hi ha però una frontera no sempre clara entre delimitació i privació total o parcial del dret mateix. Diferència molt important a efectes pràctics, ja que tota limitació que vagi més enllà del que permet el contingut normal (segons cada tipus de bé) del dret propietat si atorga al propietari dret a una indemnització. En aquest últim cas, la situació que es crea és materialment expropiatòria, és a dir, de privació forçosa i lícita d'un dret patrimonial o de facultats inherents al mateix (art. 1.1 LEF) per raons d'interès general, de manera que cau de ple en l'àmbit de la garantia establerta en l'article 33.3 de la Constitució: la intervenció és possible si la llei la contempla, però mitjançant la corresponent indemnització ». Es desborda llavors el cercle de les restriccions que el propietari està obligat a suportar sense cap compensació pel bé comú, d'on neix l'obligació de la comunitat de indemnitzar-lo, a càrrec del pressupost públic, pel sacrifici total o parcial del seu dret. Una regulació general que desconegui el contingut essencial del dret de propietat, en el sentit que privi als seus titulars de tota utilitat o avantatge individual sobre els seus béns o de tota facultat d'ús i disposició o perquè estableixi restriccions desproporcionades o injustificades en funció de l'interès públic que pretenen tutelar confereix dret a indemnització als afectats.

²²³SANCHEZMORÓN, Miguel *Derecho Administrativo (parte general) (9ª ED)* , Tecnos, 2013



4.2.2- MANTENIMENT DE L'ÚS RESIDENCIAL I ELS RESIDENTS

4.2.2.1.-LA TENSÍO ENTRE HABITATGE I DRET A LA CIUTAT I ELS HABITATGES D'ÚSTURÍSTIC I L'ECONOMIA COL·LABORATIVA (*SHARING ECONOMY*), TENINT EN COMPTE LA LEGISLACIÓ TURÍSTICA I LA URBANÍSTICA.

4.2.2.1.1.- VALORACIÓ GENERAL

Economia col·laborativa (en endavant, EC) és l'expressió catalana per a designar el que en anglès es coneix com a *sharing economy*, *peer-to-peer economy*, *mesh*, *collaborative economy* o *collaborative consumption*. Es tracta de les possibilitats econòmiques que obren les tecnologies informàtiques existents, que afavoreixen un augment de la possibilitat de compartir certs béns (entre ells, en el que ara ens interessa, l'habitatge²²⁴) i una creixent separació entre la propietat i l'ús dels mateixos.

El progrés en les tecnologies de la informació (que impliquen una reducció de costos de transacció i de l'asimetria informativa entre les parts) o la crisi econòmica (amb l'interès que desperten noves possibilitats per als ciutadans d'obtenir ingressos) expliquen, per exemple, l'augment d'aquest tipus d'economia. Especialment el primer factor permet abaratir molt les activitats d'obtenció, emmagatzematge, processament i comunicació de la informació precisa per identificar, localitzar, conèixer i posar en contacte a moltes persones interessades en acords mútuament beneficiosos per a elles i que tenen efectes també positius en el conjunt de la ciutat, com ara:

- Generació d'ocupació
- Impuls de sectors culturals, de temps lliure i oci
- Reconeixement internacional de la ciutat

Ara bé, l'EC implica *externalitats negatives* que afecten al benestar de la societat²²⁵. En el cas dels habitatges d'ústurístic (en endavant, HUT), aquestes externalitats o, en llenguatge ja no econòmic, sinó jurídic, afectacions dels interessos generalssón de diversa mena, com és conegut:

- Molèsties als veïns residents a Barcelona per part dels usuaris "passavolants" d'aquests habitatges.
- Competències il·legals amb el sector hotelier
- Manca de pagament dels tributs corresponents, al operar de manera il·legal i clandestina.
- Manca de seguretat en els habitatges en relació a l'ús que se'n vol donar
- Decreixement de l'oferta d'habitatge assequible per a persones amb necessitat d'habitatge, donat que els propietaris prefereixen col·locar en el mercat, per la seva rendibilitat, els habitatges com a HUT.
- *Gentrificació* de certes zones urbanes a les ciutats i, en general, desequilibris urbans.

²²⁴ Així, la coneguda plataforma airbnb: <https://www.airbnb.cat/>

²²⁵ D'aquí la necessitat de la seva regulació, com veurem. El govern de Catalunya està impulsant una regulació en tal sentit: http://www.ara.cat/economia/diferents-leconomia-que-Govern-ha_0_1531646864.html



-Massificació de certs espais públics com a conseqüència dels turistes que resideixen en els HUT.

Aquest són raons d'interès general que justificarien una intervenció pública en relació amb els HUT. Aquestes intervencions s'han produït tant a l'estranger (on destaquen Berlín i Nova York, amb un règim de prohibició d'aquest tipus d'activitat²²⁶ o França, on una recent regulació fa que l'operador sigui responsable de la recaptació de la taxa d'estada turística²²⁷) com a casa nostra.

La Llei estatal 4/2013 va afegir una lletra e) a l'art. 5 de la LAU excloent els HUT del seu àmbit, sempre que existeixi regulació sectorial específica, cosa que succeeix a Catalunya, amb la regulació introduïda a l'any 2011 que va la Llei de turisme de Catalunya i la LDHC (que ara en fa referència als articles 3 i 19). El Decret 159/2012, de 20 de novembre, d'establiments d'allotjament turístic i d'habitatges d'ús turístic també ha establert una regulació per a Catalunya, exigint comunicació prèvia per poder exercir l'activitat d'HUT, inscripció en un Registre administratiu específic i una sèrie de requisits tècnics (arts. 65 i ss).

Des de la perspectiva urbanística, la legislació d'urbanisme vigent no preveu res específic sobre aquest tipus d'habitatge, si bé l'art. 68.6 del Decret 159/2012 esmentat recorda que:

“La destinació d'un habitatge a l'ús turístic no és possible si està prohibida per l'ordenació d'usos del sector on es trobi o està prohibida pels estatuts de la comunitat de propietats inscrites en el Registre de la propietat en edificis sotmesos al règim de propietat horitzontal”²²⁸.

²²⁶ Vegeu, per exemple, l'estudi “Identificación de mejores prácticas internacionales en la regulación de la oferta de vivienda particular para uso turístico”, elaborat per CEAT (Confederación española de hoteles y alojamientos turísticos). Consultable a: <http://www.ithoteler.com/wp-content/uploads/2014/02/IdentificacionBuenasPracticasInternacionalesOctubre2013.pdf>

A Berlín, per exemple, “concretamente en el barrio de Pankow se prohíbe el alquiler turístico de las viviendas particulares en estancias inferiores a 28 días, por dos motivos fundamentales: evitar el incremento en el precio de la vivienda para residentes y evitar las molestias e incomodidades que generan los turistas sobre los residentes.” Als EEUU, “...y más concretamente en San Francisco el alquiler de una residencia para turistas o uso temporal por menos de 32 días está totalmente prohibido. En Nueva York, es similar a San Francisco pero la prohibición del alquiler es cuando este se produzca por menos de 30 días consecutivos.”

²²⁷ Vegis per exemple: <http://www.lefigaro.fr/impots/2015/10/01/05003-20151001ARTFIG00006-airbnb-commence-la-collecte-de-la-taxe-de-sejour.php>

²²⁸ El Pla d'usos de Ciutat Vella (Modificació de 2013 del Pla especial d'establiments de concurrència pública, hoteleria i altres activitats a Ciutat Vella, d'iniciativa municipal, <https://bop.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew?bop2013&09/022013021378.pdf&1>) preveu que:

“Article 21. Condicions que s'hauran de complir per a la concessió d'una nova llicència per l'activitat habitatge d'ús turístic (epígraf T.1).

a. L'activitat d'habitatge d'ús turístic es podrà desenvolupar en edificis en els quals no existeixi cap entitat destinada a habitatge principal o secundari d'acord amb els supòsits recollits al punt 5 de l'apartat c del present article.

Aquest supòsit només s'admetrà en el cas que es produeixi el cessament d'un número igual d'autoritacions existents a l'empara de l'apartat 5 de la Disposició transitòria primera del Pla d'usos de Ciutat Vella aprovat el 17 de juny de 2005.

En conseqüència, per cada sol·licitud d'autorització per a la implantació d'un nou habitatge d'ús turístic s'haurà d'aportar la baixa d'una autorització de les existents.



Tanmateix, la Lleid'urbanisme de Catalunya vigent, modificada al 2015²²⁹, assenyala a l'article 9.8 que:

“El planejament urbanístic i les ordenances sobre edificació i ús del sòl no poden establir condicionants en els usos del sòl que comportin restriccions a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques que vulnerin els principis i requisits establerts per la Directiva de serveis. Per reglaments s'han de regular les raons imperioses d'interès general que, d'acord amb la mateixa Directiva de serveis, permetin exceptuar-ne l'aplicació. Aquestes restriccions s'han d'ajustar als principis de necessitat, proporcionalitat i no-discriminació i quedar pertinentment justificada en la memòria del pla en ponderació amb la resta d'interessos generals considerats en el planejament.”

Aquesta baixa haurà d'estar formalitzada pel titular de l'autorització i, en el cas que aquest no sigui el propietari de l'habitatge, també per aquest.

b. Condicions del sol·licitant de la nova llicència:

1. Ésser propietari de l'habitatge on es vol instal·lar l'habitatge d'ús turístic d'acord amb la normativa sectorial de referència. Per a l'acreditació de la titularitat de l'habitatge caldrà aportar certificació del Registre de la Propietat.

2. El propietari de l'habitatge d'ús turístic pot ser indistintament persona física o bé persona jurídica.

c. Condicions de l'habitatge on es vol ubicar la nova llicència:

1. Caldrà complir amb les condicions d'emplaçament per zones específiques establertes en el present Pla d'usos.

2. Ésser un habitatge des del punt de vista legal que compleixi amb tots els requisits de la normativa urbanística i d'habitatge vigent.

3. Ésser un habitatge legal urbanísticament i disposar de la Cèdula d'habitabilitat corresponent, amb expressió del número d'ocupants.

4. Ésser un habitatge desocupat. L'acreditació de la manca d'ocupació es podrà realitzar per qualsevol dels mitjans de prova admissibles en dret. Així mateix, s'haurà d'acreditar que el procediment de desocupació s'ha ajustat a la legalitat vigent.

5. Que l'activitat a autoritzar s'ubiqui en un edifici que contingui un o varis usos admissibles però on els habitatges existents estiguin o bé legalment desocupats o bé destinats a l'activitat d'habitatge d'ús turístic d'acord amb la regulació vigent o d'acord amb les autoritzacions atorgades a l'empara de l'apartat 5 de la Disposició transitòria primera del Pla d'usos de Ciutat Vella aprovat el 17 de juny de 2005.

6. El 100% de la propietat de les entitats que tinguin el seu accés des de l'escala de veïns de l'edifici haurà de sol·licitar i obtenir la corresponent autorització de modificació d'ús/activitat, per destinar la totalitat de les entitats a l'activitat d'habitatge d'ús turístic i altres activitats compatibles d'acord amb el que es disposa en el present Pla especial. Aquesta autorització exclou la utilització de qualsevol entitat com a habitatge principal o secundari.

d. Condicions de l'activitat a cessar:

L'activitat/ús a cessar que es substitueix per la nova sol·licitud haurà de gaudir de l'autorització atorgada a l'empara de l'apartat 5 de la Disposició transitòria primera del Pla d'usos de Ciutat Vella aprovat el 17 de juny de 2005.”

“DISPOSICIONS ADDICIONALS

PRIMERA. Extinció de les llicències d'habitatges d'ús turístic.

S'extingiran les llicències per a habitatges d'ús turístic (actualment regularitzats d'acord amb les autoritzacions atorgades a l'empara de l'apartat 5 de la Disposició transitòria primera del Pla d'usos de Ciutat Vella aprovat el 17 de juny de 2005), que en un període de sis anys, a comptar des de l'aprovació definitiva de la present modificació de Pla especial, no s'hagin agrupat en edificis sencers o en edificis amb altres usos que no siguin el d'habitatge segons les condicions de l'article 21”

²²⁹ LLEI 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica.



4.2.2.1.2- QUINES POSSIBILITATS DINS DEL MARC LEGAL VIGENT TÉ L'AJUNTAMENT DE BARCELONA PER FER FRONT A AQUESTA QÜESTIÓ?

a) La primera pregunta que cal fer és si és bona idea abordar la regulació específica o es pot prescindir de la mateixa. Tot i essent una resposta essencialment política la que correspon a aquesta pregunta, la mateixa no pot prescindir del marc jurídic vigent que imposa obligacions actives a les Administracions públiques i que, per tant, entenem, fa necessària aquesta regulació, per tal de protegir els interessos generals.

En aquest sentit, l'anomenada opció *baseline* (no fer res) no sembla acceptable²³⁰.

²³⁰ Abans de prendre la decisió de regular, es recomana reflexionar sobre la base de la *checklist* recomanada per l'OCDE disponible en castellà com annex al conegut informe Manderkern:

Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Anexos

Anexo A

Cuestionario de referencia de la OCDE para el proceso de elaboración de normas, de 1995

Pregunta Núm. 1 - ¿Está correctamente definido el problema?

El problema que ha de ser solucionado debería estar detallado de forma precisa, ofreciendo pruebas concluyentes de su naturaleza y magnitud, y explicando la razón de su existencia (identificando los incentivos de las entidades perjudicadas).

Pregunta Núm. 2 - ¿Está justificada la acción del gobierno?

La intervención del gobierno debería estar basada en pruebas concluyentes de que la acción del gobierno está justificada, dada la naturaleza del problema, los beneficios y costes probables de la acción (basándose en una valoración real de la eficacia del gobierno), y los mecanismos alternativos para tratar el problema.

Pregunta Núm. 3 - ¿Es la vía normativa la mejoración de gobierno?

Los legisladores deberían llevar a cabo, en una etapa temprana del proceso normativo, una comparación informada de una variedad de instrumentos políticos normativos y no normativos en la que se considerasen aspectos relevantes como los costes, beneficios, efectos de distribución y requisitos administrativos.

Pregunta Núm. 4 - ¿Existe una base legal para la normativa?

Los procesos normativos deberían estar estructurados de tal forma que todas las decisiones normativas respetaran de forma rigurosa el "imperio de la ley", esto es, debería existir una responsabilidad explícita que asegurara que todas las normas están autorizadas por normativas de un nivel más alto y que fueran coherentes con las obligaciones de los tratados, además de cumplir con principios legales importantes como la seguridad, proporcionalidad y requisitos de procedimiento aplicables.

Pregunta Núm. 5 - ¿Cuál es el nivel adecuado (o niveles) de gobierno para esta acción?

Los reguladores deberían escoger el nivel más apropiado de acción que debe adoptar el gobierno, o, si existen múltiples niveles, deberían diseñar sistemas eficaces de coordinación entre niveles de gobierno.

Pregunta Núm. 6 - ¿Justifican los beneficios de la norma sus costes?

Los reguladores deberían valorar los costes y beneficios totales previstos para cada propuesta de normativa y los de sus alternativas, y deberían poner estas valoraciones a disposición, mediante formato accesible, de los encargados de adoptar las decisiones. El coste de la acción del gobierno debería estar justificado por sus beneficios antes de adoptar una acción.

Pregunta Núm. 7 - ¿Es transparente la distribución de efectos entre la sociedad?

En la medida en que los valores de distribución y de equidad se vean afectados por la acción del gobierno, los reguladores deberían otorgar transparencia a la distribución de los costes y beneficios de la normativa entre los grupos sociales.

Pregunta núm. 8 - ¿Es la normativa clara, coherente, comprensible y accesible para los usuarios?



La necessitat de protegir, per exemple, el dret al medi ambient (amb la incidència que tenen els sorolls en el dret a la intimitat, com ha assenyalat el Tribunal Constitucional i el Tribunal Europeu de drets humans en la seva jurisprudència), el dret a l'habitatge (que es veu perjudicat per la resta que fan els HUT sobre el total d'habitatge assequible i el seu impacte sobre els equilibris urbans), el dret a la integritat física dels veïns, que es pot posar en perill per incendis o altres incidents (en definitiva, el que es coneix en terminologia més actual, com el *dret a la ciutat* dels residents a Barcelona, que inclou els seus drets en l'espai urbà), la contribució de tots a la despesa pública (art. 31 de la Constitució), l'afectació de la imatge de la ciutat, per exemple, demanden la intervenció pública per a corregir la fallida del mercat.

Aquesta intervenció entenem que entraria dins de les competències de l'Ajuntament de Barcelona, tant pel que fa a la protecció dels recursos turístics d'interès municipal (art. 68 a de la llei de turisme) com pel que fa a la competència sobre turisme en general (art. 66.3n Decret Legislatiu 272003).

b)Essent necessària la intervenció i possible per part de l'Ajuntament, la mateixa podria ser regulatòria o no. Sense descartar altres alternatives, creiem que una regulació (urbanística i d'altra tipus, com veurem) és necessària.

Aquesta regulació municipal haurà de tenir en compte els principis de *better o smartregulation* consagrats a nivell internacional per l'OCDE, a nivell europeu per la UE i a nivell espanyol i català mitjançant els principis de bona regulació dels arts. 4 i ss de la Llei estatal d'Economia sostenible de 2002 (que seran substituïts pels principis de bona regulació recollits ara a la llei estatal 39/2015 de procediment administratiu comú, d'entrada en vigor a octubre de 2016). A més, en la seva elaboració caldrà tenir en compte les previsions de la llei catalana 19/2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, que dedica un capítol a la millora de la qualitat regulatòria i afecta també a ordenances i plans locals²³¹.

Los reguladores deberían evaluar si las normas van a ser totalmente comprendidas por los usuarios, y con ese fin deberían adoptar medidas para garantizar que el texto y estructura de las normas sea lo más clara posible.

Pregunta Núm. 9 - ¿Han tenido todas las partes interesadas la oportunidad de manifestar su opinión?

Las normativas deberían desarrollarse de un modo abierto y transparente, con procedimientos eficaces para la participación de las partes interesadas como las empresas y sindicatos afectados, otros grupos de interés, u otros niveles de gobierno.

Pregunta Núm. 10 - ¿Cómo se garantizará la conformidad?

Los reguladores deberían valorar los incentivos e instituciones a través de los que se aplicara la normativa, y deberían diseñar estrategias sensibles de implementación que aprovechen el mejor uso de la normativa.

²³¹La llei assenyalava en el seu Títol V el següent:

“Capítol III. Millora de la qualitat normativa

Article 62. Principis generals

1. L'Administració pública ha d'exercir la iniciativa normativa de manera que el marc normatiu resultant sigui previsible, tan estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre per als ciutadans i els agents socials.
2. La iniciativa normativa només s'ha de promoure si hi ha una causa d'interès general que ho justifiqui.
3. Les iniciatives normatives s'han de referir a finalitats o sectors materials homogenis, i han d'ésser clares i



Per tant, aquesta regulació municipal futura hauria de tenir un procés d'avaluació *ex ante* adient, una consulta pública ben dirigida i orientada i una avaluació *ex post* necessària, recomanant-se l'adopció d'una *clàusula sunset* o de revisió temporal fixada i, si és possible, una *experimentació* abans de l'entrada en vigor, d'acord amb el que preveu ara l'esmentada llei catalana 19/2014, en la part referida al bon govern regulatori²³².

No es pot seguir regulant fenòmens del segle XXI amb tècniques jurídiques pròpies del segle XIX.

Aquesta regulació hauria de respectar entre els principis de bona regulació esmentats, singularment el límit del principi de proporcionalitat, havent de no vulnerar els seus subprincipis d'idoneïtat, adequació i proporcionalitat *stricto sensu*, ben coneguts i manejats per la jurisprudència.

coherents amb la resta de l'ordenament jurídic.

4. Les iniciatives normatives han de donar prioritat a les mesures menys restrictives per als drets de les persones, sempre que permetin obtenir el mateix resultat per a l'interès general.

5. Els principis regulats per aquest article són aplicables a l'exercici de la potestat reglamentària, a les normes

amb rang de llei aprovades pel Govern i a l'elaboració de projectes de llei.

Article 63. Simplificació i consolidació normativa

1. L'Administració pública ha d'exercir la iniciativa legislativa de manera que l'aprovació d'una nova norma

comporti, com a regla general, una simplificació de l'ordenament jurídic vigent.

2. L'Administració, per a facilitar el coneixement del dret vigent, ha d'elaborar textos consolidats de les normes

quan s'hagin modificat. Els textos consolidats tenen valor informatiu i han d'indicar clarament llur naturalesa i

quines normes consoliden.

Article 64. Millora de la regulació

1. L'Administració pública, per a l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte que poden produir les

normes, ha d'utilitzar els instruments d'anàlisi més adients per a avaluar els efectes de la nova regulació i evitar que es generin obligacions o despeses innecessàries o desproporcionades respecte dels objectius d'interès general que es pretenen assolir.

2. L'Administració pública ha de desenvolupar mecanismes per a avaluar l'aplicació de les normes, per tal de verificar-ne el grau de compliment, la necessitat i l'actualitat i, si escau, la conveniència de modificar-les per raó de noves necessitats econòmiques o socials sobrevingudes.

3. S'ha de garantir la participació dels ciutadans en l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte, i també en el procés per a avaluar l'aplicació de les normes.

4. L'Administració pública pot promoure proves pilot prèvies a l'aprovació de les noves mesures reguladores per a verificar-ne la idoneïtat. Aquestes proves pilot s'han d'aplicar per mitjà de convenis subscrits amb les entitats representatives dels sectors afectats, amb els efectes i les condicions que determini el conveni.“

²³² Art. 64.4: “L'Administració pública pot promoure proves pilot prèvies a l'aprovació de les noves mesures reguladores per a verificar-ne la idoneïtat. Aquestes proves pilot s'han d'aplicar per mitjà de convenis subscrits amb les entitats representatives dels sectors afectats, amb els efectes i les condicions que determini el conveni”.

Sobre la necessitat d'una *smartregulation* davant l'economia col·laborativa: <https://www.theguardian.com/science/political-science/2015/may/20/smarter-regulation-for-the-sharing-economy>



Això vol dir que caldria definir amb claredat els interessos generals perseguits, com hem dit, triar l'alternativa menys restrictiva pels drets dels propietaris i empresaris vinculats amb l'EC i fonamentar que els beneficis de la regulació superen els seus costos, entenent beneficis i costos en sentit ampli (socials, econòmics, ambientals).

D'igual manera, caldrà ponderar entre aquests costos, les possibles restriccions a la competència que es puguin generar, el que no ha d'impedir la regulació si aquesta és necessària i adient²³³.

c) Davant de la possible incertesa que existia en un primer moment en relació a l'aplicació de la Directiva de Serveis i les normes de transposició de la mateixa a aquest assumpte (lleis 17/2009 20/2013), cal assenyalar ara que:

En principi, si la regulació és urbanística, l'urbanisme està exclòs de la Directiva esmentada (vegis considerant 9 de la mateixa). En aquest sentit, Sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, núm. 199 de 2 d'abril de 2014, núm. 620 de 2014 de 5 de novembre i 431 de 16 de juliol de 2014, relatives al Pla d'usos de ciutat Vella aprovat per l'Ajuntament el 23 de juliol de 2010.

Ara bé, hem vist com l'art. 9.8 de la llei d'urbanisme de Catalunya, modificat al 2016 assenyala com:

“El planejament urbanístic i les ordenances sobre edificació i ús del sòl no poden establir condicionants en els usos del sòl que comportin restriccions a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques que vulnerin els principis i requisits establerts per la Directiva de serveis. Per reglament s'han de regular les raons imperioses d'interès general que, d'acord amb la mateixa Directiva de serveis, permetin exceptuar-ne l'aplicació. Aquestes restriccions s'han d'ajustar als principis de necessitat, proporcionalitat i no-discriminació i quedar pertinentment justificada en la memòria del pla en ponderació amb la resta d'interessos generals considerats en el planejament.

En tot cas, pel que fa a la regulació no dels aspectes urbanístics sinó de l'activitat en sí, aquesta seria possible sempre que es motivi en raons imperioses d'interès general, com han estat interpretades pel TJUE, que inclouen raons d'ordre públic, seguretat pública, salut pública, protecció dels drets la seguretat i salut dels consumidors, protecció del medi ambient i de l'entorn urbà i objectius de política social, entre d'altres. Les idees abans exposades permetrien fonamentar, doncs, la regulació municipal en imperioses raons d'interès general de la ciutat de Barcelona

d) Finalment, pel que fa a com articular aquesta regulació, serien possibles, al menys, les següents possibilitats (que poden ser concurrents, no alternatives):

²³³ Sobre aquesta qüestió, tinguis en compte l'informe de l'Autoritat Catalana de la Competència “Recomanacions sobre la regulació detallada dels usos del sòl des de l'òptica de la competència”, de desembre de 2014, consultable a: http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/ES_8_2014_USOS_DEL_SOL_CAT.pdf



A) Regulació urbanística dels HUT.

Recordem l'art. 68.6 del Decret 159/ 2012 esmentat:

“La destinació d'un habitatge a l'ús turístic no és possible si està prohibida per l'ordenació d'usos del sector on es trobi o està prohibida pels estatuts de la comunitat degudament inscrits en el Registre de la propietat en edificis sotmesos al règim de propietat horitzontal”

Però recordem igualment, de nou, l'art. 9.8 de la llei d'urbanisme vigent a Catalunya, modificat al 2015:

“El planejament urbanístic i les ordenances sobre edificació i ús del sòl no poden establir condicionants en els usos del sòl que comportin restriccions a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques que vulnerin els principis i requisits establerts per la Directiva de serveis. Per reglament s'han de regular les raons imperioses d'interès general que, d'acord amb la mateixa Directiva de serveis, permetin exceptuar-ne l'aplicació. Aquestes restriccions s'han d'ajustar als principis de necessitat, proporcionalitat i no-discriminació i quedar pertinentment justificada en la memòria del pla en ponderació amb la resta d'interessos generals considerats en el planejament.”

És d'interès les possibilitats que aquesta regulació obre, com ara les de prohibir aquest tipus d'usos en certes zones de la ciutat, sempre que es justifiqui adientment el perquè (com es fa ja a Nova York o Berlín; hem vist que no falten raons d'interès general) o bé que els permetin, però considerant-los un canvi d'ús (de residencial a HUT) i vinculat a la existència d'una compensació per la destinació d'un local de superfície equivalent destinat a habitatge, com es fa ja a París.

Notis però que a diferència d'aquest cas, a Catalunya, i Barcelona, per la llei d'urbanisme vigent, els canvis d'usos d'aquesta mena no estan sotmesos a llicència, sinó a comunicació prèvia, art. 187 bis (si ho estan, en canvi, si es passa a ús residencial...). Si es volgués implantar una llicència, caldria modificar la llei, no podent-ho fer una ordenança municipal per sí mateixa²³⁴.

²³⁴ D'altra banda, cal tenir en compte el que han dit les SSTSJCat en relació al Pla d'usos de Ciutat Vella aprovat al 2010, si bé no en relació a habitatges d'ús turístic, quan han assenyalat que les llicències urbanístiques són reglades, així sentència de 16 de juliol de 2014, abans esmentada:

“Sabido es que, a salvo los supuestos de licencias provisionales o a precario, la obligatoriedad de los planes implica que el uso de los predios no podrá apartarse del destino previsto en ellos, debiendo por tanto otorgarse o denegarse las licencias con carácter general de forma reglada, según que la actuación que se pretenda llevar a cabo resulte adaptada o no a la ordenación urbanística, como previene el artículo 180.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio. Carácter reglado que constituye un importante límite incluso para la característica discrecionalidad administrativa de planeamiento, impidiendo que el ordenamiento contenga preceptos tan vagos o vaporosos que subrepticamente introduzcan elementos discrecionales en la decisión de que se trata, sin perjuicio de la licitud de la utilización en algún caso de los llamados conceptos jurídicos indeterminados, en cuanto estos, a diferencia de aquella, sólo admiten una única solución justa. Con reiteración que excusa de toda cita viene declarando en tal sentido el Tribunal Supremo que la licencia urbanística es un acto administrativo de autorización reglada por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrado, verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público, tal como han quedado plasmadas en la ordenación vigente,



Aquesta regulació es podria desenvolupar mitjançant:

-Planificació supramunicipal, , com ara el Pla Director urbanístic, en fase de tramitació.

-Pla especial urbanístic, mitjançant un Pla Especial d'Usos (recordem l'art. 67 de la llei 22/1998, per la que s'aprova la Carta Municipal de Barcelona²³⁵). Sembla que aquesta és l'opció escollida en el moment de redactar aquestes línies amb l'aprovació inicial del PEUAT²³⁶.

En aquest sentit, volem cridar l'atenció sobre la necessitat essencial que el futur PEUAT que s'aprovi fonamenti detalladament les raons imperioses d'interès general que el porten a regular com ho farà el HUT, especialment si es manté la prohibició total. Perquè el PEUAT resisteixi les, sens dubte, probables accions legals en la seva contra, les argumentacions donades en aquest document poden servir per a la seva justificació, sempre que s'articulin d'acord amb el dret a una bona administració i els principis de bona regulació, assenyaladament el límit de proporcionalitat, esmentats. Per tant, la Memòria final del PEUAT haurà d'explicar meticulosament:

-Que s'han ponderat els fets, normes i drets rellevants de manera diligent, seguint el procediment degut administratiu i amb consulta i participació ciutadana adient.

-Que la regulació decidida persegueix imperiosos interessos generals, com els aquí esmentats.

-Que no hi ha una alternativa menys restrictiva pels drets afectats que la que s'hagi adoptat, a fi i efecte de protegir eficaçment els interessos generals. Això implicarà

pues, si es ésta la que determina el contenido del derecho de propiedad, es claro que este derecho ha de ejercitarse dentro de los límites y con cumplimiento de los deberes establecidos por el ordenamiento urbanístico, siendo la licencia de que se trata de naturaleza rigurosamente reglada, constituyendo un acto debido, en cuanto necesariamente debe otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable.

Pues bien, la exigencia contenida en el plan especial referida a la previa renuncia a una o varias licencias anteriores ya existentes para poder solicitar una nueva representa el someter las licencias urbanísticas que regula el plan a una nueva condición por completo ajena al urbanismo y contraria a su otorgamiento reglado, por lo que tales condiciones deberán ser anuladas, estimándose así en parte el recurso interpuesto”

²³⁵ “Article 67

1. La tipologia de plans especials és l'establerta per la normativa vigent. A més, s'admeten els plans d'usos, integrals, de reforma interior, de millora urbana, de protecció, de rehabilitació, de subsòl i de telecomunicacions.

2. Els plans especials d'usos tenen com a objectiu ordenar la incidència i els efectes urbanístics, mediambientals i sobre el patrimoni urbà que les activitats produeixen en el territori, mitjançant la regulació de la seva intensitat i les condicions físiques del seu desenvolupament en funció de les distàncies, el tipus de via urbana i les circumstàncies anàlogues.

3. Es poden aprovar plans especials integrals, entesos com els plans especials que defineixen i comprenen operacions desenvolupades a escala de projecte arquitectònic i també de regulació d'usos en operacions de rehabilitació integral”

²³⁶<http://premsa.bcn.cat/wp-content/uploads/2016/03/160310-DOSSIER-AI-PEUAT.pdf>



generar diverses alternatives (des de no fer res, o *baseline*, ja esmentada, fins a d'altres, normatives, com ara prohibir a algunes zones però no a d'altres, o no, com ara altre tipus de polítiques públiques no reguladores, de foment, etc.)

-Que el conjunt de beneficis de tota mena que genera al PEUAT en aquest punt superen als costos, també de tota mena, que pugui causar.

B) Regulació per ordenança municipal dels HUT, desenvolupant, sense contradir ni vulnerar, la regulació catalana existent. De nou cal fer esment de les possibilitats de les ordenances de l'Ajuntament de Barcelona però també dels límits que suposa que la matèria estigui sotmesa, com a mínim, a la reserva de llei que es deriva de l'art. 53.1 de la Constitució en relació amb els arts. 35 i 38 de la mateixa.



4.2.2.2. LA PREVENCIÓ I L'ATENCIÓ A L'ASSETJAMENT IMMOBILIARI

4.2.2.2.1.- EL CONCEPTE D'ASSETJAMENT IMMOBILIARI I ELS SUPÒSITS MÉS HABITUALS EN ELS QUE ES PRODUEIX O ES POT PRODUIR.

La LDHC defineix l'assetjament immobiliària l'article 45 després s d'establir que totes les persones han de poder accedir a un habitatge i ocupar-lo, sempre que compleixin els requeriments legals i contractuals aplicables a cada relació jurídica, sense patir discriminacions, directes o indirectes, ni assetjament. La definició legal és :

“(…) tota actuació o omissió amb abús de dret que té l'objectiu de pertorbar la persona assetjada en l'ús pacífic del seu habitatge i crear-li un entorn hostil, ja sigui en l'aspecte material, en el personal o en el social, amb la finalitat última de forçar-la a adoptar una decisió no volguda sobre el dret que l'empara per ocupar l'habitatge (...)”.

L'Ajuntament de Barcelona presta el Servei d'assessorament sobre l'assetjament immobiliari; servei gratuït d'informació i assessorament de caràcter legal adreçat a les persones que poden estar patint una possible situació d'assetjament immobiliari.²³⁷. MIRÓ MIRÓ²³⁸ ens permet acreditar els seus orígens i quina informació oferia l'any 2005:

Web del Ayuntamiento de Barcelona:

“El Ayuntamiento de Barcelona, a través de la Oficina de Información al Consumidor (OMIC), ha puesto marcha un servicio específico de información a los afectados por mobbing inmobiliario desde el que se canalizan todas las consultas que afecten a temas de mercado inmobiliario y más específicamente el mobbing inmobiliario. “

Jordi Portabella, segundo teniente de alcalde y responsable de comercio y consumo del Ayuntamiento, considera que ‘esta nueva oficina da respuesta a una problemática que va más allá de las competencias de la Administración local, que afecta a muchos organismos y que es una práctica tan antigua como en su momento fue el desalojo de los habitantes del barrio de La Ribera para construir la Ciudadela de 1717’. “[...]”

De los datos recibidos hasta el momento se desprende que los problemas más estrechamente vinculados al *mobbing* hacen referencia a fincas en las que no hay ningún mantenimiento, negativa de la propiedad a hacer obras o a

²³⁷<https://w30.bcn.cat/APPS/portalttramits/portal/channel/default.html?&stpid=20100000338&style=ciudadano&language=ca>

²³⁸ Miró Miró Romà *El asedio inmobiliario. La dejación de obligaciones del propietario. Régimen jurídico y posición de la Administración local* (Texto de la conferencia impartida en la sesión de 11 de marzo de 2005 del Seminario de Derecho Local promovido por la Federación de Municipios de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación de Barcelona, la Escuela de Administración Pública de Cataluña y el Área Metropolitana de Barcelona- Mancomunidad de Municipios). QDL, 7. Febero de 2005 Fundación Democracia y Gobierno Local pág. 165 a 172



autorizarlas, ascensores que no funcionan o que no se quieren instalar, negativa a cobrar recibos de la renta, ruidos, malos olores, suciedad, notificaciones con amenazas, intentos de vender el piso a precios desorbitados, aumentos claramente abusivos, etcétera.”

Es tracta d'un problema que acompanya des de sempre a l'ocupació legal amb títol d'origen obligacional o real, quan tercers o l'altra part de la relació contractual que dona dret a l'ús i a l'ocupació, volen extingir contra el dret contra la voluntat del titular.

L'objectiu en el nostre entorn del assetjador immobiliari és habitualment extingir contractes d'arrendament d'habitatges sotmesos a pròrroga forçosa, adquirir una propietat per tenir la majoria de la propietat d'un polígon que es vol executar o adquirir la totalitat d'un immoble que vol enderrocar i construir-hi un nou edifici. Això però l'objectiu i la finalitat pot ser qualsevol altra.

L'assetjament té conseqüències i respostes en l'àmbit penal, civil i administratiu.

A) Àmbit penal²³⁹

L'assetjament immobiliari quan pot comporta ja un il·lícit penal es descriu per Pomares Cintas²⁴⁰ com les “(...) pràctiques abusives de caràcter sistemàtic o continuat realitzades contra qui legítimament ocupa un habitatge (arrendatari, propietari, usufructuari ...) No se sol caracteritzar per l'ocupació de violència física sobre les persones, són estratègies basades, sobretot, en l'aplicació de força sobre les coses (una forma de violència psíquica), ja pròpia en el sentit d'alteració física (trencar canonades impeding el subministrament d'aigua, arrencar el cablejat de la instal·lació elèctrica), ja impròpia (canviar el pany, obstaculitzar l'accés a l'habitatge, a les canonades o els comptadors,

²³⁹ No poden tractar un tema tan específic i propi d'especialistes

Es pot veure la nombrosa bibliografia fent la cerca “acoso inmobiliario” a dialnet

https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=acoso+inmobiliario+&querysDismax.DOCUMENTAL_ENTIDAD=&querysDismax.DOCUMENTAL_TITULOS=&querysDismax.DOCUMENTAL_RESUMENES=&rango.DOCUMENTAL_ANYO_PUBLICACION=&rango.DOCUMENTAL_ANYO_PUBLICACION=&querysDismax.DOCUMENTAL_AUTORES=

Obres específiques rellevants:

GONZÁLEZ FRANCO/RAGUÉS I VALLÉS, “El mobbing inmobiliario y su relevancia penal. Comentario al AAP-Barcelona de 27 de abril de 2004”, *Diario de las Audiencias y de los Tribunales Superiores de Justicia*, nº 420, 2004.

HERRERA MORENO, M. *Asedio inmobiliario de ancianos en el contexto de la especulación urbanística*. Comares, Granada, 2007.

MIR PUIG, C. “El acoso moral en el trabajo (*mobbing*) y en la escuela (*bullying*) y el derecho penal”, En, *El mobbing desde la perspectiva social, penal y administrativa*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007.

MOLINA NAVARRETE, C. “Cuando el “lugar de convivencia” es un “campo de batalla”, En, (J.I. Marcos González, coord.), *La Tutela frente al Acoso Moral: Laboral, Escolar, Familiar e Inmobiliario*. Aranzadi, Navarra, 2006.

²⁴⁰ Pomares Cintas Esther *La incriminación específica del “acoso inmobiliario” en la reforma del Código penal de 2010: los Nuevos delitos de coacciones y contra la integridad moral* Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXX (2010). ISSN 1137-7550: pagines 360-361



tall de subministraments d'aigua i llum). També aquestes pràctiques abusives poden adoptar una forma omissiva: reiterats incompliments de l'obligació de mantenir o reparar l'immoble que aconseguen el deteriorament de l'habitatge privant a la persona que legítimament l'ocupa de les condicions mínimes d'habitabilitat. La gravetat d'aquests comportaments deriva del seu caràcter continuat, dels seus efectes perllongats en el temps, és a dir, només contemplats en el seu conjunt, i no individual o aïlladament, es mostren idonis per retallar la capacitat d'autodeterminació de la víctima, per crear-li un entorn insuportable degradant les condicions mínimes d'habitabilitat de l'habitatge mitjançant l'impediment de les facultats o drets lligats al gaudi legítim de la mateixa.”

La Llei Orgànica 5/2010, de 22 de juny que modifica el Codi Penal, permet incriminar específicament dues modalitats d'assetjament moral: l'assetjament laboral (no sexual) i el assetjament immobiliari. L'exposició de motius de la reforma de 2010, que utilitza expressament el terme "assetjament immobiliari", assenyala "la aparició, durant l'última dècada, de conductes assetjadores en l'esfera de l'habitatge ", atacs dirigits a obligar propietaris o llogaters que tenen el dret a gaudir de la habitatge a abandonar-la "per així aconseguir, en la majoria dels casos, objectius especuladors ". Se subratlla les "dificultats" que es manifesten, en la pràctica, per a la persecució penal de tals comportaments per l'absència fins al moment d'una específica regulació penal d'aquest fenomen.

La reforma dona resposta a les situacions d'assetjament immobiliari a través de la introducció de dos delictes específics.

a) Un delicte de coaccions agreujades. S'afegeix un tercer paràgraf a l'apartat 1 de l'article 172: "També s'han d'imposar les penes en la meitat superior quan la coacció exercida tingués per objecte impedir el legítim gaudi de l'habitatge ".

b) Un delicte específic contra la integritat moral, ubicat, després el tipus d'assetjament moral a la feina, en un tercer paràgraf que s'afegeix a l'apartat 1 de l'article 173 (delicte de tracte degradant): "S'imposarà també la mateixa pena a qui de forma reiterada dugui a terme actes hostils o humiliants que, sense arribar a constituir tracte degradant, tinguin per objecte impedir el legítim gaudi de l'habitatge ".

Aquesta reforma permet observar que determinades conductes d'assetjament immobiliari són susceptibles d'integrar conductes constitutives d'il·lícits penals, que es construeixen apartir del genèric delicte de coaccions, i que l'Ajuntament haurà d'estar atent per poder identificar-les i donar-li la resposta adequada.

B) Àmbit civil

Els conflictes relatius a l'incompliment de les obligacions contractuals de manteniment o reparació en l'àmbit de les relacions arrendatàries, no inclouen conductes necessàriament d'assetjament tal com les defineix la LDHC o que comporten al comissió d'il·lícits penals, però sempre hi haurà comportaments en la frontera. També es resolen qüestions connexes amb l'assetjament a través de les accions civils d'immissió (article 544-4 Codi civil català de drets reals) i les accions previstes en la



legislació estatal i catalana de propietat horitzontal de cessació d'activitats (553-40 Codi civil català de drets reals).

C) Actuació de les AAPP: exercici de potestats administratives per obligar a mantenir l'immoble en condicions de seguretat, salubritat i ornament públic, en condicions d'habitabilitat i exercici de la potestat sancionadora prevista a la LDHC i a la Llei d'Urbanisme de Catalunya

L'Ajuntament pot exigir el compliment del deure de conservació, rehabilitació i millora urbana -article LS 2015-, d'acord amb el que disposa la LS 2015 i la Llei d'Urbanisme de Catalunya amb la qual cosa pot resoldre algunes actuacions d'assetjament en les relacions arrendatàries i en alguns dels supòsits en que es produeixen en el si de propietat horitzontal o compartida. Pot instar a la Generalitat per a que exigeixi a la propietat el compliment de les condicions d'habitabilitat . Pot intruir expedients sancionadors a l'empara de l'article 123 2 a) LDHC que estableix com infracció molt greu portar a terme accions o omissions que comportin assetjament o discriminació, segons el que estableix aquesta llei i pot instruir també procediments sancionadors d'acord amb la Llei d'urbanisme de Catalunya per incompliment del deure de conservació, a l'empara dels article 214 d), que tipifica com a infracció greu l'incompliment del deure de conservació de terrenys, urbanitzacions, edificacions, rètols i instal·lacions en general, en condicions de seguretat i l'article 215 d), que estableix com a infracció urbanística lleu l'incompliment del deure de conservació dels terrenys, les urbanitzacions, les edificacions, els rètols i les instal·lacions en general en condicions de salubritat i decòrum públic.



4.2.2.2.2 Dret a la igualtat i dret a l'habitatge. Discriminació i assetjament

4.2.2.2.2.1- Plantejament

Des del punt de vista de la personalització de les prestacions que integren el dret a l'habitatge, la lluita contra l'exclusió social residencial s'erigeix en el paradigma de les diferents mesures positives dissenyades per evitar aquesta pràctica, al punt que és el terme sociològic més reiterat al llarg de l'articulat (articles 14.3, 68.2, 72.1 i 86.1). Complementàriament, l'articulat de la Llei pren en consideració moltes situacions de protecció a favor de desfavorits, oferint un complet panorama de la realitat social afectada pel problema de la renda: col·lectius vulnerables (article 2.1); col·lectius que sofreixin exclusió o risc d'exclusió [article 2.1.g)]; joves majors d'edat empadronats amb els seus pares, dones víctimes de la violència de gènere, immigrants, població discapacitada [article 12.2.f)]; persones sense llar [articles 3.m), 70.2 i 95.1)], comprensiva dels quals manquen d'habitatge, sense domicili, viuen al carrer o en un espai no apte i sofreixen exclusió social efectiva a causa de barreres socials o a dificultats personals per viure de forma autònoma, així com els que han estat objecte d'un procés de desnonament –per impossibilitat de satisfer el lloguer–, persones de mobilitat reduïda (article 22.3); tercera edat (article 69.5); dones en situació de violència o que estan sent objecte de la mateixa (article 99.5); rols de gènere (articles 23 i 24.4); mobilitat laboral [article 95.c)]; conductes discriminatòries en l'accés a l'habitatge (article 2.1); evitació d'expulsió d'ocupants o altres processos especulatiu (article 15); no sofrir assetjament immobiliari (article 45.1), o discriminació directa o indirecta o assetjament (article 45.1), etc.

Els tres conceptes acabats d'exposar responen a la preocupació per materialitzar el principi d'igualtat des de diferents perspectives. D'acord amb el marc constitucional i legal vigent, està prohibida la discriminació en el gaudi i desenvolupament del dret a l'habitatge d'una persona (sigui tal discriminació produïda per un subjecte públic o privat). Per descomptat, no tot tracte desigual suposa automàticament discriminació. Però, d'igual manera, tractes aparentment neutrals poden ser discriminatoris, si afecten específicament a una persona respecte d'unes altres negativament si manca d'una justificació raonable i és desproporcionada.

En l'àmbit de l'habitatge, les discriminacions poden sorgir en una fase primerenca, quan aquesta encara no existeix però es procedeix ja a la seva planificació mitjançant els corresponents instruments urbanístics i les tècniques de classificació i qualificació del sòl. La determinació del sòl d'ús residencial (si existirà i quant) i de la seva ubicació geogràfica (on i en combinació o no amb altres usos urbanístics) són decisions importants, que condicionen l'existència d'habitatges (i especialment d'habitatges assequibles, cas, per exemple, de les reserves de sòl per a habitatge protegit) i que, al seu torn, estan íntimament vinculats amb la planificació d'altres tipus d'usos del sòl –per exemple, la destinació del mateix a equipaments de tot tipus, educatiu, religiós, etc.– que fan realitat, o entorpeixen, el gaudi del dret a la ciutat, en els termes ja exposats. Determinades pràctiques urbanístiques poden suposar discriminació en l'ús del



sòl, sigui per activa o per passiva, entorpint la igualtat, com ha notat la doctrina portuguesa.²⁴¹

Entre les primeres, destaquen, per exemple, la ubicació segregada de determinats equipaments, l'exigència d'una grandària desproporcionadament gran de parcel·la mínima edificable o d'una tipologia d'habitatge determinat, que condiciona el preu i, per tant, l'estatus econòmic i social dels seus ocupants, la ubicació segregada de l'habitatge protegit o la segregació de funcions urbanes per la planificació urbanística com a conseqüència del funcionalisme, la qual cosa, com posen en relleu García d'Enterría i Parejo Alfonso, fomenta la “segregació espacial en grups o classes socials”.²⁴² Entre les segones, es poden esmentar, per exemple, la no-previsió o la insuficient previsió d'habitatge protegit en relació amb les necessitats existents.

En aquest sentit, és destacable la previsió continguda en l'article 31 de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva d'homes i dones, en assenyalar que:

“Article 31. Polítiques urbanes, d'ordenació territorial i habitatge.

“1. Les polítiques i plans de les administracions públiques en matèria d'accés a l'habitatge inclouran mesures destinades a fer efectiu el principi d'igualtat entre dones i homes.

“De la mateixa manera, les polítiques urbanes i d'ordenació del territori prendran en consideració les necessitats dels diferents grups socials i dels diversos tipus d'estructures familiars, i afavoriran l'accés en condicions d'igualtat als diferents serveis i infraestructures urbanes.

“2. El Govern, en l'àmbit de les seves competències, fomentarà l'accés a l'habitatge de les dones en situació de necessitat o en risc d'exclusió, i de les quals hagin estat víctimes de la violència de gènere, especialment quan, en tots dos casos, tinguin fills menors exclusivament al seu càrrec.

“3. Les administracions públiques tindran en compte en el disseny de la ciutat, en les polítiques urbanes, en la definició i execució del planejament urbanístic, la perspectiva de gènere, utilitzant per a això, especialment, mecanismes i instruments que fomentin i afavoreixin la participació ciutadana i la transparència.”

El planejament urbanístic –en desenvolupament de diversos drets i principis constitucionals, ja al·ludits, i de les regulacions legals existents– sembla que ha de, doncs, garantir un medi ambient urbà adequat, que, en el que ara ens interessa, permeti la cohesió social i no faciliti processos d'exclusió o fractura social, la qual cosa incorpora la necessitat d'evitar fenòmens segregatius que afecten amb major virulència als ja esmentats col·lectius vulnerables. En aquest sentit, ha de tenir-se en compte que el planejament urbanístic no només delimita el dret de propietat urbana (article 33.2 CE), sinó que, simultàniament, ha de permetre el desenvolupament d'altres drets

²⁴¹ALVESCORREIA, F. (2001): *O Plàn Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina.

²⁴²GARCÍA D'ENTERRÍA, I.; PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas, 2ª ed., p. 57 et seq.



constitucionals sobre el territori, regulant-los en el precís per posar-los d'acord amb l'interès general (article 47 CE en connexió amb altres drets constitucionals).

Efectivament, a la planificació urbanística es pot fer realitat tant el dret a l'habitatge, com el dret a la igualtat ja al·ludit (articles 9.2 i 14 CE, articles 27 et seq. de la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, que han realitzat una interessant transposició de diverses directives comunitàries sobre igualtat, abans esmentades), així com altres drets que necessiten d'una expressió territorial, i als quals després ens referirem.

En el cas espanyol, la jurisprudència, després d'alguna vacil·lació inicial (STS de 19 de maig de 1987, Aranzadi 5815), també controla la discrecionalitat del planejament urbanístic mitjançant el principi d'igualtat (STS de 7 de desembre de 1993, Aranzadi 9544, i de 8 de juny de 1998, Aranzadi 4390, o sentència del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia de 7 de desembre de 1999, RJCA 1999\5036, per exemple). En aquest sentit, és interessant al·ludir a la STS d'11 de desembre de 2003 (RJ 2004\70), referida a una discriminació residencial afectant a persones de l'ètnia gitana, a la que després ens referirem en relació amb els assentaments urbans.

D'altra banda, l'article 47 CE deu també interpretar-se sistemàticament amb l'article 9.2 CE, que estableix el mandat als poders públics per promoure les condicions perquè la llibertat i igualtat siguin reals i efectives, remouent a tal fi els obstacles existents. Aquest precepte, doncs, obre la porta a la, malament cridada, "discriminació positiva", recollida en les directives comunitàries ja exposades amb la terminologia de "acció positiva",²⁴³ la qual ha passat a l'ordenament jurídic espanyol mitjançant la Llei 62/2003, de 30 de desembre, l'article del qual 30 assenyala que:

"Per garantir en la pràctica la plena igualtat per raó d'origen racial o ètnic, el principi d'igualtat de tracte no impedirà que es mantinguin o s'adoptin mesures específiques a favor de determinats col·lectius destinades a prevenir o compensar els desavantatges que els afectin per raó del seu origen racial o ètnic."

La possible adopció de mesures específiques per garantir la igualtat de determinats col·lectius ja havia estat avalada pel Tribunal Constitucional espanyol en diverses sentències.²⁴⁴

En l'àmbit de l'habitatge, el Síndic de Greuges ha subratllat la importància de les accions positives (Informe al Parlament de 2003, p. 56):

²⁴³ En el marc internacional, tingui's en compte també l'article IV de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, ja citada, el qual preveu expressament la necessitat que els municipis signataris duguin a terme polítiques actives específiques de protecció per als col·lectius més vulnerables.

²⁴⁴ Vegin-se les STC 216/1991, de 14 de novembre, i 269/1994, de 3 d'octubre, acceptant mesures d'acció positiva en relació amb situacions específiques generades pel gènere o la discapacitat, d'acord amb l'article 9.2 CE.



“D'altra banda, l'acció pública adreçada a facilitar l'accés a l'habitatge ha de tractar preferentment els col·lectius que, per els seus especials circumstàncies, necessiten una atenció singular. La gent gran, joves, immigrants, discapacitats, membres de famílies nombroses o dons amb càrregues familiars per processos de separació i divorci o per necessitat d'allunyament respecte dels seus parelles per evitar maltractaments, tenen uns problemes específics de renda i d'integració social que han de ser atesos en els polítiques d'intervenció que és duguin a terme.”

El propi Estatut preveu accions positives per a certs col·lectius (article 47, joves i "col·lectius més necessitats").

4.2.2.2.2.-Disposicions generals en matèria de lluita contra la discriminació en l'àmbit de l'habitatge. Especialment, les mesures legals contra l'assetjament o mobbing immobiliari

El títol IV de la LDHC s'inicia amb un capítol que conté 4 articles només (45 a 48) i amb un títol certament neutre ("Disposicions generals"). No obstant això, tots dos elements (brevet i discreció) no hauria de fer-nos perdre de vista que estem davant una de les grans novetats de la Llei, que innova en aquest punt l'ordenament jurídic espanyol i situa la legislació d'habitatge català en l'òrbita d'altres regulacions europees i internacionals.

El total enteniment d'aquest capítol de la Llei remet a qüestions ja tractades a propòsit del títol preliminar i de la delimitació del dret a l'habitatge. Així, es va afirmar allí la connexió entre el dret a la igualtat i el dret a l'habitatge (de tal manera que el segon pogués ser objecte de protecció mitjançant recurs d'empara de la mà de l'article 14 CE) i el necessari respecte tant d'un com d'un altre per tots els subjectes públics i privats. Aquestes dues conclusions que ja poden derivar-se de la nostra Constitució i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya són reforçades en la Llei, com veurem de seguida. Reforç que apareix com a necessari, ja que d'acord amb informes d'àmbit europeu, la "discriminació contra minories està bastant estesa i és en certs casos molt oberta" a Espanya.²⁴⁵

No obstant això, potser el més rellevant d'aquest capítol de la LDHC és la consideració legal del fenomen de l'assetjament immobiliari o, utilitzant una terminologia anglesa certament peculiar, *mobbing* immobiliari, com és conegut a Espanya popularment. Per això, centrarem la nostra anàlisi de la Llei en aquest punt que completarem amb la resta de mesures anti discriminatòries previstes.

L'existència d'assetjament immobiliari s'explica a les nostres ciutats en el marc de determinades circumstàncies econòmiques i socials i en connexió amb la legislació d'arrendaments vigent durant molts anys a Espanya. Efectivament, com és sabut, en el passat immediat, la política "social" en matèria d'habitatge assequible va tenir una pota

²⁴⁵ Observatori Europeu dels Fenòmens Racistes i Xenofòbics (2005): *Migrants, minorities and Housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*, p. 20.



potent en la figura dels contractes de lloguer fortament intervinguts en durada i preu, sota la Llei d'arrendaments urbans de 1964. A partir dels anys 80 del passat segle, com és també sabut (Reial decret llei 2/1985, de 30 d'abril, conegut com "Boyer" i Llei d'arrendaments urbans de 1994), es va produir una nova regulació del mercat de lloguer, sense que, no obstant això, s'emprengués paral·lelament una política pública seriosa d'habitatge assequible i quedant subsistents una sèrie de contractes de lloguer emparats per la LAU de 1964, amb condicions econòmiques desfavorables per a la propietat, en termes de comparació amb els nous contractes susceptibles de ser celebrats d'acord amb la situació real de mercat. Aquesta situació contribueix a fer entendre la raó econòmica que es pot trobar darrere de molts supòsits d'assetjament immobiliari: tirar, d'una manera o una altra, a l'arrendatari, per obtenir en el futur una major rendibilitat del ben immoble.

Si bé l'assetjament immobiliari constitueix una vulneració del dret a l'habitatge, prevista per l'article 47 de la Constitució i ara per l'article 26 del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, la veritat és que en cap norma jurídica fins ara es trobava una definició d'aquest.

Quant a les decisions judicials, han estat les provinents de l'ordre social, fora doncs del supòsit que ara ens ocupa, les que han tractat d'elaborar un concepte d'assetjament més acurat, en l'àmbit de les relacions laborals.

Així, per exemple, la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala social, Secció 1^a) de 22 de setembre de 2005 (AS 2006\124), esmentant altres sentències d'altres tribunals de justícia autonòmics, assenyala el *mobbing* o assetjament moral com aquelles situacions de fustigació a un treballador enfront del que es desenvolupen actituds de violència psicològica de forma perllongada i que condueixen al seu estranyament social en el marc laboral, li causen alteracions psicossomàtiques d'ansietat i, en ocasions, aconseguen l'abandó del treballador de l'ocupació al no poder suportar l'estrès al que es veu sotmès”, destacant que “l'absència d'un plantejament sistemàtic de comportaments repetitius enfront del treballador permet diferenciar el *mobbing* d'aquelles situacions de conflicte que té el seu origen en l'exercici [per part de l'empresari] del seu poder d'adreça i organitzatiu”. Com assenyala la sentència, s'ha de distingir entre “el que pròpiament és fustigació psicològica amb el defectuós exercici –abusiu o arbitrari– de les facultats empresarials [doncs] mentre en el primer s'agredeixen drets fonamentals de la persona [...] en el segon es limita a comprometre estrictes drets laborals; diferència que estén a la motivació per significar com mentre que ‘en la fustigació s'aprecia intenció de perjudicar al treballador, en l'exercici indegut de l'activitat directiva cosina el mal entès interès empresarial”.

Així mateix, la sentència recorda que “la qualificació de *mobbing* ha de reservar-se per als casos en què hi ha un assetjament sistemàtic, repetició de determinades conductes amb una certa durada en el temps i posada en pràctica amb la intenció de minar l'autoestima del treballador, associat normalment a la finalitat de fer-li trencar la relació laboral”.

A pesar que aquestes sentències de l'ordre social s'ocupin, com és obvi, de supòsits diferents a l'assetjament immobiliari, són útils mentre donen algunes pistes sobre un



concepte que podríem cridar transversal d'assetjament. No qualsevol acció o omisió (legal o il·legal) suposa assetjament. El caràcter sistemàtic i la intenció de perjudicar, amb vulneració de drets constitucionals distingeixen al *mobbing* dels purs conflictes d'interessos en les relacions jurídiques, siguin laborals o arrendatàries, i del normal exercici dels drets dels empresaris o propietaris.

Aquest últim element ens introdueix en la relació entre l'assetjament que es produeix per (aparent) simple aplicació de l'ordenament jurídic vigent i les figures del frau de llei i de l'abús de Dret, previstes als articles 6 i 7 del Codi Civil. Supòsit diferent és l'existència d'assetjament per *vulneració* del Dret vigent, sigui per omisió (cas típic de falta de compliment per part de la propietat del deure urbanístic de conservació, per exemple) o per acció (tall de subministraments, molèsties per hipotètiques obres "de millora", males olors, brutícia, introducció d'habitants nous amb finalitats pertorbadores i de menys teniment de les instal·lacions comunes o del gaudi pacífic de l'habitatge, etc.), conductes aquestes últimes que, a més de les corresponents reaccions mitjançant accions civils per vulneració de la legislació d'arrendaments, poden arribar a tenir conseqüències penals, de les quals no anem a ocupar-nos detalladament aquí.

Tot aquest conjunt de conductes no es trobaven a Espanya, de moment, com dèiem, recollides en una definició legal específica d'assetjament immobiliari, encara que, com veurem, s'estaven realitzant avanços des d'una perspectiva general en la definició del concepte d'assetjament, no específicament immobiliari. La Llei del dret a l'habitatge és, doncs, pionera en la definició d'assetjament immobiliari i en la determinació de les conseqüències jurídiques administratives que la seva comissió comporta.

4.2.2.2.3.-LA TRANSPOSICIÓ ESTATAL DE DIRECTIVES DE LA UE SOBRE IGUALTAT. ESPECIALMENT, LA LLEI 61/2003, DE 30 DE DESEMBRE. LES POSSIBLES CONSEQÜÈNCIES PENALS

Pel que fa a la situació a Espanya, tenim ja algunes referències legals que connecten la prohibició de discriminació en relació amb l'habitatge per determinats col·lectius i que, fins i tot, introdueixen una definició d'assetjament, qualificant-ho, en la línia europea, com a discriminació. És més, la Llei 62/2003, de 30 de desembre, estableix una definició d'assetjament transversal, aplicable, doncs, també a l'àmbit immobiliari, en traslladar les directives ja al·ludides. Finalment, la Llei del dret a l'habitatge incorpora tota aquesta panòpia de tècniques específicament en relació amb l'habitatge. A les properes pàgines es procedirà a exposar breument aquest conjunt de regulacions ja existents o en procés d'elaboració.

A nivell constitucional, cal destacar que l'assetjament immobiliari pot arribar a suposar una vulneració de la dignitat de la persona (article 10) i del dret a la igualtat (article 14) i a la integritat física i moral (article 15), en connexió amb el dret a l'habitatge (article 47). Cal destacar aquesta interessant interconnexió entre el dret a l'habitatge i altres drets fonamentals, com a tècnica possible d'efectiva protecció d'aquell, mitjançant la qual es veuria reforçat en la seva defensa processal donada la possibilitat d'utilitzar els procediments judicials basats en els principis de preferència i rapidesa, en els termes legalment establerts, i d'acudir fins i tot al recurs d'empara en defensa dels drets fonamentals al mateix temps vulnerats (article 53.2 CE).



Aquest raonament és especialment interessant pel fet que, com vegem, *diversa normativa, incloent ara la Llei catalana del dret a l'habitatge, qualifica en l'assetjament immobiliari com a discriminació, seguint el camí europeu*. En conseqüència, allí on es produeixi assetjament, generalment en una relació d'arrendament, hi haurà una discriminació que vulneri el dret a l'habitatge. Atès que la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya s'aplica també als privats (article 9.1 CE, article 37 EAC), que no poden vulnerar-los, i que el dret a la igualtat té eficàcia directa entre privats –i tenint en compte que les restriccions de la LOTC al recurs d'empara (article 44) són merament processals, sent possible imputar la lesió del dret a la igualtat en connexió amb el dret a l'habitatge a l'òrgan judicial (civil o penal) que no l'hagi remeiat (STC 18/1984, FJ 6, 51/1988, FJ 1, 129/1989, FJ 2)–, *entenem que seria possible plantejar-se en un cas d'assetjament la possibilitat d'arribar en recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional per vulneració de l'article 14 CE en connexió amb l'article 47 CE*. Ens remetem al ja exposat a propòsit del títol preliminar de la Llei.

He aquí, doncs, una possible aplicació de la doctrina de *Drittwirkung*, de l'eficàcia immediata dels drets fonamentals, en aquest cas del dret a la igualtat (en connexió amb el dret a l'habitatge) en les relacions entre arrendador i arrendatari.

Pel que fa a la legislació estatal referida a certs col·lectius, destaca la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels *estrangers* a Espanya i la seva integració social, i la Llei 51/2003, de 2 de desembre, d'igualtat d'oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat.

La primera assenyala en el seu article 23 que a l'efecte de la mateixa "representa discriminació tot acte que, directa o indirectament, comporti una distinció, exclusió, restricció o preferència contra un estranger basada en la raça, el color, l'ascendència o l'origen nacional o ètnic, les conviccions i pràctiques religioses, i que tingui com a fi o efecte destruir o limitar el reconeixement o l'exercici, en condicions d'igualtat, dels drets humans i de les llibertats fonamentals en el camp polític, econòmic, social o cultural".

La Llei assenyala que constitueix en tot cas actes de discriminació:

"c) Tots els que imposin il·legítimament condicions més oneroses que als espanyols o restringeixin o limitin l'accés al treball, a l'habitatge, a l'educació, a la formació professional i als serveis socials i socioassistencials, així com a qualsevol altre dret reconegut en la present Llei orgànica, a l'estranger que es trobi regularment a Espanya, només per la seva condició de tal o per pertànyer a una determinada raça, religió, ètnia o nacionalitat."²⁴⁶

L'article 24 de la Llei assenyala que "La tutela judicial contra qualsevol pràctica discriminatòria que comporti vulneració de drets i llibertats fonamentals podrà ser exigida pel procediment previst en l'article 53.2 de la Constitució en els termes legalment establerts". Aquests preceptes, a més, fa mancada connectar-los amb l'article

²⁴⁶Recordem que l'article 13 d'aquesta Llei assenyala que "els estrangers residents tenen dret a accedir al sistema públic d'ajudes en matèria d'habitatge en les mateixes condicions que els espanyols".



55.1, lletra c), de la Llei, que tipifica com a infracció molt greu les conductes de discriminació i preveu sanció de multa de 6.001 a 60.000 euros.

En segon lloc, *pel que fa a les persones amb discapacitat*, la Llei 51/2003, en connexió amb l'article 49 CE, procedeix a fer una recepció de les tècniques jurídiques nord-americanes i europees ja vistes. Així, defineix legalment el que és assetjament, considerant-ho un supòsit de discriminació; introdueix el concepte d'ajustos raonables; reconeix la possibilitat d'accions positives; es refereix a la legitimació per a la defensa d'interessos col·lectius i *estableix regles sobre la càrrega de la prova destinada a fer més fàcil la prova de l'assetjament*. Les previsions de la Llei són aplicables d'acord amb el principi de transversalitat de les polítiques en matèria de discapacitat en l'àmbit de l'edificació (article 3).

Cal destacar que la previsió d'aquesta llei sobre la prova no és insòlita en el nostre Dret. Efectivament, en l'àmbit laboral la legislació preveu tècniques similars i la jurisprudència del Tribunal Constitucional ja s'ha referit a les mateixes en relació amb la vulneració de drets fonamentals dels treballadors en l'àmbit laboral, sobre la base de diverses decisions de l'Organització Internacional del Treball (per exemple, STC 266/1993, de 20 de setembre).

Més enllà d'aquestes dues normes esmentades, referides a col·lectius específics com són els estrangers i els discapacitats, la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, efectua la transposició de les directives 2000/43/CE i 2000/78/CE. Es tracta d'una transposició una mica "opaca" en fer-se en una llei d'acompanyament als pressupostos generals de l'Estat, llei peculiar que alguns denominen "lleis-omnibus" i que, entre moltes altres i variades disposicions, conté en els seus articles 27 et seq. una bateria de mesures "per a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte". Aquesta norma és aplicable tant al sector públic com al sector privat (article 27.2) i al·ludeix explícitament a l'habitatge com a àmbit d'aplicació (article 29.1).

Aquesta llei efectua per primera vegada a Espanya una definició d'assetjament, amb caràcter transversal. Efectivament, l'article 28 assenyala que:

“1. A l'efecte d'aquest capítol s'entendrà per:

“a) Principi d'igualtat de tracte: l'absència de tota discriminació directa o indirecta per raó de l'origen racial o ètnic, la religió o conviccions, la discapacitat, l'edat o l'orientació sexual d'una persona.

“b) Discriminació directa: quan una persona sigui tractada de manera menys favorable que una altra en situació anàloga per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual.

“c) Discriminació indirecta: quan una disposició legal o reglamentària, una clàusula convencional o contractual, un pacte individual o una decisió unilateral, aparentment neutres, puguin ocasionar un desavantatge particular a una persona respecte d'altres per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual, sempre que objectivament no responguin a una finalitat legítima i que els mitjans per a la consecució d'aquesta finalitat no siguin adequats i necessaris.



“d) Assetjament: tota conducta no desitjada relacionada amb l'origen racial o ètnic, la religió o conviccions, la discapacitat, l'edat o l'orientació sexual d'una persona, que tingui com a objectiu o conseqüència atemptar contra la seva dignitat i crear un entorn intimidatori, humiliant o ofensiu.

“2. Qualsevol ordre de discriminar a les persones per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual es considerarà en tot caso discriminació.

“L'assetjament per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual es consideren en tot caso actes discriminatoris.”

Aquesta llei també conté previsions sobre la possibilitat d'accions positives (article 30), legitimació i càrrega de la prova (articles 31 i 32), en la línia de la ja esmentada 51/2003 i crea el Consell per a la promoció de la igualtat de tracte i no-discriminació de les persones per raons de tipus racial o ètnic.

Finalment, tingui's en compte que la discriminació en l'àmbit de l'habitatge, sigui causada per subjectes públics o privats, pot constituir un delictes dels tipificats en els articles 511 i 512 del vigent Codi Penal.

La regulació de la Llei del dret a l'habitatge en el marc exposat: discriminació directa, discriminació indirecta, accions positives, assetjament immobiliari i ajustos raonables

L'anàlisi fins ara efectuada d'aquestes lleis espanyoles ens ha permès comprendre l'existència d'un concepte d'assetjament, provinent del Dret europeu, que ja ha estat incorporat a l'ordenament espanyol, de moment en àmbits específics per a col·lectius –cas dels discapacitats– o per la raó de l'assetjament –fundada en l'origen racial, ètnic, la religió o conviccions, la discapacitat, l'edat o l'orientació sexual–. Des d'aquestes limitades perspectives, ja tenim avui dia una definició d'assetjament aplicable a l'àmbit immobiliari, que comportaria una discriminació i una vulneració del dret a l'habitatge. I per lluitar contra el mateix es disposaria també de regles especials de legitimació i càrrega de la prova, com hem vist.

La falta d'una normativa específica fins a l'aprovació de la Llei del dret a l'habitatge que definís l'assetjament immobiliari específicament no tenia, doncs, que suposar la paràlisi administrativa. Tasques com la informació i l'assessorament en aquesta matèria (el que ja s'estava fent a nivell municipal, en el cas de Barcelona amb les OMIC, per exemple) o l'exigència mitjançant les oportunes ordres administratives del compliment del deure legal de conservació dels propietaris d'immobles eren, i són, en tot cas, necessàries quan es detectaven casos d'assetjament, d'acord amb la definició oferta ja para les lleis esmentades.

Ara bé, no hi ha dubte que l'existència d'una regulació específica a nivell de l'habitatge, que intentés fitar el concepte de l'assetjament, que ho prohibís i que establís possibles sancions administratives contra els assetjadors podia contribuir a oferir seguretat jurídica i (amb independència de les possibles accions judicials civils o penals existents) ser una via àgil de reacció pública contra aquestes vulneracions del dret a l'habitatge. En aquest sentit, la protecció pública del dret a l'habitatge es podria aconseguir en aquest cas sense necessitat de despesa, sinó mitjançant la pura regulació.



En aquesta línia es troben els articles 45 a 48 de la Llei del dret a l'habitatge. Cal assenyalar que el text legal se situa en la línia de les regulacions europees i espanyoles esmentades, amb un enfocament específic en el nivell de l'habitatge.

Aquests preceptes aclareixen explícitament que la prohibició que *totes les persones* (nacionals o no, per tant) sofreixin discriminacions, directes o indirectes, i assetjament ha de ser respectada per totes les persones i tots els agents, *tant del sector públic com a privat* (article 45.1 i 2). Per garantir el respecte de tal prohibició, la Llei mana a les administracions públiques amb competències en matèria d'habitatge que adoptin “les mesures pertinents” (article 45.2). Aquestes mesures de protecció enfront de discriminacions, directes o indirectes, assetjaments i qualsevol forma d'allotjament il·legal (com infrahabitatge o sobreocupació, per exemple) poden consistir “en l'adopció d'accions positives a favor de col·lectius i persones vulnerables” (una aplicació en aquest sector dels articles 9.2 CE i 4 EAC, així com de la Llei 62/2003, ja exposada), la “prohibició de conductes discriminatòries” i “l'exigència de “ajustos raonables per garantir el dret a l'habitatge” (article 46).

Establert aquest mandat d'acció pública, la llei *defineix llavors diversos dels termes emprats* i estableix una regulació específica respecte de la *càrrega de la prova* i la *legitimació processal* (articles 45, 46.2, 3 i 4, 47 i 48, respectivament).

Quant a la definició de termes legals emprats, seguint la normativa europea i estatal ja exposada, la llei catalana defineix els conceptes de discriminació directa, indirecta i assetjament immobiliari (article 45.3). en els termes que ja ens són ara familiars.

Els estudis empírics existents mostren una panòpia d'accions i omissions constitutives de discriminació i assetjament en l'àmbit de l'habitatge. En el cas de la discriminació directa, la més grollera i evident, informes d'àmbit europeu posen en relleu l'existència de casos acreditats a Catalunya i a València, referits a l'ús d'anuncis immobiliaris en els quals es declarava “només nacionals” o “no arrendem a estrangers extracomunitaris”.

Els intermediaris en alguns d'aquests casos van declarar que es limitaven a executar la voluntat dels propietaris. Així mateix, a Burgos, també va quedar acreditada la pràctica d'exigir a les minories i als immigrants preus més alts per l'allotjament, acompanyats si escau de la posada a la disposició d'habitatges de pitjor qualitat.²⁴⁷

En el cas de la discriminació indirecta, més subtil, els informes europeus existents mostren casos en què el temps de residència en un municipi és utilitzat com una barrera per impedir l'accés a un habitatge protegit.²⁴⁸

Quant a l'assetjament immobiliari, la Llei defineix què s'entén per assetjament i ho qualifica de discriminació [article 45.3.c)]; facilita la prova de l'assetjament (article 47), d'acord amb les directives comunitàries i la legislació estatal analitzada, i obre la legitimació a persones jurídiques defensores d'interessos col·lectius (article 48), en la mateixa adreça, de nou, dels ordenaments jurídics comunitari europeu i espanyol.

²⁴⁷Observatori Europeu dels Fenòmens Racistes i Xenofòbics (2005): p. 70.

²⁴⁸Observatori Europeu dels Fenòmens Racistes i Xenofòbics (2005): p. 71.



Quant als “ajustos raonables per garantir el dret a l'habitatge” com a possible mesura protectora a desplegar per les administracions, de nou un concepte europeu, l'article 46, apartats 2, 3 i 4, defineix a aquests com “les mesures dirigides a atendre les necessitats singulars de determinades persones per facilitar-los, sense imposar una càrrega desproporcionada,²⁴⁹ la inclusió social i el gaudi del dret a l'habitatge en igualtat de condicions amb la resta de les persones”. Sens dubte, un col·lectiu evident al que poden afectar aquests ajustos pot ser el de les persones discapacitades (pensem, sense anar més lluny, en la prohibició que un propietari pugui establir d'acceptar animals domèstics en un pis a arrendar, quan es tracta d'un possible arrendatari cec que usa a un gos com a suport compensatori a la seva limitació física).

D'igual manera, pot destacar-se la regulació que l'article 46.1 de la Llei efectua de les *accions positives*. Com ja es va exposar, l'article 47 CE (i 26 EAC) deu també interpretar-se sistemàticament amb l'article 9.2 CE (i 4.2 EAC), que estableix el mandat als poders públics per promoure les condicions perquè la llibertat i igualtat siguin reals i efectives, remouent a tal fi els obstacles existents. Aquest precepte, doncs, obre la porta a la, malament cridada, “discriminació positiva”, recollida en les directives comunitàries ja exposades amb la terminologia de “acció positiva”,²⁵⁰ la qual ha passat a l'ordenament jurídic espanyol mitjançant l'article 30 de la ja esmentada Llei 62/2003, de 30 de desembre.

Des d'una perspectiva general, la possible adopció de mesures públiques específiques per garantir la igualtat de determinats col·lectius ja havia estat avalada pel Tribunal Constitucional espanyol en diverses sentències.²⁵¹ Així mateix, diversa normativa en l'àmbit urbanístic i d'habitatge hi havia ja incorporat explícitament tals mesures.

En l'àmbit de l'habitatge i d'altres decisions amb impacte urbanístic, el Síndic de Greuges (l'ombudsmancatalà) ha subratllat la importància de les accions positives (Informe al Parlament de 2003, p. 56, ja citat):

“Finalment, hem de fer un advertiment sobre la segregació espacial que existeix en algunes ciutats mitjançant la concentració de grups socialment homogenis en determinades zones dels ciutats que és converteixen en focus de marginalitat i degradació. Els experiències viscudes per algun dels països de

²⁴⁹D'acord amb l'article 46.3, per establir si una càrrega és o no proporcionada, les administracions han de tenir en compte el cost de les mesures, els efectes discriminatoris que comporti no adoptar-les, les característiques de la persona física o jurídica (?), l'entitat o organització que les ha de posar en pràctica i la possibilitat d'obtenir finançament oficial o qualsevol altra ajuda per a això. En relació amb aquest últim punt, l'article 46.4 permet a les administracions establir un règim d'ajudes públiques per contribuir a finançar les despeses derivades de l'obligació jurídica d'aplicar els ajustos raonables referits. Estem, per tant, davant una exigència d'anàlisi *costi-benefici* previ a l'adopció de la mesura d'ajust raonable, entenent per costos i beneficis no només els de tipus econòmic, clar, sinó tots els aplicats en la norma.

²⁵⁰ En el marc internacional, tingui's en compte també l'article IV de la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, ja citada, el qual preveu expressament la necessitat que els municipis signataris duguin a terme polítiques actives específiques de protecció per als col·lectius més vulnerables.

²⁵¹ Vegin-se les STC 216/1991, de 14 de novembre, i 269/1994, de 3 d'octubre, acceptant mesures d'acció positiva en relació amb situacions específiques generades pel gènere o la discapacitat, d'acord amb l'article 9.2 CE.



nostre entorn, en relació amb la creació d'autèntics guetos urbans, han de servir de referència en el moment de dissenyar i implantar els polítiques d'habitatge amb la finalitat d'evitar el desenvolupament d'aquest fenomen.”

En aquesta línia, doncs, l'article 46.1 de la Llei del dret a l'habitatge assenyala que:

“Les mesures protectores que han d'adoptar les administracions públiques poden consistir en l'adopció d'accions positives en favor de col·lectius i persones vulnerables, la prohibició de conductes discriminatòries i l'exigència de l'eliminació d'obstacles i restriccions a l'exercici del dret a l'habitatge i d'ajustos raonables per garantir el dret a l'habitatge.”

La pròpia Llei del dret a l'habitatge impulsa accions positives en l'àmbit de l'adjudicació d'habitatges de protecció pública, mitjançant la tècnica dels denominats *contingents especials* (article 99).

Finalment, cal destacar que la Llei tipifica específicament la discriminació i l'assetjament immobiliari, per acció o omissió, com a infracció administrativa molt greu [article 123.2.a)], amb una sanció prevista que pot arribar fins als 900.000 euros (article 118.1), al marge de les possibles accions civils o penals, ja al·ludides. En aquest punt pot sorgir el dubte de si la imposició d'una sanció administrativa i la simultània reacció possible en via penal pel supòsit de coaccions poguessin suposar un cas de *bis in idem*, proscrit per l'article 133 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

Creiem, no obstant això, que es pot defensar que el fonament de la sanció administrativa és diferent del de la reacció penal, atès que en el primer cas el ben jurídic protegit és directament el dret a l'habitatge, pel que no hi hauria aquí *bis in idem*, sinó defensa de dos béns jurídics diferents per dues vies (l'administrativa i la penal) diferents.

4.2.2.2.4.-ASSENTAMENTS URBANS

En el cas de la discriminació indirecta hi ha una referència expressa a la possibilitat que un pla, si escau urbanístic, pugui ser la font de la mateixa. En el cas dels assentaments urbans, la seva gestió ha de tenir molt present la relació entre urbanisme i habitatge i evitar qualsevol tipus de discriminació. La STS d'11 de desembre de 2003 (RJ 2004\70) dóna pautes sobre com no poden gestionar-se els assentaments urbans.

La mateixa va resoldre un recurs de cassació contra una sentència del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, de 15 de desembre de 2000 (RJCA 2001\409), en la qual es coneixia del recurs contenciós-administratiu presentat per un municipi contra un acord del Consell de Govern de la comunitat autònoma. En aquest acord autonòmic es desestimava l'autorització per a la construcció de vuit mòduls d'habitatges en una finca de propietat municipal classificada pel Pla general d'ordenació urbana com a sòl no urbanitzable de protecció especial.

En principi, el cas versa aparentment només sobre l'aplicació d'un article de la legislació urbanística estatal que assenyalava que en sòl no urbanitzable excepcionalment es podia autoritzar actuacions específiques d'interès públic, prèvia justificació que no concorrien



les circumstàncies previstes en l'article 9.1 de la Llei, això és, existència d'un règim d'especial protecció. En connexió amb aquest precepte, l'article 45 i per remissió d'aquest l'article 44.1.2 del Reglament de gestió urbanística estableixen la possibilitat d'autoritzar edificacions d'utilitat pública o interès social que hagin d'emplaçar-se en el mitjà rural.

Una anàlisi dels detalls del cas permet conèixer que els mòduls d'habitatges anaven dirigits a famílies de la minoria gitana, en connexió amb el Pla municipal d'eradicació del *xabolisme*, per desenvolupar la competència municipal relativa a la prestació de serveis socials i promoció i reinserció social.

L'ajuntament afirma que es tracta de “edificacions d'utilitat pública i interès social que hagin d'emplaçar-se en el mitjà rural”. La discussió jurídica que va donar lloc a la sentència es va centrar essencialment en:

- a) L'existència o no de justificació que concorregués la circumstància que la transformació requerida sigui compatible amb el règim d'especial protecció al fet que està sotmès el sòl: el Tribunal Suprem subratlla la inexistència de tal justificació per part de l'ajuntament.
- b) La necessitat d'emplaçament dels mòduls d'habitatge en el mitjà rural: el tribunal d'instància destaca que “la matèria té un fort component discrecional”.

L'ajuntament al·legava que la concreta ubicació era necessària per als afectats, per raons d'espai, per poder desenvolupar la seva activitat de venda de ferralla, i provisional, fins que adquireixin sistemes i pautes de comportament que permetessin la seva plena integració en el futur en pisos normalitzats, assenyalant-se que la ubicació era un pas previ a la seva integració en un nucli urbà, sense determinar-se quins eren les previsions perquè quan es doni tal integració pugui continuar-se amb la venda de ferralla.

Tant el tribunal d'instància com el Tribunal Suprem assenyalen que si la finalitat perseguida era la integració en el mig urbà, el lògic és que els habitatges s'assignin en tal mitjà i no en el rural, en el qual la integració ni sembla possible ni es pretén, doncs “és difícil [...] acceptar la necessitat d'emplaçar en el mitjà rural a un col·lectiu del que es pretén la seva integració en el mig urbà”, emplaçament que no es “cohonesta constitucionalment amb el seu desplaçament fos” del mitjà urbà si es pretén la integració social de dita col·lectiva.

No obstant això, el Tribunal Suprem no aclareix el perquè no es cohonesta constitucionalment aquest emplaçament dels habitatges. Sembla existir, en realitat, l'apreciació implícita d'un supòsit de discriminació (indirecta), com menys indirecta, que va donar lloc a una segregació espacial del col·lectiu implicat, la qual cosa és considerat inacceptable jurídicament pel Tribunal Suprem.



4.2.2.2.3.- LES CAUTELES QUE CAL TENIR EN L'ACTUACIÓ DE L'AJUNTAMENT PER LA INTERRELACIÓ ENTRE LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA QUAN REGULA EL DEURE DE CONSERVACIÓ I LA DECLARACIÓ DE RUÏNA I LA LEGISLACIÓ D'ARRENDAMENTS QUANT QUE ENCARA PERMET LA SUBSISTÈNCIA DE CONTRACTES DE LLOGUER D'HABITATGE EN RÈGIM DE PRÒRROGA FORÇOSA ²⁵²

4.2.2.2.3.1 QÜESTIONS GENERALS

La interrelació entre la legislació urbanística i la legislació d'arrendaments urbans ha estat des de sempre molt intensa perquè la ciutat consolidada que es transforma d'acord amb planejament urbanístic vigent (i progressivament fa real l'ordenació prevista), no només ha de substituir o rehabilitar edificis sinó també eliminar o transformar els drets sobre els bens immobles incompatibles amb l'execució del planejament.

La literatura sobre rehabilitació afirma que els problemes de conservació de les edificacions no deriven de manera principal o exclusiva de la insuficiència de la regulació urbanística i de la manca de mitjans de les administracions locals per imposar el deure de conservació, sinó de fets més complexos i lligats a factors jurídico privats, econòmics i socials. Sense necessitat de fer referència a les estadístiques que aporten les revistes especialitzades en construcció i rehabilitació, es pot afirmar que el que determinala no realització d'obres d'entitat significativa en matèria de rehabilitació són motius lligats amb el règim d'ocupació i la situació econòmica dels ocupants.

El mal estat de les edificacions no obeeix a una actitud generalitzada dels propietaris de negligir la conservació dels habitatges que ocupen (creiem que malgrat que no existeix una cultura de conservació en el nostre entorn molt estesa, és indubtable que tothom té cura, dins el límit de les seves possibilitats econòmiques i de la seva sensibilitat, de no malbaratar el seu patrimoni). La conservació deficient del patrimoni immobiliari es produeix amb molta més intensitat quan els habitatges s'ocupen en règim d'arrendament sotmès originàriament a la LAU1964 (ara a les transitòries de la LAU1994), en règim de propietat horitzontal al qual han accedit antics arrendataris d'un baix nivell econòmic o quan es tracta de barris l'estructura dels quals es fonamenta en classes populars o de baix poder adquisitiu (la qüestió és molt més evident en els barris marginals o suburbials).

La posició del propietari d'una edificació ocupada totalment, o parcialment, per un arrendatari és el resultat de la formalització d'un contracte el contingut del qual es troba subjecte a normes de dret necessari previstes per la legislació especial d'arrendaments (més intensa en l'arrendament d'habitatges i menys intensa en l'arrendament per a usos diferents de l'habitatge). ²⁵³

²⁵²A partir del pròxim any 2015 s'extingiran els contractes d'arrendament de local de negoci que van entrar en vigor abans del 9 de maig de 1985 i que en data de l'1 de gener de 1995 seguien encara vigents. Els contractes de lloguer d'habitatge no es veuran afectats, ja que la seva durada va vinculada a la vida de l'arrendatari o, si escau, del subrogat en l'arrendament.

²⁵³ La doctrina civilista distingeix entre les lleis especials civils, que estan constituïdes pel dret civil no codificat, i les lleis excepcionals, que són les que s'oposen als principis generals que resulten o poden derivar-se del Codi Civil, entre les quals és un exemple paradigmàtic la Llei d'arrendaments urbans de



El control i la limitació sobre els contractes d'arrendaments urbans són característics de principis del segle XX. Com assenyala Fernando López Ramón ²⁵⁴, el sorgiment dels règims especials en matèria d'arrendaments urbans que altera la regulació lliberal es produeix a l'Europa Occidental sobretot a partir de la primera guerra mundial. En paraules de Gambaro, esmentat pel mateix autor, sorgeixen perquè no podien sostreure els treballadors de les seves ocupacions, enviar-los al front de guerra i, al mateix temps, amenaçar-ne les famílies amb el desnonament per no satisfer els augments de renda que requeria l'arrendador; aquests arguments justifiquen una política de control públic de les rendes arrendatàries.

A l'Estat espanyol l'escassetat d'habitatges va conduir, també, a la publicació de disposicions especials extraordinàries, transitòries, iniciades pel Reial Decret de 8 de juny de 1920 i dirigides a protegir els llogaters del desnonament i de l'augment de les rendes. La política d'arrendaments s'articula, com és sabut, sobre dos beneficis concedits a l'arrendatari: la pròrroga forçosa del contracte i la congelació de les rendes. Tot plegat, si bé d'una banda contribueix a solucionar el problema de l'habitatge contribueix, tanmateix, al deteriorament dels edificis i a un insistent esforç dels propietaris per eliminar físicament les edificacions llogades que no els són rendibles. Aquesta tensió iniciada amb la primera guerra mundial ha estat perllongada a l'Estat espanyol fins pràcticament l'any 1994, i perllongada a dia d'avui pel règim transitori al llei vigent d'arrendaments urbans,.

La regulació establerta per la Llei 29/1994 per als contractes que es formalitzin a partir de la seva entrada en vigor i les disposicions transitòries primera a quarta que fixen el sistema de drets i deures d'arrendadors i arrendataris dels contractes formalitzats amb anterioritat a la entrada en vigor a la nova llei, ha de permetre que progressivament el mercat de lloguer d'habitatges i de lloguer d'immobles per a usos diferents a l'habitatge, es regeixi fonamentalment per l'autonomia de la voluntat de les parts que contracten, en el marc de les polítiques públiques per impulsar un mercat de lloguer eficient i assequible.

1946 i la de 1964 que estableixen la pròrroga forçosa dels contractes i una important llista de limitacions en l'autonomia de la voluntat de les parts que contracta. CastanTobeñas afirma que som davant d'un dret excepcional, singular i irregular o anòmal: *Dret civil espanyol, comú i forall*, tom IV, posat al dia per Ferrandis Reus, Madrid, 1986, pàg. 349. La Cruz assenyala que la legislació arrendatària és de caràcter excepcional, com a providència per resoldre necessitats contingents amb solucions d'emergència contràries al dret comú del nostre sistema econòmic. No constitueix, per a aquest autor, un dret especial, disciplina amb vocació de permanència amb relació a un concret ordre de relacions, sinó un conjunt de normes extravagant del dret civil, sotmesa a variacions freqüents i sense perspectives de constituir en el futur una matèria autònoma: *Elementos de Derecho Civil II*, vol. III, Bosch, Barcelona 1986, pàg. 211.

²⁵⁴ Fernando López Ramón: *La potestad gubernativa de derribo en la legislación arrendaticia urbana*, Madrid, 1981, pàg. 18.



4.2.2.2.3.2 .LA REGULACIÓ DEL DEURE DE CONSERVACIÓ A LA LLEI 29/1994, D'ARRENDAMENTS URBANS: COMPARACIÓ AMB LA LLEI DE 1964

L'article 21 de la LAU1994 estableix que l'arrendador està obligat a dur a terme, sense dret a elevar la renda, totes les reparacions que siguin necessàries per conservar l'habitatge en condicions d'habitabilitat per servir a l'ús convingut, llevat que el deteriorament que calgui reparar sigui imputable a l'arrendatari. Aquesta previsió és pràcticament equivalent a la Llei d'arrendaments urbans de 1964, però cal tenir en compte que es realitza en un marc normatiu totalment diferent que ja no preveu la pròrroga forçosa i pretén agilitar el mercat d'habitatges de lloguer per mitjà, entre altres mecanismes, de la regulació de la durada del contracte.

L'obligació de reparació té com a límit la destrucció de l'habitatge per causa no imputable a l'arrendador, la qual cosa ens condueix al règim d'extinció de l'arrendament regulat a l'article 28, que afirma que el contracte d'arrendament s'extingirà per la pèrdua de la finca arrendada per causa no imputable a l'arrendador i per declaració ferma de ruïna acordada per l'autoritat competent.

Aquesta regulació de la LAU1994 és diferent a la de la LAU1964. La nova llei preveu la pèrdua de la finca arrendada com un supòsit d'extinció del contracte mentre que en la llei anterior era una causa de resolució ²⁵⁵, tot i que el mateix article 28 atenua la diferència quan disposa l'extinció per pèrdua de la finca arrendada no imputable a l'arrendador (la qual cosa vol dir, que sí és possible l'extinció del contracte per la pèrdua de l'objecte imputable a l'arrendatari) i inclou, dins de les causes d'extinció, el supòsit de declaració de ruïna.

Una altra diferència entre l'article 28 de la LAU1994 i l'article 118 de la LAU de 1964 rau en el fet que no estableix un paràmetre de cost econòmic de la reparació equivalent a la pèrdua o la destrucció de la finca arrendada i amb els mateixos efectes que aquella pèrdua o destrucció (no recull la causa de resolució per sinistre prevista a l'article 118 de la Llei de 1964 quan el cost de les obres necessàries supera el 50% del seu valor real; hi és exclòs el valor del sòl).

Aquesta regulació de la Llei de 1994 no planteja problemes de futur pel fet que cada part pacta lliurement la durada dels contractes, tot i tenir una durada mínima, en el cas de l'habitatge, de tres anys exigibles per l'arrendatari però sense la pròrroga obligatòria. En aquest marc, l'obligació de conservar i l'extinció per pèrdua de la cosa no han de transcendir a problemes de seguretat de les edificacions i d'ordre públic pel fet que el preu de lloguer d'un habitatge concret no significa una situació d'avantatge respecte al mercat en general ni una càrrega per l'arrendador. Aquesta afirmació és encara més vàlida pel que fa als arrendaments per a ús diferent a l'habitatge en els quals la manca

²⁵⁵. La diferència no és tan sols terminològica, ja que la resolució exigeix l'existència de determinats pressupòsits per a la seva efectivitat, com seria que una de les parts no compleix amb les obligacions pròpies de la relació arrendatària, pressupòsits que no es donen en l'extinció des del moment en què opera de manera automàtica, si es perd l'objecte del contracte.



d'interessos socials per protegir, en la nova regulació, ha atorgat la prevalença a l'autonomia de la voluntat.

4.2.2.2.3.3.- LA LLEI D'ARRENDAMENTS DE 1964 I LES DISPOSICIONS TRANSITÒRIES DE LA LLEI DE 1994

La qüestió, perfectament coneguda, resulta del fet que molts dels contractes d'arrendament d'habitatge que encara despleguen efectes jurídics es van signar a l'empara de la LAU1964²⁵⁶. Per tant, resten sotmesos a allò que disposen les disposicions transitòries segona i tercera de la LIAU1994, que estableixen, un cop afirmada l'aplicació de la LLAU1964 en allò que no preveuen i que no hagi estat derogat, entre altres aspectes, el règim d'actualització de renda i el de la repercussió a l'arrendatari del cost de les obres de reparació. Amb relació a aquest règim normatiu, en tant que transcendeix als problemes de conservació dels immobles, ens interessa destacar dos aspectes:

A) El règim jurídic de les obres de conservació

D'acord amb la LIAU de 1964 correspon a l'arrendador la realització de les reparacions necessàries a fi de conservar l'habitatge o local de negoci arrendat en l'estat adequat per a l'ús convingut (article 107). S'estableix un règim excepcional o transitori de repercussió de les obres realitzades²⁵⁷, es permet que l'arrendatari exigeixi la realització de les obres i si es tracta de reparacions urgents, adreçades a evitar danys imminents o incomoditats greus, es legitima l'arrendatari per realitzar-les i repercutir-ne el cost a l'arrendador (art. 109 i 110), en el ben entès que l'arrendador no és responsable de les obres de reparació causades per l'ús negligent de l'arrendatari de l'immoble (art. 111).

Aquest règim jurídic ha donat lloc a conflictes jurídics que han arribat als Tribunals, els quals han dictat sentències que han permès anar delimitant de manera progressiva el concepte de reparacions necessàries i de les reparacions de millora que no eren susceptibles de ser exigides. D'altra banda, segons la doctrina jurisprudencial consolidada, els arrendataris estan obligats a instar la realització de les obres de reparació necessàries perquè un cop la manca d'aquestes reparacions produeixi la

²⁵⁶. També a l'empara del Reial Decret Llei 2/1985, de 30 d'abril, el qual recordem que va establir en el seu article 9 que els contractes d'arrendament que se celebressin a partir de la seva entrada en vigor tindrien la durada que lliurament estipulessin les parts que contractessin, sense resultar aplicable el règim de pròrroga forçosa i sens perjudici de la tàcita reconducció, únic extrem que singularitza aquests contractes que, per a la resta, se sotmetien a les disposicions de la Llei d'arrendaments de 1964.

²⁵⁷. L'article 108 de la Llei d'arrendaments urbans de 1964 estableix que l'arrendador podrà exigir a l'arrendatari, en compensació parcial de l'import de les obres de reparació, l'abonament del 12% anual del capital invertit, quan es tracta de contractes d'arrendament que ja s'havien celebrat quan entra en vigor aquesta Llei. Es pretén compensar l'arrendador entre la diferència de les rendes antigues, molt baixes i les rendes més modernes, és a dir, més adequades al mercat. Aquest percentatge es distribueix entre tots els arrendataris, si les obres són comunes, o entre els afectats, si es limiten a l'habitatge o local de negoci que ocupen, en proporció a les rendes que satisfan, sense que l'augment pugui excedir del 50% de la renda anual, el qual no es considerarà renda, sinó assimilat a renda i es farà efectiu per rebuts complementaris mensuals.



situació de ruïna de la finca i la resolució per aquesta causa del contracte de lloguer, puguin exigir responsabilitat patrimonial per negligència de l'arrendador.

És coneguda la resistència dels arrendadors a fer obres de reparació a les finques de què obtenen rendes molt baixes i estan subjectes a contractes sotmesos a pròrroga forçosa que, com sabem, és un dels orígens dels problemes de conservació en determinats àmbits o àrees de la ciutat. Per aquest motiu, el dret transitori de la LAU de 1994 fa una regulació específica de la repercussió de les obres de reparació en la disposició transitòria segona, apartat 10.3.²⁵⁸. Destaca que la repercussió es pot realitzar en la forma prevista a l'article 108 de la LAU de 1964 o en la forma específica regulada en la disposició transitòria que hem esmentat.²⁵⁹. Si s'opta pel règim previst a la transitòria,

²⁵⁸. Per la importància d'aquesta disposició transitòria, la transcrivim :

«Podrá repercutir en el arrendatario el importe de las obras de reparación necesarias para mantener la vivienda en estado de servir para el uso convenido, en los términos resultantes del artículo 108 del texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 o de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Que la reparación haya sido solicitada por el arrendatario o acordada por resolución judicial o administrativa firme.

En caso de ser varios los arrendatarios afectados, la solicitud deberá haberse efectuado por la mayoría de los arrendatarios afectados o, en su caso, por arrendatarios que representen la mayoría de las cuotas de participación correspondientes a los pisos afectados.

2. Del capital invertido en los gastos realizados, se deducirán los auxilios o ayudas públicas percibidos por el propietario.

3. Al capital invertido se le sumará el importe del interés legal del dinero correspondiente a dicho capital calculado para un período de cinco años.

4. El arrendatario abonará anualmente un importe equivalente al 10% de la cantidad referida en la regla anterior, hasta su completo pago.

En caso de ser varios los arrendatarios afectados, la cantidad referida en la regla anterior se repartirá entre éstos de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 2 del artículo 19 de la presente Ley.

5. La cantidad anual pagada por el arrendatario no podrá superar la menor de las dos cantidades siguientes: cinco veces su renta vigente más las cantidades asimiladas a la misma o el importe del salario mínimo interprofesional, ambas consideradas en su cómputo anual».

²⁵⁹. Cal tenir present que les disposicions transitòries segona i tercera de la Llei d'arrendaments urbans, a banda de les regles per repercutir les obres de conservació, estableixen un règim d'actualització de les rendes pels arrendaments d'habitatges i pels arrendaments de locals de negoci. Aquest règim d'actualització, d'acord amb el tenor literal dels preceptes, és compatible amb la repercussió de les obres de conservació en els termes assenyalats en el text. Pel que fa a l'actualització de rendes, es pretén aproximar de manera generalitzada l'import del lloguer a les condicions reals del mercat i en relació amb els habitatges, tot i ser importants les mesures d'actualització es limiten segons quins siguin els ingressos dels arrendataris.

Aquestes limitacions, segons els ingressos, es regulen a la disposició transitòria segona, apartat d), regla 7ena., que assenjala: «No procederá la actualización de la renta prevista en este apartado cuando la suma de los ingresos totales que perciba el arrendatario y las personas que con él convivan habitualmente en la vivienda arrendada, no excedan de los límites siguientes: 1 o 2 personas que convivan en la vivienda arrendada cuando no superen 2,5 veces el salario mínimo interprofesional; 3 o 4 personas cuando no superen 3 veces el salario mínimo interprofesional; más de 4 personas cuando no superen 3,5 veces el salario mínimo interprofesional.». Tanmateix, s'estableixen altres cauteles, com per exemple, que qui es negui a l'actualització i aquesta és legalment possible podrà disposar de l'habitatge durant 8 anys i només podrà actualitzar-se la renda d'acord amb l'índex general nacional del sistema d'índex de preus de consum.

Les possibilitats d'actualització de la renda, de manera progressiva, eliminaran alguns dels obstacles econòmics que justificaven, o servien d'argument, a la no realització d'obres de conservació per part dels propietaris a l'espera de poder obtenir una declaració de ruïna administrativa que permetés resoldre el contracte. Aquest règim d'actualització també s'ha de tenir present, de manera conjunta amb la possibilitat



s'observen dos aspectes importants: en primer lloc, que les reparacions es poden repercutir, quan no les han demanat els arrendataris, si hi ha una resolució judicial o administrativa ferma, amb la qual cosa l'actuació dels Ajuntaments torna a ser un referent per a l'aplicació de la normativa de la Llei d'arrendaments urbans; en segon lloc, que és possible repercutir, al llarg de deu anys, el capital invertit més l'interès legal d'aquest capital calculat per un període de cinc anys, sempre que no superi la menor de les dues quantitats següents: cinc cops la renda vigent més les quantitats assimilades o l'import de l'indicador públic de renda d'efectes múltiples (IPREM) que a partir de l'aprovació del el Reial Decret-ley 3/2004, de 25 de juny, per a la racionalització de la regulació del salari mínim interprofessional i per a l'increment de la seva quantia, substitueix l'indicador salari mínim interprofessional (l'article 2.3 del Reial Decret-ley 3/2004 estableix "a partir de la entrada en vigor de este real decreto ley, las referencias al salario mínimo interprofesional contenidas en normas vigentes del Estado, cualquiera que sea su rango, se entenderán referidas al IPREM, salvo las señaladas en el artículo 1 de este real decreto ley y en sus normas de desarrollo").

Aquesta norma de repercussió té gran transcendència en l'actuació de les corporacions locals amb relació al deure de conservació, ja que les ordres d'execució seran l'acte legitimador de la repercussió i la repercussió pot tenir uns efectes importantíssims sobre l'equilibri econòmic de determinades famílies, pel fet que multiplicar per cinc la renda pagada o satisfer mensualment durant deu anys una quantitat equivalent a l'indicador públic de renda d'efectes múltiples pot ser impossible d'assumir en determinats casos. Cal tenir present que una política d'exigència estricta del compliment del deure de conservació, si no s'acompanya d'una política de subvencions als propietaris que no poden repercutir el cost subvencionat, o directament als llogaters, pot significar, a vegades, la impossibilitat de satisfer la renda resultant.

B) La resolució dels contractes

Ha estat clau en la conservació de les edificacions el règim jurídic de resolució dels contractes sotmesos a pròrroga forçosa i a renda congelada. L'article 114.10 de la LAU de 1964, aplicable a tots els que es van celebrar a l'empara d'aquesta llei, estableix que el contracte d'arrendament urbà es podrà resoldre a instància de l'arrendador quan concorri declaració de ruïna de la finca, acordada per una resolució que no doni lloc a recurs i en un expedient contradictori, tramitat davant l'autoritat municipal, en el qual hagin estat citats al moment de la iniciació tots els arrendataris.

Deixant de banda aquesta causa de resolució que exigeix la intervenció prèvia de l'autoritat administrativa i que explica la conflictivitat constant de les declaracions de ruïna quan afecten habitatges o locals de negoci ocupats per arrendataris, l'article 118 estableix una altra causa general de resolució. Aquest precepte estableix la pèrdua o la destrucció de l'habitatge o local de negoci i equipara a la destrucció el sinistre que per a la reconstrucció de l'habitatge o el local de negoci obligui a l'execució d'obres, el cost

de repercussió de les obres, quan es realitzin actuacions en ordre a la conservació d'edificis en el sentit, si es considera políticament i socialment oportú, de preveure mesures d'auxili o subvenció als arrendataris.



de les quals excedeixi d'un 50% del seu valor real al temps d'ocórrer aquell sinistre, en el benentès que en aquesta valoració no s'ha de tenir en compte el valor del sòl.

El primer paràgraf de l'article 118 no presenta dificultats interpretatives especials pel fet que exigeix la pèrdua o la destrucció de l'habitatge o local de negoci i no preveu com a element exigible de la resolució la inexistència de causa imputable a l'arrendador (com fa la vigent Llei d'arrendaments urbans). La transcendència esdevé a causa del segon paràgraf, que equipara a la destrucció la reconstrucció de l'habitatge o local amb un cost superior al 50% del seu valor quan s'ha produït un sinistre. El concepte de sinistre ha estat interpretat per la jurisprudència com a avaria greu o pèrdua d'importància i així no tan sols inclou les destruccions causades per algun esdeveniment catastròfic o de producció instantània, sinó també aquelles avaries, deterioraments o pèrdues que es produeixen en l'habitatge o local de negoci arrendat. Aquesta equiparació de sinistre a avaria o deteriorament fa possible de manera conjunta amb la declaració de ruïna, en via administrativa, la resolució de contractes d'arrendament quan s'exigeix la realització d'obres que superen les de conservació i els Tribunals les consideren de reconstrucció.

L'article 118 de la LAU de 1964 té com a antecedent la Llei d'arrendaments urbans de 31 de desembre de 1946 que va establir per primer cop com a causa resolutòria del contracte d'arrendaments la pèrdua de la cosa arrendada, supòsit al qual s'equipara la necessitat de fer reparacions que superin el 50% del cost de l'immoble arrendat. Aquest precepte, tal com indica la STS de 3 de juliol de 1957 (Ar. 2551/57), té el seu antecedent i norma inspiradora en l'article 3, apartat *a*), de la Llei de 7 de maig de 1942 sobre modificació de lloguers i condicions d'arrendaments; aquest article permet modificar el preu del contracte quan el cost de les reparacions supera el 50% del valor de l'immoble llogat.²⁶⁰

S'observa que la regulació urbanística, quan estableix com a causa de declaració de ruïna que el cost de reparació superi el 50% del valor de l'immoble, exclòs el valor del sòl, es troba mediatitzada per la regulació de la legislació d'arrendaments urbans. Entenem que aquesta legislació és la causa de la previsió del supòsit de ruïna econòmica a la legislació urbanística pel fet que des de la lògica de la funció social de la propietat i de destinar les edificacions a l'ús previst pel planejament, no cal establir cap límit

²⁶⁰. Aquest article 3, apartat *a*) establia el següent :

«Sin necesidad de solicitar el auxilio judicial los propietarios podrán exigir un aumento de las rentas o alquileres en los casos y con los límites que a continuación se expresan:

»a) Por haber realizado en las fincas instalaciones o mejoras y, en especial, obras que hayan contribuido a la higiene, salubridad o comodidad de los locales o viviendas. El aumento de la renta anual no podrá, en estos casos, exceder del 5% del costo de las obras o instalaciones.

»Las obras de conservación o reparación hechas por el arrendador en cumplimiento de sus deberes contractuales o en el intervalo que media entre dos arrendamientos no serán computables para los efectos de elevar la merced o renta del local.

»El importe de los trabajos, obras y materiales dedicados a la reconstrucción de fincas con la aprobación de la Dirección General de Regiones devastadas o sin ella, siempre que se prueba la inversión, se tendrán en cuenta para los indicados efectos de elevar la merced siempre que no exceda del 50% del valor de la finca, excluido el solar. Cuando el importe de las indicadas obras de reconstrucción exceda del 50% del valor de la finca, las habitaciones tendrán la consideración de nuevas y las rentas correspondientes se regularán de acuerdo con dicha consideración».



percentual del cost de les obres per determinar el límit del deure de conservació i aquest límit es pot deixar a la lliure decisió del propietari fins que concorri la ruïna tècnica o esgotament físic de l'edifici. És, entenem, la problemàtica que deriva de les finques arrendades la que justificarà que es consideri, des de la perspectiva de la funció social de la propietat del sòl, totalment diferent a la de l'equilibri econòmic de les prestacions en els contractes d'arrendament urbà, aquell percentatge del cost de les obres de reparació com un límit del deure de conservació.

4.2.2.2.3.4.- CONCLUSIONS.-

El règim jurídic dels arrendaments urbans sotmesos al règim transitori de la LAU de 1994 comporta que a l'actuació administrativa tingui importants conseqüències:

a) la declaració administrativa de ruïna comporta el dret de l'arrendador a la resolució unilateral del contracte,

b) el propietari pot repercutir a l'arrendatari el cost de les obres de conservació ordenades per les administracions públiques, a l'empara de la disposició transitòria segona, apartat 10.3, de la Llei d'arrendaments urbans de 1994, per un període de deu anys. En concret, pot repercutir, d'acord amb aquesta norma transitòria, la quantitat que resulti del capital invertit, més l'interès legal d'aquest capital calculat per un període de cinc anys, sempre que no superin la menor de les dues quantitats següents: cinc vegades la renda vigent més les quantitats assimilades o l'import l'indicador públic de renda d'efectes múltiples (repercussió que para determinades persones, especialment, les ja jubilades, pot significar un desnonament de fet perquè no podran atendre el pagament de la renda incrementada).

Els municipis han d'actuar amb cautela en matèria de conservació i rehabilitació, en el sentit de ponderar tots els interessos en joc i tenint present el que disposa l'article 34 LDHC.

Article 34

Dret general d'informació i retorn dels ocupants

1. En els procediments administratius instruïts per a adoptar resolucions que obliguin o habilitin a executar obres per a conservar o rehabilitar els edificis, s'ha de donar audiència als ocupants legals i s'han de determinar les repercussions que el procediment pot tenir sobre la situació d'ocupació.

2. Amb caràcter general, els ocupants legals que tinguin llur residència habitual en edificis objecte de conservació i rehabilitació o en edificis declarats en ruïna per una resolució administrativa, si no són responsables del deteriorament, tenen el dret de retorn, que va a càrrec del propietari o propietària de l'immoble, d'acord amb el que estableix, si escau, la legislació urbanística, hipotecària i d'arrendaments urbans.

També es rellevant el que disposa l'article 37 b LDHC, "La declaració d'una àrea de conservació i rehabilitació pot comportar: (...) b) L'adopció d'ordres d'execució dirigides al compliment del deure de conservació i rehabilitació. Si el cost de les obres supera el límit del deure imputable als propietaris, la Generalitat o els ens locals poden sufragar, a



sol·licitud dels propietaris, la part d'excés i suspendre, si escau, els procediments de declaració de ruïna iniciats”:



4.2.2.4. MECANISMES PER REGULAR EL MERCAT

Estabilització i control dels preus del lloguer privat: experiències recents internacionals i possibilitats jurídiques del seu establiment a la ciutat de Barcelona. La possibilitat de reforma de la legislació d'arrendament urbans pel legislador autonòmic.

Les intervencions que es puguin realitzar per part de l'Ajuntament de Barcelona mitjançant les diverses tècniques urbanístiques que seran considerades en aquest document sempre seran insuficients per a fer front a l'emergència habitacional existent.

Aquesta realitat ha estat copsada per altres ciutats del món en les que, a més de realitzar-se operacions urbanes per a augmentar l'oferta d'habitatge assequible, s'ha procedit, d'acord amb el marc jurídic nacional, a establir una estabilització i control de les rendes que paguen els arrendataris en el sector privat al subscriure contractes d'arrendament amb arrendadors privats.

És el cas d'Alemanya (per exemple, Berlín), on d'acord amb el *Vergleichsmietenregelung*, o sistema de rendes de lloguer comparables, hi ha una regulació limitant les pujades de rendes. En certes àrees urbanes es poden limitar les rendes de lloguer inicials, allà on hi ha més demanda que oferta d'habitatge en règim de lloguer (zona de pressió). En el cas francès, la *Loi Alur*, aprovada al 2014 limita tant la renda a pagar a l'inici d'un contracte com les pujades de la mateixa durant la vida del contracte²⁶¹. En el cas de la ciutat de París, des de 2015, existeixen uns límits normatius a les rendes de lloguer a pagar a la ciutat²⁶²:

²⁶¹ Es pot consultar l'informe elaborat per dues professores de la London School of Economics per la National Landlords Association, de juny de 2015, amb el títol: "Proposals for regulation of the private rented sector: an analysis", disponible a: <http://www.landlords.org.uk/sites/default/files/NLA%20Final%20Interim%20Report.pdf>

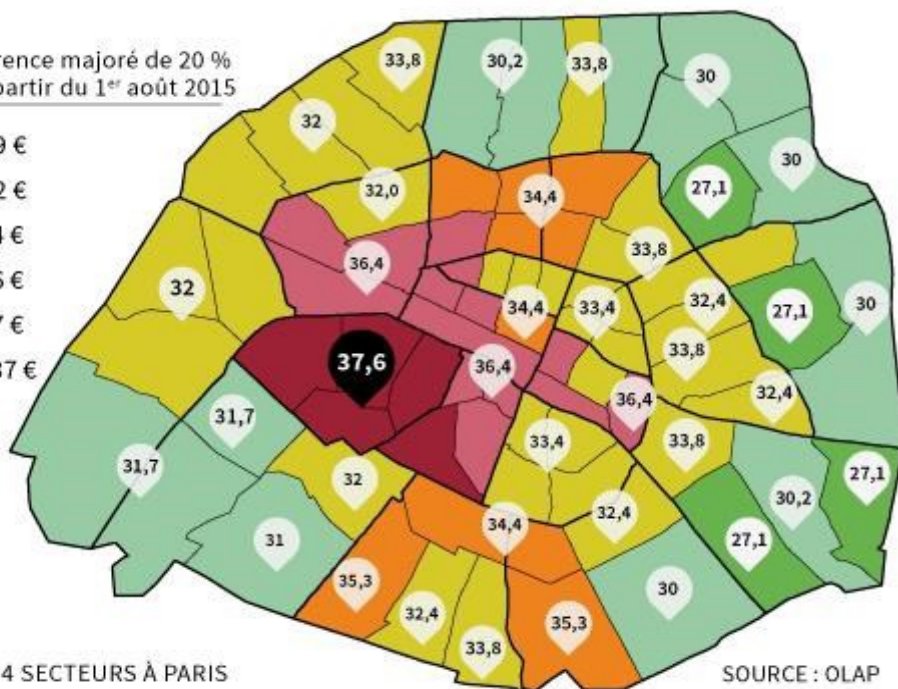
²⁶² Una senzilla explicació a: <http://www.20minutes.fr/societe/1629819-20150612-paris-tout-comprendre-encadrement-loyers-cinq-questions>

Les loyers maximaux applicables à Paris

PRIX AU M² EN EUROS PAR MOIS POUR LA LOCATION D'UN STUDIO
DANS UN IMMEUBLE ANCIEN (ANTÉRIEUR À 1946)

Loyer de référence majoré de 20 %
applicable à partir du 1^{er} août 2015

- DE 27 À 29 €
- DE 30 À 32 €
- DE 32 À 34 €
- DE 34 À 36 €
- DE 36 À 37 €
- PLUS DE 37 €



ZONAGE EN 14 SECTEURS À PARIS

SOURCE : OLAP

Preus en euros, per metre quadrat, per mes, per a pisos anteriors a 1946

Font:

<http://roche-and-associates.com/news/the-new-rent-control-regulation-in-paris-analysis-of-the-measures/>

No són els únics exemples internacionals existents, donat que ciutats nord-americanes com Nova York o San Francisco porten molts anys establint un tipus o altre de control sobre rendes de lloguer. Al Regne Unit, la pressió sobre certes zones de Londres està generant un informat debat acadèmic, mediàtic i polític sobre l'oportunitat d'introduir mecanismes d'aquest tipus²⁶³.

Des del punt de vista jurídic, que és el que aquí interessa, quan aquestes iniciatives han arribat al Tribunal Europeu de Drets Humans, guardià del Conveni Europeu de Drets Humans de 1950, amb al·legacions sobre la vulneració del dret de propietat, contingut en l'article 1 del Protocol 1 del Conveni, en general han estat acceptades (per exemple, Sentència de 1989, MellacherandOthers v. Austria, sempre i quan no suposin resultats "manifestament irraonables" que només permetin uns "beneficis mínims" als arrendadors, sentència de 2006, Fleri Soler andCamilleri v. Malta)

Fora d'aquests límits, i respecte al control de rendes, "las decisiones sobre si puede ser dejadocompletamente al juego de las fuerzas del libremercado o si debería estar sujeto

²⁶³Vegis la nota delsserveisinterns del Parlamentbritànic sobre el tema de juliol de 2014: "Rent control in theprivaterented sector", disponible a: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06760/SN06760.pdf>



al control del Estado, y si es así cuando debería hacerse, así como el escoger las medidas para asegurar las necesidades de vivienda de la comunidad y la fijación de los plazos para su implementación, suponen necesariamente la consideración de cuestiones sociales, económicas y políticas complejas”, sentència Bittó and other v. Slovakia, gener de 2014, mesures que han de ser decidides discrecionalment i legítimament (amb els límits assenyalats) pels estats membres del Conveni, no pel mercat ni pels tribunals de justícia

En el cas espanyol, el control de rendes de lloguer mitjançant regulació pública no és desconegut, existint des dels anys 20 del segle passat, i essent el seu episodi més recent la LAU de 1964, amb la congelació de rendes de lloguer i la pròrroga forçosa, acompanyada d'una revalorització de rendes per contractes anteriors a 1964, que, a la pràctica, no va tenir impacte, i seguit per l'incompliment del Govern del mandat legal de revisar i adaptar bianualment les rendes dels contractes posteriors a la LAU de 1964, que el Tribunal Suprem espanyol va acceptar en diverses sentències, al assenyalar que era una inactivitat no controlable judicialment. A partir del Real Decret 2/1985, aquests controls es van eliminar i els lloguers en 5 anys van pujar-se un 250%. A partir de 1994, la LAU lliga l'augment de la renda anual al IPC, el que desapareix amb la Llei 4/2013. La sentència del tribunal constitucional 89/1994, de 17 de març, no es pronuncia sobre la congelació de renda de l'anterior LAU, però sí sobre la pròrroga forçosa i, en general, va establir una doctrina respectuosa amb les mesures dirigides a garantir la funció social de la propietat i protegir el dret a l'habitatge:

“la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos muestra efectivamente que la introducción de la prórroga forzosa, entre otras medidas, respondía a una finalidad tuitiva de intereses que se consideraban necesarios de una especial protección, concretamente la de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario [...]. En el contexto de la vigente Constitución, es la limitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del artículo 47 del texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ella necesarias. Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el artículo 39.1 de la Constitución. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado” (FJ 5).

Amb la Llei 2/2015 s'assenyala que només si no es pacta res en els contractes celebrats a partir de la mateixa no serà possible augmentar la renda durant la seva vigència.

Amb aquest panorama, un estudi més aprofundit de la qüestió hauria de, partint d'una anàlisi curosa del marc legal vigent a Espanya, aquí a penes esbocat, tenir en compte la competència de l'Ajuntament de Barcelona per regular aquests controls i les seves possibilitats d'actuació (que es pot avançar sembla inexistent, degut a la reserva de llei constitucional sobre el dret de propietat, art. 33 i 53.1 de la Constitució).



I, en tot cas, quines serien les necessitats de reforma del marc legal vigent, que passarien per estudiar, descartada la possible incidència d'ordenances en els preus de contractes privats de lloguer degut a l'esmentada reserva de llei, estudiar la possibilitat de que una llei del parlament de Catalunya ompli la reserva de llei constitucional, el que només seria possible si es conclogués la competència constitucional i estatutària de Catalunya per a dur a terme aquesta tasca, de conformitat amb els arts. 149.1.8 CE i 129 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional, entre d'altres, en la seva sentència 31/2010, Fonament Jurídic 76, cosa que, en un primer estudi de la qüestió, pendent en tot cas d'una anàlisi específica posterior, sembla que seria difícil d'encaixar amb el marc competencial existent a data d'avui.

En tot cas, la legislació futura que incidís en aquesta matèria hauria de tenir en compte les aportacions de la denominada *better o smartregulation*, per aconseguir, entre d'altres objectius, la flexibilitat i adaptabilitat (referència a preus de mercat vigents, clàusules *sunset*, *evaluacionsex post* de la norma...) que li va faltar històricament a la legislació espanyola i que, en canvi, legislacions comparades més recents, ja esmentades, han aconseguit, al permetre l'adaptació de les pujades de rendes a la situació econòmica existent en cada moment, a fi i efecte de garantir uns beneficis raonables a l'arrendador i l'assequibilitat de la renda i la protecció de l'arrendatari.

Què podria fer, doncs, l'Ajuntament en relació amb l'establiment de límits a les rendes? A la vista del que hem exposat, res des de la perspectiva de les ordenances, degut a la reserva de llei exposada. Podria, evidentment, pressionar legítimament perquè aquest tema entri a l'agenda parlamentària.

Ara bé, des de la perspectiva de la gestió, l'Ajuntament podria plantejar-se impulsar, com a model de referència que iniciés el debat i establís una metodologia, contractes per tal que propietaris cedissin parcialment l'ús per compartir l'ús. Es podria pensar en que l'Ajuntament impulsés aquests contractes tipus que servien de model o referència i podrien incloure pactes relatius a la renda màxima, en funció de criteris de mercat corregits per consideracions específiques, si s'escau, que ajudessin a objectivar el caràcter abusiu o no de la renda pel lloguer d'habitacions del mercat lliure. També es podria pensar en possibles reaccions davant d'incompliments de la renda, per la via de l'art. 7 del Codi Civil²⁶⁴

Aquesta primera iniciativa, mentre es produeix un possible canvi normatiu, permetria d'anar estenent la idea que hi ha un preu de mercat raonable i un preu excessiu o si volem, "abusiu", i permetria també que l'Ajuntament, mitjançant els seus propis serveis definís a la ciutat, i als efectes d'aquests contractes, què és un preu de mercat just.

²⁶⁴ "Artículo 7

1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.
2. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso."



També, en la reflexió sobre si el Parlament de Catalunya té competència per regular aquests contractes civils (fins ara el codi civil català no ha afrontat la possibilitat d'un dret propi en matèria d'obligacions i contractes, més enllà de la competència civil vinculada amb la defensa dels consumidors) es podria pensar en establir els drets dels propietaris i llogaters i el concepte de *renda abusiva*, en la línia de la legislació civil suïssa (per protegir als consumidors en un àmbit totalment desregulat).²⁶⁵

D'altra banda, es poden repensar les condicions objectives d'habitabilitat en els habitatges que lloguen habitacions. La LDHC permet als municipis exigir condicions específiques d'habitabilitat (article 22 6. "Els ens locals poden aprovar normes de qualitat més exigents que les normes d'habitabilitat a què fan referència els apartats de l'1 al 5") i es pot ponderar la utilitat d'adoptar mesures en aquest sentit.

²⁶⁵ Vegis per exemple, GARCIA RUBIO, M.P. "La leysuiza de 15 de diciembre de 1989 de modificación del Código de las obligaciones en materia de arrendamientos", *Anuario de derecho civil*, Vol. 44, N° 1, 1991, págs. 339-364, consultable a: https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-C-1991-10033900364_ANUARIO_DE_DERECHO_CIVIL_La_ley_suiza_de_15_de_diciembre_de_1989_de_modificaci%F3n_del_C%F3digo_de_las_Obligaciones_en_materia_de_arrendamientos_especial_referencia_a_los_arrendamientos_de_viviendas_y_locales_comerciales.

En la mateixa línia, vegis NASARRE, S., "La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo" *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, N.º 747, 2015, págs. 205 a 249:

"En Suiza también se aplica el principio de libertad contractual para fijar la renta, pero en los arrendamientos residenciales (no en apartamentos de lujo o vacacionales) existen disposiciones legales contra las «rentas abusivas» (art. 269 ff. CO). En este sentido, los arrendatarios pueden impugnar, en el plazo de 30 días desde la posesión de la vivienda, la renta inicial (debe alegar haberse sentido obligado a aceptar esta renta debido a dificultades personales o familiares o por motivos que prevalezcan en el mercado local de viviendas; o alegar que su renta es significativamente superior a la anterior en la misma propiedad); o en el plazo de 30 días de recibir la notificación, cualquier incremento de la renta (el propietario es quién debe justificar ese incremento); o incluso pueden solicitar una reducción durante el arrendamiento (en este último caso, si el propietario obtiene un beneficio excesivo debido a los cambios significativos en la base de cálculo; por ejemplo, reducción de gastos para el propietario o cuando este reduce los servicios). Bajo la ley suiza, en general, cuando la renta permite al propietario obtener unos beneficios excesivos del arrendamiento (es decir, razonable si la rentabilidad del arrendamiento supera el 0,5% del interés hipotecario de referencia) o cuando la renta se basa en un precio de venta clara mente excesivo (es decir, cuando excede del valor de beneficio de una propiedad análoga, calculado sobre los alquileres habituales en la localidad o distrito), la renta se considera abusiva, aunque existen excepciones (por ejemplo, si la renta se encuentra dentro del rango de alquileres habituales en la localidad o distrito).



4.3.-PART DE LA MEMÒRIA JURÍDICA RELATIVA A : “AMPLIAR EL PARC ASSEQUIBLE ”

Eix estratègic del Pla d'habitatge 2016-2026 de la Ciutat de Barcelona : “Ampliar el parc assequible” subdividit en les línies estratègiques :

- Augment del parc públic actual”.
- Extensió i millora dels ajuts al lloguer
- Moblització d'habitatge privat cap a parc assequible
- Impuls del mercat social



4.3.1.-L'HABITATGE PROTEGIT.

4.3.1.1.-UNA DESCRIPCIÓ BREU DEL SISTEMA D'ACTUACIONS PROTEGIDES EN MATÈRIA D'HABITATGE EN ESPECIAL EL HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL, FINS L'APROVACIÓ DEL REAL DECRET 233/2013 QUE REGULA EL PLA ESTATAL 2013-2016 DE FOMENT DEL LLOGUER D'HABITATGES, LA REHABILITACIÓ EDIFICATÒRIA, I LA REGENERACIÓ I RENOVACIÓ URBANES, I DUBTES QUE ES PLANTEGEN A PARTIR DE L'APROVACIÓ D'AQUESTA NORMA.

Els habitatges protegits tenen diverses denominacions (habitatges protegits, de protecció oficial, amb protecció oficial i sotmesos a algun règim de protecció pública ²⁶⁶.) i s'han desplegat en el si de normes reguladores de les polítiques de foment de l'habitatge que definien i impulsaven actuacions protegides que restaven establertes per tres blocs normatius diferenciats. Els habitatges amb protecció oficial han de complir una sèrie de requisits per ser qualificats com de protecció oficial i, una vegada qualificats definitivament, se sotmeten a un règim jurídic específic quant a la transmissió, ús, conservació i aprofitament durant el termini de qualificació. Hi ha, per tant, requisits per a la qualificació i el règim jurídic aplicable durant la vigència de la qualificació ²⁶⁷.

Tot i que les actuacions protegides –subvencionables–, s'estenien més enllà del foment d'habitatges protegits –pel fet que incloïen les subvencions de foment per a la rehabilitació d'immobles i d'àrees degradades i progressivament els ajuts al lloguer–, els habitatges protegits es volia que fossin el nucli de les polítiques de foment de l'habitatge ²⁶⁸

²⁶⁶ L'article 77.1 LDHC (Llei 18/2007 del dret a l'habitatge), defineix l'habitatge de protecció oficial d'acord amb els criteris següents: a) que compleixi les característiques i condicions establertes per la present llei, els reglaments que la desenvolupin i els plans d'habitatge, i b) que un acte administratiu dictat pel departament competent en matèria d'habitatge el qualifiqui com a tal d'acord amb el procediment específic establert per reglament.

²⁶⁷ L'article 79 de LDHC regula el termini de qualificació, que en la versió del precepte establerta per la Llei 9/2011, del 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmic, haurà de ser establerta per la reglamentació sobre els habitatges amb protecció oficial que ha de ponderar, adequar i distingir el termini de qualificació i les possibilitats de desqualificació atenent la importància i el tipus dels ajuts percebuts i el fet que els terrenys o els immobles hagin estat reservats o no pel planejament urbanístic per a ésser destinats a habitatge amb protecció oficial. La versió originària preveia un termini mínim de 30 anys que podia ser superior si els habitatges s'havien construït en sòls reservats pel planejament per a habitatge protegit. A data d'avui el termini de qualificació despèn del pla vigent en el moment de la qualificació com habitatge amb protecció oficial.

²⁶⁸ Una visió ampliada a:

SIBINA TOMÀS, Domènec, *L'habitatge protegit autònom en el marc del nou Pla estatal d'habitatge i rehabilitació 2009-2012* a l'obra col·lectiva «Dret a l'habitatge i servei públic d'allotjament català? El desplegament de la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya i els problemes de constitucionalitat de determinades actuacions estatals» Juli Ponce Solé (coords) ISBN: 978-84-393-8158-7, Institut d'estudis autonòmics, Barcelona, 2009, pp. 83 a 153

SIBINA TOMÀS, Domènec, «Régimen jurídico de la vivienda con protección pública (I). Régimen general y calificación de las viviendas de protección pública» a l'obra col·lectiva «El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo: con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto



El primer bloc normatiu que regulava els habitatges amb protecció oficial i les actuacions protegides en matèria d'habitatge estava constituït per les normes reglamentàries estatals dictades formalment a l'empara de l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica), que acompanyaven l'aprovació dels successius plans d'habitatge. Les darreres, el Real decret 801/2005, modificat pel 14/2008, que regula el pla estatal d'habitatge 2005-2008, el Real decret 2066/2008, que regula el pla estatal d'habitatge i rehabilitació 2009-2012 i el Real decret 233/2013 que regula el Pla Estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria, i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016. Aquest bloc normatiu havia estat la peça central de la política de foment de l'habitatge per la quantia dels recursos i per la intensitat de la regulació de les diferents modalitats d'habitatge protegit i de la resta d'actuacions qualificades com a protegides, es a dir susceptibles de ser subvencionades (en especial rehabilitació d'immobles i d'àrees degradades i ajuts al lloguer)

El pla 2013-2016 comporta un canvi radical en la política estatal d'habitatges protegits ja que no preveu ajuts per altre modalitat d'habitatge protegit que el lloguer protegit d'immobles de titularitat pública –lloguer en rotació i de lloguer protegit–, en relació a la qual modalitat per ser-ne beneficiari els ingressos totals no poden superar en 1,2 vegades l'IPREM en el cas de rotació i entre l'1.2 i 3 vegades en regim de lloguer protegit –l'IPREM mensual per una família d'un membre és de 532,21 euros²⁶⁹.

Per això les actuacions protegides –subvencionables– prioritàries al Reial decret 233/2013 s'integren en els programes següents: de subsidiació de préstecs convinguts; d'ajuda al lloguer d'habitatge; de foment del parc públic d'habitatge de lloguer; de foment de la rehabilitació edificatòria; de foment de la regeneració i renovació urbanes; de suport a la implantació de l'informe d'avaluació dels edificis; de foment de ciutats sostenibles i competitives; de suport a la implantació i gestió del Pla. Desapareix pràcticament l'habitatge protegit i les subvencions es projecten en ajuts al lloguer i a la rehabilitació d'edificis i àrees degradades.

español, europeo e internacional» / coord. por Juli Ponce Solé, Domènec Sibina Tomàs, 2008, ISBN 978-84-9768-591-7, pp. 635-662

²⁶⁹L'Exposició motius del Reial decret 233/2013 explica aquesta modalitat d'habitatge protegit orientada a resoldre els casos més extrems de manca d'habitatge, de la manera següent:

«(...) El Plan contempla la puesta en funcionamiento de un programa nuevo, que busca comprometer a las Administraciones públicas en la generación de un parque público de viviendas que pueda servir para crear una oferta en alquiler. Se busca, con este programa, corresponsabilizar a todas las Administraciones y sumar la subvención a la construcción de las viviendas, que expresamente se establece, otras aportaciones; en particular, la del suelo o edificio a rehabilitar de titularidad pública, en el caso del suelo preferentemente municipal, y las de las ayudas complementarias que debieran aportar las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, ayudas complementarias a las estatales cuya existencia condiciona la viabilidad del programa. Las viviendas así construidas permitirían, en particular, ofrecer una solución para los casos más extremos, aquéllos en los que no se alcanza, entre todos los miembros del hogar, ni siquiera un umbral mínimo de rentas, vinculando esta posibilidad de ayuda al alquiler con la intervención de los servicios sociales, de forma que el acceso a la vivienda sea una parte de un tratamiento de carácter integral, una parte importante eso sí, pero no la única, con lo cual se refuerza a los servicios sociales y se consigue una mayor eficacia de la intervención pública».



Les modalitats d'habitatge protegit ja correspon establir-les i finançar-ne els ajuts a les CCAA (DA tercera Reial decret 233/2013²⁷⁰) i pel que fa a les modalitats d'habitatge protegit previstes fins aleshores, la norma estatal n'estableix la regulació a les disposicions addicionals quarta i següents, que permeten modificar les condicions en que varen ser qualificades les promocions i regula la forma de atendre els ajuts ja compromesos a l'empara de plans estatals d'habitatge anteriors

Això explica que l'exposició de motius del Decret 75/2014, de 27 de maig del pla del Govern de Catalunya al dret a l'habitatge, afirmi:

«A l'agreuement de la situació econòmica general, s'hi ha d'afegir un canvi en el marc legal de la política d'habitatge estatal que redueix les línies clàssiques de foment compartides amb les comunitats autònomes. Així, el Reial decret 233/2013, de 5 d'abril, que regula el Pla estatal de foment al lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016, *no preveu línies de foment de l'habitatge protegit de nova construcció, ni cap sistema de finançament de la rehabilitació d'habitatges, i es redueixen els àmbits i les previsions pressupostàries d'altres línies com la rehabilitació o els ajuts a llogaters a la mínima expressió*. Per aquesta raó aquest Decret preveu que, si s'escau, els ajuts previstos en el Pla estatal es desenvolupin directament i independentment dels que es regulen aquí, d'acord amb els termes que s'estableixin en el necessari conveni interadministratiu de col·laboració».

El segon bloc normatiu està constituït per les normes autonòmiques dictades a l'empara de la competències exclusives en matèria d'habitatge; a Catalunya atribuïdes pels articles 137 EAC i concretades en la LDHCat (Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, modificada en aspectes substancials per la Llei núm. 9/2011, de 29 de desembre) i les normes que la despleguen que no només fan referència als plans d'habitatge (els qual ara són regulats pel Decret 75/2014, de 27 de maig del pla del Govern de Catalunya al dret a l'habitatge) i a la política de foment del dret a l'habitatge, sinó a tot l'àmbit competencial definit a l'article 137 EAC²⁷¹ que ha comportat un ampli desplegament reglamentari²⁷².

²⁷⁰. Disposición adicional tercera Real decreto 233/2013. *Vivienda Protegida*.

«A partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto, y sin perjuicio de las situaciones jurídicas creadas al amparo de anteriores normativas aplicables, se entenderá por vivienda protegida, a los efectos de lo establecido en la normativa estatal, toda aquella que cuente con la calificación correspondiente de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, por cumplir los requisitos de uso, destino, calidad, precio máximo establecido (tanto para venta como para alquiler) y, en su caso, superficie y diseño, así como cualesquiera otros establecidos en la normativa correspondiente (...)».

²⁷¹ 17. Article 137EAC. *Habitatge*

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge, que inclou en tot cas:
a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial. b) L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per a assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat. c) La promoció pública d'habitatges. d) La regulació administrativa del comerç referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit. e) Les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció. f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges. g) La innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges. h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació. 2. Correspon a la Generalitat la competència sobre les condicions dels edificis per a la



Aquest dos blocs normatius, ni disposen ni disposaven de cap norma amb rang legal de capçalera comuna que les interrelacioni, pel fet que les bases de la planificació general de l'activitat econòmica en el sector de la promoció i construcció d'habitatges –títol competencial en el que s'empara l'Estat–, es concretaven en les successives normes reglamentàries que acompanyen els plans triennals o quadriennals estatals d'habitatge i que definien els ajuts establerts per a les diferents actuacions protegides.

El tercer bloc normatiu que cal tenir present és el conformat pel preceptes de la legislació estatal del sòl i de la legislació urbanística que preveuen:

- Cessió gratuïta d'aprofitament a les AAPP –sol edificable i edificis–, en el desenvolupament de les actuacions de transformació urbanístiques (article 18 LS 2015).
- Reserves obligatòries de sòl residencial subjecte a algun règim de protecció pública, en els sòls subjectes a actuacions de transformació urbanístiques (article 20 LS 2015).
- El destí dels béns que integren els patrimonis públics de sòl -substancialment integrat pels béns que provenen de la cessió gratuïta d'aprofitament a les AAPP–, prioritàriament a polítiques públiques d'habitatge assequible (article 51 i 52 LS 2015).

El resultat serà un entramat normatiu de molt complexa aplicació, per quatre motius:

- Les normes reglamentàries estatals que modifiquen el règim dels HPO es succeeixen i es deroguen una a una, de manera successiva, en aprovar cada pla d'habitatge, de manera que els habitatges qualificats de protecció a l'empara de cada pla poden estar i de fet estan sotmeses a un règim jurídic diferent (per exemple, en matèria de desqualificació voluntària).

instal·lació d'infraestructures comunes de telecomunicacions, radiodifusió, telefonia bàsica i altres serveis per cable, respectant la legislació de l'Estat en matèria de telecomunicacions.

²⁷²18. Plans pel dret a l'habitatge:

Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge; Decret 13/2010 del Pla per al dret a l'habitatge del 2009-2012; Decret 244/2005, de 8 de novembre, d'actualització del Pla per al dret a l'habitatge 2004-2007, prorrogat pel Decret 288/2007, 24 de desembre, i pel Decret 262/2008, de 23 de desembre; Decret 454/2004, de 14 de desembre, de desplegament del Pla per al dret a l'habitatge 2004-2007

Normes reglamentàries que despleguen aspectes diversos LDHC::

Decret 159/2012, de 20 de novembre, d'establiments d'allotjament turístic i d'habitatges d'ús turístic; Decret 141/2012, de 30 d'octubre, pel qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat; Decret 187/2010, de 23 de novembre, sobre la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges; Decret 12/2010, de 2 de febrer, pel qual es regulen els requisits per exercir l'activitat d'agent immobiliari i es crea el Registre d'Agents Immobiliaris de Catalunya; Decret 106/2009, de 19 de maig, pel qual es regulen el Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial; Decret 80/2009, de 19 de maig, pel qual s'estableix el règim jurídic dels habitatges destinats a fer efectiu el dret de real·lotjament, i es modifica el Reglament de la Llei d'urbanisme pel que fa al dret de real·lotjament; Decret 54/2008, d'11 de març, pel qual s'estableix un règim de cobertures de cobrament de les rendes arrendatícies dels contractes de lloguer d'habitatges.



-Les normes reglamentàries estatals que acompanyen els plans d'habitatge estableixen progressivament una sèrie de nous requisits als habitatges amb protecció oficial com a conseqüència de la negociació amb les comunitats autònomes.

-Les comunitats autònomes poden regular, per tenir atribuïda la competència sobre habitatge, el règim jurídic dels habitatges amb protecció pública (les modalitats i tipologies existents i les noves), però només les modalitats que compleixin els requisits establerts en els reglaments que acompanyen els plans d'habitatge poden acollir a les ajudes que aquests preveuen (és a dir, les ajudes financeres de les noves modalitats van a càrrec dels seus pressupostos). De fet, com hem assenyalat, a partir del Real decret 233/2013 que regula el Pla Estatal 2013-2016, de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria, i la regeneració i renovació urbanes, les modalitats d'habitatge protegit establertes per les CCAA seran pràcticament les úniques que existiran, llevat de la modalitat d'habitatge protegit estatal de lloguer protegit d'immobles de titularitat pública.

-Les polítiques per disposar de sòl assequible –un cop que el seu preu és l'obstacle per a la promoció d'HPO de nova construcció–, s'instrumenten en normes urbanístiques que conceben les reserves de sòl per a l'habitatge protegit, no com el sòl per a l'habitatge que obtindrà ajudes financeres i no financeres –el preu màxim taxat per obtenir-les– dels plans d'habitatge, sinó com el sòl per als habitatges de preu taxat –no lliure –, que comporta que el preu del sòl tampoc és lliure. En relació a aquest fet caldrà estar atent a com evoluciona el règim i la finalitat de les reserves de sòl, per la progressiva aproximació entre el preu d'habitatge protegit de compra i l'habitatge lliure (tot seguit comentarem el contingut de l'article 50 del Decret 75/2014, de 27 de maig del pla del Govern de Catalunya al dret a l'habitatge).

El preu del sòl és taxat pel fet que el seu aprofitament urbanístic ve condicionat per l'obligació de construir habitatges subjectes a un règim de protecció pública que, *almenys*, permeti establir el seu preu màxim en venda, lloguer o altres formes d'accés a la habitatge, com el dret de superfície o la concessió administrativa (definició que resulta de l'article 20 LS 2015). Per a la legislació del sòl i urbanística l'habitatge protegit no és necessàriament el que té subvencions per a la promoció, construcció adquisició o lloguer condicionades a una sèrie de requisits subjectius i objectius –entre d'altres el preu i renda taxada durant el període de de qualificació– que és la perspectiva de la legislació d'habitatge i dels plans d'habitatge; sinó l'habitatge que té *almenys* el preu o renda taxada.

Per a que existeixi aquesta tipologia d'habitatges amb protecció no és imprescindible un pla d'habitatges i ajuts públics, tan sols cal una qualificació urbanística en el planejament que no vulneri la reserva legal de l'article 33 CE, la qual cosa exigeix l'existència de normes de cobertura a la legislació del sòl i a la urbanística o la d'habitatge – que és el supòsit en legislació ara vigent. És en aquest punt en el que l'ordenament configura un altre bloc normatiu, el regulador de l'ordenació urbanística del sòl residencial, que s'entrellaça amb les normes legals i reglamentàries que regeixen



les polítiques de foment en matèria d'habitatge, pel fet que són aquestes les que avui regulen les diferents modalitats d'habitatge protegit.

Aquest fet planteja un problema jurídic de gran magnitud com a conseqüència:

- a) de la «volatilitat» i «canvi» a cop de pla d'habitatge de les modalitats d'habitatge protegit i del règim jurídic específic de cada modalitat d'habitatge protegit segons el pla d'habitatge vigent quan es qualifiquen els habitatges, la qual cosa es contraposa amb la perllongada «vigència» del planejament urbanístic general que estableix el percentatge de reserva de sòl i les categories d'habitatge protegit a les que es destina el sòl reservat²⁷³.
- b) pel fet que el règim jurídic l'habitatge protegit és el resultat de la qualificació provisional i definitiva com a protegit de l'edifici i es perllonga durant el període legal o reglamentari de qualificació que correspongui en cada cas; mentre que el planejament qualifica i reserva el sòl amb vigència indefinida, no pas l'edifici construït.

Hi ha tres qüestions que fan difícil saber quina direcció emprendre la política d'habitatges protegits a partir del Pla Estatal 2013-2016. El primer és que l'Estat durant aquest període ni preveu recursos significatius per fomentar l'habitatge protegit ni dona continuïtat a les modalitats fins ara existents tot i que sí que les defineix com les que tenen establert per normes de dret públic preu màxim en venda, lloguer o altres formes d'accés a la habitatge, com el dret de superfície o la concessió administrativa.

El segon es que la caiguda dels preus de venda de l'habitatge ha equiparat en molts municipis el preu de mercat i el preu de l'habitatge protegit, i que es qüestiona l'habitatge protegit de propietat tal com fins ara ha estat concebut—es a dir el que a més de tenir establert un preu màxim té subvencionada la promoció i l'adquisició. El Decret 75/2014, de 27 de maig del pla del Govern de Catalunya al dret a l'habitatge, no preveu directament els preus màxims sinó que assenyalava a l'article 50 el futur sistema de càlcul: «El preu màxim de venda s'estableix per a cada modalitat d'habitatge amb protecció oficial com el resultat d'aplicar un percentatge a les rendes mitjanes anuals existents en el mercat d'habitatges, que es determinen a partir del lloguer mitjà resultant de les fiances de contractes dipositades en el Registre de fiances dels contractes de lloguer de l'Institut Català del Sòl en cadascuna de les zones geogràfiques». La primera pregunta rellevant és si amb aquest forma de càlcul, el preu de venda dels pisos lliures i protegits serà el mateix o no en una part important del territori del país, i si té sentit preveure habitatge protegit en propietat.

²⁷³Veure l'article 57.3 el text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost i modificat per la Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres "Els plans d'ordenació urbanística municipal i llurs modificacions i revisions han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública sòl suficient per al compliment dels objectius definits en la memòria social i, com a mínim, el sòl corresponent al 30% del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació, tant en sòl urbà no consolidat com en sòl urbanitzable, un 20% del qual, *com a mínim, s'ha de destinar a habitatges amb protecció oficial de règim general, de règim especial, o d'ambdós règims, o els règims que determini com a equivalents la normativa en matèria d'habitatge, destinats a la venda, al lloguer o a altres formes de cessió d'ús.*(...)



El tercer és que la legislació urbanística catalana segueix exigint qualificar com a zona d'habitatge protegit un percentatge del sòl urbanitzable i del sòl urbà no consolidat en els quals es produeixen les actuacions de transformació urbanística ²⁷⁴ i que el planejament vigent preveu moltes zones amb aquesta qualificació. La diferència entre el preu de l'habitatge lliure i el protegit serà rellevant si es produeix en algun moment una reactivació del mercat immobiliari residencial de compra en els sòls urbanitzables i urbans no consolidats, per saber quin incentiu comporta l'habitatge protegit de propietat i si cal preveure només o no reserves per habitatge protegit de lloguer.

²⁷⁴ Veure l'article 20 i la DT primera LS 2015 i l'article 57.3 el text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost i modificat per la Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres.



4.3.1.2. L'ORIGEN DELS NORMES REGULADORES DELS HABITATGES PROTEGITS: AJUDAR AL SECTOR DE LA PROMOCIÓ IMMOBILIÀRIA I FACILITAR LA COMPRA D'HABITATGE QUAN EL PREU DEL DINER ÉS L'OBSTACLE

El règim actual dels habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública previst en els successius plans estatals d'habitatge fins el Real decret 233/2013, té el seu origen en el denominat grup normatiu del 78, és a dir, els habitatges subjectes al Reial decret llei 31/1978, de 31 d'octubre sobre Política d'Habitatges protegits (que deixa subsistent la legislació d'habitatges socials de 1976 i el Reglament de 1968;) i el Reial decret 3148/1978, de 10 de novembre sobre Política d'Habitatge.

Aquestes normes de 1978 es fonamenten en una política de foment en matèria d'habitatge duta a terme, quan el problema per fer assequible l'habitatge era el preu del crèdit i no el preu del sòl, i les ajudes dels plans d'habitatge eren suficients per a incentivar la promoció i adquisició dels HPO de promoció privada (els habitatges amb protecció oficial de règim general), que s'acompanya de la promoció pública directa de HPO (els habitatges amb protecció oficial de règim especial), per a atendre els segments de demanda no coberts per la promoció privada d'HPO. El règim jurídic de les normes de 1978 podria sintetitzar-se de la manera següent:

L'Estat posa ajudes i incentius econòmics i finançament privat a la disposició del sector de la promoció d'habitatges i de les persones que les demanden amb uns ingressos baixos, mitjos i mitjans alts (els ingressos anuals d'acord amb el Reial decret 3148/1978 no podien superar el 25% del preu de l'habitatge), per a impulsar el sector i facilitar l'accés a l'habitatge –preferentment en propietat.

L'acceptació d'aquestes ajudes comporta sotmetre's al règim de HPO per un termini determinat de qualificació, del que els propietaris poden desvincular-se mitjançant la desqualificació voluntària, retornant totes les ajudes rebudes i els interessos corresponents.

Al seu torn, de manera subsidiària, per als sectors més desfavorits hi ha una modalitat de HPO especial a preu i renda taxada més baixa que la de l'HPO de règim general, amb majors incentius i ajudes que ha de ser preferentment de promoció pública, cas en el qual es prohibeix expressament la desqualificació voluntària.

Les normes de 1978 a les que en venim referint configuraven un corpus legal que REBOLLEDO VARELA²⁷⁵ defineix de la manera següent:

«no puede olvidarse respecto de la legislación sobre viviendas de protección oficial instaurada a partir de 1978 que la finalidad fundamental deviene ser el acceso en propiedad a una vivienda esencialmente a través de la financiación para su adquisición estructurada a su vez no ya con criterios geográficos, sino en atención a

²⁷⁵. REBOLLEDO VARELA, Ángel Luis (2006): «El derecho constitucional de acceso a la vivienda: La adquisición y transmisión de las viviendas de protección pública (Prohibición y limitaciones a la facultad de disponer)», en Guilarte Gutiérrez, Vicente (coord.): *Propiedad y Derecho civil*, Fundación Registral, Madrid, pp. 115-157.



las específicas circunstancias económicas de los sujetos a los que va destinada, *dentro asimismo de una política más general de incidencia en el sector de la construcción mediante su reactivación* para una disminución del desempleo existente en tan importante sector de la economía, es decir, la utilización del régimen de las viviendas de protección oficial no sólo para realizar política social y el acceso a una vivienda digna por las familias de más bajo nivel de renta sino, y quizá sobre todo, como factor de reactivación económica [...] *lo que a su vez ha permitido una amplia vulneración de la normativa propia en aspectos tan esenciales como las limitaciones de precio y renta respaldadas desde 1992 por los propios tribunales de la jurisdicción civil* con olvido de que no nos encontramos en un ámbito jurídico y económico sometido a las reglas de mercado, de la libre competencia y al principio de autonomía de la voluntad sino dentro de la efectividad del derecho constitucionalmente reconocido en el artículo 47 de la Constitución.»



4.3.1.3. LA CRISI DEL SISTEMA DE LES POLÍTIQUES DE FOMENT DE L'HABITATGE MITJANÇANT LES DIFERENTS MODALITATS D'HABITATGE PROTEGIT ABANS I A L'INICI DE LA CRISI DE 2007

Des del punt de vista urbanístic els problemes s'han plantejat pel fet que les reserves de sòl estan vinculades a cicles econòmics expansius, pressuposen que el preu del sòl és el problema principal per disposar d'habitatge assequible i són una manifestació de la regulació legal de la funció social del dret de propietat urbana.

Les reserves de sòl són una tècnica útil per als períodes del cicle expansiu de la promoció i construcció residencial i d'alces del preu dels immobles residencials que poden ser moderats amb la previsió de reserves, tot el contrari del que succeeix des de l'any 2007. Les alternatives legals per disposar de sòl per a habitatge assequible són desenvolupar el planejament pel sistema d'expropiació –a Catalunya, també, a través de la delimitació de sectors d'urbanització prioritària–, o procedir a l'adquisició de sòl per incrementar els patrimonis públics de sòl. Aquestes alternatives no han estat des de l'entrada en vigor de la LS 1976 (Llei de sòl de 1976) la forma per promoure sòl i habitatge residencial –contràriament sí utilitzades per promoure sòl industrial en àrees poc desenvolupades. Això és conseqüència d'un fet que caracteritza el dret urbanístic espanyol i català que es projecta també en aquest àmbit: el creixement urbà residencial i per a usos terciaris es fonamenta en la propietat privada del sòl i en una regulació molt complexa de la funció social de la propietat. No es fonamenta en la propietat pública de parcs de sòl i d'immobles residencials per corregir els «errors» del mercat de promoció i de compravenda immobiliària residencial.

Les polítiques d'habitatge no han apaivagat les enormes dificultats d'una part important de la població per accedir a l'habitatge quan el preu del sòl ha pujat de manera exponencial –quan més creixia el preu menys habitatges protegits es promovien–, i el sistema d'habitatge protegit presenta dificultats intrínseques pel seu disseny legal molt condicionat pel seu origen en les normes de 1978, que ha generat quasi de forma exclusiva habitatge protegit de propietat susceptible sempre de ser desqualificat en algun moment i convertir-se aleshores en habitatge lliure. Quan el preu taxat i el de mercat han estat molt divergents les tensions de tot ordre s'han posat de manifest: en ocasions preferència per la compra en el mercat lliure per les expectatives de poder vendre a curt termini amb obtenció de plusvàlues, el que ha suposat una situació de sobre endeutament per a moltes famílies, i en altres, incompliment de les normes de transmissió, ús, conservació i aprofitament dels habitatges protegits.

Des del punt de vista dels plans estatals d'habitatge dels que eren subsidiaris els plans autonòmics, s'ha produït la fallida dels ajuts financers que es centraven en el crèdit per habitatge protegit concertat amb la banca ²⁷⁶. Em refereixo els subsidis als crèdits i als

²⁷⁶Tornem a l'exposició de motius del Decret 75/2014, de 27 de maig del pla al dret a l'habitatge: «Els plans d'habitatge són l'instrument que utilitzen les administracions per tal de canalitzar les polítiques públiques de foment de l'habitatge. Si bé la denominació existia anteriorment, es pot afirmar que el concepte de pla d'habitatge com el coneixem en l'actualitat prové del sistema de convenis entre l'Estat i



préstecs convinguts, és a dir, els fonamentats en els convenis de col·laboració entre el Ministeri i les entitats de crèdit col·laboradores del Pla estatal, per a compradors, arrendataris i promotors d'actuacions protegides i també, encara que de molt menor import, el convinguts per la Generalitat per a les seves modalitats específiques d'habitatge protegit.

Finalment, moltes de les persones que eren demandats d'habitatge protegits ara són demandants d'ocupació o desocupats, i moltes de les que van adquirir habitatge, especialment a partir de l'any 2004, no poden atendre el pagament dels crèdits hipotecaris.

la Generalitat de Catalunya en el marc dels plans d'habitatge estatals. Tradicionalment el Pla català s'integrava en el Pla estatal i el complementava, però en la darrera dècada això s'ha anat invertint.

En aquest sentit, en el darrer Pla vigent 2009/2012, regulat en el Decret 13/2010, de 10 de febrer, del Pla per al dret a l'habitatge, el Pla estatal s'integra de manera subsidiària en el Pla català. Aquest Pla es va aprovar en un moment en què ja s'havia iniciat la crisi econòmica que caracteritza el context actual. No s'intuïen els greus efectes que hi hauria en el sector de l'habitatge.

En els dos darrers anys de vigència del Pla la restricció del crèdit protegit també ha afectat greument els promotors, de manera que no han pogut accedir a les línies de finançament necessari. En conseqüència, la majoria d'habitatges qualificats amb protecció oficial en els darrers temps no han obtingut els préstecs necessaris per finançar les promocions, malgrat que les línies del Pla que ho permetien continuaven obertes.

A més de la restricció al crèdit, l'aspecte que afecta més greument els ciutadans és la possibilitat de perdre l'habitatge habitual per no poder respondre al seu pagament, i obliga a un canvi en la prioritització de les polítiques públiques d'habitatge».



4.3.1.4.-. EL PLA ESTATAL DE FOMENT DEL LLOGUER D'HABITATGES, LA REHABILITACIÓ EDIFICATÒRIA, I LA REGENERACIÓ I RENOVACIÓ URBANES

El pla 2013-2016 aprovat per Reial decret 233/2013, al que ja ens hi hem referit, en síntesi com hem assenyalat es caracteritza per:

- No regular ja altra modalitat d'habitatge protegit que el lloguer protegit d'immobles de titularitat pública –lloguer en rotació i de lloguer protegit.
- Mantenir la línia d'ajuts al lloguer però amb dotacions pressupostàries en declivi.
- Preveure un règim jurídic pels canvis de qualificació del habitatges ja qualificats a l'empara de plans estatals anteriors –disposicions addicionals quarta i cinquena.
- .Orientar la política de foment del sector de la construcció preferentment a la rehabilitació.

Tot plegat dibuixa una política adreçada a la recuperació del sector de la promoció i producció immobiliària residencial per la via de la rehabilitació i una política d'habitatge social adreçada a atendre tendencialment només les necessitats d'habitatge que mai es podran atendre pel mercat (els originaris habitatges de protecció pública de regim especial), i no hi ha una pretensió d'influir a través de l'habitatge protegit sobre el mercat d'habitatge lliure.



4.3.1.5.-. EL PLA D'HABITATGE DE CATALUNYA

El Decret 75/2014, de 27 de maig del pla del Govern de Catalunya al dret a l'habitatge, posa l'accent en els programes socials, a diferència dels plans d'habitatge anteriors, que es basaven principalment en els programes de foment de l'habitatge protegit, tot i que com afirma l'Exposició de motius «no es volen oblidar les línies clàssiques d'actuació, ja que la regulació que es proposa té voluntat de permanència més enllà del període quadriennal habitual i, per tant, cal tenir vigents instruments que puguin servir en el moment en què canviï de tendència

Pel que fa als habitatges amb protecció oficial, cal afirmar que és en aquest àmbit en el que cal definir la política d'habitatge social com a instrument de foment per facilitar l'accés a l'habitatge als sectors més desfavorits, a àmplies capes de la població en les diferents formes de tinença possibles, o una política dirigida a tota la població, la qual concepció d'habitatge social entra automàticament en fricció amb el sector privat i fa referència més a un servei d'habitatge d'interès general, que d'habitatge social²⁷⁷. El

²⁷⁷Veure les diferents alternatives a «Políticas de fomento de la vivienda de alquiler en Europa», Diciembre 2009, Observatorio Vasco de la Vivienda», pp. 35 a 37.

Accessible a (última consulta novembre de 2014). <http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-ovad02/es/contenidos/>

informacion/ovv_administracion128/es_ovv_admi/adjuntos/Politicass_de_alquiler_en_la_UE.pdf.

En desenvolupar els conceptes d'habitatge social de caràcter residual, generalista i universal s'afirma que: a) El concepte de vivienda social de tipo residual.

El concepto de vivienda social de tipo residual tiene como objetivo atender estrictamente a personas desfavorecidas y colectivos sociales claramente definidos como segmentos excluidos del mercado de vivienda por razones diversas. Esta concepción de vivienda social no trata de generar un efecto sobre el mercado de vivienda en general, si no que busca atender a la demanda social de personas excluidas y con necesidad. Este fenómeno de exclusión tiene una mayor incidencia en mercados donde el régimen de propiedad está muy presente y en cambio el mercado de alquiler privado es residual y no regulado. Esta concepción de vivienda social se caracteriza por la obligación de los servicios públicos de asignar viviendas sociales a personas desfavorecidas o vulnerables y colectivos con dificultades de acceder al mercado y que necesitan ayuda para encontrar una vivienda adecuada. Estas viviendas generalmente se adjudican desde los propios municipios que asumen el coste del alquiler. Este tipo de intervención no genera ningún efecto sobre el mercado de alquiler privado. El concepto de vivienda social residual es propio de países como el Reino Unido e Irlanda y muchos de los países de reciente incorporación a la Unión Europea (Chipre, Estonia, Hungría, Malta, Letonia, Lituania). b) El concepto de vivienda social generalista

La misión de la vivienda social de tipo generalista se define de manera más global y tiene como objetivo atender a personas con dificultades de acceso a la vivienda por falta de recursos económicos suficientes. Esta concepción se dirige a una mayor diversidad de beneficiarios, no únicamente a colectivos excluidos socialmente, sino a personas con bajos ingresos en general. Las obligaciones de los servicios públicos en cuanto al alquiler de viviendas sociales son más flexibles y generalmente se llevan a cabo a través de promotores de tipo social y organismos sin fin de lucro. En cuanto a la política de alquiler, en general existen precios de alquiler limitados y parte de la renta se paga en función de los ingresos de los beneficiarios a través de una ayuda a la vivienda. Esta concepción de vivienda social influye en la oferta de vivienda en general y en consecuencia en el nivel de rentas de alquiler y en la demanda de vivienda social, aunque realmente la magnitud de este impacto depende del tamaño del parque de viviendas sociales existente en el mercado local. Este concepto generalista de vivienda social existe en Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo, España y, en el segmento de vivienda en propiedad, en Italia, Finlandia, Francia, República Checa, Eslovenia y Polonia.

c) El concepto de vivienda social universal

Por último, el concepto de vivienda social calificado de universal únicamente es propio de Dinamarca, Países Bajos y Suecia. Este tipo de vivienda, también llamada a veces como vivienda no lucrativa de



sistema espanyol i català d'habitatge protegit fonamentat en els plans estatals d'habitatge – que no s'han aplicat ni el País Basc ni a Navarra ²⁷⁸ – va pretendre oferir en l'origen del sistema habitatge assequible preferentment de propietat a àmplies capes de la població, la qual cosa es va aconseguir mentre el problema d'accés a l'habitatge fou el preu del crèdit i no ja definitivament quan el problema d'accés ha estat el preu del sòl – que va obligar a establir les reserves de sòl urbanístiques per disposar de sòl per fer promocions d'habitatge protegit.

Cal tenir present per altra banda que l'habitatge protegit té un règim jurídic molt complex mentre es manté la qualificació²⁷⁹, que vincula al propietari privat dels

interés general, se caracteriza por dirigirse a toda la población en general y complementa la oferta del mercado de vivienda. Las ayudas ejercen una influencia muy importante sobre las condiciones del mercado en general a través de la provisión de una oferta a precios bajos con una política de alquiler apropiada y unas rentas basadas en los costes y no en el precio del mercado, proporcionando un arrendamiento seguro normalmente no ofrecido en el sector privado. En esta concepción también suele ser importante el papel que juegan los arrendatarios (derechos y deberes, negociación de rentas,...). Las obligaciones de los servicios públicos en términos de alquiler son muy flexibles y consisten en listas de espera creadas en base a la fecha de inscripción. En algunos casos, también se introducen otros criterios de prioridad en función del tipo de demanda. Esta concepción de vivienda social entra automáticamente en fricción con el sector privado y hace referencia más a un servicio de vivienda de interés general, que de vivienda social.

²⁷⁸En relació a aquest fet afirmaven a SIBINA TOMÀS, Domenec, *L'habitatge protegit autònom en el marc del nou Pla estatal d'habitatge i rehabilitació 2009-2012* citat. pàgina 114 «(...) La segona crítica és que si l'Estat intervé en l'habitatge a través d'un títol competencial bàsic, com és l'article 149.1.13 CE, ho és perquè aquestes bases siguin homogènies en tot el territori. Però els plans estatals d'habitatge (això és, les normes estatals) no s'apliquen ni en la Comunitat Autònoma del País Basc, ni en la Comunitat Foral de Navarra. La primera ha dictat una normativa del tot diferenciada en matèria d'actuacions protegibles que, si bé guarda nombroses similituds amb la política dissenyada pel Govern central, té una total autonomia respecte del marc estatal de finançament. Enfront d'aquest fet, Beltrán de Felipe es pregunta:» Ello rompe la pretendida unidad del sistema y la lógica misma del concepto de normativa básica: ¿pero no estábamos hablando de la competencia estatal de fijación de un modelo uniforme para todo el Estado a través de las bases? ¿No había dicho el Tribunal Constitucional que «la función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda

²⁷⁹Dels articles 77 a 85 de la LDHC es desprèn que durant el període de qualificació, el règim jurídic dels habitatges de protecció oficial s'estructura pels aspectes següents:

- Els deures d'ús i utilització es configuren a l'entorn de l'obligació de mantenir-les com habitatge habitual i permanent i en correctes condicions de manteniment.
- Excepcionalment, pot autoritzar-se als propietaris d'habitatges de protecció oficial posar l'habitatge en lloguer o a cedir el seu ús d'altra forma.
- S'estableixen les concretes formes reglades de transmissió i de cessió d'ús dels habitatges de protecció oficial (dependrà si la qualificació definitiva ho és amb protecció oficial de compra, de lloguer, de lloguer amb opció de compra o d'altres modalitats).
- S'estableix un preu, renda o cànon màxims en la transmissió o cessió d'ús d'habitatges de protecció oficial per qualsevol títol, i l'obligació de complir les normes de selecció dels adquirents.
- La prohibició de sobrepreu, prima o la percepció de qualsevol quantitat que alteri el preu, renda o cànon que correspongui en la transmissió o cessió d'ús d'habitatges de protecció oficial per qualsevol títol.
- La nul·litat de ple dret de les clàusules i estipulacions que estableixin preus superiors als màxims que autoritzen les normes aplicables.
- L'obligació d'inscriure la qualificació definitiva en el Registre de la Propietat en les compravendes d'habitatges de protecció oficial, com a requisit de validesa (de fet, de inoponibilitat front de tercers).



habitatges protegits que l'ha adquirit a preu taxat –no de mercat– en promocions que també han rebuts ajuts públics. Tot plegat és la conseqüència, entre d'altres aspectes que no són estrictament polítiques d'habitatge, per haver optat preferentment per promocions d'habitatge protegit en règim de tinença de propietat i no haver-se instrumentat de manera conjunta amb els ajuts per adquirir habitatge en propietat, un sistema d'ajuts generalitzats per pagar el lloguer; un parc públic d'habitatges de lloguer o la constitució de drets de superfície en sòls públics per a habitatge social de gestió privada.

Des d'aquesta perspectiva les tinençes l'habitatge protegit en règim de lloguer, dret de superfície i altre formes de propietat temporal enforteixen la concepció de l'habitatge social com un bé d'ús i no d'inversió, i la propietat compartida o no, un cop finalitzat el període de qualificació, enforteixen la concepció de l'habitatge social com un bé de consum i com un bé d'inversió, si s'ha adquirit en origen a un preu taxat normativament inferior al de mercat. I aquest és de fet el «*quid*» de la qüestió.

Ja hem indicat que la caiguda dels preus de venda de l'habitatge ha equiparat en molts municipis el preu de mercat i el preu de l'habitatge protegit i que l'article 50 del Decret 75/2014, de 27 de maig del pla del Govern de Catalunya al dret a l'habitatge no preveu directament els preus màxims de l'habitatge protegit, sinó que assenyala com hem dit, el futur sistema de càlcul del preu màxim de venda que s'establirà per a cada modalitat d'habitatge amb protecció oficial com el resultat d'aplicar un percentatge a les rendes mitjanes anuals existents en el mercat d'habitatges en cadascuna de les zones geogràfiques. Amb aquesta forma de càlcul, el preu de venda de la propietat –compartida o no– i de la propietat temporal del habitatges lliures i protegits pot ser el mateix en una part important del territori. De fet dependrà si la formació de preus de venda en una concreta zona és o no el resultat de capitalitzar la renda de lloguer, la qual cosa dependrà de diversos factors però especialment de la quantitat d'immobles desocupats que hi hagi en cada zona, de l'oferta de lloguer que existeixi i de la legislació d'arrendament urbans.

-La nul·litat (de fet, anul·labilitat) dels actes translatius del domini o de l'ús d'habitatges de protecció oficial construïts sobre sòl destinat a aquesta finalitat, sense que s'hagi obtingut la seva qualificació definitiva.

-L'obligació d'obtenir el visat, pel departament competent en matèria d'habitatge, abans que s'atorgui el corresponent document públic, dels actes i contractes de transmissió i cessió d'ús d'habitatges de protecció oficial.

-La subjecció dels actes i contractes de transmissió d'habitatge de protecció pública als drets d'adquisició preferent de l'Administració, que comporta el deure notificació de les transmissions d'habitatges i els drets d'opció i de retracte de l'Administració



4.3.2.-DURADA DE LA QUALIFICACIÓ DELS HABITATGES PROTEGITS I LÍMITS A LA SEVA VENDA.

Malgrat existir una rara unanimitat política, al menys de manera formal i aparent, en la necessitat de generar més volum de parcs sota control públic d'habitatges assequibles²⁸⁰, el cert és que la tendència, a nivell estatal i català ha estat a alienar habitatges sota control públic en el mercat per obtenir finançament²⁸¹.

Aquestes polítiques públiques han estat objecte de crítica per institucions com el Síndic de Greuges de Catalunya:

“Cal indicar, de manera contundent, que si la finalitat que han de perseguir les administracions públiques actualment és incrementar el parc públic d'habitatges destinat a lloguer social, no és admissible que l'Administració pública vengui el parc públic a entitats privades que no tenen per objecte la satisfacció del dret a l'habitatge des d'un vessant social.

Si bé és cert que la venda dels habitatges no afecta el règim de protecció oficial de l'habitatge, que es manté durant el període de qualificació dels habitatges, no és menys cert que un propietari que no tingui com a finalitat el lloguer social concebrà l'habitatge com un bé d'inversió i adoptarà decisions d'acord amb aquesta perspectiva. En aquest sentit, el Síndic ha rebut queixes d'arrendataris d'habitatges amb protecció oficial que han vist incrementat l'import total que han de fer efectiu per l'ocupació de l'habitatge, com a conseqüència de la repercussió de despeses comunitàries o de tributs que, encara que estiguin previstos expressament en el contracte d'arrendament, es repercuteixen al llogater sense tenir en compte la seva situació socioeconòmica.

A més, és evident que els propietaris que no tenen la deguda experiència o interès en el servei públic de prestació d'habitatge protegit i d'habitatge social no garanteixen el necessari acompanyament social que ha d'anar aparellat juntament amb l'acte d'adjudicació de l'habitatge”²⁸²

²⁸⁰Vegeu per exemple, PLA DE GOVERN 2011-2014, EIX 6.7 PÀG. 60:

“Col·laborar amb la iniciativa privada per facilitar la construcció d'un parc d'habitatges de lloguer a preu reduït.”

Tinguis en compte la Llei estatal 1/2013:

“DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA

“Se encomienda al Gobierno que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquéllas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se podrá valorar la ampliación del ámbito de cobertura del fondo social de viviendas a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el artículo 1 de esta Ley. Antes de dicho período, únicamente podrán efectuarse adjudicaciones a dichas personas cuando las circunstancias excepcionales del caso lo justificasen y así se pusiese de manifiesto”

²⁸¹En el cas de Barcelona, així ho posa en relleu la premsa: <http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20131129/54394661451/empresa-privada-adquiere-pisos-prottegidos-barcelona.html>

²⁸²Informe sobre l'accés a l'habitatge social, de novembre de 2015, disponible a http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3965/Informe%20sobre%20acces%20habitatge%20social_cat_ok.pdf, pàg. 14.



La pregunta que cal efectuar és si aquestes alienacions troben algun *límit jurídic concret* en les institucions legals, ja al·ludides del dret a l'habitatge, la funció social de la propietat i/o el servei d'interès general.

Pel que fa als habitatges protegits d'iniciativa privada, el manteniment de la seva qualificació com a protegits de forma indefinida, el que no existeix actualment, donat que l'ordenament jurídic vigent permet la seva venda a tercers en tot cas (això sí, amb terminis diferents en que la qualificació com a habitatge protegit finalitza, d'acord amb el que preveu la LDHC²⁸³), hauria de venir de la regulació del seu règim jurídic.

En primer lloc, al tractar-se de propietat privada, el règim de qualificació ha de venir contemplat en norma amb rang de llei (art. 33 de la Constitució), que és l'actual art. 79 ja esmentat. Si es volgués establir una durada més llarga de qualificació caldria modificar aquest precepte²⁸⁴. En segon lloc, sense alterar la llei catalana del dret a l'habitatge (cosa que li correspondria al Parlament de Catalunya), la modificació del reglament que desenvolupa aquest precepte, el Decret que conté el Pla del dret a

²⁸³Art. 79, modificat l'any 2011: "Article 79 Termini de qualificació

En la reglamentació sobre els habitatges amb protecció oficial, el Govern ha de ponderar, adequar i distingir el termini de qualificació i les possibilitats de desqualificació atenent la importància i el tipus dels ajuts percebuts i el fet que els terrenys o els immobles hagin estat reservats o no pel planejament urbanístic per a ésser destinats a habitatge amb protecció oficial."

L'actual Pla del dret a l'habitatge vigent (DECRET 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge) assenyalava que "El termini màxim de vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial és de trenta anys, sens perjudici del que s'estableix a l'article 47" (art. 41). L'art. 47 assenyalava que:

1. La vigència del termini de qualificació dels habitatges amb protecció oficial es computa des de la data de la concessió de la qualificació definitiva i és la següent:

Trenta anys en el cas de promocions en sòl de reserva urbanística de destinació a habitatge protegit i si s'obtenen ajuts directes.

Deu anys en el cas de promocions en sòls sense reserva urbanística de destinació a habitatge protegit i sense obtenir ajuts directes.

Vint anys en la resta de supòsits.

Els terminis establerts a l'apartat anterior es redueixen a la meitat quan els habitatges s'ubiquin en municipis no inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada, sempre que concorrin les mateixes circumstàncies respecte al sòl i a l'obtenció d'ajuts.

2. Durant tot el període de protecció s'han de mantenir les condicions d'ús i limitació de preu màxim de transmissió que estableix aquest Decret.

3. Els habitatges amb protecció oficial no es poden desqualificar a petició dels propietaris adquirents dels habitatges en tot el període de protecció. En el supòsit de promocions executades en sòls no qualificats urbanísticament amb destinació a habitatge amb protecció oficial, és d'aplicació el que preveu l'article 78.5 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge."

²⁸⁴De fet, en el procés de discussió social i política previ a l'aprovació del dret a l'habitatge de Catalunya, el termini de qualificació dels habitatges protegits va ser un aspecte de controvèrsia destacat que es plasma, per exemple, en el Dictamen número 5 de 2006, del Consell Econòmic i Social del Treball de Catalunya. Mentre la majoria que va sostenir el dictamen es va pronunciar en contra del termini de 90 anys que es preveia en l'avantprojecte de la Llei del dret a l'habitatge (al·legant que limitava la possibilitat de moltes persones de comptar amb un patrimoni que possibilités el seu desenvolupament social i econòmic, o, millor expressat, amb una plusvàlua generada per la venda d'habitatges prèviament protegits, així com que tal mesura generaria segregació urbana (?), CC.OO. de Catalunya va realitzar un vot particular dissentint tant del model de política pública d'habitatge preconitzat per la majoria, i advocant per un servei públic basat en un parc estable rotacional, com de la relació segregació urbana-qualificació duradora (posant l'exemple de barris amb habitatge lliure que es troben segregats, per la qual cosa tal relació no existeix). Pot consultar-se el dictamen a: <http://ctesc.gencat.cat/dictamens/84579259.html>



l'habitatge (ara el Decret 75/2014) podria establir durades més grans o fins i tot indefinides (encara que donada la dicció legal de l'art. 79 no en tots els casos, a la vista del mandat de ponderació de situacions diferents: tindria sentit en cas que el sòl estigui qualificat per a construcció d'habitatge protegit) i cabria plantejar-se si podria ser alterat per ordenança municipal.

Si bé caldria estudiar més a fons de forma individualitzada la possibilitat de que una ordenança de l'Ajuntament de Barcelona desenvolupés la LDHC, en el sentit d'estendre el termini de qualificació pel terme municipal, el cert és que precedents existents, suscitats en relació amb el recàrrec de l'IBI o la precisió del concepte d'habitatge buit, en que s'ha intentat per ordenança local establir desenvolupaments municipals, ens mostren que, si una hipotètica ordenança en aquest sentit fos aprovada i es discutís judicialment sembla que podria tenir dificultats jurídiques²⁸⁵.

En quant als habitatges *públics* (siguin dotacionals o protegits d'iniciativa pública) tant el marc constitucional (art. 132, pels dotacionals, com a domini públic que són) com les decisions del Tribunal Constitucional que l'han interpretat impedeixen, en la nostra opinió, l'alienació en el mercat privat, sempre que hi hagi necessitat d'habitatge assequible (i l'haurà mentre existeixi demanda acreditable mitjançant el Registre de Sol·licitants, per exemple) i aquests habitatges estiguin *vinculats* a la prestació del servei d'interès general d'*habitatge*.

²⁸⁵ Així, per exemple, en un altre context, la Disposició adicional quarta de la llei del dret a l'habitatge, assenyala el següent:

“Habitatges buits o permanentment desocupats

El Govern de la Generalitat ha d'impulsar les actuacions necessàries perquè el Govern de l'Estat aprovi el reglament que permeti fer efectiva la disposició de la Llei de l'Estat 39/1988, reguladora de les hisendes locals, pel que fa a l'establiment pels ajuntaments d'un possible recàrrec de l'impost sobre béns immobles sobre els habitatges buits o permanentment desocupats en els municipis respectius. També es poden fer bonificacions als propietaris d'habitatges buits que els posin a disposició del mercat de lloguer.”

El cert és que fins al moment l'art. 72.4 d'aquesta llei estatal no ha estat desenvolupada per un reglament executiu estatal. I quan algun municipi català ho ha intentat mitjançant una ordenança seva ha estat aturat pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, com ho demostra la sentència de 22 de juliol de 2011, en la que una ordenança de Berga va ser anul·lada quan va intentar desenvolupar aquesta llei, amb l'argument que l'art. 72.4 al no esmentar directament la paraula ordenança fiscal i referir-se a reglament “se està remitiendo con precision a las normas que aprueba el Gobierno estatal, pues sólo éstas reciben el nombre técnico de “reglamentos” (aparte de las que aprueban los gobiernos autonómicos, por supuesto).

Pel que fa, també en un altre context, a voler per ordenança local incidir sobre el concepte d'habitatge buit, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la seva Sentència 535/2011, de 22 de juliol, va declarar nul·la la definició d'habitatge buit feta a través d'ordenança a efectes de la pujada del IBI, per considerar que l'ajuntament no disposa de competències al respecte.

D'igual manera, quan una ordenança local, en aquest cas de fora de Catalunya, ha volgut incidir sobre el règim jurídic de l'habitatge protegit, matisant les categories en el nivell municipal, també ha trobat l'oposició judicial. Així, la STS de 25 de maig de 2004 (RJ\2004\4035), es va plantejar la possibilitat per part d'un Ajuntament de La Rioja de crear un règim de protecció oficial específic, consistent a considerar com a habitatges protegits habitatges de més de 90m². El Tribunal Suprem va rebutjar frontalment tal possibilitat afirmant que “els Ajuntaments no tenen atribuïda competència en matèria de promoció d'habitatge”, negant que de la Carta Europea d'Autonomia Local i de la LBRL es pugui derivar competència alguna “per a ordenar, crear o regular un règim de promoció pública d'habitatges i que les accions que puguin intentar per la via de foment han de respectar i adequar-se a l'establert sobre aquest tema per l'Estat i les Comunitats Autònomes que són les que tenen competència en la matèria”.



Pel que fa a aquell habitatge que pugui considerar-se com a bé de domini públic (així, els habitatges dotacionals) és coneguda la *inalienabilitat* del mateix, com a derivació de l'art. 132 de la CE que ha estat recollida en la legislació de domini públic vigent²⁸⁶.

Si, per altra banda, es considerés que els habitatges protegits d'iniciativa pública (vegis art. 80.2 LDHC), tenen la naturalesa jurídica de bé patrimonial, caldria tenir en compte el que ha dit el Tribunal Constitucional, en la seva coneguda sentència 166/1998, en la que ha establert en el seu Fonament Jurídic 14é que els béns patrimonials locals no poden embargats (ni haurien de poder ser alienats tampoc, per analogia, en la nostra opinió) en el cas que estiguin vinculats a la prestació d'un servei públic i siguin necessaris pel mateix:

“En efecto, las previsiones legales y reglamentarias en vigor respecto a los bienes de las Entidades locales permiten que el acreedor proceda a una adecuada individualización y selección de los bienes patrimoniales al instar el embargo (art. 919 L.E.C.), excluyendo correlativamente los demaniales, los comunales e incluso los patrimoniales que se hallen materialmente afectados a un uso o servicio público. Con lo que se salvaguarda no sólo la seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) sino también la eficacia de la Administración local y la continuidad en la prestación de los servicios públicos (art. 103.1 C.E.).”

Aquesta afectació material a un servei públic (el d'habitatge) succeeix, com ja sabem, en el cas català, per aplicació de l'art. 4 LDHC. En tot cas, però, cal tenir en compte que el tribunal constitucional no s'ha pronunciat directament sobre l'alienació i que cap norma es refereix directament a la impossibilitat d'alienar béns patrimonials afectats materialment a un servei públic, pel que convindria explicitar en el futur aquesta limitació en la normativa, bé sigui en la legislació patrimonial bé sigui en la legislació d'habitatge, no quedant descartat que es pugui fer per ordenança local.

Encara que caldria un estudi més aprofundit d'aquesta qüestió, sembla defensable la possibilitat de que l'Ajuntament de Barcelona en el marc de la seva autonomia municipal pugui establir una regulació específica referida a la qualificació dels habitatges protegits fruit de la seva iniciativa pública en el seu terme municipal, fixant-la, per exemple, de manera indefinida. D'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional (per exemple, STC 132/2001, de 8 de juny) i del Tribunal Suprem (per exemple, STS de 9 d'octubre de 2009, en referència a la vinculació negativa a la llei de les ordenances), així com alguna consideració del Consell d'Estat, en el marc de l'àmbit dels béns de titularitat municipal (Dictamen 1794/1994, de 23 de febrer de 1995) hi ha marge per a desenvolupar una regulació pròpia, sempre en el marc de la regulació estatal i autonòmica existent.

Finalment, pel cas que els habitatges de protecció oficial formin part dels patrimonis públics de sol i habitatge (regulats en els arts. 160 i ss. de la llei d'urbanisme de Catalunya vigent), la seva alienació està prevista legalment. Caldria estudiar la

²⁸⁶ Així, PONCE, J., “Habitatges dotacionals públics a Catalunya”, ponència presentada en el marc de la Jornada Tècnica sobre Habitatges Dotacionals organitzada per la Diputació de Barcelona l'any 2009, les ponències de la qual són consultables a: <http://www.diba.cat/es/web/observatori-local-habitatge/habitatges-dotacionals-publics#Ponències>



possibilitat de que una regulació local a Barcelona establis la prohibició d'alienació, basant-se, de nou, en la idea que aquests habitatges estan vinculats a la prestació d'un servei públic i tenint en compte la jurisprudència constitucional esmentada, amb el que l'art. 80.6 de la LDHC passaria a ser en l'àmbit de Barcelona no només instruments d'interès especial, sinó els únics possibles jurídicament²⁸⁷. En aquest àmbit també és molt rellevant el que disposen el apartats 3 i 4 de l'article 52 LS 2015²⁸⁸

²⁸⁷« La constitució i la transmissió de drets de superfície, el lloguer a llarg termini i la concessió administrativa són instruments d'interès especial, en el marc d'aquesta llei, per a promoure habitatges amb protecció oficial en sòl de titularitat pública obtingut pel compliment del deure de cessió d'aprofitament urbanístic o en sòl públic. Les promocions fetes amb aquests instruments han de tenir un tractament favorable en la política de subvencions dels plans d'habitatge.»

²⁸⁸Artículo 52 LS 2015 Destino

3. Las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

4. El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos:

a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.

Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística.

b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas.



4.3.3.- ELS HABITATGES DOTACIONALS PÚBLICS COM A SISTEMES URBANÍSTICS

4.3.3.1.- PLANTEJAMENT

Cal subratllar la consideració dels habitatges dotacionals públics (en endavant HDP) com a sistema urbanístic (article 34.3 LUC), diferenciat del d'equipament comunitari (article 33.4 RULC), mitjançant el qual, es presta en el territori el servei d'interès general d'habitatge assequible, sigui per l'Administració directament o mitjançant fórmules de gestió indirecta, a les quals després ens referirem.

Més concretament, l'article 34.3 LUC assenyala que aquest sistema: "Comprèn les actuacions públiques d'habitatge destinades a satisfer els requeriments temporals de col·lectius de persones amb necessitat d'assistència o d'emancipació justificades en polítiques socials prèviament definides. Aquestes polítiques s'han de precisar en la memòria social del planejament urbanístic."

Estem, per tant, davant d'un sistema urbanístic que articula una acció positiva (article 9.2 CE, article 30 Llei 62/2003, article 47 EAC) sobre determinats col·lectius de persones, definits en virtut de necessitats específiques: assistència o emancipació. És evident que en el segon dels casos s'està articulant el mandat de l'article 47 EAC respecte dels joves. En el primer supòsit, necessitat d'assistència, sembla també evident l'articulació territorial del mandat de l'article 50 CE pel que fa a la tercera edat. No obstant això, aquest supòsit, entenem, és només un dels quals cal reconduir als habitatges dotacionals públics que satisfacin necessitats d'assistència.

El RLUC assenyala que aquest sistema pot subvenir a les necessitats de persones requerides d' "acollida" o "assistència residencial" [article 66.1, lletra b)]. L'article 3.j) de la Llei del dret a l'habitatge assenyala que es tracta de: "L'habitatge destinat a satisfer les necessitats temporals de persones amb dificultats d'emancipació o que requereixen acolliment o assistència residencial, com ara els joves, les persones de la tercera edat, les dones víctimes de la violència de gènere, els immigrants, les persones separades o divorciades que hagin perdut el dret a l'ús de l'habitatge compartit, les persones pendents de real·lotjament per operacions públiques de substitució d'habitatges o per actuacions d'execució del planejament urbanístic o els sense llar. "

En conseqüència, altres col·lectius diferents de la tercera edat (víctimes de violència de gènere, immigrants nouvinguts sense sostre, persones sense llar...) poden veure satisfetes les seves necessitats assistencials mitjançant aquests habitatges dotacionals públics. Estem, en definitiva, davant d'un concepte jurídic indeterminat que el planejament, mitjançant la memòria social, ha de precisar en cada cas, i hi ha un ampli marge d'apreciació necessari - controlable, evidentment, si escau judicialment-, ja que ha de concórrer aquesta necessitat d'assistència: els habitatges dotacionals públics no poden ser utilitzades per a satisfer qualssevol necessitats públiques, sinó només les que preveu la llei de forma explícita.



4.3.3.2. PLANIFICACIÓ URBANÍSTICA I HABITATGES DOTACIONALS DE NOVA CREACIÓ I DE SUBSTITUCIÓ DEL SISTEMA D'EQUIPAMENTS COMUNITARIS: LÍMITS I ORIENTACIONS LEGALS. EL PAPER DE LA MEMÒRIA SOCIAL

El sistema de HDP pot crear-se ex novo pel planejament o bé sorgir mitjançant la reutilització d'equipaments ja previstos, si bé no amb aquesta finalitat. Així resta establert als articles 34.3 i 58.g) LUC i s l'article 66.1, lletres b i c), RLUC.

La LUC i el RLUC limiten les possibilitats de generació d'HDP mitjançant la substitució d'equipaments preexistents. En primer lloc, els POUM han de concretar els sectors en què s'aplica la substitució, determinar la superfície de sòl afectada per la mateixa i acreditar que no cal destinar els terrenys a equipaments comunitaris. En segon lloc, en cap cas la superfície de sòl objecte d'aquesta substitució pot ser superior al 5% de la superfície total destinada o reservada pel POUM a equipaments comunitaris públics locals en sòl urbà o urbanitzable, el que ha de ser acreditat també per el planejament.

Fins aquí els límits derivats de la legislació urbanística. No obstant això, la Llei del dret a l'habitatge no només estableix límits, sinó que imposa orientacions en positiu, configurant, de fet, una obligació jurídica pública, en exigir al planejament urbanístic general la qualificació de terrenys i la previsió de reserves en els sectors de planejament urbanístic derivat amb destí a aquest sistema. La Llei del dret a l'habitatge, doncs, fa un pas més que la legislació urbanística: si aquesta preveu la possibilitat de HDP, aquella exigeix la seva existència. No obstant això, la Llei catalana, a diferència d'altres legislacions autonòmiques, assenyaladament la basca, no estableix cap estàndard específic de reserva de HDP, remetent-se als requeriments temporals i necessitats ja al·ludides que expressi la memòria social (article 18.1).

D'acord amb tot el vist, és doncs la memòria social un element indispensable com a fonament i justificació del sistema de HDP (existència, quantificació, ubicació, destinació, relació amb equipaments comunitaris preexistents, si escau). La memòria social es configura com un instrument al servei de la bona administració (article 30 EAC, article 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, del Tribunal de Primera Instància i del Tribunal Suprem espanyol), en aquest cas urbanística, i, per tant, del dret constitucional i estatutari a l'habitatge, i, si escau, també actuarà com a valuós element del control judicial davant la (in) activitat administrativa al respecte.²⁸⁹

²⁸⁹Sobre el dret a una bona administració, per tots: PONCE SOLÉ, Juli (2001): *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid. Sobre la memòria dels plans urbanístics (de la que la memòria social pot considerar-se una concreció en matèria d'habitatge asequible) vegis per tots: DELGADO BARRIO, Javier (1993): *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, p. 41 y ss., y la jurisprudència del Tribunal Supremo allareculida.



En aquest sentit, la LUC [article 34.3, ja esmentat, o 59.1, lletra h)] i el seu reglament (article 69.3) expliciten el paper de la memòria social com a fonament i justificació de les decisions d'ordenació urbanística referida a les HDP en matèria de "necessitats socials d'accés a l'habitatge", incloent, llavors, l'acreditació de quins requeriments temporals per quines necessitats, de quins col·lectius, en quin volum i amb quina localització territorial són servides per les HDP

4.3.3.3. HABITATGES DOTACIONALS PÚBLICS I DOMINI PÚBLIC. ADQUISICIÓ, TITULARITAT DE LES DOTACIONS I TITULARITAT DEL SERVEI

Els HDP són de titularitat pública (municipal o autonòmica, a través de l'Institut Català del Sòl)²⁹⁰ per a la prestació d'un servei d'interès general: és a dir, es tracta de domini públic (article 33.4 RLUC, exigint "sempre la titularitat pública del sòl ", en el mateix sentit ara article 18.2 de la Llei del dret a l'habitatge), afectat a un servei públic (article 5.1 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre). La seva adquisició s'efectuarà mitjançant expropiació²⁹¹ o cessió gratuïta i obligatòria (article 34.7 LUC, article 33.4 RLUC, precepte que afegeix una remissió a "formes previstes per la legislació sectorial d'habitatge"). L'article 18.3 de la Llei del dret a l'habitatge es refereix a la cessió onerosa per acord amb la propietat, assenyalant en aquest cas que, com a contraprestació de la cessió, s'ha de constituir un dret de superfície o de concessió administrativa a favor de cedent per a construir i explotar els habitatges dotacionals per un termini de cinquanta anys.

D'altra banda, d'acord amb la LUC, sembla que aquests habitatges podrien formar part del patrimoni municipal de sòl i habitatge (article 160.3 LUC).

Ara bé, certament l'existència d'aquest tipus d'allotjament implica una contradicció amb un ús general del domini públic, atès que tals allotjaments suposen, per definició, l'existència d'un aprofitament privatiu, que permet, per cert, disposar de domicili i gaudir del dret constitucional a la intimitat. Per això cal articular mecanismes jurídics que, com veurem, permetin aquest aprofitament privatiu. És cert que, des de la perspectiva demanial i d'acord amb l'esmentada llei, el mecanisme típic seria l'autorització o la concessió (en el seu lloc, i sempre que el temps sigui superior a quatre anys) de domini públic.

Ara bé, la peculiaritat de la prestació a la qual es troben vinculats aquests allotjaments fa raonable pensar que aquí la perspectiva dominant no és tant el domini públic com el servei públic. En altres paraules, que serà més útil i flexible acudir a les categories pròpies del servei públic per articular la disposició sobre aquests allotjaments de fer ús de les pròpies del domini públic. Extrem que es pot fonamentar en l'article 87 de la Llei

²⁹⁰L'article 18.4 de la Llei del dret a l'habitatge assenyalava que aquest organisme pot adquirir béns a títol oneros i pot rebre terrenys per cessió gratuïta directament d'altres administracions públiques per al seu patrimoni propi, els quals s'han de destinar al sistema d'habitatge dotacional públic per construir i explotar habitatges dotacionals.

²⁹¹L'article 18.3 de la Llei assenyalava que quan sigui l'Administració de la Generalitat qui adquireixi per expropiació forçosa i en execució del planejament urbanístic sòls amb destinació al sistema d'habitatge dotacional públic, queden incorporats directament al patrimoni propi de l'Institut Català del Sòl



de patrimoni de les administracions públiques, quan assenyala que la utilització de béns i drets destinats a la prestació d'un servei públic se supedita al que disposen les normes reguladores del servei i només subsidiàriament per la de patrimoni. En aquest sentit cal entendre ara l'article 18.5 de la Llei del dret a l'habitatge, permet la promoció de HDP en règim de lloguer (sotmesa el règim jurídic dels habitatges de protecció oficial, per la qual cosa es pot acollir a les mesures de finançament previstes per aquests habitatges).

4.3.3.4. HABITATGES DOTACIONALS PÚBLICS, APROFITAMENT URBANÍSTIC I ESTÀNDARDS URBANÍSTICS

La LUC assenyala que per a la determinació de l'aprofitament urbanístic no s'han de ponderar l'edificabilitat i els usos dels equipaments públics (article 37.4), entre els quals cal incloure les HDP.

Així mateix, l'article 57.5 LUC exclou les HDP del còmput dels percentatges mínims de reserva de sostre per a la construcció d'habitatges de protecció pública. El sostre dels terrenys dedicats a HDP tampoc computa a l'efecte del càlcul d'aquestes reserves (que no incoporen, les HDP), en el sentit que no és considerat sostre residencial de nova implantació, de manera que els estàndards obligatoris de reserva de sostre per a habitatges de protecció pública no poden aplicar-prenent en consideració la part de sostre residencial de HDP.

El mateix article 57.5 LUC aclareix que el sostre dels terrenys per a HDP no es considera sostre edificable als efectes de determinar les reserves per a zones verdes, espais lliures i equipaments que estableixen els articles 58.1.f, 5 i 7, 65.3 i 5, 70.7 i 8 i 100, és a dir, els estàndards referits a sistemes urbanístics en cas d'aprovació o modificació del planejament urbanístic.

4.3.3.5. LA CONSTRUCCIÓ I GESTIÓ DELS HABITATGES DOTACIONALS PÚBLICS I DEL SEU SUBSÒL: DRET DE SUPERFÍCIE I COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA

En el desplegament de les HDP, això és, la seva construcció i gestió del servei d'interès general que representen, poden utilitzar-se els mecanismes jurídics previstos en el nostre ordenament. Cal tenir aquí present l'article 85 LBRL, i la seva al·lusió i llistat dels modes de gestió directa i indirecta dels serveis públics locals. L'article 18.6 de la Llei del dret a l'habitatge recorda que l'Administració o ens públic titular del sòl pot construir i gestionar directament els habitatges dotacionals públics o pot atorgar un dret de superfície o una concessió administrativa a tercers perquè els construeixin i gestionin.

No obstant això, aquestes indicacions legals no poden considerar-se *numerusclausus*, és a dir, l'ens públic titular del sòl té a la seva disposició una més àmplia panòpia de tècniques jurídiques proveïdes per l'ordenament per poder construir i gestionar aquests habitatges de la manera més eficient, econòmica i eficaç. Així mateix, tot i la dicció legal, la col·laboració amb privats, mitjançant les fórmules que a continuació esmentarem, pot ser per a construir i gestionar-les, o per construir-les només o per gestionar-los tan sols, com és sabut.



Deixant ara de banda les maneres de gestió directa (ja sigui per la pròpia entitat local, mitjançant organisme autònom, entitat pública empresarial local o societat mercantil el capital social pertanyi íntegrament a l'entitat local o a un ens públic de la mateixa), sembla que en aquest àmbit, com ja s'ha apuntat, tindrà especial sentit la col·laboració publicoprivada, articulada mitjançant la gestió indirecta del servei, a través de les diferents formes previstes en l'ordenament jurídic.²⁹²

Pel que fa a la col·laboració publicoprivada en general convé recordar el Dictamen del Comitè de les Regions "Política de l'habitatge i política regional", núm. 68, de 13 i 14 de febrer de 2007:

"1.6. L'establiment de col·laboracions públic-privades (CPP) per explotar les zones abandonades i proporcionar els mitjans per rehabilitar habitatges plurifamiliars en mal estat no només pot canviar l'aparença física d'aquestes propietats, sinó també permetre que els barris resultin llocs més atractius per viure i treballar.

1.16. Sovint, les col·laboracions publicoprivades (CPP) posen l'accent en projectes d'infraestructures públiques com el transport, la gestió de residus i la prestació de serveis. Encara que algunes organitzacions han reconegut el valor de les CPP en la regeneració urbana, aquesta última encara podria desenvolupar-se plenament. Una condició prèvia per a aquest desenvolupament seria la clarificació d'un marc jurídic comunitari de les CCP, ja que en la situació actual encara queden alguns dubtes pel que fa a la definició de in-house, la qualificació de CCP d'algunes operacions mixtes d'habitatge social i la qualificació de CCP institucional d'alguns organismes d'habitatges de protecció oficial.

"1.18. Les CPP poden ajudar no només proporcionant accés a un finançament de capital addicional, sinó també contribuint a trobar les millors solucions per treure a cada participant en la col·laboració del seu paper tradicional de mera part interessada. Les qualificacions complementàries dels socis privats poden aportar una gestió i una simplicitat organitzativa als projectes. Unes organitzacions de la comunitat més flexibles que les estructures municipals formals, properes a xarxes informals i que representin els interessos a llarg termini de la comunitat local poden contribuir a l'eficiència, així com a garantir l'acceptació i el suport del públic. Per tant, els projectes poden executar-se amb més rapidesa i amb una sostenibilitat superior a llarg termini. "

En aquesta línia, s'han de considerar els instruments contractuals possibles a la llum de la legislació de contractes del sector públic. Finalment, cal fer esment també, al costat de la gestió directa i els contractes, de la possibilitat (encara que l'article 18 de la Llei del dret a l'habitatge el converteix en obligatorietat en cas de cessió onerosa dels terrenys per a HDP) d'articular la CPP mitjançant drets de superfície sobre els terrenys per a la construcció i explotació de les HDP. En aquest àmbit cal tenir en compte els articles 53 i 54LS 2015, la LUC (article 171 i concordants del seu reglament), i l'article 564 del títol V del Codi Civil de Catalunya, Llei 5/2006, de 10 de maig.

Encara que alguna sentència sembla negar la possibilitat de constituir drets de superfície en béns de domini públic, a causa del principi constitucional d'inalienabilitat del domini

²⁹²PAREJA, M.; PONCE, J.; GARCÍA, L. (2002): *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, p. 125 y ss.



públic, que impediria l'existència de drets reals limitats gravant als mateixos, excepte els administratius que resulten de les concessions administratives de domini públic, tal interpretació ens sembla forçada, en concedir al principi d'inalienabilitat una vis expansiva excessiva, que rigidifica notablement la gestió dels béns de domini públic encara quan això no sigui necessari per a la seva adequada protecció i per garantir la seva afectació²⁹³.

Per tant, no ha d'haver cap inconvenient derivat del principi d'inalienabilitat per a la constitució de drets de superfície sobre terrenys dedicats a HDP. És més, la Llei del dret a l'habitatge ho exigeix quan s'obtinguin mitjançant cessió onerosa.

Una darrera reflexió ha de dedicar-se al subsòl en el cas de les HDP. En aquest àmbit s'han de tenir en compte l'article 35 LUC que regula la compatibilitat entre sistemes urbanístics públics i qualificacions d'aprofitament privat. Aquest precepte estableix que el planejament urbanístic pot preveure que el subsòl dels sistemes urbanístics de titularitat pública es destini a usos diferents dels atribuïts al sòl, sempre que siguin compatibles amb la funcionalitat del sistema. També, que el planejament urbanístic pot qualificar com a sistema de titularitat pública part de les edificacions existents, de les edificacions de nova construcció o del vol o del subsòl dels immobles, per raó de la necessitat d'implantació d'equipaments comunitaris, com també per a facilitar l'accés dels vianants als sistemes viari i d'espais lliures. Aquestes previsions poden facilitar el procés de generació de les HDP i l'articulació de col·laboracions públic-privat per a la seva construcció i gestió.

²⁹³A la doctrina, critica aquesta interpretació maximalista del principi d'inalienabilitat del domini públic CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2003): *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Lex Nova, Valladolid, p. 161 y ss.



4.3.4.-DRETS DE TANTEIG I RETRACTE I HABITATGE ASSEQUIBLE.

La llei catalana del dret a l'habitatge va regular el paper d'aquestes tècniques en relació amb l'habitatge assequible. Com és sabut, es tracta de drets reals d'adquisició preferent, limitatius del dret de propietat (així, STC 217/1999), que poden ser emprats per les Administracions en diversos àmbits (per exemple el patrimoni històric-artístic, STC 102/1995), entre ells l'urbanístic (a Catalunya, Decret Legislatiu 1/2010, arts. 172 i ss).

La LDHC els preveu amb finalitats més àmplies i diferents a les urbanístiques en el seu art. 15 (no modificat en 2011) i el Consell Consultiu en el seu dictamen sobre el projecte de llei ja citat va considerar tal regulació perfectament ajustada a la Constitució i l'EAC²⁹⁴.

Sobre aquesta regulació general incideix ara el Decret Llei 1/2015, modificant l'art. 15 LDHC i establint una regulació complementària, amb l'objectiu de mobilitzar un tipus determinat d'habitatges buits i ho fa des de tres perspectives diferents, de les quals aquí només considerarem una²⁹⁵.

Pel que es refereix al tipus d'habitatges, es tracta d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària i que es trobin buides. El Preàmbul descarta, no obstant això, l'actuació sobre habitatges buits “situats en àmbits territorials d'escassa densitat i demanda residencial, i allunyats del que podríem considerar conurbacions metropolitanes”, que considera que continuaran buides “p er molts anys” i “en una situació que farà difícil que compleixin la funció social per la qual van ser construïdes”.

Centrada la norma, doncs, en habitatges de nova construcció buits situats en municipis amb demanda residencial forta i acreditada “provinents d'execucions hipotecàries” que es troben “disperses al territori, però moltes vegades concentrades en barris en dificultats de cohesió social”, justifica la seva urgència en dues raons: el fet que entitats financeres i societats vinculades hagin començat a vendre-les a fons d'inversió internacionals, la qual cosa es considera una “greu afectació del mercat” i una “nova dinàmica especulativa” i la no execució d'obres d'adequació a l'habitabilitat vigent per part d'entitats financeres i de la SAREB en pisos que mantenen buits, perquè “en aquests moments *la posició de les grans forquilles d'habitatge és la de no executar aquestes obres* (sic.), fet que genera un increment exponencial del problema quan aquestes forquilles van adquirint més i més habitatges”.

²⁹⁴Una anàlisi de l'art. 15 LDHC a PONCE SOLÉ, J., “Planificación territorial y programación en materia de vivienda”, en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÁS, D. (Coords.), *El derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Marcial Pons, 2008, pp. 287 y ss.,

²⁹⁵Una anàlisi més àmplia de la llei, per exemple a PONCE, J., “Las vivienda vacías y el Decreto Ley catalán 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria”, *BlogTransjus*, disponible a: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/04/09/las-vivienda-vacias-y-el-decreto-ley-catalan-12015-de-24-de-marzo-de-medidas-extraordinarias-y-urgentes-para-la-movilizacion-de-viviendas-provinientes-de-procesos-de-ejecucion-hipotecaria/>



El Decret Llei 1/2015 afegeix un paràgraf a l'apartat segon de l'art. 15 LDHC esmentat, necessari davant la falta d'aprovació del Pla Territorial d'Habitatge, que segons la LDHC hauria d'haver-se aprovat fa 7 (set) anys (DA 1^a), acceptant que la delimitació de les àrees pugui ser la de les àrees de demanda residencial forta i acreditades previstes ara, mancant aquest pla, a l'Annex del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge (d'acord amb la DA 7^a). Aquest art. 15 es completa amb una nova regulació continguda en l'art. 2 del Decret Llei, la qual:

-Defineix directament àrees de tanteig i retracte, afectant a tots els municipis inclosos en l'Annex del Decret de 2014 citat²⁹⁶ i als habitatges buits d'entitats financeres adquirides *després* de l'entrada en vigor de la LDHC .

-Fa aplicable els arts. 87 a 91 de la LDHC (pensats en principi només per a habitatges qualificats com protegides) als habitatges buits d'entitats financeres, a les quals també s'aplicaran els arts. 134 a 136, que estableixen una sèrie d'obligacions jurídiques a notaris i registradors de la propietat²⁹⁷

-Estableix una sèrie de particularitats relatives a aquest tipus d'habitatges: quines entitats del sector públic poden exercir tals drets, en favor de qui (precisant la possibilitat de beneficiar a tercers, ja prevista en l'art. 15.4 i 87.3 LDHC i d'establir reserves en els immobles per a habitatge assequible, d'acord amb el 15.5), a qui ha de comunicar-se la transacció (Agència Catalana de l'Habitatge), quines obligacions té el titular (mostrar l'habitatge a l'Administració) i en quins casos ha de prioritzar-se l'exercici d'aquests drets (per lloc, “barris subjectes a una especial degradació”, per estat de l'habitatge, “bon estat de conservació”, per preu, “inferior al del mercat” i per adquisició per les entitats bancàries d'habitatges de persones físiques (art. 2).

En tot cas, en procedir a la delimitació legal directa d'àrees de tanteig i retracte, el Decret Llei 1/2005 el que sí fa és imposar per descomptat una sèrie d'obligacions jurídiques de comunicació a entitats financeres i de comprovació a notaris i registradors en el cas de transaccions que tinguin lloc en els 72 municipis al·ludits.

²⁹⁶Que són 72:

Badalona Banyoles Barberà del Vallès Barcelona Bisbal d'Empordà, la Blanes Calella Cambrils la Canonja Canovelles Castellar del Vallès Castelldefels Castelló d'Empúries Cerdanyola del Vallès Cornellà de Llobregat el Masnou el Prat de Llobregat Esplugues de Llobregat Figueres Franqueses del Vallès, els Gavà Girona Granollers l'Hospitalet de Llobregat Igualada Lleida Lloret de Mar Manlleu Manresa Martorell Mataró Mollet del Vallès Montcada i Reixac Montgat Montmeló Montornès del Vallès Olesa de Montserrat Olot Palafrugell Parets del Vallès Pineda de Mar Reus Ripollet Roses Rubí Sabadell Salou Salt Sant Adrià de Besòs Sant Andreu de la Barca Sant Boi de Llobregat Sant Cugat del Vallès Sant Feliu de Guíxols Sant Feliu de Llobregat Sant Joan Despí Sant Just Desvern Sant Pere de Ribes Sant Quirze del Vallès Sant Vicenç dels Horts Santa Coloma de Gramenet Santa Perpètua de Mogoda Sitges Tarragona Terrassa Tortosa Valls Vic Viladecans Vilafranca del Penedès Vilanova i la Geltrú Vilassar de Mar Vila-seca.

²⁹⁷Una anàlisi de tots aquests preceptes a SERRANO, A., “Àmbito de la col·laboració notarial y registral”, a PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D., *El derecho a la vivienda en el siglo XXI...*, op.cit., pp. 775 i ss.



Cal efectuar aquí almenys dues reflexions. D'una banda, que malgrat l'art. 15.1 de la LDHC, que estableix la *competència municipal* per delimitar les àrees de tanteig i retracte, aquest Decret Llei fixa directament les mateixes i assumeix la gestió de tot el procés. Caldria plantejar si estariem davant una vulneració de l'autonomia municipal garantida per l'ordenament jurídic o, alternativament, enfront d'un supòsit d'inactivitat municipal previst en l'art. 15.7 LDHC que permet la subrogació autonòmica (suposat no al·ludit, per cert, en el Preàmbul del Decret Llei).

D'altra banda, cal tenir en compte que existint des de fa temps tals drets en el nostre ordenament, nul ús se n'ha fet fins ara, entre altres raons per la no prioritització de recursos públics a aquesta fi.

Ha de tenir-se en compte que en altres ordenaments jurídics propers com el francès aquests drets són d'utilització corrent en l'àmbit urbanístic i de l'habitatge. Un exemple ho tenim en el pla de l'alcaldia de París de finals de 2014 per detenir el procés de *gentrificació* (anglicisme que expressa la idea d'expulsió pel mercat dels residents d'una zona urbana rehabilitada i la seva substitució per classes més pudentes o *gentry*²⁹⁸) i promoure la *mixité sociale* (principi jurídic urbanístic francès, previst en la legislació urbanística gala i també, per cert, en l'espanyola i catalana²⁹⁹, que dona lloc a l'ús de diverses tècniques jurídiques a nivell internacional, per la qual cosa la perspectiva comparada esdevé de gran interès)³⁰⁰.

Aquest pla en vigor aprovat per l'Ajuntament parisenc³⁰¹, afecta predominantment a barris antigament obrers del nord i est de París -actualment en procés de reconversió urbana i social-, s'aplicarà en vuit districtes (*arrondissements*) de la capital (2°, 10°, 11°, 12°, 15°, 17°, 18° i 20°), i els edificis escollits responen a tres criteris: tipus de condominis, percentatge de dèficit d'habitatges socials a l'àrea i edificis on almenys existeixi un 15% de demanda d'habitatge social. Es troben afectats més de 8.000 pisos inclosos en 257 adreces³⁰².

²⁹⁸Per tots, GRUPO ADUAR, Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio, Ariel, Barcelona, 2000, pág. 174

²⁹⁹Sobre la barreja social com a principi jurídic a Espanya i Catalunya, pot consultar-se: PONCE SOLÉ, J., "Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de Barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, 2013, pp. 11-70. Disponible a:

http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Ar eas/03_Revista_Aragonesa_Formacion/01%20Juli%20Ponce.pdf

³⁰⁰Pot consultar-se, PONCE SOLÉ, J., "Affordable Housing and Social Mix: Comparative Approach", *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, Vol. 2, No. 1, February 2010, 31-41.

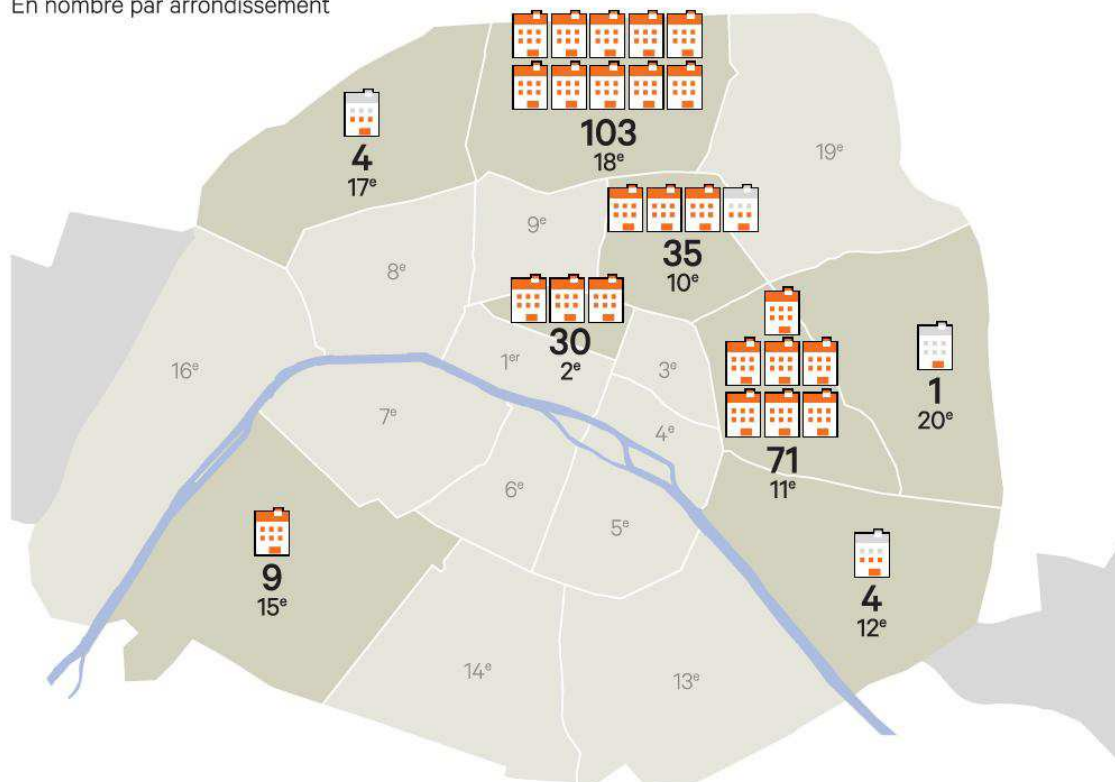
³⁰¹La informació sobre el mateix, en francès, en el periòdic *Els Echos* de 18 de febrer de 2014: <http://patrimoine.lesechos.fr/patrimoine/immobilier/0204026369085-votre-logement-peut-il-etre-preempte-la-liste-des-adresses-visees-a-paris-1076436.php>. En espanyol, un resum del mateix a:

Nicolás València. "París anuncia mesures radicals per detenir la gentrificació" 05 Jan 2015. Plataforma Arquitectura. Accedit el 10 Abr 2015. <http://www.plataformaarquitectura.cl/cl/759328/paris-anuncia-medidas-radicales-para-detener-gentrificacion>

³⁰²Consultables en el periòdic *Els Echos* citat en nota anterior.

Préemption à Paris : 257 adresses ciblées en priorité

En nombre par arrondissement



«LES ÉCHOS» / SOURCE : MAIRIE DE PARIS

Ara bé, encara que existeix un paral·lelisme entre tots dos mecanismes jurídics a França i Espanya, s'oblida de vegades un aspecte crucial del sistema francès: l'Administració no té per què acceptar el preu de venda, podent acudir, si ho considera excessiu, a la intervenció de la jurisdicció competent en matèria expropiatòria, la qual fixarà el preu (no es tracta d'una indemnització) vinculant. És habitual el pagament per l'Administració francesa d'entre un 15 i un 20% menys del preu del mercat. Naturalment, aquest petit detall jurídic condiona l'eficàcia de la institució i el seu ús al servei de polítiques públiques actives de protecció d'una sèrie d'interessos generals, inclòs la generació d'habitatge assequible no segregada³⁰³.

Suposarà llavors aquest nou Decret Llei català un canvi d'orientació pressupostària també? Gens es diu en el Preàmbul del mateix ni gens es recull en el seu articulat sobre finançament d'aquest mecanisme.

³⁰³Com informa el periòdic francès *Els Echos*: "La commune peut fixer le prix qu'elle souhaite. S'il correspond à vos conditions, la transaction est conclue. A défaut d'accord, le prix sera fixé par le juge de l'expropriation. « Nous préemptons en général au prix proposé par l'acheteur, assure toutefois Ian Brossat. Ils'agit de protéger le locataire sans léser le propriétaire. » Mais, dans la plupart des cas, dénonçant des professionnels, dont certains ont expérimenté à titre personnel le DPU, le prix proposé par la commune est indécent, inférieur de 15 à 20 % à celui de la vente".

Sobre el sistema francès, pot consultar-se MORAND-DEVILLER, Jacqueline (2006): *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7a edició, p. 70-77.



Si la resposta a la pregunta efectuada fora negativa, podem predir llavors la sort de la regulació a la vista dels antecedents existents³⁰⁴. Llevat que es trobi alguna alternativa per vincular les inversions públiques fetes en àrees on es consideri interessant exercir el tanteig i retracte en el futur.

En aquesta línia de raonament, que es considera que caldria explorar amb més detall, els ajuts municipals que s'atorguin per a la rehabilitació i renovació podrien ser vinculats, en lloc de ser tornats, a formar part del preu futur a pagar en cas d'exercir el dret de tanteig i retracte. Aquesta vinculació es podria reforçar amb la utilització de la figura, poc utilitzada fins ara, dels *convenis de rehabilitació* previstos en la llei catalana d'habitatge i la regulació dels quals obra la porta a incloure pactes explícits en aquest sentit al realitzar el que es podria anomenar *microcirurgia urbana*³⁰⁵.

³⁰⁴Aprovat ja el Decret Llei, es dona notícia de la signatura d'un conveni, els extrems del qual desconeixem, pel qual es dedicarien 2,5 milions d'euros en un únic municipi per aconseguir habitatges mitjançant el mecanisme descrit. Vegeu: <http://www.agenciahabitatge.cat/wps/wcm/connect/38cb9c8047d4da5e9eb6ffc34d8070df/np+Ag%C3%A8ncia-Salt.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=38cb9c8047d4dóna5i9eb6ffc34d8070df>

³⁰⁵«Article 39 Convenis de rehabilitació

1. Les mesures d'intervenció administrativa dirigides al compliment del deure de conservació i rehabilitació, i també les declaracions d'àrees de conservació i rehabilitació a què fa referència l'article 36, poden donar lloc a un conveni de rehabilitació entre l'Administració i les persones interessades en el procediment.
2. El conveni de rehabilitació ha d'incloure el programa d'actuacions de conservació i rehabilitació que s'han d'executar, especificant si són subvencionades o a fons perdut, i les obligacions concretes que assumeix cadascuna de les parts. En tot cas, el propietari o propietària s'ha de comprometre a executar immediatament les obres dirigides a garantir les condicions bàsiques de seguretat.
3. Els plans de rehabilitació d'habitatges que aprovi el Govern han d'establir una línia específica d'ajuts per a atendre els convenis de rehabilitació.
4. Els ajuts que comprometi l'Administració poden comportar que l'immoble o una part d'aquest es destini a habitatge amb protecció oficial. També es poden fixar mecanismes de recuperació dels ajuts per al cas en què es produeixi una transmissió onerosa de l'immoble, d'acord amb el que estableixin els plans de rehabilitació.
5. Els continguts del conveni de rehabilitació han d'ésser una condició especial de la llicència d'obres corresponent.
6. El conveni de rehabilitació pot contenir una clàusula de subjecció al dret de tanteig i retracte de les transmissions que es produeixin després d'haver-se subscrit, si no s'ha delimitat prèviament una àrea amb aquests efectes.
7. L'incompliment del conveni de rehabilitació dona lloc a la seva resolució i pot comportar la prohibició temporal de l'ús residencial, multes coercitives, l'execució subsidiària a càrrec dels obligats i la inscripció en el Registre Municipal de Solars sense Edificar. La resolució del conveni no deixa sense efectes, en cap cas, la destinació dels habitatges amb protecció oficial previstos.
8. Els pactes amb transcendència real s'han d'inscriure en el Registre de la Propietat.”



4.3.5. FLEXIBILITZACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC EN EL SÒL URBÀ CONSOLIDAT PER PERMETRE DESPLEGAR POLÍTIQUES D'HABITATGE I AMB LA FINALITAT D'INCREMENTAR L'HABITATGE ASSEQUIBLE.

4.3.5.1. PROJECCIÓ DE LA QÜESTIÓ SOBRE EL SÒL URBÀ CONSOLIDAT I EL SÒL URBÀ NO CONSOLIDAT.

Aquest aspecte cal projectar-lo de manera diferenciada sobre el sòl urbà consolidat i el sòl urbà no consolidat. Té especial interès en el sòl urbà consolidat. En el sòl urbà no consolidat, el planejament preveu operacions de transformació urbanística³⁰⁶, les quals per la seva definició legal, la reserva de sòl per habitatge protegit que hi han d'establir-s'hi i els deures que comporten de cessió d'aprofitament i de sòl per a sistemes i dotacions, permeten incorporar en la seva configuració les exigències derivades de les polítiques d'habitatge assequible que es configuren en el Pla d'habitatge 2016-2026 de la Ciutat de Barcelona³⁰⁷.

L'examen de la transformació urbanística³⁰⁸ de qualsevol ciutat permet observar que aquesta transformació:

-bé es realitza per substitució de realitats urbanes (així per exemple antics barris industrials, residencials de baixa densitat o infradotats de tota mena d'infraestructures i dotacions, substituïts per nous barris residencials de alta densitat o de serveis i oficines) o per substitució de concrets immobles singulars als que s'atribueix un increment d'aprofitament;

³⁰⁶A la legislació urbanística catalana només hi ha dos supòsits que tot i ser qualificats pel planejament general com a sòl urbà no consolidat no constitueixen operacions de transformació urbanística i els propietaris només estan obligats a cedir sòl (ni equidistribueixen ni cedeixen aprofitament). Són el sòl urbà subjectes únicament a cessió obligatòria gratuïta de vitalitat per adquirir la condició de solar, i les actuacions d'abast limitat per a l'ajust, l'ampliació o la millora de la vitalitat dels espais lliures en sòl urbà.

³⁰⁷Veure articles 7 apartats 1 i 2 i 18 apartats 1 i 2 LS 2015, i els articles 43, 44, 57 apartats 3, 4, 5 i 6, 58 apartat 5 i 70 LURB Cat.

³⁰⁸No volem limitar el concepte de transformació urbanística al de creixement urbà. En aquest sentit assenyalàvem "La renovació urbana debe conllevar la transformación sostenible de la ciudad. Debe destacarse el hecho que la ciudad es una realidad viva en una situación permanente de cambio (de ocupación, de actividad, de relación con el resto de la ciudad). Hay partes de la ciudad que no son objeto de sustitución sistemática, como consecuencia de la materialización de una ordenación urbanística alternativa a la existente. Cuando esa parte de la ciudad se rehabilita o mejora, no necesariamente mediante una sustitución de los inmuebles, y aun cuando no lo hace físicamente, sigue transformándose, en el sentido que: - crece o mengua la actividad económica y las oportunidades para la población que reside; - se potencia el multifuncionalismo o la diversificación de usos; - se modifica o se mantiene la estructura social; - se potencia la mixtificación o la concentración por motivos económicos, étnicos, culturales o raciales; y - se mejoran o se degradan los espacios públicos, los equipamientos y las unidades inmobiliarias con destino comercial, industrial y residencial."

SIBINA TOMÁS Domènec: "La renovació urbana (Del diccionari català-valencià-balear, la acceptació de renovació "Fer reviure, donar nou vigor o vitalitat", no la de "donar estat o aspecte de nou, fer semblar nou"), *Anuario del Gobierno Local*, 2007, pàgina 210, disponible a: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/556/207-286%20SIBINA.pdf?sequence=1>



-bé es realitza per la millora o substitució successiva dels immobles existents, dels usos que s'hi realitzen o de les persones que els ocupen.

Aquesta darrera realitat engloba el que tècnicament constitueix el sòl urbà consolidat i on vol dur a terme la Ajuntament polítiques d'habitatge assequible que, en ocasions el planejament general vigent impedeix o dificulta.

4.3.5.2.EL ROL DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC EN EL SÒL URBÀ CONSOLIDAT EN EL QUE ES VOLEN IMPULSAR LES POLÍTIQUES D'HABITATGE.

El sòl urbà consolidat, aquella part de la ciutat que ja existeix en la que l'estructura d'urbanització no s'altera i l'aprofitament no es modifica pel planejament general vigent, és la part de la ciutat consolidada en la qual les mancances, insuficiències i dèficits de sistemes o d'habitatges socials no es financen amb càrrec a "obligacions" imposades a qui "promou l'edificació, reedificació o rehabilitació" dels immobles privats, excepte la relativa a completar la urbanització prevista pel planejament. No hi ha previst en el nostre ordenament en aquesta classe de sòl ni cessió de sol per a sistemes i dotacions, ni cessió d'aprofitament per incorporar-lo al patrimoni públic de sòl. La obligació que el planejament hi estableixi reserva de sòl per habitatges amb protecció pública, era prevista a l'article 17.4 LDHC, derogat per la Llei 9/2011.

L'establiment de reserves per habitatge protegit en el sòl urbà consolidat, no està exclosa per l'ordenament jurídic vigent (el que no hi ha és una habilitació legal expressa i general que obligui que el planejament general prevegi reserves de sòl per a habitatge protegit en el sòl urbà consolidat).L'article 17.4 LDHC permet en qualsevol classe de sòl la possibilitat d'establir la qualificació urbanística d'ús residencial que es destini totalment o parcialment a habitatge amb protecció oficial, tant en el cas de noves construccions com en el de gran rehabilitació dels edificis existents urbà consolidat que s'hagin concretat prèviament a l'aprovació del pla.

El sòl urbà consolidat es transforma –canvia la seva estructura arquitectònica, els sistemes de dotacions de l'entorn, l'estructura social. l'activitat econòmica etc. -, sense que el planejament urbanístic vigent atribueixi increments de l'aprofitament urbanístic. Això fa que la construcció dogmàtica estatutària del dret de propietat ratificada a la LS 2008 i ara a la LS 2015 –article 11 apartats 1 i 2-³⁰⁹-, tot i ser aplicable, sigui molt menys rellevant des de la perspectiva de la capacitat d'incidir en la transformació de la ciutat (l'aprofitament urbanístic ja està per norma general patrimonialitzat). El

³⁰⁹La construcció dogmàtica estatutària del dret de propietat (que com assenyala BOQUERA té la seva primera formulació a Espanya el 1958 a la conferència de GARCÍA DE ENTERRÍA “La ley del suelo y el futuro del urbanismo”) és dominant en la doctrina administrativa i no ha estat rebutjada pel Tribunal Constitucional en les STC 61/1997 i 164/2001s, encara que hagi merescut crítiques, per una part de la doctrina constitucional, administrativa i civil. La teoria estatutària sosté que el dret a edificar no forma part del contingut normal o essencial del dret de propietat, que l'urbanisme és una funció pública i que la funció social de la propietat permet establir al planejament urbanístic el contingut positiu de dret d'ús i edificació. Es produeix una esquerda entre facultats d'ús (la delimitació és una funció pública) i de disposició que no són l'objecte del dret urbanístic, excepte en relació a les normes urbanístiques que es configuren com de dret necessari en l'exercici de les facultats de disposició.



planejament urbanístic (l'instrument paradigmàtic de la configuració del *iusedificandi*), té un rol també menys rellevant en el sòl urbà consolidat: el planejament ratifica i consolida l'aprofitament i l'estructura urbanística existent, el qual aprofitament *habitualment ja ha estat patrimonialitzat* o ha pogut ser patrimonialitzat pels propietaris.

El planejament derivat més rellevant és el que ordena o reordena els usos -en són exemples els plans d'usos de l'Ajuntament de Barcelona als que ens hem referit i als que ens hi tornarem a referir en aquets document, o els establerts per altres municipis³¹⁰. No hi ha però, ni en el planejament general ni en el planejament derivat una atribució *ex novo* d'aprofitaments urbanístics que incrementin el ja patrimonialitzat o el susceptible de ser-ho.

La transformació de les ciutats consolidades i del sòl urbà consolidat pels processos de «gentrificació»³¹¹ (terme encunyat per GLASS³¹² que fa referència al procés de renovació i reconstrucció de barris que s'impulsa i s'acompanya per la nova ocupació de les zones deteriorades per persones de classe mitjana o benestant, que desplaça als residents més pobres), i per la intensificació d'usos terciaris o turístics; és produeix a Catalunya i a Barcelona amb singularitats tècniques des de la perspectiva urbanística, però sobretot condicionada per l'increment progressiu (de manera quasi exponencial la darrera dècada) de l'activitat del sector turístic i per la generalització de la propietat horitzontal.

El que és especialment rellevant és que en aquest casos l'increment de valor que dona impuls al procés de renovació urbana de concrets àmbits de la ciutat mitjançant la «gentrificació» o intensificació dels usos terciaris o turístics no resulta del fet que el nou planejament urbanístic incrementa l'aprofitament, sinó del fet que la nova activitat

³¹⁰És el cas de Sabadell, que va establir un termini específic per cessar l'ús de les discoteques existents al sector de la zona Hermètica:

<http://ptop.gencat.net/rpucportal/AppJava/cercaExpedient.do?reqCode=veureDocument&codintExp=255105&fromPage=load>

http://www.ara.cat/societat/empresaris-Zona-Hermetica-Sabadell-TS_0_1300670167.html

<http://www.vilaweb.cat/noticies/sabadell-expedientara-els-locales-de-la-zona-hermetica-que-mantinguin-lactivitat-al-juny-incomplint-el-pla-dusos/?f=rel>

311. NEIL SMITH defineix la «gentrification» de la manera següent: «Des de la dècada del 1970 fins a principis del segle XXI s'ha desenvolupat un nou tipus d'urbanisme en què l'ennobliment és la dimensió principal. Es basa en un principi que considera l'ennobliment un procés diferenciat: D'un en un, molts dels barris obrers de Londres han estat envaïts per la classe mitjana-alta i baixa. Cavallerisses i casetes modestes i degradades -de dues habitacions a la planta baixa i dues a la planta alta- s'han transformat, en acabar els contractes d'arrendament, en residències luxoses. Cases victorians més grans, que s'havien anat degradant i s'utilitzaven com a albergs o eren habitades per diverses persones, s'han tornat a modernitzar (...) Quan el procés d'ennobliment comença en un districte, avança ràpidament fins que desplaça tots o la majoria dels seus estadants de classe treballadora i canvia el caràcter social del districte». (GLASS, R. *London: Aspects of Change*. Centre for UrbanStudiesandMacGibbonandKee, 1964). NEIL SMITH. «GentrificationGeneralized: From Local Anomaly to Urban «Regeneration» as Global UrbanStrategy». iSHER, M. i DOWNY, G. (eds.): *Frontiers of Capital: EthnographicReflections on the New Economy*, 2006. Traduïda al català amb permís de l'autor com «La generalització de l'ennobliment: de l'anomalia local a la «regeneració urbana» com a estratègia global urbana» a «Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris» Col·lecció EstudisSèrie Territori, 5, Diputació de Barcelona 2008.

312. GLASS, R «*London: Aspects of change*». Centre for UrbanStudiesandMacGibbonandKee, 1964.



econòmica i el canvi progressiu de la classe social que hi viu genera *per se* plusvàlua immobiliària. Per reequilibrar la força del mercat i garantir un desenvolupament urbanístic sostenible, és molt important inserir en aquest teixit urbà consolidat ús residencial assequible i utilitzar totes les possibilitats que la modificació del planejament ofereixi per fer-ho possible

Aquest és el marc en el qual s'ha de ponderar la necessitat i la possibilitat de "flexibilitzar" el planejament, per aconseguir algun dels objectius i fer possible concretes actuacions previstes en el futur Pla d'habitatge 2016-2026 de la Ciutat de Barcelona.

4.3.5.3.- EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC EN EL SÒL URBÀ CONSOLIDAT NO PREVEU OPERACIONS DE TRANSFORMACIÓ URBANÍSTICA – REGULA LES ACTUACIONS EDIFICATÒRIES-

El planejament urbanístic en el sòl urbà consolidat no preveu operacions de transformació urbanística –regula les actuacions edificatòries-, i l'ordenació més rellevant que realitza, com hem assenyalat, és la progressiva adaptació dels usos previstos.

En terminologia de la legislació estatal del sòl, el sòl urbà consolidat és aquella part del sòl urbanitzat (que es correspon amb el sòl urbà que preveu la legislació urbanística), en la que el planejament urbanístic no preveu:

-ni operacions de transformació urbanística d'urbanització que tinguin per objecte reformar o renovar la urbanització d'un àmbit de sòl urbanitzat (article 7.1 a) 2 LS 2015).

-ni operacions de transformació urbanística de dotació, considerant com a tals les que tinguin per objecte incrementar les dotacions públiques d'un àmbit de sòl urbanitzat per reajustar la seva proporció amb la major edificabilitat o densitat o amb els nous usos assignats en l'ordenació urbanística a una o més parcel·les de l'àmbit i no requereixin la reforma o renovació de la urbanització d'aquest (article 7.1 b) LS 2015).

En els àmbits de sòl urbà consolidat el planejament derivat ni incrementa l'edificabilitat ni preveu una ordenació alternativa sinó que habitualment de manera progressiva reordena els usos. Un exemple paradigmàtic és el Pla d'Usos de Ciutat Vella modificat mitjançant l'acord data 24 de juliol de 2013 -publicat al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona el dia 16 de setembre de 2013- del Ple del Consell Municipal de l'Ajuntament o el Pla Especial de Regulació d'Allotjaments Turístics –PEUAT-.

En el sòl urbà consolidat es duen a terme actuacions edificatòries de nova edificació i de substitució de l'edificació existent i actuacions edificatòries de rehabilitació entenent per tals la realització de les obres i treballs de manteniment o intervenció en els edificis existents, les seves instal·lacions i espais comuns, en els termes disposats per la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'Ordenació de l'Edificació (article 7.2 LS. 2015).

Les actuacions edificatòries de nova edificació i de substitució de l'edificació existent i les de rehabilitació promogudes per la propietat, tal com estableix l'article 41 LURCat,



es poden realitzar d'acord amb les determinacions del planejament urbanístic i mitjançant l'atorgament de la llicència d'edificació corresponent, si la parcel·la - unitat de sòl, que té atribuïda edificabilitat i ús o només ús urbanístic independent.- assoleix la condició de solar (per la qual cosa els propietaris només han d'acabar o completar a llur càrrec la urbanització necessària perquè els terrenys assoleixin aquesta condició).

L'atorgament de la llicència no resta condicionada pel compliment de deures de cessió d'aprofitament o de cessió de sòl.

En les actuacions edificatòries de rehabilitació imposades per l'Ajuntament, en procediments iniciats d'ofici o instància de part, a banda dels anteriors requisits, els propietaris tenen el deure de participar en la seva execució en el règim de distribució de beneficis i càrregues, quan sigui procedent, o de distribució, entre tots els afectats, dels costos derivats de l'execució i dels beneficis imputables a aquesta, incloent-hi els ajuts públics i tots els que permetin generar algun tipus d'ingrés vinculat a l'operació. El nou marc legal establert a partir de la Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, incorporada parcialment a la LS 2015, obre les vies interpretatives que permeten argumentar la viabilitat del que anomenem flexibilització del planejament, per fer possible concretes actuacions previstes en el futur Pla d'habitatge 2016-2026 de la Ciutat de Barcelona, com a continuació argumentarem.

4.3.5.4.- EL PLA D'HABITATGE DE LA CIUTAT DE BARCELONA POT SERVIR DE COBERTURA PER FONAMENTAR LA MODIFICACIÓ EL PLANEJAMENT GENERAL PER ADEQUAR-LO A LES NECESSITATS D'HABITATGE ASSEQUIBLE.

L'ordenament legal preveu supòsits en els quals cal la modificació del planejament vigent en el sòl urbà consolidat, els quals supòsits permeten argumentar que les previsions del pla d'habitatge de la ciutat de Barcelona, poden servir de cobertura per modificar el planejament general per adequar-lo a les necessitats d'habitatge assequible o que es prevegi planejament derivat que ho possibiliti.

La Gerència d'Habitatge ha constatat que el planejament vigent al sòl urbà consolidat, a voltes no permet dur a terme actuacions que afavoririen el dret a l'habitatge en un sentit ampli –tant en la vessant de l'ús residencial individual com la pròpia del dret a la ciutat. Això obliga a plantejar-se la possibilitat legal de modificar planejament general vigent o que aquest prevegi planejament derivat que ho possibiliti.

La LS 2015 -en incorporar parcialment la Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes- i la pròpia LURbCat, ja ens indica supòsits de fet que el legislador ha identificat que exigeixen modificacions del planejament general en el sòl urbà consolidat o l'aprovació de planejament derivat. Modificacions puntuals o planejament derivat que no cal que estableixin necessàriament operacions de transformació urbanística de dotació– les quals alteren substancialment el règim de drets i deures de propietaris i promotors i són característiques del sòl urbà no consolidat.³¹³.

³¹³La definició d'aquestes operacions és "(...) las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la



A) Primer cal examinar el fonament general i estructural de la modificació del planejament per adequar-lo a les necessitats d'habitatge:

- El nostre ordenament preveu com a criteri bàsic que l'ordenació urbanística de la ciutat consolidada, garanteixi el desenvolupament urbanístic sostenible (articles 3 i 20 LS 2015 i 3 LUrbCat³¹⁴). Aquesta és una prescripció molt rellevant en la

mayoredificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito” (article 7LS 2015). Per tant en la mesura que es pugui justificar que l'ordenament no exigeix incrementar les dotacions públiques en incrementar l'edificabilitat, la densitat o l'ús residencial no es tracta d'una actuació de transformació urbanística de dotació.

³¹⁴Els apartats 3 i 4 de l'article 3 LS 2015 intitulat “Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” estableixen:

3. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con *los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional*. En particular:

a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.

d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.

e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.

f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

g) *Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.*

h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.

j) Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.

k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.



determinació del contingut del planejament urbanístic. El desenvolupament urbanístic sostenible ha de garantir que el planejament urbanístic estableixi un model de ciutat i un marc concret d'ordenació dels usos i la edificabilitat de la ciutat, que faci possible que el creixement econòmic i que l'activitat econòmica sigui compatible amb la cohesió social i amb el respecte i protecció del medi ambient urbà.

- Els llargs períodes de vigència del planejament general es contraposen amb el canvis progressius i sobtats socials i mediambientals de fet i normatius, els quals poden justificar la modificació puntual del planejament general per aconseguir entre d'altres els objectius de les polítiques d'habitatge que l'Ajuntament de Barcelona determini en el Pla d'Habitatge que vol impulsar. Aquests objectius també poden justificar que el planejament general sigui modificat per tal que estableixi els criteris per desplegar planejament derivat, que permeti realitzar adaptacions dels paràmetres urbanístics per fer possible concretes necessitats que s'estableixin en les polítiques d'habitatge (L'apartat 4 de l'article 3 LS 2015 finalitza establint “*El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.*”)
- Les modificacions del planejament general sempre han de ser coherents amb els criteris preestablerts respecte a l'estructura general i orgànica, el model d'ordenació i la classificació del sòl (que configuren el límit entre revisió i

l) Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

L'article 20 LS 2015 estableix com a criteri bàsic de la utilització del sòl que les administracions públiques, i en particular les competents en matèria d'ordenació territorial i urbanística, han d'atendre, en l'ordenació que facin dels usos del sòl, als principis d'accessibilitat universal, d'igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes, de mobilitat, d'eficiència energètica, de garantia de subministrament d'aigua, de prevenció de riscos naturals i d'accidents greus, de prevenció i protecció contra la contaminació i limitació de les seves conseqüències per a la salut o el medi ambient.(article 20 LS 2015)

L'article 2 LURbCat estableix que les polítiques públiques relatives a la regulació, l'ordenació, l'ocupació, la transformació i l'ús del sòl tenen com a finalitat comuna l'ús d'aquest recurs conforme a l'interès general i segons el principi de desenvolupament sostenible, sense perjudici de les finalitats específiques que li atribueixen les Lleis.

Així aquestes polítiques han de propiciar l'ús racional dels recursos naturals harmonitzant els requeriments de l'economia, l'ocupació, la cohesió social, la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes, la salut i la seguretat de les persones i la protecció del medi ambient, contribuint a la prevenció i a la reducció de la contaminació. El principi de desenvolupament urbanístic sostenible es regula a l'article 3 LURbCat



modificació del planejament), i disposen d'una regulació específica detallada (articles 95 a 100 LURbCat) . El que cal acreditar és que les polítiques d'habitatge que l'Ajuntament de Barcelona determina en el Pla d'Habitatge que vol impulsar, són causa suficient per promoure concretes modificacions del planejament general que, com no pot ser d'altra manera, s'hauran d'adequar a les previsions legals. I també que poden donar cobertura a una modificació del planejament general que habiliti al planejament derivat per preveure concretes determinacions que afavoreixin l'increment de l'habitatge assequible o afavoreixen la materialització del dret a 'habitatge, en els àmbits concrets en els que s'actua.

B) *En segon lloc, cal examinar els supòsits concrets previstos a l'ordenament vigent que habiliten per realitzar modificacions puntuals del planejament general en el sòl urbà consolidat, les quals no han de preveure necessàriament actuacions de transformació urbanística:*

a) Zones amb fortes deficiències des del punt de vista dels requisits bàsics de l'edificació i amb forta presència d'infrahabitatge³¹⁵ :

- L'article 18 LS 2015 habilita directament als instruments de planejament per *eximir del compliment dels deures de nous lliuraments de sòl que correspongui i a augmentar la densitat o edificabilitat* que siguin necessària, en zones: a) amb un alt grau de degradació amb inexistència material de sòls disponibles en el seu entorn immediat, o b) que precisin operacions de substitució l'infrahabitatge per habitatge que reuneixi els requisits legalment exigibles, per donar compliment al dret de real·lotjament o del de retorn que exigeixi la corresponent actuació

Aquesta habilitació legal és especialment rellevant en la mesura que se sàpiga realitzar de manera que no calgui haver de qualificar les operacions edificatòries en les que es preveuen increments d'edificabilitat o de densitat, com operacions de dotació que comporten increment d'aprofitament urbanístic pel fet d'incrementar l'edificabilitat, la densitat o la intensitat d'ús.

Per aplicar aquest precepte cal advertir que l'article 100 LURbCat quan regula les modificacions del planejament, encara que no es tracti d'una actuació de transformació urbanística de dotació (apartat 4), sempre exigeix l'increment d'espais lliures i d'equipaments quan s'incrementa l'edificabilitat o l'ús residencial (apartats 1 i 3), i ho exclou quan l'increment de densitat es destina a habitatge amb protecció pública (apartat 2)³¹⁶. Cal per tant argumentar si l'article

³¹⁵Infrahabitatge: l'immoble que, tot i que no té cèdula d'habitabilitat ni compleix les condicions per a obtenir-la, es destina a habitatge (article 3f) Llei catalana del dret a l'habitatge).

³¹⁶L'apartat 2. estabeix *Quan la modificació del planejament comporta l'augment de la densitat de l'ús residencial, sense increment de l'edificabilitat, s'ha de preveure una reserva complementària de terrenys per a sistemes d'espais lliures i equipaments de 10 m², com a mínim, per cada nou habitatge, llevat que l'augment de densitat es destini a habitatges de protecció pública i no ultrapassi el nombre d'habitatges que resulta d'aplicar el mòdul de 70 m² al sostre amb aquesta destinació.* En el cas que aquesta reserva complementària, per raons d'impossibilitat material, no es pugui emplaçar en el mateix àmbit d'actuació,



18 LS 2015 quan autoritza al planejament a alliberar de “l’obligació de preveure lliuraments de sòl”, permet reinterpretar l’article 100LUrbCat.

En qualsevol cas ja advertim que sempre serà convenient , per afavorir la possibilitat de realitzar modificacions puntuals, que l’increment d’edificabilitat o de densitat no comporti increment d’aprofitament. Per aconseguir-ho poden qualificar-se les noves unitats residencials que resulten de l’increment d’edificabilitat o de densitat, com habitatges qualificats amb protecció pública (per exemple de règim especial de lloguer) i algunes de les unitats ja existents, també poden obtenir la qualificació amb algun règim de protecció pública. És cert que un cop derogat els articles 12.4 i 17.4 de la LDHC³¹⁷, no hi ha habilitació legal per a que el planejament estableixi de forma general qualificacions /zonificacions d’habitatge protegit al sòl urbà consolidat, però si creiem que es poden qualificar immobles amb protecció pública en el si d’actuacions edificatòries de rehabilitació (article 18 LS en relació als apartats 1 i 3 de l’article 100 LUrbCat i article 14 LDHC). Cal recordar que és possible incrementar l’edificabilitat i la densitat sense incrementar l’aprofitament urbanístic.³¹⁸

b) Els supòsits que s’emparen en la necessitat establerta legalment que les actuacions edificatòries de rehabilitació (de millora urbana), siguin viables econòmicament i no superin el límits del deure de conservació .

- Aquest extrem es posa de manifest quan l’article 22 LS 2015 regula la memòria de viabilitat econòmica per a les actuacions de millora urbana i estableix que cal incorporar: “Un estudi comparat dels paràmetres urbanístics existents i, si escau, dels proposats, amb identificació de les determinacions urbanístiques bàsiques referides a edificabilitat, usos i tipologies edificatòries i xarxes públiques que caldria modificar. La memòria analitzarà, en concret, les modificacions sobre increment d’edificabilitat o densitat, o introducció de nous usos, així com la possible utilització del sòl, vol i subsòl de manera diferenciada, per aconseguir un major acostament a l’equilibri econòmic, a la

es pot substituir per l’equivalent del seu valor econòmic, que l’ajuntament competent ha de destinar a nodrir un fons constituït per adquirir zones verdes o espais lliures públics de nova creació en el municipi.”

³¹⁷Aquest precepte derogat per la Llei 9/2011, de promoció de l’activitat econòmica, establí:” 4. Aquest precepte establí: “En garantia d’interessos supralocals, a més de les reserves de sòl que la legislació urbanística estableix com a mínimes, el Pla territorial sectorial d’habitatge pot establir reserves de sòl més àmplies destinades als habitatges a què fa referència l’apartat 3.b, en l’àmbit d’un o més municipis, i pot incidir en llur repartiment entre aquests, d’una manera equilibrada i no segregada, d’acord amb els ajuntaments afectats.”

³¹⁸Article 37LUrbCatAprofitament urbanístic

1. S’entén per aprofitament urbanístic la resultant de ponderar l’edificabilitat, els usos i la intensitat dels usos que assigni al sòl el planejament urbanístic; també integra l’aprofitament urbanístic la densitat de l’ús residencial, expressada en nombre d’habitatges per hectàrea.

(...)

Article 126 LUrbCatCriteris dels projectes de reparcel·lació

1. Els projectes de reparcel·lació han de tenir en compte els criteris següents:

h) *S’ha de tenir en compte el valor diferencial que les parcel·les destinades a habitatge de protecció pública poden tenir en relació amb les de renda lliure.*



rendibilitat de l'operació i a la no superació dels límits del deure legal de conservació”

Torna a ser possible incrementar l'edificabilitat i la densitat (i no incrementar l'aprofitament urbanístic) i es tornen a plantejar les qüestions a que hem fet referència en l'apartat a) anterior.

c)Els supòsits que s'emparen en l'existència de limitacions físiques de les operacions edificatòries, que obliguin a modificar el planejament per complir les exigències d'accessibilitat i les d'eficiència energètica

- Pel que fa a les limitacions físiques en les operacions edificatòries per complir el requisits atendre d'accessibilitat exigits per la legislació d'ordenació de l'edificació, és especialment rellevant l'article 24. 4 LS 2015 que transcrivim :

“Será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución y siempre que quede asegurada la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones y demás elementos del dominio público.

Los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de la regla básica establecida en el párrafo anterior, bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad.

Asimismo, el acuerdo firme en vía administrativa a que se refiere el apartado 2, además de los efectos previstos en el artículo 42.3, legitima la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público que sean de titularidad municipal, siendo la aprobación definitiva causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del vuelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente. Cuando fuere preciso ocupar bienes de dominio público pertenecientes a otras Administraciones, los Ayuntamientos podrán solicitar a su titular la cesión de uso o desafectación de los mismos, la cual procederá, en su caso, de conformidad con lo previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente.”

- Les limitacions físiques que impedeixen aconseguir reduir en un 30 per cent la demanda energètica anual de calefacció o refrigeració permeten realitzar idèntiques modificacions del planejament aplicable. En aquest cas l'article 24.5 LS 2015 preveu el mateix règim jurídica assenyalat en l'apartat anterior pel supòsits següents :



5. *Lo dispuesto en el apartado anterior será también de aplicación a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por ciento la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en:*

- a) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.
- b) la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.
- c) la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por ciento.
- d) La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por ciento, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

4.3.5.5- A MANERA DE SÍNTESI.

Hem acreditat l'existència d'habilitacions legals expresses per modificar el planejament en el sòl urbà consolidat, si existeixen zones amb fortes deficiències des del punt de vista dels requisits bàsics de l'edificació i amb forta presència d'infrahabitatge; per la necessitat que les actuacions edificatòries de rehabilitació siguin viables econòmicament i no superin els límits del deure de conservació i per l'existència de limitacions físiques en les operacions edificatòries que impedeixen complir les exigències d'accessibilitat i les d'eficiència energètica. Aquestes habilitacions legals permeten argumentar analògicament que, a l'empara de l'exigència que el planejament satisfaci el principi desenvolupament urbanístic sostenible, també és possible que les polítiques d'habitatge assequible previstes en el Pla d'habitatge municipal. habiliten, bé per a la modificació puntual del planejament vigent, bé per a que el planejament general estableixi criteris que habilitin als plans derivats per establir els paràmetres urbanístics necessaris, que permetin satisfer concretes necessitats d'habitatge

Un llistat de primeres qüestions a resoldre per aquesta via són: l'ús d'habitatge dels locals; l'ocupació del domini públic per instal·lar ascensors o activitats que impulsin l'activitat econòmica, el tancament de terrasses per millorar l'eficiència energètica, permetre la divisió d'habitatges, incrementar l'edificabilitat i establir qualificacions d'habitatge protegit.

Per realitzar l'anàlisi jurídica és convenient projectar-la sobre actuacions concretes, que s'incloquin en el Pla d'habitatge, que sigui impossible (a tenor del parer tècnic dels responsables de l'urbanisme municipal), dur-les a terme amb el planejament vigent, però que serien útils per a les polítiques d'habitatge i pel model de ciutat subjacent en el planejament vigent que la modificació ha de respectar. A partir del catàleg de propostes es poden analitzar les alternatives per modificar el planejament al sòl urbà i determinar les que exigirien modificar l'ordenament urbanístic, les que siguin possibles modificant el planejament vigent i les que ho siguin interpretant l'aplicació del planejament d'acord amb l'ordenament ara vigent.



Per concretar les possibilitats d'actuació cal precisar els conceptes de revisió, modificació i desenvolupament del planejament general; els requisits materials i procedimentals exigits en cada cas (en especial l'aplicació dels articles 99 i 100 de la LURbCat en el si del bloc normatiu aplicable a les matèries regulació del sòl, rehabilitació i urbanisme), i l'anàlisi de totes les qüestions connexes que són necessàries per fonamentar jurídicament el que hem denominat flexibilització del planejament urbanístic en el sòl urbà consolidat, per permetre desplegar polítiques d'habitatge i incrementar l'habitatge assequible³¹⁹.

A tall de conclusió es pot afirmar que es possible promoure modificacions puntuals del planejament general o habilitar a instruments de planejament derivat per a que concretin determinacions per a unitats d'actuació determinades (concepte extraordinàriament obert a la LS 2015 quan es projecta sobre actuacions edificatòries i en general actuacions de rehabilitació i millora urbana), per establir entre d'altres, l'ús d'habitatge del locals; l'ocupació del domini públic per instal·lar ascensors o activitats que impulsin l'activitat econòmica, el tancament de terrasses per millorar l'eficiència energètica, permetre la divisió d'habitatges, incrementar l'edificabilitat i establir qualificacions d'habitatge protegit. Totes aquestes noves determinacions es podran establir en el sòl urbà consolidat sense que calgui necessàriament cedir aprofitament o cedir immobles per sistemes i dotacions (no caldrà qualificar-les necessàriament com a actuacions de transformació urbanística)

³¹⁹La renovació urbana duta a terme mitjançant les actuacions edificatòries de rehabilitació o les actuacions de transformació urbanística en sòl urbà no consolidat, quan el planejament que les configura està constituït per modificacions puntuals del planejament general o plans de millora urbana, fa que s'aproximin molt les solucions adoptades per ordenaments urbanístics aparentment tan contraposats com són el nostre i el nord-americà.

Sobre el Dret urbanístic nord-americà existeix ja una desenvolupada bibliografia espanyola. A manera de senzilla síntesi disponible *on-line*, es pot veure el blog del "Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica UAM", on es troben dos articles elaborats per Sofia SIMOU, consultables aquí:

<http://ddpuam.org/2016/02/17/la-renovacion-urbana-en-ee-uu-i/>

<http://ddpuam.org/2016/02/19/la-renovacion-urbana-en-ee-uu-ii/>

Aquesta autora inicia afirma: "(...) se hará brevemente referencia a los dos grandes bloques de posibilidades que tienen los gobiernos locales en EE.UU. para impulsar rehabilitaciones singulares de edificios o proyectos más ambiciosos e integrales de renovación urbana. El primer bloque contiene técnicas jurídicas extraídas del poder local clásico de zonificación y el segundo, otro tipo de mecanismos de carácter más económico o los que proporcionan apoyo administrativo a los inversores. En primer lugar, el municipio puede relajar sus estándares urbanísticos contenidos normalmente en las ordenanzas de zonificación o adoptar diversas herramientas nuevas de zonificación para dotar al municipio con mayor flexibilidad en la ejecución de un proyecto de reforma urbana. (...)”



4.3.6.-REHABILITACIÓ I RENOVACIÓ URBANA I POLÍTIQUES D'HABITATGE I D'INCREMENT DE L'HABITATGE ASSEQUIBLE.

4.3.6.1.- LA REGULACIÓ I EL RÈGIM JURÍDIC DE LA REHABILITACIÓ I MILLORA URBANA A LA LS 2015

La regulació i règim jurídic de la rehabilitació i millora urbana a la LS 2015 és especialment rellevant i cal projectar-la de manera diferenciada sobre el sòl urbà consolidat i el sòl urbà no consolidat . En el sòl urbà no consolidat les polítiques d'habitatge assequible es poden incorporar com ja hem dit en les actuacions de transformació urbanística. El que és rellevant i innovador a partir de l'entrada en vigor de la Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (ara parcialment incorporada a la LS. 2015), és la nova configuració del dret de conservació, rehabilitació i millora urbana en el sòl consolidat i els àmbits sobre els que és possible exigir-lo.

L'actual article 15 de la LS. 2015 estableix :

Artículo 15 LS2015 . Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas
1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:
a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.
b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.
c) *Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En éste último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.*

L'habilitació legal per obligar a realitzar obres addicionals és molt amplia i te com a límit quantitatiu el deure de conservació, el qual està establerta a l'article 15.3 LS 2015:

3. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones *se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.*

La LS 2015 permet obligar a realitzar obres molt rellevants i costoses als propietaris dels immobles situats al sòl urbà consolidat. La LS 2015 als articles 7 a 10 i 24, estableix la possibilitat d'establir unitats d'actuació per executar obligatòriament les actuacions de rehabilitació i millora en els supòsits que afecten a diversos propietaris o a diversos immobles. Els instruments d'equidistribució d'aquestes unitats d'actuació es basen en tres pilars bàsics: repartiment de costos i beneficis, reallotjament durant la



obres de construcció i lliurament de nous habitatges als propietaris de que ocupaven edificacions derruïdes o millorades.

El marc legal establert per la legislació estatal de sòl i rehabilitació urbana actualment vigent, es pot sintetitzar de la manera següent :

- Inclou dins del deure de conservació les obres addicionals per motius turístics o culturals, o per millorar la qualitat i sostenibilitat del medi urbà, fins on arribi el deure legal de conservació (article 15.1 c) LS 2015).

-Estableix com a límit del deure de conservació per als supòsits relacionats en el paràgraf anterior, que el cost de les obres addicionals no superin la meitat del valor actual de construcció d'un immoble de nova planta, equivalent a l'original en relació amb les característiques constructives i la superfície útil, fet amb les condicions necessàries per a què la seva ocupació sigui autoritzable o, si s'escau, quedi en condicions de ser legalment destinat a l'ús que li sigui propi (article 15.3 LS 2015).

- Defineix i estableix un règim jurídic específic per les actuacions d'edificació acordades per l'Administració , que obliguen a realitzar obres de conservació, rehabilitació i millora; un règim jurídic diferenciat del de les actuacions de transformació urbanística (articles 7.2, 18.3 i 24 LS 2015)³²⁰.

- Aquest règim jurídic comporta establir per a aquestes actuacions de l'edificació, de conformitat amb la seva naturalesa i abast, els deures de garantir el real·lotjament dels ocupants legals que calgui desallotjar d'immobles situats dins de l'àrea de l'actuació i que constitueixin la seva residència habitual, així com el retorn quan hi tinguin dret, en els termes que estableix la legislació vigent; indemnitzar els titulars de drets sobre les construccions i edificacions que s'hagin de demolir i les obres i instal·lacions, que no es puguin conservar, i completar la urbanització dels terrenys amb els requisits i les condicions establerts per a la seva edificació (article 18.3 LS 2015).

- També comporta que l'Ajuntament en l'execució de les actuacions d'edificació de rehabilitació que no requereixin l'alteració de l'ordenació urbanística vigent, d'ofici o a proposta dels subjectes legitimats per l'article 8 LS 2015 ³²¹, delimiti i aprovi un àmbit

³²⁰L'article 7.2 LS 2015, estableix que sempre que no concorrin les condicions que estableix l'apartat anterior (es a dir que no puguin qualificar-se com actuacions de transformació urbanística de dotació o de reforma o renovació de la urbanització d'un àmbit de sòl urbanitzat), i únicament als efectes del que disposa aquesta Llei, s'entén per actuacions de l'edificació, fins i tot quan requereixin obres complementàries d'urbanització: a) Les de nova edificació i de substitució de l'edificació existent. b) *Les de rehabilitació de l'edificació, entenent per tals la realització de les obres i treballs de manteniment o intervenció als edificis existents, les seves instal·lacions i espais comuns, en els termes que disposa la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació.*

³²¹Article 8 LS 2015 estableix legitimació per a proposar que s'estableixi l'obligació de realitzar actuacions edificatòries de rehabilitació i la delimitació de la unitat d'actuació pertinent a les Administracions Públiques, les entitats públiques que els hi estan adscrites o en depenen, a les comunitats i agrupacions de comunitats de propietaris, a les cooperatives d'habitatge constituïdes a tal efecte, als propietaris de construccions, edificacions i finques urbanes , als titulars de drets reals o d'aprofitament, i a les empreses, entitats o societats que intervinguin en nom de qualssevol dels subjectes anteriors (tots ells seran considerats propietaris a l'efecte d'exercir la iniciativa).



d'actuació conjunta, que podrà ser continu o discontinu, o identifiqui l'actuació aïllada que correspongui. L'acord administratiu mitjançant el qual es delimiten i aproven els àmbits d'actuació conjunta o s'autoritzen les actuacions que hagin d'executar de manera aïllada, garantirà, en tot cas, la realització de les notificacions requerides per la legislació aplicable i el tràmit d'informació al públic quan aquest sigui preceptiu, contenint, a més i com a mínim:

- a) una memòria que assegurï la seva viabilitat econòmica, en termes de rendibilitat, d'adequació als límits del deure legal de conservació i d'un adequat equilibri entre els beneficis i les càrregues derivats de la mateixa, per als propietaris inclosos en el seu àmbit d'actuació (article 22.5 LS 2015),
- b) un avenç de l'equidistribució (article 24.2 a) LS 2015), i
- c) el pla de real·lotjament temporal i definitiu, i de retorn a que doni lloc (article 24 2 a b) LS 2015).

- Finalment indicar que la delimitació i aprovació de la unitat d'actuació de rehabilitació edificatòria, sigui conjunta o aïllada, un cop ferma en via administrativa, marca l'inici de les actuacions a realitzar, de conformitat amb la forma de gestió per la qual hagi optat l'Administració actuant (article 24.3 LS 2015).

4.3.6.2.-CAL INTEGRAR LES TÈCNiques PREVISTES A LA LS 2015 I A LA LLEI CATALANA DEL DRET A L'HABITATGE.

Aquest marc legal analitzat de manera sistemàtica amb la legislació d'urbanisme i habitatge, permet impulsar operacions de rehabilitació i renovació combinant tècniques diverses: l'aprovació d'unitats d'actuació contínues o discontinues de rehabilitació; la delimitació d'àrees de conservació i rehabilitació, i/o d'àrees de tanteig i retracte, els convenis de rehabilitació; emprar les habilitacions legals específics per actuar en els pisos desocupats de manera permanent i no justificada i realitzar eventuais modificacions del planejament³²².

³²²Un exemple paradigmàtic

“Area de conservació y rehabilitación calle Pirineus de Santa Coloma de Gramenet
<http://www.gramenet.cat/temes/territori/informacio-urbanistica/expedients-urbanistics/expedients-urbanistics-vigents/arees-de-conservacio-i-rehabilitacio-acr/gu-01000-acr-area-de-conservacio-i-rehabilitacio-a-lambit-de-pirineus/>

Descripció de l'àmbit:

El parque de la zona, en general, presenta déficits en cuanto a conservación y mantenimiento y particularmente respeto los requisitos mínimos de habitabilidad establecidos por la normativa vigente . De la estructura de la propiedad destaca que más del 50% de los propietarios no residen en la zona. Que en este momento un 30% de los propietarios no residentes son entidades financieras, que normalmente tienen los pisos vacíos, y que el 70% de los propietarios no residentes restantes son particulares que alquilan las viviendas, y por lo tanto a pesar de que con precios de renta bajos o muy bajos, obtienen unos ingresos regulares. Un peso tan alto de pisos de alquiler de renta baja genera un importante flujo itinerante de personas de muy diversa procedencia, produciéndose rozamientos en la convivencia que afectan la solidez del tejido social. Los propietarios residentes son mayoritariamente personas jubiladas con pensiones bajas.



Si s'analitzen per exemple les característiques de l'àmbit a que fa referència la nota anterior de l'àrea de conservació i rehabilitació del carrer Pirineus de Santa Coloma de Gramenet (que són coincidents amb la d'àmbits de la ciutat de Barcelona), és possible plantejar diferents alternatives per a que el resultat de l'execució de la unitat d'actuació discontinua de rehabilitació, no només acomplexi aquesta finalitat, sinó també incrementar el parc d'habitatge assequible.

Pel que fa a les tècniques que es possible aplicar conjuntament, a la relativa a les d'unitats d'actuació contínues o discontinues de rehabilitació ens hi acabem de referir, i les altres tècniques ja han estat explicades en altres parts d'aquest document. Ara només em referiré a la delimitació d'àrees de conservació i rehabilitació previstes a LDHC i als convenis previstos en aquesta llei i ara també a la LS 2015 (article 33).

La declaració d'àrea de conservació i rehabilitació, d'acord amb l'article 37 de la LDHC pot comportar, entre d'altres actuacions, les següents:

- a) La declaració d'utilitat pública de les actuacions i la necessitat d'ocupació dels terrenys i els edificis afectats als fins d'expropiació i imposició de servituds o d'ocupació temporal dels terrenys, si les necessitats, els mitjans economicofinancers de què es disposa, la col·laboració de la iniciativa privada i les altres circumstàncies concurrents justifiquen la conveniència del mecanisme expropiatori.
- b) La integració en el marc de les polítiques dirigides a la rehabilitació i la promoció específiques de barris i àrees urbanes que requereixin una atenció especial i en les àrees de rehabilitació integral que preveu la legislació d'habitatge.
- c) L'aprovació de normes, plans i programes de conservació i rehabilitació d'habitatges que especifiquin justificadament el deure de conservació i rehabilitació de tots o alguns immobles concrets inclosos en l'àrea delimitada.
- e) L'adopció d'ordres d'execució dirigides al compliment del deure de conservació i rehabilitació. Si el cost de les obres supera el límit del deure imputable als propietaris, la Generalitat o els ens locals poden sufragar, a sol·licitud dels propietaris, la part d'excés.
- f) La incorporació de la possibilitat de l'exercici dels drets de tanteig i retracte.
- g) La creació d'un òrgan administratiu o un ens gestor que impulsi el procés de rehabilitació, mobilitzi els sectors concernits i assessori i protegeixi els drets dels ocupants legals dels immobles residencials, especialment si pateixen situacions de pressió per fer-los abandonar els immobles.

La suma de estos factores explica que las comunidades tengan dificultades para ponerse según la hora de salir adelante obras de rehabilitación, a pesar de las necesidades evidentes.

Que esta carencia de mantenimiento afecta la calidad de vida e invita los vecinos que pueden a marchar del barrio, en una espiral negativa de la cual se hace difícil salir.”

<http://www.elperiodico.com/es/noticias/santa-coloma/santa-coloma-invierte-millones-euros-rehabilitacion-360-pisos-barrio-fondo-4937177>



- h) La subscripció de convenis de rehabilitació, d'acord amb l'article 39 de la Llei 18/2007, que poden dotar-se d'un fons econòmic específic.
- i) L'obligació d'incorporar al mercat immobiliari els immobles desocupats en un termini concret i d'acord amb el que estableix la pròpia declaració.

Com es pot observar el precepte habilita per realitzar actuacions complementaries a les que es poden realitzar a l'empara de la LS 2015 quan es delimiten unitats d'actuació per realitzar obres de rehabilitació i millora urbana. Algunes especialment adequades per aconseguir incrementar l'oferta d'habitatge assequible: incrementar les possibilitats d'incorporar al mercat immobiliari els immobles desocupats; l'exercici dels drets de tanteig i retracte i especialment, els convenis de rehabilitació als que de manera immediata ens referirem.

L'article 39 LDHC regula els convenis de rehabilitació, que pretenen constituir el marc d'una acció concertada i que es desenvolupa en el temps en funció de les necessitats i possibilitats de les administracions públiques i dels interessats.

L'apartat 2 de l'article 39 estableix que "el conveni de rehabilitació ha d'incloure el programa d'actuacions de conservació i rehabilitació que s'han d'executar, especificant si són subvencionades o a fons perdut, i les obligacions concretes que assumeix cadascuna de les parts. En tot cas, el propietari o propietària s'ha de comprometre a executar immediatament les obres dirigides a garantir les condicions bàsiques de seguretat ", i l'apartat 3, que " els plans de rehabilitació d'habitatges que aprovi el Govern han d'establir una línia específica d'ajuts per a atendre els convenis de rehabilitació ". Al seu torn, la declaració de les àrees de conservació i rehabilitació pot comportar dotar-les d'un fons específic per a realitzar convenis de rehabilitació (article 37.f) LDHC).

La menció al caràcter dels ajuts de si són o no a fons perdut es concreta en l'apartat 4, en el qual es precisa que "poden fixar mecanismes de recuperació dels ajuts per al cas que es produeixi una transmissió onerosa de l'immoble, d'acord amb el que estableixen els plans de rehabilitació ".

El contingut del conveni és per tant complex i obert, com acredita que:

- El conveni de rehabilitació pot contenir una clàusula de subjecció al dret de tanteig i retracte de les transmissions que es produeixin després de la seva subscripció, si prèviament no s'ha delimitat una àrea amb aquests efectes.
- Els ajuts que comprometi l'Administració poden comportar que l'immoble o una part d'aquest es destini a habitatge de protecció oficial.
- Els mecanismes de garantia que estableix LDHC són: a) el contingut del conveni de rehabilitació ha de ser una condició especial de la corresponent llicència d'obres; b) els pactes amb transcendència real s'han d'inscriure en el Registre de la Propietat; c) la resolució del conveni no deixa sense efectes, en cap cas, la destinació dels habitatges de protecció oficial previstos, i d) l'incompliment del conveni de rehabilitació dóna lloc a la seva resolució i pot comportar la prohibició temporal de l'ús residencial, multes coercitives ,



l'execució subsidiària a càrrec dels obligats i la inscripció en el Registre Municipal de Solars sense Edificar.

Aquests convenis estan sotmesos al control de la jurisdicció contenciosa administrativa i estan exclosos de l'àmbit de la Llei 3/ 2011 de Contractes del Sector Públic , d'acord amb article 4, que exclou en el seu apartat d) els convenis que, d'acord amb les normes específiques que els regulen, subscriu l'Administració amb persones físiques o jurídiques subjectes al dret privat, sempre que el seu objecte no estigui comprès en el dels contractes regulats en la Llei de contractes del sector públic o en normes administratives especials. Aquests convenis es regulen per les seves normes especials (la LDHC, les normes reglamentàries de desenvolupament i els plans de rehabilitació) i s'apliquen els principis de la Llei de contractes del sector públic per resoldre els dubtes i llacunes que poguessin presentar-se.

Quant el conveni inclogui ajudes que puguin ser qualificades com subvencions s'ha d'aplicar la LGS, supletòriament a les regles específiques previstes en la legislació d'habitatge i en els plans d'habitatge i rehabilitació.

Les possibilitats que ofereixen aquest convenis ara resten ampliades per l'article 33 LS 2015 que estableix:

Artículo 33. Convenios para la financiación de las actuaciones

1. Las Administraciones Públicas actuantes, los agentes responsables de la gestión y ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, así como los demás sujetos mencionados en el artículo 9.4, podrán celebrar entre sí, a los efectos de facilitar la gestión y ejecución de las mismas, entre otros, los siguientes contratos:

a) *Contrato de cesión*, con facultad de arrendamiento u otorgamiento de derecho de explotación a terceros, de fincas urbanas o de elementos de éstas por tiempo determinado a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda abonar a los propietarios de las fincas.

b) *Contrato de permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.*

c) *Contrato de arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado a cambio de pago por el arrendatario o cesionario del pago de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación y obras de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas.*

d) Convenio de explotación conjunta del inmueble o de partes del mismo.

2. En el caso de las cooperativas de viviendas, los contratos a que hacen referencia las letras a) y c) del apartado anterior sólo alcanzarán a los locales comerciales y a las instalaciones y edificaciones complementarias de su propiedad, tal y como establece legislación específica.



4.3.6.3.- LES POSSIBILITATS D'ACTUACIÓ DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA

El marc legal actual contempla un ventall molt gran d'habilitacions legals per actuar en la rehabilitació urbana i aconseguir ampliar l'oferta d'habitatge assequible. Cal tenir present però, que el mercat té un paper molt rellevant en la rehabilitació de la ciutat consolidada que és realitza sense necessitat de modificacions del planejament. En els àmbits i en relació als usos que la rehabilitació és rendible, la iniciativa pública ha tingut habitualment un rol secundari. La importància de la iniciativa pública ha estat directament proporcional a la dificultat de les operacions com a conseqüència del règim de tinença i l'estructura de la propietat, del fet que en ocasions la rehabilitació no comporta increment de valor de l'immoble o que no és possible rendibilitzar de manera immediata els increments de valor.

La iniciativa pública en l'àmbit de la rehabilitació i millora urbana, amb la finalitat afegida d'aconseguir ampliar el parc d'habitatge assequible o públic, pot projectar-se sobre tres àmbits:

- Impulsar des del municipi, a través d'operacions de rehabilitació i millora urbana d'iniciativa municipal en àmbits on s'estan produint fenòmens de "gentrificació", la recuperació d'una part de la plusvàlua que genera aquest fenomen, mitjançant la generació d'habitatge assequible, principalment de propietat pública. El canvi de l'estructura social i l'impuls de noves activitats econòmiques en concrets àmbits fortament degradats però centrals, incrementa el valor del patrimoni immobiliari sense necessitat que el planejament atribueixi més aprofitament. En aquesta situació els promotors privats volen substituir la població resident i l'ús dels immobles destinats a activitats econòmiques i obtenir el benefici que en cada cas sigui possible – comprant i rehabilitant o renovant els immobles i després venent-los. Un promotor públic, a través d'operacions de rehabilitació i millora urbana d'iniciativa municipal, podria intentar que el resultat d'algunes d'aquestes operacions generés un resultat més equilibrat, no comportés necessàriament el desplaçament dels actuals residents i permetés obtenir habitatge de propietat pública a través de convenis de rehabilitació, sobretot si s'actua en l'inici del procés de transformació.

- Impulsar operacions de rehabilitació i renovació d'immobles fortament degradats en règim de propietat horitzontal en àmbits valorats per mercat. En aquests casos la iniciativa municipal podria comportar que les subvencions no fossin a fons perdut sinó que permetessin adquirir la propietat o drets reals sobre els habitatges que poguessin resultar dels increments d'edificabilitat o densitat (sufragar una part de la rehabilitació a canvi de drets de propietat o d'ús). Aquests pactes podrien incloure's en convenis de rehabilitació.

- Impulsar operacions de rehabilitació i renovació en zones fortament degradades combinat amb hem dit tècniques diverses: l'aprovació d'unitats d'actuació contínues o discontinues de rehabilitació; delimitació d'àrees de conservació i rehabilitació i/o d'àrees de tanteig i retracte, convenis de rehabilitació; emprar les habilitacions legals específiques per actuar en els pisos desocupats de manera permanent no justificada i



realitzar eventuais modificacions del planejament que estableixin increments de densitat i edificabilitat sense incrementar l'aprofitament urbanístic de l'àmbit.

Una qüestió a considerar en el marc del que s'ha dit, és que l'extrema complexitat de les actuacions edificatòries i la diversitat de tècniques i habilitats que exigeixen, aconsellen que l'Ajuntament tingui un rol actiu en l'impuls de totes aquestes actuacions i que hi doni una resposta organitzativa, que podria consistir en la creació d'unitats orgàniques específiques o oficines com s'ha fet en altres àmbits³²³:

A manera de conclusió cal afirmar que en matèria de rehabilitació l'Ajuntament té la possibilitat d'obtenir una molt més alta rendibilitat social als recursos que destina a fomentar la rehabilitació. En aquesta línia :

a) Cal projectar les actuacions per àmbits o àrees que conformaran unitats d'actuació contínues o discontinues amb característiques homogènies, sense excloure que un únic immoble pugui constituir una unitat d'actuació.

b) Els recursos públics que es destinin a fomentar la rehabilitació no necessàriament han de ser lliurats a fons perdut, sinó que poden servir també per obtenir drets de propietat o d'ús sobre habitatges que s'incloguin en la unitat d'actuació (per exemple que resultin de l'increment de densitat o d'edificabilitat)

c) En cada unitat caldrà ponderar la possibilitat de modificar el planejament des d'una doble perspectiva: fer possible i el més ambiciosa possible la rehabilitació i, en el seu cas, incrementar l'edificabilitat o la densitat amb l'objectiu de generar habitatge assequible, principalment de propietat pública, que permeti finançar l'operació, podent-se establir reserves de sòl per a habitatge protegit.

d) Amb independència de modificar-se o no el planejament cal aplicar simultàniament tècniques i habilitacions legals diverses: l'aprovació d'unitats d'actuació contínues o discontinues de rehabilitació; delimitació d'àrees de conservació i rehabilitació, i/o d'àrees de tanteig i retracte, convenis de rehabilitació que incloguin els acords calgui i emprar les habilitacions legals específics per actuar en els pisos desocupats de manera permanent i no justificada. La potencialitat d'aquestes tècniques i habilitacions està explicada en els apartats corresponents del document, però es pot afirmar que a banda de garantir els objectius propis de la rehabilitació permeten generar habitatge assequible

³²³<http://premsa.bcn.cat/2016/01/19/barcelona-crea-una-unitat-dactuacio-preventiva-per-aturar-desnonaments-i-lluitar-contra-lexclusio-residencial/>



4.3.7.RESERVES DE SÒL I CESSIONS D'APROFITAMENT COM A EINES PER L'HABITATGE ASSEQUIBLE.

4.3.7.1.- L'ORDENAMENT URBANÍSTIC VIGENT DES DE 1998 PERMET PATRIMONIALITZAR EN EL SÒL URBÀ CONSOLIDAT L'APROFITAMENT ESTABLERT PEL PLANEJAMENT SENSE HAVER DE ASSUMIR CAP ALTRA CÀRREGA QUE COMPLETAR LA URBANITZACIÓ

L'ordenament urbanístic vigent des de 1998 permet patrimonialitzar en el sòl urbà consolidat l'aprofitament establert pel planejament sense haver de assumir cap altra càrrega que completar la urbanització. L'ordenament en el sòl urbà consolidat no preveu expressament i de manera general reserves de sòl per a habitatge protegit i prohibeix les cessions de sòl per a sistemes i dotacions i les cessions d'aprofitament.

Tot i que a l'escena del debat ideològic i polític del final del segle passat sembla que va estar protagonitzat per la liberalització o no del sòl encara no transformat, ha estat extremadament rellevant que el legislador del sòl hagi establert des de 1998 (en derogar parcialment la LS 1992 primer i en substituir-la quasi completament després per la LS 1998), que els propietaris del sòl urbà consolidat estan alliberats de tota càrrega urbanística, llevat de la de completar la urbanització. De fet des de la LS 1998 fins avui es permet patrimonialitzar l'aprofitament establert pel planejament a la parcel·la³²⁴, sense altres incerteses que les inherents al mercat immobiliari, i amb l'obligació només de completar la urbanització³²⁵. I aquesta és encara la situació actual construïda de manera successiva per la LS 1998, LS 2007, LS 2008 i LS 2015

De fet, a la legislació del sòl abans de 1998 es va regular successivament de manera totalment oposada, l'aprofitament susceptible de patrimonialització i les càrregues que han d'assumir els propietaris, quan edificuen les parcel·les o rehabiliten integralment les edificacions existents en el sòl urbà consolidat

³²⁴En el sentit que utilitza el concepte l'article 26.1.b) LS 2015 "Parcel·la: la unitat de sòl, tant en la rasant com en el vol o el subsòl, que tingui atribuïda edificabilitat i ús o només ús urbanístic independent".

³²⁵Els articles de la LS1998 que ho varen establir són els següents:

Artículo 13. Derechos de los propietarios de suelo urbano.

Los propietarios de suelo urbano tienen el derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar éstos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento.

Artículo 14. Deberes de los propietarios de suelo urbano.

1. Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen -si aún no la tuvieran- la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.

Artículo 28. Valor del suelo urbano.

3. En el suelo urbano consolidado por la urbanización, el valor del suelo se determinará por aplicación al aprovechamiento establecido por el planeamiento para cada terreno concreto, del valor básico de repercusión en parcela recogido en las ponencias de valores catastrales o, en su caso, del de repercusión en calle o tramo de calle corregido en la forma establecida en la normativa técnica de valoración catastral.

4. En los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales, se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual.



En aquest punt la alternativa més trencadora amb el model construït per la LS 1956 i la LS 1976, pel que fa a la regulació del drets i deures dels propietaris de sòl urbà consolidat, va ser la LS 1992 (en aquella part que refon la Llei 8/1990, de reforma del regim urbanístic i de valoracions del sòl), que estableix que l'aprofitament susceptible de ser apropiat o patrimonialitzat en el sòl urbà (en el sentit que el propietari té dret a obtenir llicència i a inscriure al registre de la propietat el ple domini dels immobles edificats o rehabilitats integralment), és el 85% de l'aprofitament tipus de l'àrea de repartiment o de la unitat d'execució en les que s'inclouï la parcel·la o del previst pel planejament a la parcel·la si no es troba inclosa ni en una àrea de repartiment ni en una unitat d'execució.³²⁶ Això comportava que en el sòl ara qualificat com a sòl urbà consolidat (que es corresponia aleshores amb el sòl urbà no inclòs en unitats d'execució), era exigible transferir o obtenir aprofitament quan es produïen actes d'edificació o rehabilitació de parcel·les, a banda de l'obligació de completar la urbanització.

El règim urbanístic de drets i deures dels propietaris del sòl urbà ara denominat consolidat, ha estat regulat des de 1998 fins ara, de la següent manera : a) els propietaris ha pogut patrimonialitzar l'aprofitament urbanístic atribuït pel planejament urbanístic a la parcel·la; b) l'obtenció dels sistemes i dotacions locals, llevat dels vials cedits gratuïtament per poder exercir el dret a edificar dels solars amb façana a aquests vials , ha estat considerada per la legislació urbanística com una actuació aïllada en la que s'actua per regla general per expropiació i c) el sistemes generals emplaçats en el sòl urbà cal expropiar-los o obtenir-los per cessió com a conseqüència de la seva adscripció a efectes de gestió, a sectors de planejament o unitats o polígons d'actuació delimitats en el sòl urbà no consolidat o en el sòl urbanitzable.

La única alternativa a partir de la LS 2007 (i per tant també ara amb la vigència de al LS 2015), és la desqualificació o descategorització del sòl urbà consolidat , de tal manera que qualsevol solar o sòl urbà consolidat pot, com a conseqüència de la previsió en el planejament d'una actuació de transformació urbanística perdre aquesta condició. A partir de la LS 2007 i encara ara s'atorga ara un ampli marge d'actuació al planificador(objecte però d'importantes limitacions en la doctrina del Tribunal Suprem), ja que se li permet, de forma motivada, convertir sòl urbà consolidat en sòl urbà no consolidat, amb l'important canvi del règim urbanístic que això comportarà per als seus propietaris.

³²⁶L'article 27 LS 1992, establia

Artículo 27. Aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación.

1. El aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el titular de un terreno será el resultado de referir a su superficie el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre, calculado en la forma señalada por los artículos 96 y 97. 2. El aprovechamiento urbanístico apropiable por el conjunto de propietarios incluidos en una unidad de ejecución será el resultado de referir a su superficie el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre. 3. Los desajustes entre los aprovechamientos a que se refiere el número anterior y los resultantes de la aplicación directa de las determinaciones del planeamiento se resolverán en la forma establecida en los artículos 151 y 152 de esta Ley. 4. En el suelo urbano donde no se apliquen las disposiciones sobre áreas de reparto y aprovechamiento tipo el aprovechamiento susceptible de apropiación será como mínimo el 85 por 100 del aprovechamiento medio resultante en la unidad de ejecución respectiva o, en caso de no estar incluido el terreno en ninguna de estas unidades, del permitido por el planeamiento.



En definitiva el sòl urbà consolidat està sotmès a una regulació que troba el seu fonament últim a la LS 1956 i a la LS 1976, -llevat, com hem dit, del període de vigència de la Llei 8/1990 objecte de refosa a la LS 1992. Això ha contribuït de manera decisiva juntament amb altres factors, que la qualitat física i ambiental i la composició social dels diferents àmbits d'aquesta part de la ciutat consolidada, sigui el resultat principalment de la capacitat econòmica i de la adscripció social dels seus ocupants i dels tipus d'activitat econòmica que s'hi du a terme.

4.3.7.2.- LES RESERVES DE SÒL PER HABITATGE PROTEGIT, LA CESSIÓ D'APROFITAMENT I LA CESSIÓ DE SÒL PER A SISTEMES I DOTACIONS

Les reserves de sòl per habitatge protegit, la cessió d'aprofitament i la cessió de sòl per a sistemes i dotacions només estan previstes expressament i de manera general y obligatòria en el ordenament urbanístic vigent a Catalunya, en el si de les actuacions de transformació urbanística en el sòl urbà no consolidat i en el sòl no urbanitzable. L'establiment de reserves per habitatge protegit en el sòl urbà consolidat, no pot afirmar-se però, que estiguin excloses per l'ordenament jurídic vigent.

Les anteriors afirmacions estan fonamentada de manera principal en els articles 14 i 17 LS 2015 per pel que fa a l'exclusió de cessions en el sòl urbà consolidat i a l'article 20 pel que fa a l'exclusió de reserva de sòl per a habitatge protegit (“Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de sulocalización respetuosa con el principio de cohesión social y *comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización*).

Pel que fa a l'ordenament urbanístic català, l'exclusió del deure de cedir sòl i d'aprofitament en el sòl urbà consolidat i *la manca d'habilitació legal expressa i general* –que no prohibició–, per a que el planejament hi prevegi reserves de sòl en un concret percentatge per a habitatge protegit, resulta dels articles 42 i 57.3 de la LURbCat. Cal recordar però que l'article 57.7 LURb Cat i l'article 17.3 LDHC *permeten* la qualificació d'habitatge protegit en el sòl urbà consolidat, la qual previsió es completa en l'article 66.4 RLUCat.

La LS 2015 regula de manera diferent les cessions de sòl i les d'aprofitament al sòl urbà consolidat (que pot entendre's prohibeix que siguin establertes pel legislador urbanístic³²⁷) i les reserves de sòl per a habitatge protegit que “*es pot interpretar*”, no

³²⁷Aquesta diriem és una vella polèmica que es va suscitar en aprovar-se la LS 1998 i de nou en aprovar-la LS 2007 i que caldria entendre resolta en contra de la possibilitat que el planejament estableixi transferències d'aprofitament en el sòl urbà consolidat.

Hi ha autors que defensen un cop aprovada la LS 1998 la possibilitat de mantenir les transferències d'aprofitament en el si del sòl urbà consolidat sense que hagi cessions d'aprofitaments a les AAPP ni cessions de sòl per a equipaments i dotacions públiques, però la legislació urbanística un cop entra en vigor la LS 1998 ja només les preveu en el sòl urbà no consolidat

L'estat en el que es tanca la qüestió, es pot examinar a:



prohibeix de manera absoluta que siguin establertes en el sòl urbà consolidat, pel legislador competent en matèria d'urbanisme i habitatge.

De fet aquesta qüestió ja es planteja durant la tramitació de l'actual LDHC, singularment pel que fa la constitucionalitat de l'article 17 que, en l'apartat 4 (ara no vigent) establí: "El Pla territorial sectorial d'habitatge, d'acord amb les necessitats detectades, i atès l'escàs potencial de creixement en sòl urbanitzable o en sòl urbà no consolidat, ha d'establir àmbits territorials concrets, municipals o supramunicipals, en els quals s'hagi de qualificar sòl urbà consolidat amb destinació total o parcial de l'edificació a habitatge amb protecció oficial, i ha d'establir els criteris quantitius per a determinar la reserva sobre el sòl destinada a habitatges amb protecció oficial, per a qualsevol règim de sòl."

El dictamen 282, emès pel Consell Consultiu de la Generalitat (recordem que aleshores no existia el Consell de Garanties Estatutàries), descarta la inconstitucionalitat des de la perspectiva material de l'article 17 LDHC pel fet que "el contingut de l'article 17 i la disposició addicional sisena queda garantit pel límit de la funció social de la propietat que estableix l'article 33.2 CE, així com pels mandats constitucional i estatutari (articles 47 CE i EAC) i també per l'article 26 EAC, perquè els poders públics adoptin les mesures adequades per fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequada, regulant la utilització del sòl d'acord amb l'interès general ". Quant a l'aspecte competencial, que és el discutit, el Consell Consultiu afirma que la "controvèrsia que pugui plantejar l'aparent contradicció entre el text de la disposició addicional sisena del Projecte i la legislació bàsica estatal, ha de quedar resolta per la determinació de l'article 149.5 .a) EAC, quan estableix que correspon a la Generalitat, en matèria d'urbanisme, la competència exclusiva, que inclou en tot cas: a) la regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos"

Per tal que el POUM hagués d'establir obligatòriament en el sòl urbà consolidat un percentatge de reserva per habitatge protegit de caràcter general (en la línia del que estableix la versió originària de l'apartat 4 de l'article 17 de la Llei catalana del dret a l'habitatge, derogada la Llei 9/2011, del 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica³²⁸)

Razquin Lizagarra, M.ª M. *El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado*. Editorial Thomson Aranzadi. Pamplona. Edición 2007. Pág. 218 y ss.

Parejo Alfonso, L. y Roger Fernández. *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007 de 28 de mayo (LA LEY 5678/2007)*. Editorial Iustel. Edición 2008. Pág. 191.

Gerardo Roger Fernández y Amparo Sánchez Casanova: «Las actuaciones de dotación en la nueva Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo (a propósito del deber de equidistribución en suelo urbano-solar)» publicada en la Revista de Derecho Urbanístico núm. 235.

Lliset Borell, F. «La cesión en suelo urbano del 10% del aprovechamiento, según la legislación de urbanismo de Cataluña». El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 13, Quincena 15 — 29 julio 2008, ref.ª 2337/2008, pág. 2337, Tomo 2.

³²⁸El precepte establí: "4. El Pla territorial sectorial d'habitatge, d'acord amb les necessitats detectades, i atès l'escàs potencial de creixement en sòl urbanitzable o en sòl urbà no consolidat, ha d'establir àmbits territorials concrets, municipals o supramunicipals, en els quals s'hagi de qualificar sòl urbà consolidat amb destinació total o parcial de l'edificació a habitatge amb protecció oficial, i ha d'establir els criteris quantitius per a determinar la reserva sobre el sòl destinada a habitatges amb protecció oficial, per a qualsevol règim de sòl.



caldria una prèvia i aprofundida fonamentació jurídica (per rebatre la interpretació de l'article 20 LS 2015 que el “como mínimo” es refereix al percentatge no al tipus de sòl) i la modificació de la legislació catalana, bé d'urbanisme, bé d'habitatge.

Si es pogués justificar que és ajustada a dret i es produís la modificació de la legislació catalana que tornés a obligar que el planejament urbanístic establís percentatges de reserves de sòl per habitatge protegit al sòl urbà consolidat de tots o alguns municipis a tenor de les seves necessitats d'habitatge, aquest fet seria d'un enorme impacte però només quan s'hi edificués, reedificués o rehabilités integralment. Aquesta creiem és una via que tindria grans resistències i molt difícilment es pot impulsar tot i que la fórmula establerta en l'article 17.4 LDHC, permetia ponderar l'alternativa que el legislador només estableixi aquesta obligació als municipis amb necessitats d'habitatge i sense potencial de creixement en sòl urbanitzable o en sòl urbà no consolidat

Hi ha però una línia interpretativa que sí permet argumentar que la legislació vigent permet (o fins i tot exigeix) que el planejament estableixi reserves per habitatge protegit en el sòl urbà consolidat, (qualificacions d'habitatge de protecció pública), quan en actuacions edificatòries de rehabilitació, s'incrementa la densitat o l'edificabilitat per a que es puguin dur a terme i satisfer els objectius de la rehabilitació i millora urbana que persegueix la legislació vigent. Tot això sens perjudici del que estableixen l'article 57.7 LURB Cat i article 17.3 LDHC que *permeten* la qualificació d'habitatge protegit en el sòl urbà consolidat, la qual previsió es completa en l'article 66.4 RLUCat.

Aquesta possibilitat/obligació resulta de la interpretació sistemàtica dels preceptes de la LS 2015 que permeten modificar el planejament i exonerar de cessions en determinades unitats d'actuació per a dur a terme actuacions edificatòries de rehabilitació, amb l'objectiu de fer possible la rehabilitació i millora urbana, i dels articles 99 i 100 de la LURB Cat que regulen les modificacions del planejament urbanístic. Com ja hem assenyalat l'article 100 LURB Cat quan regula les modificacions del planejament, encara que no es tracti d'una actuació de transformació urbanística de dotació (apartat 4), exigeix l'increment d'espais lliures i d'equipaments quan s'incrementa l'edificabilitat o l'ús residencial (apartats 1 i 3), i ho exclou quan l'increment de densitat es destina a habitatge amb protecció pública (apartat 2³²⁹) Aquest apartat 2 de l'article 100 es pot entendre que permet qualificar com habitatge protegit immobles o part dels immobles del sòl urbà consolidat, d'acord amb el que estableix l'article 17.3 LDHC³³⁰

³²⁹L'apartat 2. estableix *Quan la modificació del planejament comporta l'augment de la densitat de l'ús residencial, sense increment de l'edificabilitat, s'ha de preveure una reserva complementària de terrenys per a sistemes d'espais lliures i equipaments de 10 m², com a mínim, per cada nou habitatge, llevat que l'augment de densitat es destini a habitatges de protecció pública i no ultrapassi el nombre d'habitatges que resulta d'aplicar el mòdul de 70 m² al sostre amb aquesta destinació.* En el cas que aquesta reserva complementària, per raons d'impossibilitat material, no es pugui emplaçar en el mateix àmbit d'actuació, es pot substituir per l'equivalent del seu valor econòmic, que l'ajuntament competent ha de destinar a nodrir un fons constituït per adquirir zones verdes o espais lliures públics de nova creació en el municipi.”

³³⁰Aquest precepte estableix: “3. La qualificació urbanística de sòl que efectui el planejament general pot establir que l'edificació d'ús residencial es destini totalment o parcialment a habitatge amb protecció oficial, tant en el cas de noves construccions com en el de gran rehabilitació dels edificis existents, però ha de respectar el règim jurídic dels habitatges preexistents en els casos en què l'enderroc d'un edifici sigui degut a una operació de substitució amb reallotjament dels mateixos residents. Els plans que continguin aquestes determinacions han d'incorporar un ajornament de l'entrada en vigor, per un termini



Es pot argumentar també que els preceptes de la LS 2015 que permeten modificar el planejament per fer possible la rehabilitació, permeten no exigir en alguns casos, tot i incrementar-se l'edificabilitat, la cessió d'immobles per a dotacions o sistemes i reinterpretar en aquest punt els apartats 1 i 3 de l'article 100LUrbCat. Es tracta de les habilitacions legals per modificar el planejament en el sòl urbà consolidat, previstes a la LS 2015: a) si existeixen zones amb fortes deficiències des del punt de vista dels requisits bàsics de l'edificació i amb forta presència d'infrahabitatge; b) per la necessitat que les actuacions edificatòries de rehabilitació siguin viables econòmicament i no superin els límits del deure de conservació i c) per l'existència de limitacions físiques en les operacions edificatòries que impedeixen complir les exigències d'accessibilitat i les d'eficiència energètica

Finalment, recordar que la cessió d'aprofitament urbanístic i de sòl per a sistemes i dotacions i les reserves en el sòl urbà només estan expressament previstes en l'ordenament vigent en el si d'actuacions de transformació urbanística i en aquest punt les regles legals aplicables no poden ser substituïdes ni pel planejament ni per les ordenances municipals.

En aquest àmbit, el pla d'habitatge municipal hauria de valorar com aconseguir millor els seus objectius en les operacions previstes en les modificacions del planejament general i en els plans de millora urbana, que estableixen actuacions de transformació urbanística de dotació o de reforma i renovació urbana. Aquest és un punt molt important i és convenient que al llarg de la vigència del Pla d'Habitatge de la Ciutat de Barcelona s'estableixin les prioritats d'habitatge assequible, per poder-les projectar sobre el marc legal de les actuacions de transformació urbanístiques, que admet alternatives diverses.

És determinant en aquest sentit que les modificacions del planejament general i els plans de millora urbana estableixin de manera expressa que una part substantiva de la reserva d'habitatge protegit, ho serà en règims de qualificacions d'habitatge protegit de lloguer, i que en els sols de cessió gratuïta de propietat municipal no només serà preferent el lloguer protegit, sinó que s'instrumentarà jurídicament que també sigui desqualificable.

de dos anys, per a garantir la viabilitat econòmica de les operacions en sòl urbà consolidat que s'hagin concretat prèviament a l'aprovació del pla.



4.4.-PART DE LA MEMÒRIA JURÍDICA RELATIVA A : “MANTENIR, REHABILITAR I MILLORAR EL PARC ACTUAL ”

Eix estratègic del Pla d'habitatge 2016-2026 de la Ciutat de Barcelona : “Mantenir, rehabilitar i millorar el parc actual” subdividit en les línies estratègiques :

- “Ampliació del coneixement de l'estat del parc d'habitatges privat”
- “Establiment d'una política de rehabilitació enfocada al dret a l'habitatge”
- “Millora de la capacitat d'intervenció en rehabilitació”



4.4.1.-LA REHABILITACIÓ DE LA QUE S'OCUPA EL PLA D'HABITATGE DE LA CIUTAT DE BARCELONA ES PROJECTA SOBRE ELS EDIFICIS I ÀMBITS DEL SÒL URBÀ CONSOLIDAT.

El concepte de rehabilitació, sempre ha de contrastar-se amb molt d'altres conceptes de perfils i punts de contacte difusos. Si ens fixem en el concepte de les obres de rehabilitació cal posar-lo en relació amb moltes d'altres obres de diversos tipus, com són les obres de manteniment, consolidació, restauració, modernització, reestructuració, reconstrucció, d'augment de volum o ampliació, substitució, nova planta, demolició o desplaçament³³¹.

Si atenem al substantiu rehabilitació (urbana), al "softlaw" de la Unió europea en la matèria³³² i a les normes reguladores del destí dels fons estructurals europeus destinats al desenvolupament urbà sostenible³³³ (especialment a través de les iniciatives

³³¹ Per exemple l'article 19 dels Normes urbanístiques del Pla especial del patrimoni arquitectònic, històric i artístic de la ciutat de Barcelona. Districte de l'Eixample, publicades en BOPB 142 (14-06-2000), en la elaboració del les quals vaig tenir l'oportunitat de participar, ara fa molts anys.

³³² Des que el 1990 la CEE publicà el «Llibre Verd sobre el Medi Ambient Urbà», la Unió Europea ha desenvolupat un paper actiu en la lluita contra els processos de declivi que afecten les ciutats dels Estats membres, un paper basat en contribucions en forma de *cartes i declaracions* de les reunions informals dels ministres de desenvolupament urbà dels estats membres de la UE (especialment rellevants Postdam 1997, Leipzig 2007 i Toledo 2010); *informes, recomanacions i comunicacions*, i *d'una labor d'acció directa sobre les zones urbanes* finançada a través del Fons de Cohesió.

Una síntesi la trobareu a "Estudio sobre el "Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014- 2020: Directrices Estratégicas" Comisión Europea, Dirección General de Política Regional Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013 ISBN : 978-92-79-31075-1. En concret a les pàgines 6 a 13 en l'epígraf "3.1 Contexto político Europeo".

Accessible a <http://bookshop.europa.eu/es/estudio-sobre-el-desarrollo-urbano-sostenible-cofinanciado-por-el-feder-en-espa-a-2014-2020-directrices-estrat-gicas-y-prioridades-de-inversi-n--pbKN0213263/?CatalogCategoryID=cKYKABsttvUAAAEjrpAY4e5L> (Darrera consulta marc de 2014).

³³³ La informació sobre els fons estructurals i les seves normes reguladores que sintetitzo es troba entre d'altres fons documentals a http://ec.europa.eu/regional_policy/information/legislation/index_es.cfm (darrera consulta gener de 2014)

A partir dels anys 1990 la Comissió Europea compta amb instruments específics per promoure el desenvolupament urbà integrat i la regeneració de barris desfavorits. Els primers fons són els Fons Estructurals i de Cohesió que van promoure projectes pilot i de xarxes, com és el cas dels Projectes Pilots Urbans (Urban Pilot Projects - UPP) en les seves dues fases (1990-1993 i 1997-1999). A partir del 1994, s'hi uneixen les Iniciatives Comunitàries, especialment els programes URBAN i RECITE. Per als projectes URBAN es realitzen convocatòries en els períodes 1994-1999 (URBAN I) i 2000-2006 (URBAN II). En el període 2007-2013 el desenvolupament urbà integrat s'incorpora dins dels Programes principals del FEDER a través de les previsions de l'article 8 en el Reglament (CE) n° 1080/2006, que obra la possibilitat de finançar accions tipus URBAN a través dels programes operatius

En el període 2007-2013 també es posa en marxa l'instrument financer JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), per iniciativa de la Comissió Europea amb cooperació amb el Banc Europeu d'Inversions i el Banc de Desenvolupament del Consell d'Europa. JESSICA promou solucions d'enginyeria financera per a inversions relacionats amb el desenvolupament urbà integrat a través de Fons de Desenvolupament Urbà

La integració de l'objectiu del desenvolupament sostenible en el si dels Programes de desenvolupament del FEDER es consolida el Reglament (UE) n° 1301/2013, de 17 desembre 2013, sobre el Fons Europeu de Desenvolupament Regional i sobre disposicions específiques relatives a l'objectiu d'inversió en creixement i ocupació (que deroga el Reglament (CE) n° 1080/2006). L'article 7 estableix que .

"Desarrollo sostenible en el medio urbano"



URBAN i URBAN³³⁴); es projecta sobre barris o àmbits de la ciutat especialment conflictius constructivament, mediambientalment, econòmicament i socialment i s'utilitza com a sinònim de reforma interior, de millora (urbana), renovació urbana o regeneració urbana. La mateixa perspectiva adopta la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.³³⁵

Si fem una ullada en el dret comparat també s'observa que la rehabilitació, renovació o regeneració urbana fa referència amb denominacions diverses de manera principal a accions estructurades per àmbits territorials i objecte de planificació global i no a immobles concrets (una visió sintètica ens l'ofereix en sis treballs sobre la "renouvellement urbana" a Alemanya, Gran Bretanya, Bèlgica, Portugal, Espanya i Itàlia que varen ser accessibles a la pàgina web gridauh.univ-paris1.fr en què sis professors universitaris d'aquests països responen a un únic qüestionari sobre el tema³³⁶.) Així s'assenyala en dos d'aquests treballs. Fernando Alves en examinar

1. El FEDER apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural.

2. (...)

4. Al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo «inversión en crecimiento y empleo» se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible, en las que las ciudades, los organismos subregionales o locales responsables de la aplicación de estrategias urbanas sostenibles («autoridades urbanas») serán los encargados de las tareas relacionadas, por lo menos, con la selección de las operaciones, de conformidad con el artículo 123, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 o, según corresponda, de conformidad con el artículo 123, apartado 7, de dicho Reglamento. El importe indicativo destinado a los fines del apartado 2 del presente artículo se establecerá en el o los correspondientes programas operativos.

5. (...)

334 Un resum d'aquestes iniciatives a Espanya a GREGORIO HURTADO Sonia de "El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas: una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España" [Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid](http://www.ciudades.com), ISSN 1133-6579, N.º. 13, 2010 (Exemplar dedicat a: "Rehabilitación de barrios periféricos: debates y desafíos"), pàgs. 39-59

També es pot examinar, "Estudio sobre el "Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014- 2020: Directrices Estratégicas" Comisión Europea, Dirección General de Política Regional Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013 ISBN : 978-92-79-31075-1 accessible a <http://bookshop.europa.eu/es/estudio-sobre-el-desarrollo-urbano-sostenible-cofinanciado-por-el-feder-en-espa-a-2014-2020-directrices-estrat-gicas-y-prioridades-de-inversi-n--pbKN0213263/?CatalogCategoryID=cKYKABsttvUAAAEjrpAY4e5L>

³³⁵ L'atles de tots el projectes es pot consultar a

<http://barris.incasol.net/>

(Darrera consulta març de 2014)

³³⁶ La darrera vegada que hi vaig poder accedir va ser el setembre de 2007 en elaborar SIBINA TOMÀS Domènec: "La renovación urbana (Del diccionario català-valencià-balear, la acepción de renovación "Ferreviure, donar nou vigor o vitalitat", no la de "donar estat o aspecto de nou, fer semblar nou".) (Del diccionario de la lengua española la acepción de renovación "Dar nueva energía a algo, transformarlo" Anuario del Gobierno Local 2007, Obra colectiva dirigida per FONT LLOBET. Tomàs Madrid 200, pàgines 207 a 221. En aquesta publicació trobareu una síntesi dels treballs que es fa referència al text En la nota 6 d'aquest treball s'explica el contingut de la pàgina web examinada:

"Es la página de GRIDOUH "Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat" que en este caso concreto propone un cuestionario sobre "Le renouvellement urbain: expériences étrangères" a profesores de distintas universidades europeas. En



l'ordenament portuguès afirma: "(...) el terme de "renouvellement urbana" no ha estat usat pel legislador portuguès prefereix altres com la recuperació, la reconversió, la requalificació o fins i tot la revitalització de l'espai urbà(...) ". Aquest autor considera que només es pot parlar de recuperació, renovació o reconversió urbana," respecte de les accions dels poders públics, amb o sense cooperació de la iniciativa privada, que procedeixin a requalificar les zones urbanes, des del punt de vista urbanístic, per millorar les condicions de vida i recuperar la multifuncionalitat aconseguir la millora ambiental, el que podríem anomenar la qualitat del medi urbà i social i la posada a

concreto de ALEMANIA. *Dr. Ulrich Battis y D7r. Matthias Rossi*, Humboldt-Universitätzu Berlin (Septiembre 2002), de ESPAÑA, *Angel Menéndez Rexac*, Universidad Autónoma de Madrid (Abril 2003), de GRAN BRETAÑA, *Philippe Booth*, Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield (Abril 2003),; de PORTUGAL, *Fernando Alves Correia* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra, Presidente de CA de la asociación portuguesa de Derecho urbanístico, Vicepresidente de CA de la Asociación internacional de Derecho Urbanístico, con la colaboración de *Dulces Lopes*, Asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra (Abril 2003),; de ITALIA, *Bruno Tonoletti*, Universidad de Pavía (Abril 2003), y de BÉLGICA Profesor *Bernard Pâques* (Abril 2003),

Las preguntas que se les formulan son las siguientes:

I Definiciones

1. ¿Cómo se plantea la problemática de la "renouvellement urbana" en las políticas urbanas y en el derecho urbanístico?
2. En la medida en que se admite dicha problemática, ¿afecta a una legislación nacional, políticas nacionales o exclusivamente a una legislación regional, o incluso a políticas locales?
3. Contenido de la noción "renouvellement urbain": ¿apunta únicamente a los aspectos inmobiliarios y urbanísticos, o tiene una dimensión económica? ¿en qué medida? ¿a qué funciones (ámbitos o políticas) concierne?
4. El espacio en el que se centra la política de regeneración urbana: ¿se concentra en zonas urbanas determinadas, o engloba un espacio más amplio (ciudad, aglomeración, sub-región...)?

II. La gestión de la renouvellement urbain

1. La renouvellement urbain ha dado lugar a un marco normativo específico o derogatorio? ¿O las políticas de renouvellement urbain han hecho uso de los instrumentos jurídicos existentes? ¿Cuáles?
2. ¿Cuáles son los instrumentos de acción inmobiliaria usados para: -los terrenos baldíos industriales; - los barrios de hábitat degradado; -la densificación de zonas residenciales?
3. ¿Cuáles son las fuentes de financiación de la regeneración urbana? - Financiación pública por distintos niveles gubernativos? - ¿Recurso al préstamo? ¿Quién toma el préstamo?, ¿según qué modalidades? - ¿Movilización de capital privado?: ¿en qué ámbitos y para qué tipo de proyectos? ¿Cuáles son las modalidades prácticas? ¿Qué papel se reserva a los propietarios?
4. El renouvellement urbain y el reparto de competencias: - ¿en qué medida entra en la competencia de las corporaciones locales? Su objeto y sus instrumentos, ¿justifican por el contrario la intervención de niveles superiores? - ¿Qué relaciones se establecen entre los distintos niveles? ¿De control o de cooperación/coordiación? Se recurre o no a procedimientos contractuales entre entes públicos?

III. Los actores del renouvellement urbain

1. ¿Cuáles son los actores del renouvellement urbain?: - ¿Organismos situados bajo el control directo de las corporaciones locales? - ¿Organismos bajo el control directo del Estado (de la Región, del Land)? - ¿organismos bajo una doble tutela u objeto de una doble dependencia? - ¿Organismos privados (= bajo el control por lo menos parcial del sector privado) cuya acción se sitúa bajo el control del poder público? ¿De acuerdo con qué modalidades?
2. ¿Cuál es el lugar de los organismos de gestión de la vivienda social?
3. ¿En qué medida la elección de los actores y su financiación están influenciadas por las reglas de competencia y el derecho comunitario?

El examen del cuestionario propuesto creo que ya permite al lector aproximarse a las cuestiones principales que plantea la transformación sostenible de la ciudad que ya existe, que es la preocupación y la inquietud intelectual, que explica el por qué de este trabajo"



disposició de habitatges en condicions dignes que permetin lluitar contra l'exclusió social". Bernanrd Pâques, inicia la seva aproximació terminològica amb la definició del Consell d'Estat belga"(...) per renovació urbana s'ha d'entendre el conjunt d'operacions que sobre una illa de cases o diverses illes, intenten reestructurar, sanejar o rehabilitar els centres urbans per tal de reforçar el seu paper social i econòmic". El Consell d'Estat belga insisteix en el caràcter global i el diferencia de les polítiques de concessió de primes per a la rehabilitació de l'habitat, en benefici de persones físiques i persones jurídiques de dret privat(dictamen núm. L.23956/9 de 19 juny 1995).En la doctrina francesa també hi trobem exemples en el mateix sentit, JEGOUZO assenyala que el concepte de renovació urbana és "un nouveau modèle de développement et de fonctionnement de la ville visant à économiser les espaces et l'énergie, à régénérer les territoires urbains dégradés, à accroître la mixité sociale"³³⁷

Tot plegat obliga a explicar que als efectes d'aquesta memòria jurídica la rehabilitació haurà de ser examinada, des de la triple perspectiva de:

- a) La política de foment que es concreta en els ajuts a la rehabilitació d'edificis i a les àrees degradades, que les AAPP han vingut atorgant en el si de les polítiques d'habitatge. Aquests ajuts no sempre han estat vinculades amb la renda de les persones i el dret a l'habitatge , ja que tot i establir-se en ocasions límits de renda, no tenen sempre un tracte més favorable les més baixes³³⁸. En aquest sentit és destacable la convocatòria d'ajuts de 2016 de l'Ajuntament de Barcelona³³⁹, que discrimina positivament en les obres en l'interior dels

³³⁷YvesJEGOUZO, *Présentation générale de la loi Solidarité et renouvellement urbains*, AJDA 2001, p. 12, citat per AUCORDIER Jean Francis «*Union européenne et renouvellement urbain*» també pàgina 12, accessible a <http://www.gridauh.fr/theses-et-memoires/theses-et-memoires-en-ligne/memoires-de-3eme-cycle/union-europeenne-et-renouvellement-urbain-2002/> (última cerca marc 2013)

³³⁸ En aquesta direcció, les normes del Decret 75/2014 estableix els requisits de renda molt semblants per poder accedir a un habitatge amb protecció oficial de règim general (article 43.1." persones amb ingressos familiars ponderats que no superin 5 vegades l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC) a les àrees de demanda residencial forta i acreditada i 5,5 vegades l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC) a la resta del territori") que per obtenir subvencions per actuacions de rehabilitació en habitatges d'ús propi (article 30.2 c) " els ingressos de les persones sol·licitants, ponderats d'acord amb el que preveu l'article 4, no poden superar 5 vegades l'indicador de la renda de suficiència de Catalunya. En el supòsit d'adaptacions interiors dels habitatges destinades a facilitar la mobilitat de les persones, els ingressos ponderats no poden superar 6 vegades l'indicador de la renda de suficiència de Catalunya"). També en la mateixa direcció convocatòria per a la concessió de subvencions per a la rehabilitació d'edificis d'ús residencial i habitatges de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (BOPB Dilluns, 23 de febrer de 2015)

<http://www.cmh.cat/documents/598409/1140993/Anunci+BOP+-Convocat%C3%B2ria+2015/ee17d016-8b40-41a3-847d-76fa7cf67f32>

Cal tenir present el resultat d'aplicar aquests barems. Així per exemple a 2015

	1 membre	2 membres	3 membres	4 membres o mes
5 IRSC	53.118,20	54.761,03	57.116,34	59.020,22
6 IRSC	63.741,84	65.713,24	68.539,61	70.824,27

³³⁹ Convocatòria general per a la rehabilitació d'edificis d'ús residencial i d'habitatges a la ciutat de Barcelona per a l'any 2016. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 7068 - 29.2.2016

<http://www.bcn.cat/consorcihabitatge/files/1477075.pdf>



habitatge les rendes més baixes i preveu ajuts especials per habitatges que s'incorporin a la Borsa de lloguer social i té un programa de cohesió social per els obres en edificis que incorpora ajuts pel 100% del cost de les obres per a propietaris amb les rendes més baixes . En tots els casos s'estableix que qualsevol subvenció superior al 50% del pressupost protegible s'haurà d'inscriure al Registre de la Propietat i s'haurà de retornar quan es produeixi la primera transmissió posterior a la concessió de l'ajut i per qualsevol títol (mortis causa o intervius), llevat de determinats supòsits als que ens referirem més endavant

- b) Les tècniques més importants previstes a la LDHC per garantir amb tècniques de policia administrativa la qualitat del parc immobiliari residencial (cèdula d'habitabilitat i inspecció tècnica d'edificis)
- c) del deure urbanístic de conservació, rehabilitació i millora dels immobles d'ús residencial (article 15 LS 2015), l'àmbit i efectes del qual exclou la rehabilitació que es du a terme en el sí de les actuacions de transformació urbanística de reforma i renovació urbana i de dotació (articles 7 i 18 LS 2015)

Obres generals en interiors d'habitatges

Per a obres per assolir l'habitabilitat, millorar l'accessibilitat, actuacions d'estalvi energètic o actuacions d'aïllament acústic sense perjudicar el confort i qualitat de l'aire interior o eliminació de materials nocius per a la salut de les persones les subvencions es concediran als sol·licitants usuaris dels habitatges en el moment de formular la sol·licitud en funció dels ingressos familiars dels sol·licitants d'acord amb el següent: - Ingressos familiars inferiors a 2.5 vegades l'IRSC el 25% del pressupost protegible amb un topall de 5.000€ - Ingressos familiars inferiors a 2 vegades l'IRSC el 85% del pressupost protegible amb un topall de 10.000€. - Ingressos familiars inferiors a 1.5 vegades l'IRSC el 100% del pressupost protegible amb un topall de 15.000€.

Programa de cohesió social

Per a tots els programes d'actuació en edificis els propietaris podran sol·licitar un ajut complementari de fins al 100% de l'aportació individual que els correspongui fer per l'actuació corresponent, sempre que compleixin els següents requisits:

- Ser propietari de l'habitatge afectat i que aquest constitueixi la seva residència habitual i permanent.
- La unitat familiar haurà d'acreditar tenir ingressos inferiors a 2,50 vegades l'IRSC segons la taula d'ingressos familiars establerta al Pla de l'Habitatge vigent.
- No disposar de cap altre habitatge a la ciutat de Barcelona.

En el cas que hi hagi més d'un propietari de l'habitatge caldrà aportar la autorització de tots els propietaris per poder fer efectiva la inscripció en el Registre de la Propietat.

(..)

Per obtenir l'ajut individual serà necessari que la subvenció per a la comunitat de propietaris hagi estat aprovada. Aquest ajut complementari, que devenga l'interès legal del diner des de la data de pagament, d'acord amb el que anualment es fixi en els pressupostos generals de l'Estat, s'haurà de retornar quan es produeixi la primera transmissió posterior a la concessió de l'ajut i per qualsevol títol (mortis causa o intervius), llevat d'allò previst en el següent paràgraf.

En el cas de transmissió mortis-causa entre cònjuges o unitats de convivència sempre que el supèrste, els fills menors d'edat o els majors incapacitats, el legitimari, l'usufructuari o l'hereu/va en primer grau acreditin mantenir uns ingressos familiars iguals o inferiors als que donarien dret a accedir a l'ajut, i compleixin la resta de requisits a dalt esmentats per a la concessió del mateix, l'obligació de retornar l'ajut s'ajornarà fins a la següent transmissió de l'habitatge.

Per tal de garantir el compliment d'aquesta condició, el Consorci articularà els mecanismes que consideri oportuns per donar compliment al que estableix l'article 11.2 de les Bases reguladores



El deure urbanístic de rehabilitació i millora, juntament amb el de conservació (que de fet ara ja a la legislació del sòl i urbanística i a la de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes es confonen i sobreposen), estructura des d'una perspectiva *estàtica* el règim de drets i deures “urbanístics” dels propietaris i titulars de drets reals sobre béns immobles (el règim jurídic aplicable quan els propietaris no volen realitzar noves edificacions o substituir les existents). A la memòria interessarà concretament en relació als béns immobles residencial situats al sòl urbà consolidat

Cal recordar que el fonament que justifica la transcendència i abast d'aquest deure ja ha estat desenvolupat abundantment en la part d'aquesta memòria jurídica relativa a l'eix “Ampliar el parc assequible”, en l'apartat 6 “Rehabilitació i renovació urbana i polítiques d'habitatge i d'increment de l'habitatge assequible”



4.4.2.- EL FOMENT DE LA REHABILITACIÓ.

4.4.2.1.-EL FOMENT DE LA REHABILITACIÓ HA DE SER UN INSTRUMENT PER A GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE.

La Generalitat i els ens locals, segons l'article 29 LDHC, han d'atendre, com una actuació prioritària en matèria d'habitatge, el foment de la conservació, rehabilitació i la gran rehabilitació del patrimoni immobiliari residencial. Això, diu el precepte, constitueix *un element estructurador de la garantia del dret a un habitatge digne i adequat*. En aquesta direcció s'adreça clarament la convocatòria d'ajuts de 2016 de l'Ajuntament de Barcelona que com hem assenyalat, discrimina positivament les rendes més baixes i té un programa de cohesió social.

El foment de la rehabilitació d'edificis residencials i habitatges de manera individualitzada s'ha estructurat en els successius plans d'habitatge a través de subvencions percentuals del cost de les actuacions i de préstecs protegits (d'acord amb els convenis subscrits entre el Govern de l'Estat o de la Generalitat i les entitats de crèdit). En paral·lel s'han establert els ajuts a la rehabilitació d'àrees integrades de rehabilitació, en les que ha de coordinar-se les actuacions de les administracions públiques i el foment de la iniciativa privada.

Totes aquestes actuacions de foment poden tenir com a finalitat simultàniament impulsar l'activitat econòmica, aconseguir que els edificis compleixin amb el requisits bàsics establerts a legislació d'ordenació de l'edificació (i millorar qüestions tan rellevants com l'eficiència energètica dels edificis) o millorar les condicions de vida de les persones que hi viuen. L'Exposició de la Llei 8/2013 de Rehabilitació i renovació urbana (ara incorporada a la LS 2015) explica, encara que aquesta la llei no regula tècniques de foment, la interrelació de les perspectives assenyalades.. Ens centrarem en el paràgraf que estableix « (la renovació i rehabilitació urbana) *no sólo es susceptible de atender los objetivos de eficiencia energética y de recuperación económica ya expresados, sino también de contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos*». Cal preguntar-se si són fàcilment compatibles en general tants objectius i tant diversos i si en el cas que en ocupa, totes les tècniques de foment serveixen per igual per impulsar l'activitat econòmica, la renovació física dels edificis i el dret a l'habitatge.

El foment de la rehabilitació té una doble perspectiva: la vinculada amb el dret a l'habitatge i el dret a la ciutat i la vinculada amb l'activitat econòmica del sector de la construcció i el de la promoció i producció de béns immobles residencials.

Des de la perspectiva del dret a l'habitatge una anàlisi dels col·lectius que ocupen una part de la ciutat consolidada, al que més endavant ens referirem, permet advertir que per garantir el dret a un habitatge digne, les polítiques d'habitatge han de ser diverses i que l'habitatge de nova construcció en sòl urbà no consolidat i urbanitzable no és la solució adequada per a molts d'aquests col·lectius i sí en canvi polítiques de transformació i readequació del patrimoni immobiliari residencial o la construcció



d'equipaments dotacionals d'allotjament. En països amb grans parcs d'habitatges de propietat pública a lloguer, la conservació i rehabilitació de la ciutat existent és també en part responsabilitat de l'Estat. És des d'aquesta perspectiva una falta d'atenció al dret a l'habitatge no fomentar la conservació i rehabilitació en condicions adequades dels habitatges d'una part important de la població, ja que és també una política dirigida a garantir el dret a un habitatge digne i adequat.

Des de la perspectiva del dret a la ciutat les polítiques de rehabilitació poden contribuir a frenar el procés de segregació espacial dels grups socials, fonamentada en la diferent capacitat d'elecció del lloc i el tipus de residència dels grups de població en funció de la seva renda.

Front o en paral·lel a les perspectives anteriors tenim la de foment de l'activitat econòmica del sector de construcció i del de la promoció i producció de béns immobles residencials i l'impuls de l'activitat econòmica que es genera a les ciutats. Des de les normes aprovades per executar el pla d'habitatge 1981-1983 (Reial Decret 2329/1983), ja s'inicia la configuració de les ajudes a la rehabilitació com actuacions protegides –subvencionables–, les qual s'emparaven en aquell moment ja en la lluita contra l'atur, conjuntament amb el deteriorament del patrimoni immobiliari, per justificar la instrumentació d'ajudes de protecció oficial a la rehabilitació. Des d'aquell pla d'habitatge 1981-1983 els successius plans d'habitatge preveuran un sistema legal de finançament per a la millora i rehabilitació de l'habitatge i dels espais urbans.

Des de les polítiques de foment de la rehabilitació es pot actuar doncs des de perspectives i per a aconseguir objectius diferents. L'impuls de l'activitat econòmica pot demanar la revaloració de determinats espais urbans associats a processos de *gentrificació* o a processos de terciarització –en especial de la ma del turisme– de centralitats urbanes tradicionals, i el foment del dret a l'habitatge i el dret a la ciutat pot demanar actuacions que generen activitat al sector de la construcció però que generen menys plusvàlues immobiliàries i menys activitat econòmica a la ciutat, i que estan associades a promoure la mixtura i la diversitat social i a millorar la qualitat de vida dels veïns.

Amb independència del que sigui possible impulsar, cal tornar a recordar que d'acord amb l'article 29 LDHC el foment de la conservació, la rehabilitació i la gran rehabilitació del patrimoni immobiliari residencial *és objecte de l'actuació prioritària de la Generalitat i els ens locals per a garantir el dret a un habitatge digne i adequat*. La connexió legalment necessària entre foment de la rehabilitació i les persones – no només els edificis- i el dret a l'habitatge i el dret a la ciutat també resta acreditada per la realitat. Veiem algunes dades

A) L'ocupació del parc d'habitatges és ara majoritàriament en propietat, la qual cosa ja per si mateix fa molt rellevant el foment de la rehabilitació, perquè el mercat (la necessitat de tenir en bon estat un immoble per poder ser llogat) no impulsarà la rehabilitació, que dependrà principalment de la renda dels famílies, dels processos de *gentrificació* i també encara que en menor mesura, de la cultura de conservació.



A Catalunya,³⁴⁰ el 1950, el 74,3% dels habitatges s'ocupaven en règim de lloguer i el 25,7% en propietat, i el 1991, el 20,68% lloguer i el 79,32% en propietat³⁴¹. El 2001, es mantenen en el 79,1% propietat i el 16,6% en lloguer (la resta apareix com gratuït o altres) i en aquest mateix any les dades d'Espanya són 82,2% en propietat i 11,4% lloguer (la resta apareix com gratuït i altres). L'any 2008 a Espanya la propietat està al 82% i lloguer al 11%³⁴²

A aquesta dada cal afegir la pràctica inexistència d'habitatges en règim de lloguer social³⁴³

340 Les dades d'ocupació en règim de propietat i lloguer estan disponibles a l'INE i a l'Institut d'Estadística de Catalunya en els censos de població i habitatge de 1950, 1960, 1970, 1981, 1999, 2001, 2006 i 2011 localitzables a <http://www.idescat.cat/pub/?id=ecvhp>

341 A la ciutat de Barcelona, l'any 1981, els règims d'ocupació lloguer i propietat estaven en una proporció propera al 50% (meitat i meitat), i en l'any 2001 existien 405.090 ocupades en propietat (68.133%) i 189.361 (31.916%) ocupades en règim de lloguer (dades del Departament d'Estadística de l'ajuntament disponibles a www.bcn.cat).

Cal tenir en compte que per l'antiguitat de moltes de les edificacions d'aquesta ciutat i per ser el seu pes específic demogràfic més gran en els moments històrics, el lloguer era la forma més comuna d'ocupar habitatges, i el percentatge d'habitatges en lloguer a Barcelona és més gran que en altres ciutats catalanes. I grans, també, conseqüentment, els problemes que planteja l'entrada en vigor de la modificació de la legislació d'arrendaments urbans, que entra en vigor a partir de l'1 de gener de 1995, que elimina el règim de beneficis per a l'arrendatari (renda congelada i pròrroga forçosa) i estableix un règim transitori per als contractes existents

³⁴² *Políticas de fomento de la vivienda de alquiler en Europa*” Diciembre 2009 Observatorio Vasco de la Vivienda “, pàgina 11

Accessible a (última consulta novembre de 2014)

http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-ad02/es/contenidos/informacion/ovv_administracion128/es_ovv_admi/adjuntos/Políticas_de_alquiler_en_la_UE.pdf

³⁴³ *Políticas de fomento de la vivienda de alquiler en Europa*” Diciembre 2009 Observatorio Vasco de la Vivienda “, (citad) pàgina 15



Aquestes dades permeten destacar alguns dels problemes (encara que no tots estan directament vinculats amb l'impuls de la rehabilitació), del parc residencial immobiliari a Catalunya:

- a) La impossibilitat d'atendre la demanda d'habitatge de les persones amb menys recursos econòmics, i per descomptat l'emergència habitacional.
- b) La inexistència d'un mercat de lloguer que pugui contenir el preu del mercat de propietat i contenir la demanda d'aquest tipus d'habitatge en el cicles econòmics expansius.

Cuadro 2.3 Distribución porcentual del régimen de tenencia de la vivienda en los países europeos

% horizontal

	Propiedad	Alquiler		Otra situación	TOTAL
		Social	Privado		
Alemania	43	6	51	0	100
Austria	58	21	19	2	100
Bélgica	68	7	23	2	100
Bulgaria	95	2	3	0	100
Chipre	79	3	18	0	100
Dinamarca	53	20	26	1	100
Eslovaquia	95	4	1	0	100
Eslovenia	93	4	3	0	100
Espanya	82	1	10	7	100
Estonia	84	7	9	0	100
Finlandia	63	18	16	3	100
Francia	56	19	25	0	100
Grecia	74	0	20	6	100
Hungria	94	4	2	0	100
Irlanda	79	8	13	0	100
Italia	73	5	14	8	100
Letonia	79	1	20	0	100
Lituania	97	2	1	0	100
Luxemburgo	70	2	25	3	100
Malta	74	6	20	0	100
Países Bajos	54	35	11	0	100
Polonia	75	12	13	0	100
Portugal	75	3	18	4	100
Reino Unido	69	21	10	0	100
República Checa	66	20	13	1	100
Rumania	95	2	2	1	100
Suecia	55	18	27	0	100
PROMEDIO UE-27	74	9	16	1	100,0

Fuente: "The development of Social Housing", CECODHAS-USH-Dexia, 2008.



c) Que els preus de lloguer i l'interès en llogar-los exigeixi mantenir-los en un correcte estat de conservació.

d) Les dificultats de l'adequació funcional del parc residencial en règim de propietat a les noves necessitats i a les noves demandes del mercat de l'habitatge, com a conseqüència de la rigidesa que caracteritza el règim de propietat horitzontal, que tendeix a perpetuar l'estructura dels immobles i obliga a consensuar o a disposar de les una majoria suficient de propietaris, per a adoptar moltes de les decisions sobre millora i rehabilitació.

e) El problema social que pot comportar exigir el compliment del deure de conservació i rehabilitació respecte d'habitatges de lloguer sotmeses al règim transitori de la LAU 1994, ocupades en la seva major part per a gent gran amb greus dificultats econòmiques.³⁴⁴

f) La manca d'un mercat de lloguer per a satisfer un tipus de demanda molt concreta, que pot singularitzar en els joves i els treballadors amb mobilitat laboral i els immigrants.³⁴⁵

³⁴⁴. Em refereixo als contractes d'arrendament d'habitatge subscrits amb anterioritat al 9 de maig de 1985, que regula la disposició transitòria segona LAU 1994.

³⁴⁵ Aquest és un fenomen detectat pel legislador fa més de 12 anys sense que li hagi posat cap remei . El Reial decret 1721/2004, de 23 de juliol, modifica el Reial decret 1/2002, sobre mesures de finançament d'actuacions protegides en matèria d'habitatge i sòl del Pla 2002-2005, va crear noves línies d'actuacions protegides per a fomentar llavors el lloguer d'habitatges En relació amb aquest extrem, la seva exposició de motius ja assenyalava llavors: “No se dispone, por otro lado, de un parque de viviendas en arrendamiento, con las dimensiones suficientes y la moderación de alquileres necesaria para adaptarse a las necesidades de alojamiento de amplias capas de la población, precisamente aquellas cuya situación económica familiar es más débil. No cabe olvidar, de modo especial, a los jóvenes que buscan emanciparse. Ayudar a su alojamiento adecuado significa contribuir, indirectamente, a un mejor encaje laboral y, en su caso, a la formación de nuevos hogares. También los inmigrantes constituyen otro grupo social de importancia creciente, cuyas necesidades de vivienda podrían afrontarse de forma adecuada, en general, al menos inicialmente, a través del alojamiento en arrendamiento.

“Pero, como se ha indicado, y pese al importante número de nuevos contratos de arrendamiento que los análisis sectoriales detectan, la dimensión global del parque de viviendas en alquiler tiende continuamente a decrecer.”

“Por todo ello, el Gobierno considera prioritario frenar e, incluso, invertir la situación de deterioro del segmento arrendaticio, fomentando con todos los instrumentos a su alcance el resurgir de la cultura del alquiler, como régimen de tenencia y alojamiento diferenciado del de acceso a la propiedad, digno del interés de los ciudadanos no sólo como solución residual para quienes definitivamente no pueden aspirar a la propiedad de una vivienda, sino como fórmula alternativa a esta última, apropiada para determinadas circunstancias personales y no excluyente, en principio, del ulterior paso a la propiedad de una vivienda. Para ello, es preciso incrementar la oferta de viviendas en alquiler en condiciones ventajosas de rentas, de modo que, también por este lado, la alternativa arrendamiento pueda fundamentarse en una elección económica racional.” El Reial decret 801/2005, d'1 de juliol, aprova el Pla estatal 2005-2008, per afavorir l'accés dels ciutadans a l'habitatge, i deroga el Reial decret 1721/2004, però segueix considerant necessari aconseguir un reequilibri entre l'oferta en venda i lloguer. Afirmar, en la seva exposició de motius, que el “escenario justifica una actuación decidida por parte del Estado, a través del Ministerio de Vivienda, para facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible, en una ciudad más habitable que contribuya a construir un territorio más equilibrado. El nuevo Plan de vivienda gira alrededor de los siguientes ejes estratégicos: En primer lugar, el objetivo prioritario es que la vivienda protegida amplíe su peso en el conjunto de los mercados de vivienda, como instrumento para la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que no pueden acceder, mediante esfuerzos razonables, a los mercados de vivienda libre. En segundo lugar, contribuirá a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler



B) El mal estat de conservació del parc immobiliari residencial es concentra en àrees territorials concretes. Segons el Col·legi d'Arquitectes Tècnics de Barcelona³⁴⁶, les principals deficiències del parc d'habitatges català es troba en els edificis construïts amb anterioritat a 1940, a causa fonamentalment de la seva antiguitat, i dels construïts en el període 1940-1970, que es caracteritzen per la construcció molt senzilla, amb un manteniment gairebé inexistent, que solen requerir actuacions de rehabilitació molt importants, fins a aspectes estructurals. Per contra, les edificacions del període 1971-1980, tot i que predominen les deficiències en façanes per absència de manteniment, són de millor qualitat; i les del període més recent (des de 1980 fins avui) constitueixen les de més qualitat constructiva.

Aquesta concentració de deficiències en els dos períodes esmentats, es relaciona directament amb dos tipus de teixit urbà diferenciat:

- a) Els centres històrics i els primers eixamples desenvolupats a principis del segle, amb una molt elevada concentració dels edificis més antics.
- b) Les grans promocions d'habitatges dels anys 1960-1970, en tipus polígon, construïdes pels emigrants vinguts de la resta d'Espanya a Catalunya, emigració que va ser extraordinàriament massiva.

C) S'ha produït un gran canvi social i de composició de les llars a Catalunya i a Espanya, en els últims vint anys, tal com acredita el butlletí de l'INE de 2014 "Les formes de la convivència 20è Aniversari de l'Any Internacional de la Família "(que realitza una breu descripció del fenomen de la convivència a Espanya, servint-se de les dades de l'Enquesta Contínua de Llars)³⁴⁷ Els membres que formen les llars espanyoles, la seva estructura, la composició social, la demanda d'habitatge, han canviat substancialment (només una dada, el juliol de 2013 el 24,2% de les llars estan formats per una sola persona, el que suposa que 4,4 milions de persones viuen soles, i 1,7 milions de llars estan formades per un sol dels progenitors amb algun fill -llars monoparentals)

El patrimoni residencial existent, de difícil substitució donat el règim de propietat horitzontal que ja s'ha consolidat, és parcialment inadequat per donar resposta a les

hacia una equiparación con la propiedad, y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler. El fomento del alquiler favorece a los colectivos con menores rentas y a aquéllos con necesidades especiales y, además, en la medida en que contribuye a movilizar el parque vacío, a un uso más eficiente de los recursos naturales y económicos. En tercer lugar [...]”.

³⁴⁶APCE *Habitatge*. Revista número 40, 2001, “Rehabilitar i mantenir el construït, una necessitat inajornable”.

³⁴⁷ El Butlletí afirma que:” Así, se estiman en España en julio de 2013 un total de 18,2 millones de hogares, considerando el hogar como el conjunto de personas que conviven en una misma vivienda. De estos, el 24,2% están formados por una sola persona, lo que supone que 4,4 millones de personas viven solas, y solo un 6,1% por más de 4 personas. El tamaño medio del hogar es de 2,53 personas. Del total de hogares, 12 millones (un 66%) corresponden a hogares formados exclusivamente por un núcleo familiar. De estos, 10,3 millones están formados por una pareja, casada o no, con o sin hijos pero sin ninguna otra persona convivendo con ellos, y 1,7 millones formados por uno solo de los progenitores con algún hijo (hogares monoparentales) y sin ninguna otra persona convivendo con ellos.”http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&cid=1259944407896&p=1254735116567&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout



noves demandes d'habitatge. Tan important o més, és que també és inadequat per donar resposta a la pròpia dinàmica de les persones que les ocupen (des del envelliment fins a la no-emancipació, sense oblidar les ruptures matrimonials) i per regenerar l'habitat dels col·lectius en risc d'exclusió que l'ocupen i hi viuen.

D) La identificació dels grups de risc d'exclusió que viuen al patrimoni residencial existent. En aquest punt seguirem a Jordi Bosch i Olga Gibaja³⁴⁸, que afirmen l'any 2004 que és el conjunt de la població com a col·lectiu el que està afectat per l'increment dels preus i les incerteses que en el futur pugui plantejar fer front al pagament del deute assumit. Anosaltres ens interessa, quan destaquen els col·lectius que consideren afectats de manera singular, que són: la gent gran, el conjunt de població de més de 65 anys, especialment si viu en règim de lloguer; els immigrants i el joves en concret aquells que s'incorporen en règim de precarietat i amb retribucions molt baixes en el mercat laboral; i un col·lectiu divers de famílies i persones amb dificultats econòmiques, socials o personals. En aquest col·lectiu hem d'incloure les famílies sense feina o amb treball precari, una part de les famílies monoparentals; les dones víctimes de la violència domèstica, els majors 50 anys en situació d'atur i amb baix nivell formatiu, els drogoaddictes i ex drogoaddictes, les persones que han passat per la presó, els discapacitats (que uneixen això problemes econòmics), les persones amb trastorns mentals i algunes ètnies especialment difícils d'integrar-se en la societat.

La descripció d'aquests col·lectius ens permet repetir que el dret a un habitatge digne i les polítiques d'habitatge han de ser diverses, i que l'habitatge de nova construcció en sòl urbà no consolidat i sòl urbanitzable no és la solució adequada per a molts d'aquests col·lectius (pensem en les persones grans que viuen soles, en les famílies monoparentals amb problemes o en les famílies amb membres atrapats a l'atur estructural), i sí en canvi polítiques de transformació i readequació del patrimoni immobiliari residencial o d'equipaments dotacionals d'allotjament.

Es pot concloure que una part important de la ciutat existent està ocupada per persones que serien potencials demandants d'habitatge social assequible, i que en determinades àrees es concentren les persones més desfavorides.³⁴⁹

En països amb grans parcs d'habitatges de propietat pública a lloguer, la conservació i rehabilitació de la ciutat existent és a l'igual que aquí en part responsabilitat de l'Estat.

³⁴⁸BOSCH MEDA Jordi y GIBAJA ESTEBAN, Olga. *La vivienda en Cataluña en el ámbito local: diagnosis, propuestas y soluciones a un problema creciente*, Fundación Carles Pi i Suñer, Barcelona, 2004, p. 64 a 85. Tot i ser una publicació de 2004 permet descriure la tipologia de col·lectius.

³⁴⁹La legislació d'habitatge protegit preveu com a requisits, a més que els recursos de la unitat convivencial estiguin dins de la franja de renda mínima i màxima que correspongui segons el tipus d'habitatge protegit, tenir necessitat d'habitatge. D'acord amb l'article 95 LDHC, hi ha necessitat d'habitatge si els sol·licitants, o els membres de la unitat de convivència no disposen de manera efectiva d'un habitatge adequat en propietat, amb dret de superfície o en usdefruit, o bé si el seu patrimoni no els permet accedir a una, a la data de sol·licitud de la inscripció en el Registre. *També es considera que hi ha necessitat d'habitatge quan no resulta adequat, per circumstàncies vinculades a la necessitat de trasllat de domicili, per raons de violència de gènere, jubilació o incapacitat, insuficiència de superfície, manca d'adaptació a les necessitats de les persones amb disminució, condicions constructives o d'habitabilitat deficientes o construcció fora de l'ordenació urbanística*



Seria una doble falta d'atenció a un dret que estructura l'Estat social que la no-existència a Espanya ia Catalunya de polítiques d'habitatge d'aquest calibre i tipologia comportés oblidar que ajudar a conservar i rehabilitar en condicions adequades els habitatges d'una part important de la població és també una política dirigida a garantir el dret a un habitatge digne i adequat.



4.4.2.2.-EL FOMENT (ELS AJUTS ECONÒMICS DELS PLANS D'HABITATGE) A LES D'ÀREES DE "REHABILITACIÓ".

Farem una brevíssima referència a la política de foment en aquestes àrees pel fet que: a) en aquests casos el problema d'habitatge és una qüestió més, en un entorn i amb uns objectius més complexos, i b) perquè que no és l'objecte principal de l'eix que examinem ara del Pla d'Habitatge de la Ciutat de Barcelona. Es tracta d'ajudes que s'han anat introduint en el marc d'actuacions previstes en la legislació d'urbanisme i habitatge al fil dels plans especials de reforma interior, millora urbana i rehabilitació, i les subvencions establertes en els plans d'habitatge i finalment també en els fons estructurals de la Unió Europea.

La legislació urbanística preveu des de la LS 1976 plans de reforma interior, millora urbana o de rehabilitació d'àmbits concrets de la ciutat existent o dels nuclis rurals. El nom fa referència a la categoria de plans especials d'ordenació, les determinacions dels quals tenen com a límit les que el legislador estableix per als plans en general i de manera particular per a aquesta tipologia. Es tracta de delimitar les zones i sistemes, establir l'ordenació detallada de l'edificació i usos i determinar els polígons d'actuació per desenvolupar obres d'urbanització o l'execució completa i sistemàtica de l'ordenació detallada prevista per al polígon d'actuació. Actualment a la legislació urbanística catalana es correspon amb el planejament urbanístic (plans de millora urbana) que estableixen el marc de l'edificació i usos en les actuacions de transformació urbanística de reforma i renovació urbana (articles 7 i 18 LS 2015). Aquests plans, quan es projecten i afronten realitats en les que el mercat no pot impulsar la transformació, difícilment poden ser executats amb els sistemes d'execució urbanística de compensació o cooperació, i de manera progressiva s'incorporen pel legislador tècniques de foment per a ser utilitzades en el procés de rehabilitació i millora.

La legislació d'habitatge en l'any 1983, en concret en les normes aprovades per executar el Pla d'habitatge 1981-1983 (Reial decret 2329/1983), s'empara en la lluita contra l'atur, conjuntament amb el deteriorament del patrimoni immobiliari, per justificar la instrumentació d'ajudes de protecció oficial a la rehabilitació. Des d'aquest moment els plans d'habitatge preveuran un sistema legal de finançament per a la millora i rehabilitació de l'habitatge i dels espais urbans. És important destacar que ja s'instauraran definitivament els ajuts a la rehabilitació d'àrees integrades de rehabilitació, en les que hauran de coordinar-se les actuacions de les administracions públiques i el foment de la iniciativa privada dirigides a rehabilitar de forma integrada els conjunts urbans i àrees rurals de interès arquitectònic, històric i artístic, cultural, ambiental i social.

La rehabilitació es connecta amb les necessitats d'habitatge i té interès per als successius plans triennals o quadriennals d'habitatge, si es pot convertir en una alternativa eficaç a la nova construcció i implica la intensificació de l'aprofitament del parc immobiliari. No obstant això, no es pot només a través de les tècniques de foment tradicionals (a través de subvencions percentuals del cost de les actuacions i de préstecs protegits, segons convenis subscrits entre el Govern de l'Estat o de la Generalitat i les entitats de crèdit) vèncer les dificultats inherents a les àrees deteriorades, on hi ha un gran parc d'habitatges ocupats en règim de propietat horitzontal per persones amb un nivell de



renda o en una condicions socials i ambientals que dificulten tornar a "adquirir" l'habitatge que ocupen, des del punt de vista del deute hipotecari, que els implicarà la rehabilitació.

Inicialment les ajudes provenien dels plans d'habitatge i posteriorment dels fons europeus. El Tractat de Roma no estableix una política regional, sinó tan sols uns mecanismes de solidaritat a través de dos fons estructurals: Fons Social Europeu i el Fons Europeu d'Orientació i de Garantia Agrícola, Secció Orientació. La política regional es va establir per primera vegada després de la primera ampliació de la Comunitat (en 1973), a partir de la creació del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) el 1975. Les dotacions financeres van ser modestes durant molt temps, el que impedia que la política regional superés un nivell molt limitat. Cal advertir, però, que creat el 1975, FEDER es va convertir en el principal instrument de la política regional comunitària.

L'Acta Única (1986) va fer de la cohesió econòmica i social una nova competència de la Unió europea i va establir els objectius i els mitjans de la mateixa. Entre aquests mitjans, es va mantenir la utilització sistemàtica dels fons estructurals i es va preveure per a això una reforma de les normes de funcionament. Aquesta reforma va ser establerta pel Consell mitjançant el Reglament de 24 de juliol de 1988. La reforma general dels fons estructurals de 1988 estableix els grans principis del seu funcionament actual i aquesta nova reglamentació va acompanyada d'un important esforç financer.

Per comprendre la importància dels fons estructurals ha de diferenciar entre el període 1994-1999, URBAN I, el període 2000-2006, URBAN II, i la reforma dels fons estructurals de 2006 (període 2007-2013, les accions relatives a la dimensió urbana s'integren en els programes operatius, basant-se en l'experiència de la iniciativa URBAN).

Tot i això cal advertir que aquest fons no es poden destinar directament a habitatge de manera indiscriminada. URBAN I a l'objectiu 2, s'aplica a les zones urbanes en crisi caracteritzades per taxa de desocupació elevada, arquitectura ruïnosa, allotjament precari i xarxa social insuficient. URBAN II concedeixen la màxima prioritat a la regeneració de l'entorn físic i mediambiental, que suposa el 40% de la despesa prevista. Els següents dos eixos -exclusió social i capacitat empresarial / ocupació- sumen entre els dos un altre 42%. Altres prioritats, en particular el transport i la societat de la informació, es reparteixen la resta, encara que en alguns casos arribin a proporcions més elevades. Els fons URBAN II no poden dirigir-se a política d'habitatge.

En el cas de Catalunya, els ajuts dels fons europeus per al desenvolupament urbà (període 2000-2006) i les incloses en el programa operatiu FEDER, període 2007-2013, per a l'eix prioritari desenvolupament sostenible local i urbà, s'integren en la finançament de les actuacions previstes en la Llei catalana de barris amb dificultats (Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i ciutats que requereixen una atenció especial). Aquestes actuacions són finançades amb fons dels municipis i de la Generalitat, que, al seu torn, pot demanar el cofinançament de fons europeus dins del FEDER.



La integració d'aquests ajuts en els processos de renovació urbana transcendeix l'ordenament urbanístic i d'habitatge, i Catalunya ha tingut, entre altres conseqüències, l'aprovació de la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i ciutats que requereixen una atenció especial. Aquestes àrees de rehabilitació progressivament van exigint la implantació d'altres mesures complementàries a l'ordenació urbanística, relatives a actuacions de foment mitjançant ajudes econòmiques i programes socials diversos.

Els articles 36 i 37 LDHC són un exemple paradigmàtic de la concurrència de tècniques diverses projectades en les àrees de rehabilitació.



4.4.2.3.- ELS AJUTS INDIVIDUALS I A ACTUACIONS EDIFICATORIES CONCRETES.

A) La naturalesa jurídica dels ajuts econòmics a la rehabilitació.

Els ajuts que es poden obtenir en relació amb les diferents actuacions protegides en matèria de rehabilitació, són en la majoria dels casos pròpiament subvencions³⁵⁰, per la qual cosa se sotmeten en primer lloc al règim jurídic establert en la legislació de foment en matèria d'habitatge i en el que no estigui previst en aquesta, i pugui configurar-se com una llacuna legal. pels preceptes que tenen el caràcter de bàsics de la Llei 38/2003 General de Subvencions³⁵¹.

³⁵⁰El artículo 2 LGS establece que:

“1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

“a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

“b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizado o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

“c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

“2. No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes administraciones públicas, así como entre la Administración y los organismos y otros entes públicos dependientes de éstas, destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera específica en su normativa reguladora.

“3. [...]”

“4. No tienen carácter de subvenciones los siguientes supuestos:

“a) Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.

“b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.

“c) También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos.

“d) Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio.

“e) Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.

“f) Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial.

“g) Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social.

“h) El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito.”

³⁵¹

Disposició final primera. Habilitación competencial y carácter de legislación básica.

1. Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución, constituyendo legislación básica del Estado, los siguientes preceptos:

En el título preliminar, el capítulo I y el capítulo II excepto, el párrafo d) del apartado 4 del artículo 9, el artículo 10, el apartado 2 y los párrafos d), e), f), g), h), i), j), k) y l) del apartado 3 del artículo 16, los apartados 1, 2, y los párrafos c), f), h), i), j), k), l), m) y n) del apartado 3 del artículo 17 y el artículo 21.

En el título I, el capítulo I y el capítulo IV, excepto los artículos 32 y 33.

En el título II, los artículos 36, 37 y el apartado 1 del artículo 40.



A aquesta Llei es remeten expressament el Reial Decret 233/2013, de 5 d'abril, pel qual es regula el Pla Estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria, i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016, s'indica en l'article 1 ("la concessió dels ajuts es regirà pel que disposa aquest reial decret i en les disposicions que puguin dictar-se en el seu desenvolupament o execució, així com pel que estableix la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, en el Reglament que la desenvolupa, i en la normativa autonòmica que, en cada cas, sigui aplicable "). El fet que no es prevegi expressament en el decret 75/2014 i en les convocatòries de subvencions dels ens locals en matèria d'ajuda a la rehabilitació, no vol dir que això no sigui així. El mateix succeeix amb la Llei de contractes del sector públic.

En relació a aquestes dues normes, s'ha de recordar que l'exigència d'aportar ofertes en els supòsit que preveu l'article 31.3 de la Llei 38/2003 General de Subvencions, precepte que té caràcter bàsic. ("Quan l'import de la despesa subvencionable superi les quanties establertes en la Llei de Contractes del Sector públic per al contracte menor, el beneficiari haurà de sol·licitar com a mínim tres ofertes de diferents proveïdors, amb caràcter previ a la contracció del compromís per a l'obra, la prestació del servei o el lliurament del bé, llevat que per les seves especials característiques no existeixi en el mercat suficient nombre d'entitats que els realitzin, prestin o subministrin, o llevat que la despesa s'hagués realitzat amb anterioritat a la subvenció. L'elecció entre les ofertes presentades, que s'han d'aportar en la justificació, o, si escau, en la sol·licitud de subvenció, es realitzarà conforme a criteris d'eficiència i economia, havent de justificar expressament en una memòria l'elecció quan no recaigui en la proposta econòmica més avantatjosa), que s'ha d'aplicar d'acord amb el que disposa l'article 138.3 del text refós de la Llei de contractes del Sector Públic aprovat Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova ("es consideren contractes menors els contractes d'import inferior a 50.000 euros, quan es tracti de contractes d'obres, oa 18.000 euros, quan es tracti d'altres contractes ...).

Aquests preceptes obliguen a reflexionar respecte de la importància de garantir la transparència i concurrència en relació a les obres de rehabilitació subvencionades, en defensa de la competència i dels drets dels propietaris de les comunitats de propietaris. També és rellevant en relació a un dels aspectes que hauria de millorar-se en els procediments d'atorgament de subvencions a la rehabilitació, com és no només acreditar la justificació la despesa sinó també la comprovació dels valors (per mitjans propis de l'Administració, per entitats col·laboradores o empreses contractades a aquest fi³⁵²).

En el título III, los artículos 45 y 46.

En el título IV, el capítulo I y los artículos 59, 65, 67, 68 y 69 del capítulo II.

El apartado 1 de la disposición adicional segunda y la disposición adicional decimosexta

³⁵²**Artículo 33LGS. Comprobación de valores.**

1. La Administración podrá comprobar el valor de mercado de los gastos subvencionados empleando uno o varios de los siguientes medios:

- a) Precios medios de mercado.
- b) Cotizaciones en mercados nacionales y extranjeros.
- c) Estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal.
- d) Dictamen de peritos de la Administración.
- e) Tasación pericial contradictoria.
- f) Cualesquiera otros medios de prueba admitidos en derecho.



Les normes reglamentàries que acompanyen cada pla d'habitatge van aportant el seu gra de sorra en el règim jurídic de les ajudes financeres i no financeres de cada pla d'habitatge. Això fa que el marc normatiu de les actuacions protegibles sigui una amalgama de normes conjunturals i d'oportunitat. Però tot i així, i també per això, és important aplicar i interpretar les normes de l'activitat de foment en matèria d'habitatge incorporant-les als blocs normatius que en cada cas correspongui, com és l'encapçala't per la LGS, per dotar a l'aplicació i interpretació de major uniformitat i coherència, salvats aquells aspectes singulars que conformen la legislació especial de la matèria, que haurà de regular-los expressament. Per això, per exemple, l'article 73 LDHCCat, que regula el sistema de prestacions per al pagament del lloguer, estableix que tenen el caràcter de prestacions econòmiques de caràcter permanent, tal com les defineix la legislació vigent en matèria de prestacions socials de caràcter econòmic (es tracta d'aplicar el sistema de convocatòria, concurrència i gestió que preveu la Llei catalana 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, i no el que estableix la LGS, amb caràcter general). Aquesta precisió és especialment important pel fet que les ajudes financeres en els plans d'habitatge i les prevista en convocatòries d'ajudes ala subvenció es sotmeten als límits que imposin les disponibilitats pressupostàries.

Les anteriors reflexions tenen interès també per determinar la naturalesa jurídica i règim jurídic de les ajudes respecte de les quals, es preveu hauran de ser reintegrades amb els interessos meritats, quan es produeixi la transmissió mortis causa o inter vivos de l'immoble, condició que s'estableix ha de ser inscrita en el Registre de la Propietat (amb les dificultats d'inscripció segons sigui la naturalesa i qualificació jurídica de l'ajuda - subvenció, donació modal, préstec ...).

B) Aspectes més rellevant del ajuts previstos al Decret 75/2014 i a les convocatòries d'ajuts de l'Àrea metropolitana i de l'Ajuntament de Barcelona.

Tant a l'inici de la previsió d'ajuts a la rehabilitació en els plans per a l'habitatge que per a períodes triennals o quadriennals han impulsat l'Estat i la Generalitat, com durant més de dos dècades, la motivació principal de la política de foment de la rehabilitació no ha estat preferentment o no només el dret a l'habitatge. Ha estat una política de foment de la rehabilitació també especialment atenta a les conseqüències que l'activitat econòmica del subsector habitatge té sobre el mercat de promoció immobiliària residencial i l'economia en general. Més recentment ha adquirit especial rellevància l'eficiència energètica de les edificacions.

En relació a aquest darrer aspecte és rellevant la Directiva 2012/27/UE d'Eficiència Energètica, que en la seva transposició exigirà la aprovació de normes que fomenten l'estalvi energètic en els edificis i ha comportat ja l'a prescripció de comptar amb un certificat energètic tant en els edificis de nova planta como en els existents quan es venen o lloguen (la LS 2015 introdueix a la DA 12 el règim de infraccions en matèria de certificació de la eficiència energètica i en la DA 13 el de les sancions).

2. (...)



Per determinar l'abast de potestat normativa local en al matèria es rellevant la doctrina de la STS de 22 de maig de 2015, que resol el recurs de cassació contra la sentència que estimava el recurs interposat contra una Ordenança municipal de eficiència energètica i utilització de energies renovables en els edificis i les seves instal·lacions. Es considera ajustada a Dret perquè "el Código Técnico de la Edificación faculta a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales para establecer valores más estrictos respecto a la contribución solar mínima de agua caliente sanitaria y respecto a la contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica, considerándose los contemplados en el propio Código como valores «mínimos». Por lo que añade que «sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial» (apartado 5 del art. 15 sobre la contribución fotovoltaica), y en términos casi idénticos se recoge, en el mismo art. 15, apartado 4, sobre la contribución solar. La jurisprudencia más reciente de la misma Sala se ha inclinado por el criterio de la «vinculación negativa», en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como ahora sucede, se dicta la ordenanza; siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación.

Les activitats subvencionables en els tres àmbits són:

Decret 75/2014	Consorci d'Habitatges de Barcelona	Àrea metropolitana
Són actuacions susceptibles de rebre ajuts del programa de foment de la rehabilitació: a) La rehabilitació dels edificis d'habitatges i, especialment, les obres de rehabilitació d'elements comuns en edificis plurifamiliars b) La rehabilitació dels interiors dels habitatges i, especialment, les obres de rehabilitació per assolir els mínims d'habitabilitat, en els termes de la secció segona d'aquest capítol. c) La rehabilitació d'edificis d'habitatges i d'habitatges en àmbits territorials declarats àrees de rehabilitació i o en el marc de programes específics de rehabilitació impulsats per les administracions.	Són susceptibles de subvenció les obres en : A. Edificis d'habitatges plurifamiliars o habitatges unifamiliars A.1. Patologies estructurals A.2. Obres no estructurals A.3. Accessibilitat A.4. Instal·lacions A.5. Estalvi energètic i sostenibilitat B. Interior de l'habitatge individual o habitatge unifamiliar C.1. Programa de cohesió social D.1. Conjunts urbans - conjunts	Actuacions subvencionables. 1. Actuacions de conservació 2. Actuacions de millora de la qualitat i de la sostenibilitat. 3. Actuacions de millora de l'accessibilitat. 4. Actuacions d'habitabilitat: interior d'habitatge.



d'especial interès

La tipologia de les obres i la reforma i renovació d'instal·lacions subvencionables no és substancialment diferent. El més significatiu com hem dit és la discriminació positiva vers les rendes més baixes que realitza l'Ajuntament de Barcelona.

A la convocatòria d'ajuts de 2016 de l'Ajuntament de Barcelona estableix que:

-A les obres a l'interior de l'habitatge individual o habitatge unifamiliar les subvencions es concedeixen en funció dels ingressos familiars dels sol·licitants (ingressos familiars inferiors a 2.5 vegades l'IRSC el 25% del pressupost protegible amb un topall de 5.000€; ingressos familiars inferiors a 2 vegades l'IRSC el 85% del pressupost protegible amb un topall de 10.000€; ingressos familiars inferiors a 1.5 vegades l'IRSC el 100% del pressupost protegible amb un topall de 15.000€), i quan s'acullen al programa de Borsa de Lloguer Social de Barcelona subvenció serà del 100% fins a un màxim de 15.000€ per habitatge.

-Es preveu per altra banda un programa de cohesió social per a tots els programes d'actuació en edificis. En aquest cas els propietaris podran sol·licitar un ajut complementari de fins al 100% de l'aportació individual que els correspongui fer per l'actuació corresponent, si és propietari de l'habitatge afectat i que aquest constitueixi la seva residència habitual i permanent; que la unitat familiar haurà d'acreditar tenir ingressos inferiors a 2,50 vegades l'IRSC, i no disposi de cap altre habitatge a la ciutat de Barcelona.

En qualsevol dels dos casos quan la subvenció, és superior al 50% del pressupost protegible, s'haurà d'inscriure al Registre de la Propietat per l'import que superi el 50% merita l'interès legal del diner des de la data de pagament, d'acord amb el que anualment es fixi en els pressupostos generals de l'Estat, i s'haurà de retornar quan es produeixi la primera transmissió posterior a la concessió de l'ajut i per qualsevol títol (mortis causa o intervivos), llevat que en el cas de transmissió mortis-causa entre cònjuges o unitats de convivència sempre que el supèrste, els fills menors d'edat o els majors incapacitats, el legitimari, l'usufructuari o l'hereu/va en primer grau acreditin mantenir uns ingressos familiars iguals o inferiors als que donarien dret a accedir a l'ajut, i compleixin la resta de requisits per a la concessió del mateix, l'obligació de retornar l'ajut s'ajornarà fins a la següent transmissió de l'habitatge.



4.4.3.-CRITERIS DE LA LDHC PER ESTABLIR LES NORMES SOBRE LA QUALITAT DEL PARC IMMOBILIARI RESIDENCIAL.

La LDHC no només indica quines són les normes que estableixen els requisits de qualitat dels edificis d'habitatges i dels habitatges. L'article 23.1 afirma que en el procés d'edificació i en la conservació i rehabilitació del parc immobiliari residencial s'ha de vetllar per garantir "la cohesió social, l'ecoeficiència, l'optimització dels recursos disponibles, la innovació arquitectònica i la fixació de criteris de gènere, mitjançant una sèrie d'actuacions que s'enuncien en diferents apartats del precepte.

En aquests termes, el precepte incorpora una sèrie de valors jurídics que, sense obligar a actuacions concretes, legitima totes les actuacions que sense vulnerar regles de dret necessari realitzin els agents de l'edificació i els poders públics en l'adreça indicada pel precepte, prohibiria interpretacions de les normes frontalment contràries als valors expressats i serien nul·les les normes i anul·lables els actes administratius que s'oposessin frontalment als valors establerts legalment.

L'apartat 2 de l'article 23 estableix que els requisits que estableix l'apartat 1 s'han d'incorporar progressivament a les condicions de qualitat que s'exigeixen als habitatges i als edificis i que regula la normativa d'habitabilitat. La redacció d'aquest apartat és notablement diferent a la de l'apartat 1, i els seus efectes també. Ja no s'ha de vetllar per garantir (s'ha d'incorporar progressivament), ni han de vetllar tots, ha d'incorporar progressivament el Govern de la Generalitat el que s'anomenen expressament requisits, en unes concretes normes l'aprovació li competeix. Són els requisits que s'exigeixen als habitatges i als edificis d'habitatges i que regulen la normativa d'habitabilitat, que, com sabem, no només té per objecte habitatges sinó, també, els edificis d'habitatges, el compliment es controla a través de la cèdula d'habitabilitat i la inspecció tècnica de les edificacions.

El deure legalment existeix i es projecta com un mandat d'incorporació de requisits a les normes d'habitabilitat, que resulten de regles jurídiques precises:

-Aplicar les mesures arquitectòniques i tecnològiques, viables econòmicament i socialment, que assegurin l'estalvi de recursos naturals, de materials i d'energia, que facilitin la reducció i gestió dels residus i que fomentin l'eficiència energètica dels edificis.

-Preservar el medi ambient, mitjançant un ús adequat del terreny, la gestió dels residus generats, la prevenció d'emissions i contaminació, i altres mesures d'ecoeficiència que estableixi la legislació aplicable.

-Promoure i fomentar la construcció de nous models d'habitatge, adequats a la variabilitat i diversitat de la composició de les unitats familiars o de convivència i a les necessitats de grups específics de població.

-Innovar En la concepció i el disseny de l'habitatge, que ha de permetre la flexibilitat en la utilització dels elements per facilitar el treball domèstic i per adequar-se als nous rols de gènere, i que ha de permetre també fer transformacions dins de l'habitatge per



adaptar-la a les variacions en l'estructura familiar, si s'escau. La dita innovació, en termes de perfeccionament, ha de facilitar la introducció de noves tecnologies.



4.4.4.-LA CÈDULA D'HABITABILITAT A LA LDHC

4.4.4.1. CONCEPTE DE CÈDULA ALS EFECTES D'ACREDITAR ELS REQUISITS DE QUALITAT QUE PERMETIN L'ÚS DE L'IMMOBLE COM HABITATGE

La idea essencial que ha de presidir l'examen de les cèdules d'habitabilitat és que es tracta d'autoritacions reglades, simples, de funcionament, que no tenen límit pel que fa al seu nombre i que tenen caràcter real. Aquesta categorització de la cèdula d'habitabilitat li dota dels elements estructurals bàsics següents:

-Que els requisits per atorgar la cèdula estan detallats en la norma aplicable i que, llevat de previsió expressa contrària d'una norma amb rang de llei (que no existeix), l'incompliment de l'obligació de resoldre en termini té els efectes del silenci administratiu positiu .

-Que la cèdula pressuposa l'existència autònoma i originària d'un dret subjectiu del particular a ocupar l'habitatge que compleix les condicions establertes per la norma. El control de l'Administració pública es projecta només sobre l'exercici del dret subjectiu del particular.

-Que amb l'atorgament de la cèdula d'habitabilitat neix una relació jurídica entre el titular i l'Administració atorgant, que obliga el propietari o l'usuari de l'immoble a adaptar el títol habilitant per a ocupar l'habitatge a l'interès general, expressat en cada moment en la normativa vigent que sigui d'aplicació, i li prohibeix modificar contra norma les condicions que van permetre l'atorgament de la cèdula. La vulneració d'aquesta prohibició donarà lloc a l'extinció sobrevinguda de l'eficàcia de la cèdula.

-La formulació anterior, vàlida per a les llicències de funcionament com a criteri general, es modula en cada norma reguladora. En el cas de les normes reglamentàries que regulen la cèdula a Catalunya es tradueix en configurar-la com una autorització sotmesa a termini (d'acord amb el decret 141/2012, té una vigència de 25 anys per als habitatges de nova construcció i de 15 anys per a les cèdules de segones ocupacions i de primera ocupació de rehabilitació). Durant tot aquest termini se la considera vigent i vàlida per acreditar que l'habitatge compleix les condicions de qualitat exigides legalment, en qualsevol transmissió, per venda, lloguer o cessió d'ús, incloses les derivades de segones i successives transmissions. Això no impedeix que, si es realitzen obres en l'habitatge que precisin de projecte o direcció tècnica, un cop finalitzades, s'hagin de complir totes les condicions d'habitabilitat exigibles en aquell moment.

-La relació jurídica continuada i l'obligació d'adaptar-se als canvis normatius que imposin majors exigències de qualitat explica també que les normes vigents, un cop transcorregut el termini a què se sotmet la cèdula, exigeixin que hagi de tornar-se a obtenir una nova, que serà el títol que habilitarà l'ús com a habitatge l'immoble, que haurà de complir els requisits de qualitat exigibles en aquell moment.



-Que l'atorgament o no de la cèdula es resol a petició de part interessada i que les cèdules són transmissibles durant el termini de vigència.

L'article 26.1 LDHC estableix que la cèdula d'habitabilitat i, en el cas dels habitatges de protecció oficial, la qualificació definitiva, són els actes administratius que acrediten que un habitatge compleix les condicions de qualitat que estableix l'article 22 i que, en conseqüència, són aptes per a ser destinades a residència. Per a ocupar un habitatge, cal haver-ne obtingut prèviament aquesta acreditació.

4.4.4.2. – L'EXIGIBILITAT DE LA CÈDULA.

En qualsevol transmissió, per venda, lloguer o cessió d'ús, incloses les derivades de segones i successives transmissions, cal acreditar que l'habitatge compleix les condicions de qualitat, mitjançant el lliurament o la disposició de la cèdula d'habitabilitat vigent, de la qual presentació pot exonerar en els supòsits i amb les condicions que estableix l'article 132.a) LDHC. Aquest article posa de manifest l'existència autònoma i originària d'un dret subjectiu del particular a ocupar l'habitatge que compleix les condicions establertes per la norma³⁵³ i que el control de l'Administració pública es projecta només sobre l'exercici del dret subjectiu del particular. El precepte obliga els notaris, abans d'autoritzar la subscripció d'un acte de transmissió o cessió de l'ús d'habitatges, a exigir el compliment del requisit que l'habitatge ha de gaudir de cèdula d'habitabilitat vigent o, en el cas d'habitatges de protecció oficial, de la qualificació definitiva, documents que s'han de lliurar als adquirents o usuaris. Exonera, però, de l'exigibilitat de la cèdula en el supòsit de transmissió d'habitatges que no siguin de nova construcció, si els adquirents ho accepten i sempre que mitjançant un informe emès per un tècnic competent s'acrediti que l'habitatge pot obtenir la cèdula d'habitabilitat després de l'execució de les obres de rehabilitació.

L'exigibilitat de la cèdula en qualsevol transmissió, per venda, lloguer o cessió d'ús, té com a conseqüències, en la LDHC, les següents:

-Que els promotors d'habitatges han de subscriure una pòlissa d'assegurança o un aval que garanteixi la devolució de les quantitats rebudes a compte del preu total convingut, ja siguin qualificades amb el nom d'arres, senyal o reserva o amb qualsevol altra denominació, per al cas, entre altres supòsits legals, que no s'obtingui la cèdula d'habitabilitat (article 50 LDHC).

-Que en les ofertes per a la venda d'un habitatge, la persona interessada en adquirir-la ha de rebre informació suficient sobre les condicions essencials del que se li ofereix i que abans d'avançar qualsevol quantitat a compte del preu final ha d'ésser lliurada per escrit la informació detallada a l'article 60 LDHC, i el precepte precisa que es considera informació vàlida i suficient sobre les condicions físiques de l'habitatge la continguda en la cèdula d'habitabilitat o en la qualificació definitiva, en el cas d'habitatges de protecció oficial.

³⁵³També és mostra d'això, encara que en sentit contrari, la definició d'infrahabitatge: "immoble que, tot no té cèdula d'habitabilitat ni compleix les condicions per a la seva obtenció, es destina a habitatge."



-Que la decisió de transmetre un habitatge de protecció oficial s'ha de notificar al departament competent en matèria d'habitatge, acompanyant, entre altres documents, la cèdula d'habitabilitat o certificació equivalent (article 89).

-Que es tipifica com a falta molt greu transmetre, llogar o cedir l'ús com a habitatges d'immobles que no poden obtenir la cèdula d'habitabilitat (article 123) i com a infraccions greus prestar subministraments d'aigua, gas, electricitat o altres energies alternatives si no es ha obtingut la cèdula d'habitabilitat, i transmetre, llogar o cedir l'ús d'habitatges que no compleixen les condicions d'habitabilitat relatives a la seguretat (article 124).

4.4.4.3.-L'ANOMENADA REVOCACIÓ DE LA CÈDULA D'HABITABILITAT I LA CONFIGURACIÓ DE LA CÈDULA COM UNA AUTORITZACIÓ SOTMESA A TERMINI.

L'article 26.4 LDHC estableix que la pèrdua de les condicions mínimes d'habitabilitat establertes per aquesta Llei i els reglaments que la despleguen comporta la revocació de la cèdula d'habitabilitat, sense perjudici de les mesures dirigides a la conservació i rehabilitació de l'immoble i del règim sancionador d'aplicació³⁵⁴.

Cal advertir que, per aplicació general de la dogmàtica de les autoritzacions, la cèdula d'habitabilitat només tindrà eficàcia en les condicions que expressament es determinin en les mateixes. També i per la mateixa raó cal obtenir una nova cèdula en qualsevol transformació, adaptació, reforma, ampliació o reducció de l'habitatge que alteri les condicions objectives d'habitabilitat que controla la cèdula. Per això, l'apartat 4 de l'article 30 LDHC estableix que les obres en edificis existents d'ús residencial en les quals sigui exigible un projecte tècnic o una direcció tècnica per a obtenir la llicència, no es poden autoritzar si no es preveu que, un cop executades, l'immoble complirà les condicions de qualitat que estableix l'article 22.

Per aquest motiu, no és la solució tècnica adequada, com preveu l'article 26.4, utilitzar la revocació de la cèdula per a tots els supòsits de pèrdua de les condicions mínimes d'habitabilitat. En el cas que el beneficiari incompleixi els requisits o condicions en virtut dels quals es va concedir la cèdula, es tracta d'un incompliment sobrevingut i la cèdula no hauria de ser revocada sinó declarada sense efecte. La declaració administrativa d'ineficàcia sobrevinguda d'un acte desfavorable, per incompliment del titular de les condicions imposades, no genera cap dret a indemnització i s'ha d'adoptar

³⁵⁴Article 18 Decret 141/2012 Revocació de la cèdula d'habitabilitat

18.1 La pèrdua de les condicions mínimes d'habitabilitat comporta la revocació de la cèdula d'habitabilitat, mitjançant el procediment corresponent amb audiència de la persona interessada, de conformitat amb el que estableix la normativa de procediment administratiu comú.

18.2 La cèdula pot ser revocada per l'òrgan que la va concedir o, en els casos en què s'hagi produït la delegació, per l'ens local que hagi assumit la competència.

En aquest darrer cas, l'ens local ha de posar en coneixement de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya l'expedient de revocació, de conformitat amb el que disposa l'article 13 d'aquest Decret.

18.3 La revocació de la cèdula es pot dur a terme sens perjudici de les mesures dirigides a la conservació i a la rehabilitació de l'immoble i del règim sancionador que siguin aplicables.



motivadament. L'expedient per deixar sense efecte la llicència s'ha d'iniciar d'ofici, previ requeriment al titular i un cop aquest hagi esgotat el termini, que es fixi en cada cas, per restablir els requisits exigits en la cèdula, d'acord amb el principi de proporcionalitat .

La configuració de la cèdula com una autorització sotmesa a termini té gran transcendència en relació amb el règim d'usos disconformes amb el planejament i fora d'ordenació, que estableix la legislació urbanística catalana. L'article 119.4 RLUCat 2006 estableix que els usos preexistents a un nou planejament urbanístic que no siguin conformes amb el règim d'usos que aquest estableix es consideren en situació de fora d'ordenació quan el nou planejament els declari incompatibles i els subjecti a cessament de forma expressa . Precisa que els usos en situació de fora d'ordenació no poden ser objecte de canvis de titularitat ni de renovació de les llicències d'ús o altres autoritzacions sotmeses a termini, havent-se d'acordar, en aquests supòsits, el seu cessament immediat. En el cas de l'ús residencial està sotmesa a l'obligació d'obtenir la cèdula d'habitabilitat, que és un supòsit d'autorització sotmesa a termini. Per tant, s'hauria de cessar l'ús residencial quan fos necessari renovar la cèdula d'habitabilitat.

Les construccions i instal·lacions que estan fora d'ordenació de conformitat amb el que estableix l'article 108.1 LUCse subjecten al següent règim:

-Únicament es pot autoritzar l'execució d'obres de reparació en els termes que estableix l'article 108.2 LUC.

-L'autorització municipal d'aquestes obres ha de condicionar la seva eficàcia a la formalització de la renúncia a l'augment del valor d'expropiació derivat de la seva execució, i a l'anotació d'aquesta condició en el Registre de la Propietat.

Si el POUM no permet l'ús residencial però no ho declara subjecte a cessament de forma expressa, tant les edificacions com l'ús residencial estaran en situació de disconforme amb el nou planejament. En el cas de disconformitat, d'acord amb l'article 119.2 RLUCat 2006, els usos preexistents es poden mantenir i poden ser objecte de canvis de titularitat, i les construccions que siguin disconformes es subjecten al règim següent:

- a) Es poden autoritzar obres de consolidació i obres de rehabilitació, sempre que el planejament urbanístic no les limiti, d'acord amb el que estableix la lletra c) següent.
- b) Es poden autoritzar els usos i activitats que siguin conformes amb el nou planejament.
- c) En tot cas, els plans urbanístics regulen en quins supòsits el grau de disconformitat amb els paràmetres d'ocupació i profunditat edificable, alçada màxima o edificabilitat màxima comporta vulneració de les condicions bàsiques de la nova ordenació, i poden limitar, en aquests supòsits, les obres de rehabilitació autoritzables. També poden obligar a l'autorització de les obres de gran rehabilitació a l'adequació de l'edifici a la totalitat o algunes de les determinacions del planejament.



4.4.5.-LA INSPECCIÓ TÈCNICA DELS EDIFICIS D'HABITATGES.

La LDHC diferencia entre les condicions d'habitabilitat de l'habitatge i les condicions de seguretat, funcionalitat i habitabilitat dels edificis amb destinació residencial quan en el mateix hi ha diversos habitatges. L'article 28 LDHC, que regula la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges, estableix que sense perjudici d'obtenir-se la cèdula d'habitabilitat per a cada habitatge, l'adequació dels edificis d'habitatges als nivells de qualitat exigibles en cada moment s'ha d'acreditar mitjançant inspeccions tècniques, que ha de promoure el departament competent en matèria d'habitatge, en coordinació amb els ens locals.

La solució de la legislació catalana és prudent: "La inspecció tècnica d'un edifici és obligatòria si ho determinen el programa d'inspeccions de la Generalitat o els programes o les ordenances locals, i si l'edifici o els habitatges de l'edifici s'han d'acollir a programes públics de foment de la rehabilitació "(article 28.2 LDHC).

A més, habilita legalment als municipis per a establir-la per ordenança. L'habilitació dóna seguretat jurídica, tot i que en la nostra opinió era suficient la regulació legal del deure de conservació i rehabilitació i el mandat del legislador perquè els municipis controlin el compliment, per poder regular per ordenança la inspecció periòdica. Abans d'aprovar-se la LDHC, es podia discutir alguna concreta previsió normativa de les ordenances però no negar la possibilitat, en via de principi, d'establir per ordenança la inspecció tècnica de les edificacions.

La certificació d'aptitud de l'edifici d'habitatges, d'acord amb l'article 28.5 LDHC, és la fórmula tècnica mitjançant la qual s'ha de dur a terme la inspecció tècnica. El precepte estableix:

"Els informes d'inspecció, visats pel col·legi professional corresponent, s'han de lliurar a l'Administració perquè aquesta determini, mitjançant el corresponent certificat d'aptitud, si l'edifici és apte o no apte per a ser usat com a habitatge."

Es tracta de les denominades per Santamaría Pastor actuacions administratives de comprovació, orientades a acreditar la possessió de requisits d'aptitud de persones o coses, de previsions de conducta d'adequació de conductes o de coses per impedir danys. Les tècniques són l'acreditació, l'homologació i les inspeccions tècniques, que de vegades s'atribueixen a privats (entitats col·laboradores de l'Administració). En els casos com el de les inspeccions tècniques previstes en la LDHC, en què no es produeix una atribució a tercers per dur-les a terme, resulta molt difícil diferenciar-les de la resta d'autoritacions que tinguin les mateixes característiques (reglades, per operació, simples i de caràcter real) i molt més quan l'acte de control últim és el certificat d'aptitud. En l'article 65 LDHC, entre la documentació que cal lliurar en els actes i contractes de transmissió d'habitatges nous, la segona i successives transmissions, s'estableix com a obligatori, entre d'altres, *el certificat d'aptitud* en el cas que l'edifici hagi estat obligat a passar la inspecció tècnica de l'edifici.



L'apartat tercer de l'article 28 assevera que els continguts i la vigència de les inspeccions tècniques dels edificis d'habitatges s'han de determinar per reglament. La DA 10^a LDHC obliga el Govern a determinar els continguts i programes de la inspecció tècnica dels edificis, dins l'any posterior a la publicació de la Llei, i l'article 22.7 LDHC, exigeix que, a més de regular per reglament el contingut i la vigència de les inspeccions tècniques, ha d'establir uns programes d'inspecció tècnica dels edificis d'habitatges.

La DT 2^a LDHC preveu que fins que no estigui establert el sistema d'inspecció tècnica dels edificis, o mentre els edificis no hagin estat sotmesos a la preceptiva inspecció, en els casos d'edificis d'habitatges i habitatges que vulguin acollir-se a programes de foment de la rehabilitació o reforma -establerts per l'article 28.2-, les inspeccions tècniques obligatòries dels edificis s'han de portar a terme segons els continguts d'inspecció equivalents que determinin els decrets de desenvolupament dels plans d'habitatge en curs. Per a aquests plans, l'article 28.8 LDHC ordena al Govern que estableixi línies d'ajut excepcionals per a propietaris d'edificis d'habitatges que tinguin dificultats importants per a assumir el cost de les inspeccions tècniques obligatòries.

El desplegament reglamentari complet i sistemàtic del sistema d'inspecció tècnica dels edificis, s'ha produït a través el decret 67/2015, de 5 de maig, per al foment del deure de conservació, manteniment i rehabilitació dels edificis d'habitatges, mitjançant les inspeccions tècniques i el llibre de l'edifici.

La norma reglamentaria d'acord amb el que estableix l'article 28 LDHC, prescriu que la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges és obligatòria d'acord amb el programa d'inspeccions tècniques obligatòries que consta en l'annex 1 del decret 67/2015; si ho determinen els programes o les ordenances locals, que han de respectar com a mínim el que estableix el Decret, però poden establir obligacions més estrictes, i si l'edifici o els habitatges de l'edifici s'han d'acollir a programes públics d'ajuts per al foment de la rehabilitació.

Cal destacar l'objecte d'inspecció tècnica dels edificis d'habitatges: “ (...) determinar l'estat de l'edifici en el moment de la inspecció i orientar la propietat en les actuacions a realitzar per complir el deure de conservació, manteniment i rehabilitació. En cap cas té per objecte detectar vicis ocults”(article 7 decret 67/2015). Això explica que la inspecció tècnica és visual.

Per altra banda el fet de no disposar de l'informe de la inspecció tècnica de l'edifici en els supòsits en què sigui exigible pot comportar la imposició de multes coercitives i de sancions a les persones responsables segons el que preveu la LDHC.

Aquesta inspecció tècnica visual ha de examinar els aspectes establerts en el model normalitzat aprovat pel Departament competent en matèria d'habitatge (que concreta el que disposa el decret 67/2015), i qualificar les deficiències com a molt greus (risc imminent i generalitzat per a l'estabilitat de l'edifici i la seguretat de les persones i béns, que requereixen una intervenció immediata consistent en el desallotjament de l'edifici o l'adopció d'altres mesures de caràcter urgent i cautelar, que poden incloure l'execució d'obres o, en el seu cas, la declaració de ruïna de l'edifici); greus (representen un risc imminent per a l'estabilitat o la seguretat de determinats elements de l'edifici o greus problemes de salubritat, que pressuposin un risc per a la seguretat de les persones o



béns, i que requereixen en una primera fase l'adopció de mesures cautelars i en una segona fase l'execució de les obres per a l'esmena d'aquestes deficiències); importants (tot i no representar en un principi un risc imminent ni per a l'estabilitat de l'edifici ni per a la seguretat de les persones, n'afecten la salubritat i funcionalitat, en haver-se constatat un procés gradual de pèrdua de les prestacions bàsiques originàries, que fa necessària una intervenció correctora que no pot quedar relegada a treballs de manteniment) i lleus (la esta de deficiències, que fan necessària la realització de treballs de manteniment preventiu i/o corrector per evitar el seu agreujament, així com que puguin provocar l'aparició de noves deficiències).

El cost econòmic derivat de la inspecció tècnica és a càrrec de les persones obligades a la realització de la inspecció, pel fet que resten estan obligades a donar compliment al deure urbanístic de conservació, rehabilitació i millora dels béns immobles.

L'emissió de l'informe tècnic comporta obligacions diverses per la propietat segons quines siguin les deficiències acreditades. L'informe tècnic ha de presentar-se a la Generalitat o als ens locals (que tindran competència segons quin sigui el programa d'inspeccions tècniques al que es dona compliment), que hauran d'emetre el certificat d'aptitud (acte administratiu de control). L'Administració competent resoldrà la sol·licitud en el termini màxim de tres mesos des de la data de presentació, transcorregut el qual termini és aplicable el silenci administratiu positiu (tècnica que en aquest cas dona molt poca seguretat jurídica en el cas dels informes amb deficiències greus o molt greus).

El certificat d'aptitud es defineix a l'article 2 del decret 67/2015, com el "*document*" que emet l'Administració sobre la base de l'informe ITE presentat, qualificació que no impedeix que de fet es tracta d'un acte administratiu de control de naturalesa autoritzatòria, ja que d'acord amb l'article 12 del mateix decret, "*El certificat d'aptitud atorgat determina que l'edifici és apte per ser usat com a habitatge*", tot i que en cap cas pressuposa l'adequació dels habitatges de l'edifici inspeccionat a la legalitat d'usos urbanístics ni al compliment de les condicions d'habitabilitat (article 2).

En funció de les deficiències que constin en l'informe de la inspecció tècnica, el certificat d'aptitud s'emet com a:

- a) "Apte", si l'edifici no presenta deficiències.
- b) "Apte", si l'edifici presenta deficiències qualificades com a lleus.
- c) "Apte provisional", si l'edifici presenta deficiències qualificades com a importants.
- d) "Apte cautelament", si l'edifici presenta deficiències qualificades com a greus o molt greus, si bé amb les mesures cautelars executades que hagin resolt provisionalment les situacions de risc per a les persones i els béns.
- e) "Resolució denegatòria d'aptitud", si l'edifici presenta deficiències qualificades com a greus o molt greus sense les mesures cautelars executades. En aquest supòsit caldrà presentar una nova sol·licitud que acompanyi un nou ITE que acrediti que s'han executat les mesures cautelars, o l'execució de les obres per obtenir el certificat d'aptitud.

El certificat d'aptitud atorgat con apte determina que l'edifici ho és per ser usat com a habitatge. En la resta de supòsits l'acte administratiu de certificat d'aptitud ha de



contenir els advertiments necessaris per a l'execució de les obres, el compliment del deure de conservació, així com sobre la possible pèrdua de vigència del certificat.

La data d'emissió de l'informe de la inspecció tècnica de l'edifici fixa l'inici del còmput de la vigència del certificat d'aptitud. La vigència *determina que l'edifici és apte* per ser usat com a habitatge i té els terminis següents:

-En edificis d'habitatges sense deficiències o amb deficiències lleus és de deu anys.

-En el supòsit de deficiències importants, la vigència del certificat d'aptitud és de sis anys i queda condicionada al fet que cada dos anys s'efectuï una verificació tècnica que inclogui la visita d'un professional tècnic a l'edifici per examinar els elements amb deficiències importants i l'elaboració d'un informe per fer constar que aquelles deficiències no han passat a la qualificació de greu o molt greu, llevat del supòsit en què s'hagin iniciat les obres per reparar-les. Si l'informe de verificació determina que les deficiències han passat a tenir la qualificació de greu o molt greu, el certificat d'aptitud perd la seva vigència i queda sense efecte.

-En edificis d'habitatges amb deficiències greus o molt greus amb mesures cautelars executades, la vigència és de tres anys i queda condicionada a la verificació tècnica que preveu l'apartat anterior, que s'ha d'efectuar en els terminis fixats en l'informe de la inspecció tècnica de l'edifici, o, com a mínim, cada dotze mesos, als efectes de comprovar que les mesures executades en l'edifici es mantenen en bon estat i l'estat de l'edifici es manté sense risc per a les persones i els béns. Si l'informe de verificació determina que, malgrat les mesures cautelars executades, l'estat de l'edifici o dels seus elements presenta un risc per a les persones i els béns, el certificat d'aptitud perd la seva vigència i queda sense efecte.



4.4.6.-EL DEURE DE CONSERVACIÓ, REHABILITACIÓ I MILLORA URBANA.

La regulació i règim jurídic de la rehabilitació i millora urbana a la LS 2015 (en incorporar a Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes), fa una nova configuració del deure de conservació, rehabilitació i millora urbana en el sòl consolidat i els àmbits sobre els que és possible exigir-lo.

L'actual article 15 de la LS 2015, estableix:

Artículo 15 LS 2015 . Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas

1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:

- a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.
- b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.
- c) *Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En éste último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.*

L'habilitació legal per obligar a realitzar obres addicionals és molt amplia i te com a límit quantitatiu el deure de conservació, el qual està establert a l'article 15.3 LS 2015:

3. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones *se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.*

La LS 2015 permet obligar a realitzar obres molt rellevants i costoses als propietaris dels immobles situats al sòl urbà consolidat. La LS 2015 als articles 7 a 10 i 24, estableix la possibilitat d'establir unitats d'actuació per executar obligatòriament les actuacions de rehabilitació i millora en els supòsits que afecten a diversos propietaris o a diversos immobles. Els instruments d'equidistribució d'aquestes unitats d'actuació es basen en tres pilars bàsics: repartiment de costos i beneficis, reallotjament durant la obres de construcció i lliurament de nous habitatges als propietaris de que ocupaven edificacions derruïdes o millorades.

El deure de conservació, rehabilitació i millora urbana i sostenibilitat inclou tres supòsits que no poden diferenciar-se a partir dels conceptes de conservació i rehabilitació. Les diferències entre els tres supòsits són convencions legals no fonamentades en l'acció material de conservar o en la de rehabilitar. La legislació urbanística en definir-los barreja ambdós tipus d'accions materials ja de per si difícils de diferenciar (en el diccionari català, valencià balear de l'Institut d'estudis catalans



rehabilitar és restituir alguna cosa al seu estat anterior, d'on havia decaigut, i conservar (mantenir una cosa en un determinat estat), i hi afegeix l'obligació de millorar els immobles en compliment d'allò que preveuen les normes legals i plans sobrevinguts i l'obligació de destinar-los a usos no incompatibles amb el planejament.

Les diferències legals entre els tres supòsits inclosos en el deure urbanístic de conservació, rehabilitació i millora, es centren en la seva finalitat:

a) El deure urbanístic de conservació dels béns immobles obliga a garantir les condicions de habitabilitat, seguretat, salubritat, accessibilitat i ornament públic exigibles a les "edificacions" en cada moment d'acord amb les normes aplicables, respecte del qual supòsit hem examinat com a mecanismes de control la cèdula d'habitabilitat i el certificat d'aptitud de l'edifici.

b) el deure de rehabilitació i millora obliga a restituir i millorar les condicions constructives i els requisits tècnics de les edificacions per motius de qualitat i sostenibilitat de medi urbà, el qual supòsit ja ha estat desenvolupat abastament en la part d'aquesta memòria jurídica relativa a l'eix "Ampliar el parc assequible", en l'apartat 4.3.6. "Rehabilitació i renovació urbana i polítiques d'habitatge i d'increment de l'habitatge assequible", i

c) el deure de destinar els immobles a usos no incompatibles amb el planejament pretén que no només les edificacions s'adaptin als canvis de planejament, la qual cosa ja s'aconsegueix amb els dos anteriors supòsits, sinó també que s'hi adaptin els usos a que es destinen, extrem que hem ponderat en relació al que preveu l'article 119.2 RLUCat 2006.



PLA PEL DRET A L'HABITATGE 2016-2025

ANNEX 4

B
BC
BN

MODELOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL.
Estudio de Referente de otras ciudades de ámbito
Europeo y Americano

RESUMEN DE CIUDADES

OCTUBRE 2015



Universitat Politècnica de Catalunya

Centre de Política de Sòl i Valoracions



MODELOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL.

Estudio de Referente de otras ciudades de ámbito Europeo y Americano

Dirección del Estudio:

Dra. Pilar García-Almirall

Catedrática del Departamento de Construcciones Arquitectónicas I.
UPC.

Equipo de Investigación:

M. Arq. Lenimar Arends.	Doctoranda Gestión Urbana.	CPSV
M. Soc. Blanca Gutiérrez	Doctoranda Gestión Urbana.	CPSV
M. Arq. Daniela Idrovo.	Doctoranda Gestión Urbana.	CPSV
Fils. Gina Cleves	Máster Gestión Urbana	CPSV

Estudio realizado para:

PATRONAT MUNICIPAL DE L'HABITATGE.
AJUNTAMENT DE BARCELONA

Octubre 2015



Universitat Politècnica de Catalunya

Centre de Política de Sòl i Valoracions



Tabla de contenido

Caso: Ámsterdam, Países Bajos	4
Caso: Berlín, Alemania	17
Caso: Londres, Reino Unido	27
Caso: París, Francia	39
Caso: Nueva York, Estados Unidos	57
Caso: Bogotá, Colombia	70

MODELOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL.

Caso: Ámsterdam, Países Bajos.

Investigadora: Daniela Idrovo

1. Aproximación al contexto

El Reino de los Países Bajos¹, se compone de doce provincias y Ámsterdam es su capital. El sistema político es el de monarquía constitucional y está basado en el Estatuto del Reino de 1954 y la Constitución de 1815. Es miembro de la Unión Europea (UE). Su idioma oficial es el neerlandés. Ocupa el puesto número 4 del ranking de desarrollo humano (IDH)² y en el 2014 la cifra del PIB fue de 653.476 M. € según los últimos datos publicados³. Del gasto público se dedica a educación un 11,81%, a sanidad un 20,90% y a defensa un 2,76%. El último dato sobre el porcentaje del PIB invertido en políticas de vivienda es de 3.2% y data del 2000 (Trilla 2001).

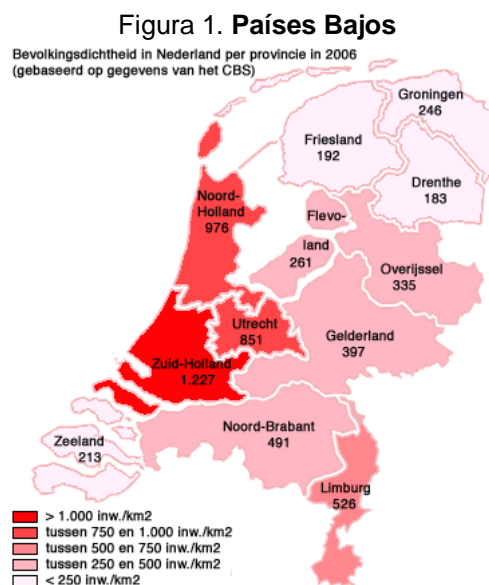


Tabla 1: Porcentaje del PIB invertido en políticas de vivienda

País	% PIB
Los Países Bajos , Suecia y el Reino Unido se caracterizan por una intensa intervención estatal. Estos países cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la Unión Europea	Más del 3%
En Austria, Dinamarca, Francia y Alemania se ha producido un desplazamiento menor del mercado y se han mantenido unos sectores de viviendas privadas de alquiler amplios.	1-2%
Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo forman un grupo dispar, pero todos disponen de sectores amplios de viviendas en propiedad y de sectores de viviendas sociales de alquiler relativamente pequeños.	1%
Portugal, España y Grecia tienen sectores particularmente grandes de viviendas ocupadas por sus propietarios, unos sectores mínimos de viviendas sociales de alquiler y (hasta hace poco) unos sectores privados de alquiler de baja calidad y en declive.	Inferior al 1%

Fuente: Documento de política de vivienda de los estados miembros de la UE⁴.

¹ Su nombre se debe a que una gran parte se encuentra por debajo del nivel del mar. Un complejo sistema de drenaje de agua, cuya construcción se inició en la época medieval, ha permitido incrementar la superficie del país en más de un 20%. Sin un drenaje constante la mitad de los Países Bajos serían inundados por el mar y por los numerosos ríos que cruzan su territorio.

² El IDH, tiene en cuenta tres variables: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno. Por lo tanto, influyen entre otros el hecho de que la esperanza de vida en Holanda esté en 81,20 años, su tasa de mortalidad en el 8,40%. <http://www.datosmacro.com/idh/holanda>

³ <http://www.datosmacro.com/estado/gasto/holanda>

⁴ http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_es.htm

Tabla 2: **Estructura sociodemográfica**

	Países Bajos	Ámsterdam
Superficie (Km ²)	41500	219.33 ⁵
Población total (N ⁰)	16.800.000	811.185 ⁶
Densidad poblacional (Hab/Km ²)	498 ⁷	4922 ⁸
Población en desempleo (%)	6,8% ⁹	11%
Población en riesgo de pobreza o exclusión social (%)	15% ¹⁰	n/d
Población extranjera (%)	1,08% ¹¹	7,4% ¹²

Fuente: Elaboración propia.

Se trata de un país con un modelo de desarrollo bismarckiano/ conservador - corporativista que parte del principio de subsidiariedad. El Estado interviene siempre y cuando fallen las instituciones más próximas al individuo, como la familia.

En el ámbito de la vivienda social apuestan por un sistema universalista en el cual propietarios sin fines de lucro compiten con empresas con fines de lucro en el mercado libre. La hipótesis principal es que la integración conduce a la competencia entre todas las clases de los propietarios que tienen un efecto moderador sobre los niveles de renta de mercado. Esto hace que los mercados de alquiler sean más robustos a los choques externos, y ayuda a elevar el nivel de calidad de las viviendas.

1.1 Aproximación histórica

La vivienda social en los Países Bajos cuenta con una tradición de más de cien años. En 1903 se promulgó la Ley de la Vivienda (Woningwet) que establecía sus bases legales y promovía la formación de las cooperativas para generar el desarrollo de proyectos. Siguiendo un orden cronológico, la figura 1, explica la evolución de la política pública de vivienda social en los Países Bajos (y en Ámsterdam), una evolución que va desde la protección y participación exclusiva del Estado en la política pública a un retiro paulatino del mismo, dejando al libre mercado actuar pero siempre bajo regulación (Kadi 2011).

⁵ <http://www.os.amsterdam.nl/>

⁶ <http://www.os.amsterdam.nl/feiten-en-cijfers/#>

⁷ http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/paisesbajos_ficha%20pais.pdf

⁸ <http://www.os.amsterdam.nl/zoek/>

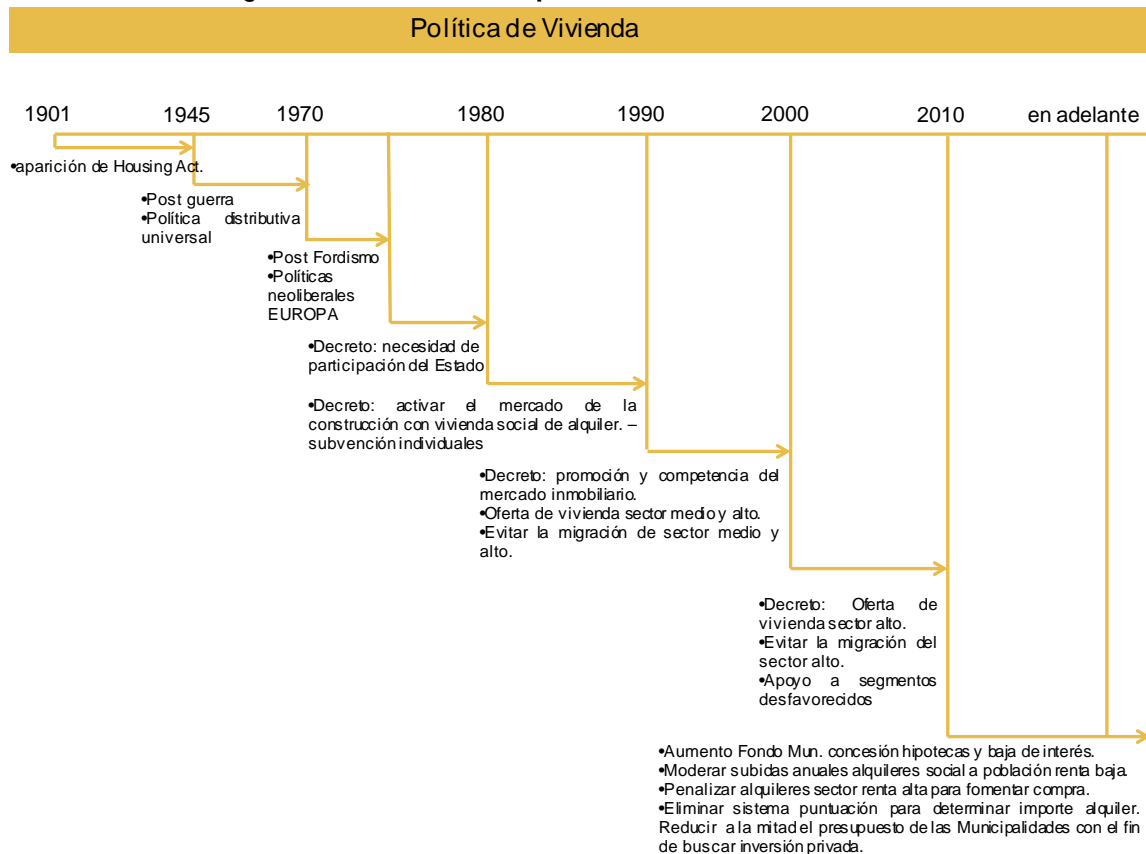
⁹ http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/paisesbajos_ficha%20pais.pdf

¹⁰ http://www.eengezondereNederland.nl/Heden_en_verleden/Participatie/Sociale_uitsluiting

¹¹ <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLEN&PA=37943eng&LA=EN>

¹² <http://www.os.amsterdam.nl/feiten-en-cijfers/amsterdam/>

Figura 2. Evolución de la política de vivienda en Holanda



Fuente: Elaboración propia con datos de Kadi 2011; Walker, Zon 2000

La regeneración urbana que hoy se realiza en *Ámsterdam*, difiere de aquellas sucedidas durante el siglo XX ya que las leyes del mercado han incursionado fuertemente con ciertas restricciones y con el objetivo de abastecer el déficit de vivienda, sobretodo del sector de ingresos medios y altos¹³.

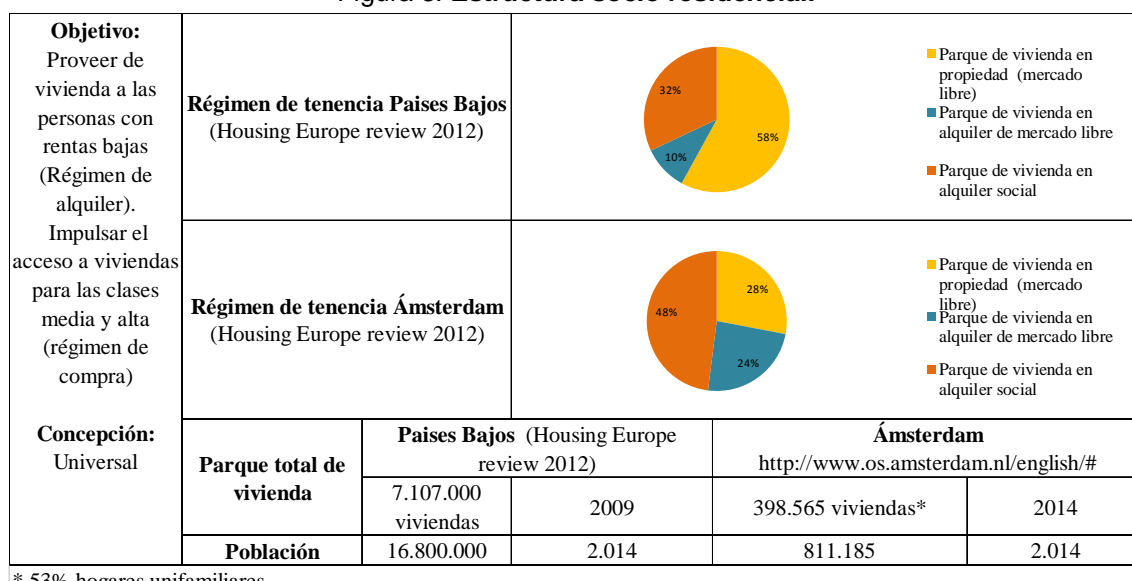
El cambio de la política de vivienda social en *Ámsterdam* y en general en todo el país ha ido desde la provisión de vivienda a las personas con rentas bajas en régimen de alquiler, a impulsar el acceso a viviendas para las clases media y alta en régimen de propiedad (Gent 2009; Gemeente *Amsterdam* 2009).

2. Estructura socio-residencial: Significación de la vivienda social

La estructura de la vivienda en *Ámsterdam* es muy interesante, un parque total de 398.565 viviendas, 491 viviendas por cada 100 mil habitantes. Datos que analizados fríamente dan como resultado una vivienda por cada dos habitantes (ver fig. 2), pero no podemos dejar de lado la configuración de los hogares ya que en *Ámsterdam* el 53% de ellos son unifamiliares. Por otro lado se evidencia el peso de la vivienda social ya que todavía se encuentra al alrededor del 48% del stock total de vivienda (ver fig. 2), sin embargo como dijimos anteriormente la política ha cambiado y existe una tendencia a pasar de un modelo con régimen de alquiler a uno de régimen de propiedad (Walker, Zon 2000) como sucedió en el resto del país.

¹³ <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisaties/organisaties/wzs/wonen/woonbeleid-onderzoek/woonvisie-amsterdam/woonvisie-wonen/>

Figura 3. Estructura socio residencial.



* 53% hogares unifamiliares

Fuente: (Housing Europe review 2012 [no date]) Y <http://www.os.amsterdam.nl/english/#>. Elaboración propia.

El alquiler de la vivienda social e incluso una parte de la vivienda privada (con ciertas características), está regulado a través de la ley de valoraciones que establece criterios de valoración, tanto para el régimen de alquiler como de venta de la vivienda social (Kadi 2011). Basados en esta ley cada municipio establece los montos regulados de alquiler, tanto para las viviendas sociales como para las libres que entren dentro de esta regulación. En Ámsterdam, el monto máximo de alquiler de la vivienda social hasta enero del 2016 es de € 710.68 mensuales, para familias con ingresos anuales netos de hasta € 34 911. En el caso de la vivienda libre, si el canon esta entre € 710.68 y € 1148 mensuales, las familias que opten por estas viviendas deben tener un ingreso anual neto entre € 29.900 y € 44.656 (Moya 2007)¹⁴. El poder de regulación se extiende hasta los servicios de la vivienda social y limita los costos por ascensor, ventilación, alarma y seguridad contra incendios, limpieza de zonas comunes, conserje y mantenimiento de áreas de recreación a máximo 48 euros por piso, lo que quiere decir que los acuerdos con las empresas proveedoras se definen por volumen. La política de vivienda social es de carácter universalista, como podemos ver en la tabla 3, incluso las familias de ingresos medios altos con ingresos anuales netos entre € 27.720 y los € 47.040, podrían acceder a una vivienda social, siendo € 34 911 el límite máximo de ingresos netos establecidos para este tipo de vivienda.

Tabla 3: Ingresos mensuales y anuales 2013

Tipos de ingresos	Mensual neto	Anual neto
Ingresos bajos hogares unipersonales	€ 1.330	€ 18.620
Ingresos bajos de varias personas del hogar	€ 1.680	€ 23.520
Ingresos medios bajos	> hasta € 1.988	€ 27.720
Ingresos medios altos	desde € 1988 hasta € 3360	€ 27.720 a € 47.040
ingresos altos	€ 3360	€ 47.040

Fuente: (Gemeente Amsterdam 2009; Amsterdam, Federatie, Woningcorporaties 2013). Elaboración propia.

¹⁴ Los montos se definen a través de un sistema automatizado de evaluación de la calidad, ubicación y entorno de la vivienda que indica según las características los montos máximos a ser cobrados.

3. Líneas de actuación en Políticas de vivienda

La constitución Holandesa en su artículo 22.2 establece que “*los poderes públicos fomentarán una política orientada a que existan suficientes viviendas*”, para cumplir con este mandato la misma constitución plantea tres niveles de gobierno territorial: el Estado, las provincias y los municipios que en materia de vivienda social tienen competencias específicas (Fig. 3). El Gobierno central en su calidad de ente rector y regulador de la política pública, el nivel provincial en su rol de coordinación y el nivel local a través de los ayuntamientos como ejecutor de la política pública delega en las asociaciones de vivienda la gestión integral de la vivienda social (Eijgelaar 1988; Moya 2007).

Figura 4. **Competencias Institucionales**



Fuente: (*Housing europe review 2012* [no date]). Elaboración propia.

4. Instrumentos de políticas de vivienda (Plan de vivienda)

Ámsterdam quiere ser una ciudad para todos: jóvenes y viejos, ricos y pobres, para bien y enfermos. También quiere crecer económicamente y seguir siendo una ciudad atractiva, ciudad del conocimiento y la cultura (Gemeente Amsterdam 2009).

Para Ámsterdam la planificación es una herramienta de desarrollo, y por esto ha creado una agenda con lineamientos estratégicos a largo plazo que va más allá de la visión politizada de un solo período de gobierno (12 años del 2008-2020). Para la implementación de estas estrategias cuenta también con un plan operativo cuatrianual “Construimos Ámsterdam (2011-2014)”.

Los dos instrumentos tienen un mismo objetivo, una ciudad indivisible en la cual las personas, independientemente de sus ingresos, formación y orígenes puedan vivir en todos los distritos de la ciudad y puedan elegir su vivienda en el mercado. Una ciudad de barrios mixtos, que sea accesible a los recién llegados, que ofrece muchas oportunidades y diversidad.

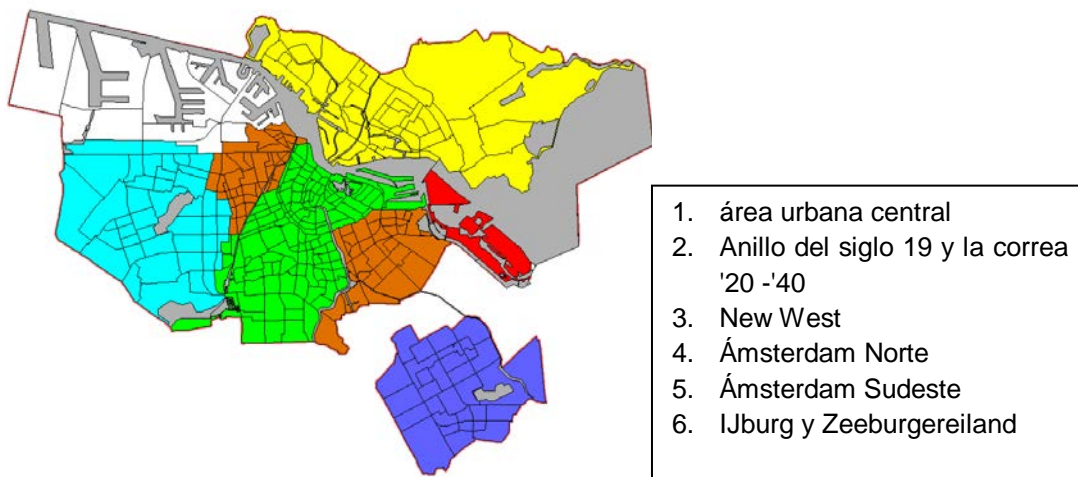
4.1 Líneas prioritarias

- Mantener las áreas con altas presiones del mercado (ejemplo la zona central) accesibles a familias con rentas bajas y medias, a través de la compensación de precios del suelo.
- Mayor oferta para el sector de ingresos medios. Sector considerado el motor de la ciudad, hoy en día la vivienda para este sector es escasa y necesita un incremento drástico incluyendo oferta de construcción nueva y la venta de la vivienda de alquiler social.
- Los niños son la capital de la ciudad, desde el enfoque residencial se busca dar atención a las necesidades de las familias.
- Acuerdos con las asociaciones de vivienda para que provean de vivienda a los grupos destinatarios especiales. Jóvenes, ancianos, discapacitados.
- Mantener en toda la ciudad la mezcla física y social que caracteriza a Ámsterdam.
- Trabajar en equipo con todas las instituciones relacionadas a la vivienda y con la comunidad.

4.2 Estrategias

- Áreas con altas presiones del mercado accesibles a todos, a través de la compensación de precios del suelo. Control de la gentrificación.
- Mayor oferta para la adquisición de viviendas para el sector de ingresos medios a través de la venta de vivienda social (los acuerdos para la venta de la vivienda social se han ampliado a 2016) y construcción de nueva vivienda (incentivos a la oferta y la demanda).
- Atención específica a necesidades de familias numerosas.
- Ayuda a la vivienda para jóvenes (18 – 23 años) independientes sin vivienda (hipoteca deducción de intereses, impuestos de transferencia, el subsidio de vivienda).
- Atención a la población de estudiantes o en necesidad de vivienda transitoria.
- Regulación del alquiler social hasta los € 710.68 con un ingreso anual neto máximo por familia de € 34.911.
- Aprovechar infraestructura abandonada.
- Alquiler flexible para la vivienda libre cuyo canon está entre € 710.68 y € 1148 con un ingreso anual neto por familia entre € 29.900 y € 44.656 (Moya, 2007).
- Comunidades de vida asistida las 24 horas en zonas específicas.
- En esta visión residencial tratamos por lo tanto, hacia una elaboración de la política de vivienda para seis zonas de la ciudad. La elección de estas áreas se relaciona positivamente con las tres áreas de presión del mercado y las otras 3 corresponden con las zonas de nuevo desarrollo.
- Focalizar la planificación en seis zonas.

Figura 5. Zonas prioritarias



Sus principales proyectos:

- Programa de venta y renovación de vivienda social. Hoy en día el parque de vivienda social de Ámsterdam necesita mantenimiento, renovación y atender nuevas necesidades de las familias por lo que se abrió la posibilidad de la venta de viviendas alquiler social, privilegiando a vecinos que las estén ocupando.
- Programa de viviendas para familias numerosas. Este programa incentiva a la nueva construcción y a la remodelación de viviendas para familias numerosas, ya sean dentro del parque de vivienda social como el libre.
- Programa de renovación de infraestructura abandonada. Infraestructura identificada por el ayuntamiento como abandonada a través del registro de alquiler del suelo.
- Programa de construcción de vivienda para Jóvenes entre 18 - 23 años.
- Programa de vivienda asistida para adultos mayores, enfermos graves y discapacitados. Se dispone de un paquete básico de atención y bienestar en toda la ciudad para todos los habitantes de Ámsterdam, incluida la atención de guardia. Sin embargo, no es realista tener el paquete de cuidados intensivos de 24 horas en todos los barrios de la ciudad. Por lo tanto se conformarán comunidades de vida asistida que no son de uso exclusivo de personas mayores o con necesidad de atención o asistencia.
- Programas de renovación distritales: áreas con presión del mercado, renovación de barrios de la postguerra y áreas que han sufrido segregación y falta de servicios.

4.3 Instrumentos legales

La política se instrumentaliza a través de leyes a nivel estatal, provincial y en ordenanzas municipales.

Tabla 4. Instrumentos legales de la política de vivienda

Constitución Holandesa ("Grondwet")	Artículo 22.2 que "los poderes públicos fomentarán una política orientada a que existan suficientes viviendas".
Ley de Vivienda de 1992 ("Huisvestingswet")	Ley del Ministerio de la Vivienda en materia de vivienda social, en vigor.
Ley de Valoraciones	Ley que establece los criterios de valoración, tanto en régimen de venta como de alquiler, de las viviendas sociales. Existe variación entre las regiones y municipios. Se aplican límites de ingresos netos
Ley de Regulación Conjunta de 1984 ("Wet gemeenschappelijke regelingen")	Por la que se regulan las actuaciones simultáneas entre varias administraciones (Región y Municipio, dos Regiones, o dos Municipios), que pueden incluir actuaciones en materia de vivienda social.
Ley de Planificación de 2006 ("Wet Ruimtelijke ordening")	Por la que se determina que los Consejos Regionales dictarán planes de zonificación, y conforme a estos se ubicarán las viviendas sociales en el territorio.
Reglamentos Regionales	De desarrollo de la Ley de Vivienda vigente, y que tienen por objeto establecer necesidades de vivienda en la Región, establecer categorías de vivienda y de solicitantes de las mismas y enunciar las condiciones de licitación de los servicios de las asociaciones de Vivienda.
Decretos Municipales	De desarrollo de los Reglamentos Provinciales, y que tienen por objeto crear y mantener registros de inquilinos, dictar resoluciones sobre solicitudes de vivienda, conceder y revocar permisos de vivienda

Fuente: (Kadi, 2011)

5. Vivienda social

La vivienda social en Ámsterdam se define como "*vivienda adecuada que responde a los diferentes estratos de la sociedad que la necesiten, evitando segregación y des-cohesión*" (Kadi, 2011).

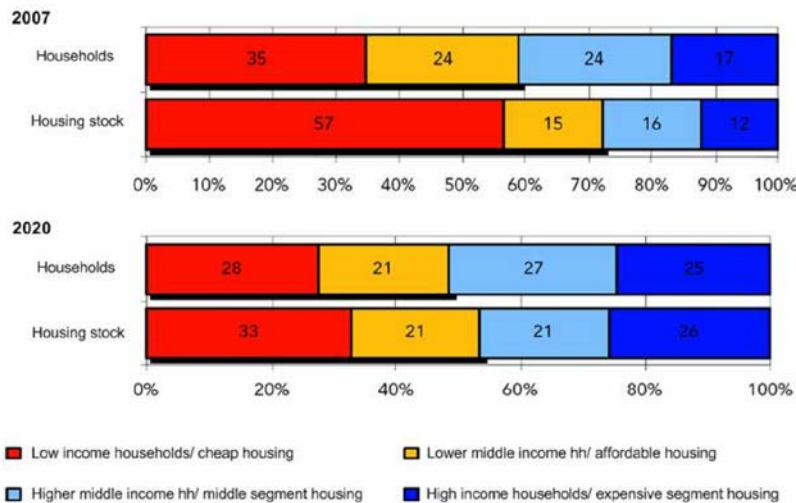
Esta es la teoría pero hoy en día Ámsterdam tiene un parque de vivienda social con necesidades importantes de reforma y mantenimiento (Kadi 2011). Tienen un déficit de vivienda social¹⁵ importante debido a que un alto porcentaje están ocupadas por los sectores medios, población con necesidad de vivienda pero que se encuentra excluida del acceso al mercado de vivienda para sus necesidades. Por un lado no existe una oferta de alquiler que cumpla sus expectativas y están excluidos del régimen de propiedad debido a los altos precios del mercado (Walker, Zon 2000)¹⁶.

En este contexto la planificación de vivienda social se puede observar en la figura 5, la propuesta es decrecer el parque de vivienda social e incrementar el de vivienda para sectores medios, medios altos y altos, esto resulta interesante en términos de generar oferta para cada sector, pero se debe tener cuidado ya que en la implementación se pueden generar procesos de exclusión, segregación y gentrificación.

¹⁵ Debido a la demanda, el tiempo promedio para acceder a una vivienda social es de 9 a 13 años.

¹⁶ El mercado de compraventa de vivienda libre ha experimentado una continua subida de precio entre 1990 y 2010, con aumentos de más del 100% (Walker, Zon 2000).

Figura 6. Proyección de la vivienda social



Fuente: (Gemeente Amsterdam 2009; Gent 2009)

6. Fuentes de aprovisionamiento de la vivienda social:

En Ámsterdam se puede construir vivienda social en toda la ciudad¹⁷, ya que el 80% del suelo es de propiedad del Municipio. En este país el suelo es un recurso escaso, su gestión es muy cara y para producirlo y mantenerlo se tiene que hacer inversiones importante que si fueran hechas por un inversor privado entonces limitaría mucho el uso social del suelo.

El municipio gestiona el suelo mediante un sistema de arrendamiento que existe desde 1896, alquila el suelo por un período de 50 años que pueden renovarse. Esta decisión se tomó en su momento por una serie de razones válidas¹⁸:

- El municipio cuenta con más influencia sobre el uso del suelo.
- El arrendamiento del suelo es una herramienta para prevenir desarrollos socialmente indeseables como la especulación.
- La administración pública construye muy pocas casas. El municipio puede ser "promotor del suelo" mientras que los edificios los promueven empresas privadas, promotores individuales u organismos sin fines de lucro como las asociaciones de viviendas (Moya 2007).
- También puede licitar la promoción del suelo una vez que se haya consolidado el suelo, ya que la preparación del suelo como ya lo indicamos es competencia exclusiva de los municipios.
- El Municipio invierte en: compra y expropiación de terreno/ relleno y drenaje/ áreas pavimentadas/ áreas verdes y acuáticas/ elementos de infraestructura/ desagües/ iluminación, postes e hidrantes. Luego su inversión se recupera con la venta y alquiler del suelo para: comercio e industria, edificios especiales y públicos, vivienda no subsidiada, vivienda subsidiada, vivienda social.

¹⁷ <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisaties/organisaties/wzs/wonen/woonbeleid-onderzoek/woonvisie-amsterdam/woonvisie-wonen/>

¹⁸ <http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpacht-uitgifte/erfpacht/>

Los principales responsables de la gestión y aprovisionamiento de la vivienda social son las Asociaciones de vivienda, son entidades sin ánimo de lucro que se crearon para gestionar el parque de vivienda social desde el Estado, se independizaron en un proceso que empezó en los años 90, y se convirtieron en entidades sin ánimo de lucro. En *Ámsterdam* son 425 asociaciones de vivienda para manejar un parque de 191.300 viviendas aproximadamente y entre sus responsabilidades están:

- Gestionar el sistema automatizado de registro y adjudicación de viviendas.¹⁹
- Gestionar los Acuerdos (contratos) de alquiler: importes y plazos. Estos contratos pueden ser verbales, aunque en este caso se recomiendan testigos.
- Alojar personas mayores, población con discapacidad y aquellos que necesiten viviendas asistenciales (Ley de Apoyo Social)
- Construir y alquilar propiedades sociales como colegios e instalaciones deportivas;
- Organizar a los cuidadores y gestores de los vecindarios;
- Mantener las viviendas y su entorno, como pasajes y aparcamientos;
- Vender propiedades arrendadas a sus arrendatarios y otra población demandante.
- Cooperar con organizaciones civiles dedicadas al cuidado y atención de personas mayores o que requieran asistencia.
- Gestionar las quejas recibidas mediante el Comité de Reclamaciones de la Asociación y responder ante la Comisión de Alquiler (Huurcommissies) de la zona.
- La calidad de vida en un vecindario. Deben prevenir la delincuencia, gestionar la limpieza, ayudar a organizar eventos y otras actividades y proporcionar financiación para áreas de juego y deportivas. La calidad de vida en un vecindario se fortalece además con la construcción de escuelas y centros comunitarios.

Las asociaciones de vivienda se financian de la autogestión del parque de viviendas que manejan, además de eso han creado un Fondo de garantía para la Vivienda Social (OSO), una organización privada creada por las propias asociaciones que actúa como fondo de solidaridad entre ellos. (Gemeente *Amsterdam* 2009)

6.1 Ayudas

6.1.1 Ayudas para la construcción:

- Exención de IVA.
- Exención del impuesto de propiedades
- Facilidades para el alquiler del suelo (La cuota de alquiler del suelo puede ser deducible del impuesto a la renta)
- Provisión de suelo

6.1.2 Ayudas para la compra:

- Garantía pública
- Exención de IVA
- Exención del impuesto de propiedades
- Ayuda para el alquiler del terreno: pago de alquiler por partes
- La compra del suelo se puede financiar con la hipoteca si se lo hace pagando todo un período
- La cuota de alquiler del suelo puede ser deducible del impuesto a la renta

¹⁹ <http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/>.

- Sistemas de ahorro-vivienda que favorecen la inversión inmobiliaria y la compra de viviendas a través de intereses altos o primas en el ahorro y préstamos posteriores con intereses reducidos.
- Destinadas a ocupantes-propietarios: ayudas al pago de la amortización de los préstamos para la compra de vivienda.

6.2.3 Ayudas para el alquiler:

- Subvención al alquiler: Hasta un máximo de 250 euros o un 20% del alquiler.

6.1.4 Ayudas para la rehabilitación de vivienda

- La subvención para mejoras sólo es posible en zonas en las que exista un plan de renovación urbana.
- Subsidio para instalación de medidor de agua potable.
- El ruido del tráfico (rehabilitación de fachada).
- Aislamiento del hogar frío y calor.
- Adecuación de viviendas para personas discapacitadas con limitaciones de movilidad
- Renovación de barrios
- Subvención para mejoras de viviendas que se encuentran en barrios con un plan de renovación urbana.
- Subvenciones para el programa de renovación de infraestructura abandonada, al que puede accederse como promotores o como asociación de vecinos organizada dependiendo del tamaño de la infraestructura y número de pisos.

7. Mecanismos de control

Encuesta anual de vivienda realizada por el ayuntamiento.

8. Conclusiones

La gestión de la vivienda social en Ámsterdam es el resultado de un proceso de ensayo y error, que trasciende la política pública que responde a períodos de gobierno para convertirse en una política de Estado, considerada incluso una de las políticas de vivienda más fuertes de la Unión Europea. Pero este hecho no significa que la meta está alcanzada, todavía tienen muchos desafíos y objetivos que cumplir.

- El cambio de la política de vivienda social en Ámsterdam hacia impulsar el acceso a viviendas para las clases media y alta en régimen de propiedad (Gent 2009; Gemeente Amsterdam 2009), ayuda a liberar vivienda social que podrían direccionarse a familias que realmente la necesitan pero por otro lado esto puede generar un proceso de auto exclusión de las familias pudientes o en su defecto segregación de familias de recursos limitados. Hoy en día gracias a esta política más universalista Ámsterdam es una de las pocas ciudades que todavía cuenta con un gran parque de vivienda social en el que viven personas de cualquier condición socioeconómica y se debe tener mucho cuidado porque esto empieza a cambiar.
- La institucionalidad en torno a la gestión de la vivienda social en Ámsterdam ha logrado engranar un sistema en el cual el Estado ha dado un paso atrás en el financiamiento de la vivienda de alquiler social, también es cierto que para dar ese paso, logro consolidar

asociaciones de vivienda bastante solidas que a su vez han formado un Fondo de Garantía para la vivienda social mediante el cual se autofinancian entre si, tanto para renovación como para construcción nueva.

El hecho de que estas asociaciones sean autónomas y sin fines de lucro hace que tengan como objetivo el bienestar del ciudadano y no el bienestar económico de la organización. Se debe tener mucho cuidado de no caer en la tentación de cambiar este paradigma en el momento en el que se compita con organizaciones con fines de lucro ya que eso puede desvirtuar la función social de estas.

- *Ámsterdam* se caracteriza por tener una gestión del parque de vivienda de alquiler social bastante expedita. Las asociaciones de vivienda han logrado innovar para conseguir mayor parque de vivienda y una de esas innovaciones es la renovación de edificaciones abandonadas para fines residenciales. Este tipo de infraestructura puede ser pública o privada, en el caso de ser pública pasa directamente a licitación y pueden aplicar asociaciones de vivienda o incluso familias organizadas para reformar la edificación con fines residenciales. (generando siempre una composición social mixta). En caso de ser privada, se acuerda con el dueño las mejoras y en caso de no poder con ellas, el ayuntamiento puede servir de intermediario para la compra de los derechos de uso del inmueble por medio de el levantamiento del alquiler del suelo y su devolución si es el caso.
- Las asociaciones de vivienda en *Ámsterdam* son un instrumento útil también al momento de negociar servicios complementarios a la vivienda, al manejar un gran parque de vivienda están una posición favorable al momento de negociar con proveedores y lograr beneficios para sus clientes. Un ejemplo clarísimo es la regulación de los servicios para las fincas, el monto por agua, luz, ascensor y consejería no supera los 48 euros mensuales por piso.
- La gestión del parque de vivienda al estar automatizada facilita la adjudicación de la vivienda de manera imparcial, ya que depende fundamentalmente del tiempo que las familias se encuentren registradas. Este sistema es interesante porque no segrega a familias por lugar de residencia sino que puede acceder vivienda en cualquier parte de la ciudad, conforme se vayan liberando o construyendo nuevas. Este sistema también asegura que no existan viviendas vacías que pertenezcan a las asociaciones.
- Otra estrategia a ser considerada como relevante es el impulso que se da a la renovación de infraestructura desocupada, esto puede hacer que infraestructura inactiva que muchas veces termina causando problemas incluso de seguridad, pueda pasar a manos de asociaciones de vivienda o vecinos para generar nuevas opciones de vivienda y reactivando los barrios.

Ámsterdam y su política de vivienda social tiene muchas enseñanzas pero también debemos estar muy atentos porque cuando el libre mercado ingresa fuertemente en un sector que ha estado sobreprotegido puede generar muchos impactos y no todos positivos, sobre todo en épocas de crisis.

9. Bibliografía

- AMSTERDAM, Gemeente, FEDERATIE, Amsterdamse and WONINGCORPORATIES, Van, 2013, Wonen in Amsterdam 2013 Eerste resultaten. . 2013. P. 1–8.
- EIJGELAAR, Jurjen, 1988, Land for housing in the Netherlands. *Land Use Policy*. 1988. Vol. 5, no. April, p. 175–179. DOI 10.1016/0264-8377(88)90053-1.
- GEMEENTE AMSTERDAM, 2009, Wonen in de metropool: woonvisie Amsterdam tot 2020. [online]. 2009. Available from: <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/wzs/container/documentatie/onderzoek-woonbeleid/onderzoek-woonbeleid/woonvisie/woonvisie-wonen/>
- GENT, Wouter Van, 2009, Amsterdam metropolitan housing policy : sustainable tenure change ? . 2009. P. 1–12. Housing europe review 2012, [no date]. ,
- KADI, Justin, 2011, Neoliberal Dutch housing policies ? Analyzing market-oriented regulatory reforms in Amsterdam ' s housing market. . 2011. No. 20, p. 7–9.
- MOYA, Luis, 2007, *La vivienda "social" en eUROPA* [online]. Madrid. ISBN 9788493648534. Available from: http://www.jsa.com.mx/documentos/publicaciones_jsa/libro_vivienda_social.pdf
- TRILLA, Carme, 2001, La Política de vivienda en una perspectiva europea comparada. *Colección Estudios Sociales LA CAIXA*. 2001. Vol. 9, p. 208.
- WALKER, Richard M. and ZON, Frans M. J. Van Der, 2000, Measuring the performance of social housing organisations in England and The Netherlands : A policy review and research agenda. *Journal of Housing and the Built Environment*. 2000. Vol. 15, no. 1994, p. 183–194.

MODELOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL.

Caso: Berlín, Alemania.

Investigadora: Blanca Gutiérrez

1. Aproximación al contexto

La República Federal de Alemania está situada en el Centro de Europa. La República Federal está compuesta por 13 estados y 3 ciudades estado. Tiene una superficie de 357.020,70 Km² y una población de 80.767.463 personas y tiene una densidad de población de 230 hab/km², aunque existen bastantes asimetrías entre el este (140hab/km²) y el oeste (267hab/km²).²⁰

Alemania es la 4^a economía mundial por volumen de PIB, que en 2014 fue de 2.915.650 millones de euros²¹. Su deuda pública en 2014 fue de 2.170.001 millones de euros, un 74,70% del PIB y su deuda per cápita de 26.444 € euros por habitante. Ocupa el puesto número 6 del ranking de Desarrollo Humano²². El porcentaje del gasto público en educación es del 11,03%, en salud 19,42% y en defensa 2,74%

Berlín tiene una población de 3.421.829 habitantes y el territorio de la ciudad está dividido en 5 distritos. Existen ciertas asimetrías en la ciudad que son herederas de la antigua segregación este-oeste.

Desde 2005, la ciudad no ha parado de crecer. En 2012, 41000 personas se mudaron a Berlín. Ha habido un aumento de población inmigrante, especialmente de países del sur de Europa, especialmente España e Italia.

Figura 1. Distritos de Berlín



²⁰²⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores, fichas países

http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ALEMANIA_FICHA%20PAIS.pdf

²¹ Expansión Datos Macro <http://www.datosmacro.com/paises/alemania>

²² Human development Reports, United Nations Development Programme, <http://hdr.undp.org/es/content/human-development-index-hdi-table>

Tabla 1. Estructura sociodemográfica

Estructura sociodemográfica	Alemania	Berlín
Superficie (Km ²)	357.020,70	891,8
Población total (n°)	80.767.463	3.421.829
Densidad de población (Hab/km ²)	230	3836,99
Población en desempleo (%)	3,74%	5,99%
Población en riesgo de pobreza o exclusión social (%)	16,10%	14,20%
Población extranjera (%)	10,09%	11,37%

Fuente: Elaboración propia datos procedentes de diferentes fuentes citadas en bibliografía

1.1 Aproximación histórica

Tanto Alemania como Berlín tienen una tradición de políticas de vivienda social que se remontan a la República de Weimar en 1919, con apogeo en la Alemania Federal hasta la caída del muro en 1989. Entre 1950 y 2002 se construyeron 4.3 millones de viviendas sociales, pero existen grandes diferencias regionales (Welch, 2008).

Las políticas de vivienda actuales son herederas en mayor o menor medida de las bases de las políticas de vivienda durante la República de Weimar:

- Derechos de los inquilinos
- Obligación de mantenimiento de calidad y de la función residencial de la edificación
- Producción de vivienda

El suministro de una vivienda digna pasó a ser un elemento fundamental de esta concepción de estado social o de bienestar (Welch, 2008).

Alemania ha proporcionado tradicionalmente una considerable cantidad de subsidios públicos a vivienda. Las empresas de viviendas propiedad de gobierno estatal o local y las iglesias, los sindicatos o corporaciones reciben subsidios federales y municipales a cambio de alquiler de techos y prioridades de asignación. Bajo el principio del interés común público "(Gemeinnützigkeit), las compañías limitan su orientación a las ganancias a cambio de la exención de impuestos, que significa que a menudo eran ofrecidas unidades por debajo de los niveles del mercado incluso una vez finalizado su período máximo de 30 años en el que terminó la subvención y entraron en el mercado libre. Sin embargo, el gobierno abandonó el principio de interés común a finales de los 80, permitiendo la orientación a la ganancia. A partir de mediados de la década de 1990 con el objetivo llegar un máximo a principios del 2000s, corporaciones y gobiernos de toda Alemania privatizaron su stock residencial. Las corporaciones querían reorientar las actividades básicas mientras que los gobiernos municipales, sobre todo en el este de Alemania, querían aumentar los ingresos municipales. (Fields and Uffer, 2014)

La política de vivienda de Alemania se vuelve más orientada al mercado en el periodo entre 1980 y 1990. Aumentando la promoción de la propiedad y enfoques de mercado en la vivienda social y un cambio de la oferta a la demanda por el lado de Subvenciones. Alemania ha proporcionado tradicionalmente una considerable cantidad de viviendas públicamente subsidiado. Empresas Viviendas propiedad de gobierno estatal o local y las iglesias, los sindicatos, o las corporaciones reciben subsidios federales y municipales a cambio. (Fields and Uffer, 2014)

2. Estructura socio-residencial: Significación de la vivienda social

A nivel estatal Alemania cuenta con un parque de alquiler social de 3.926.800 viviendas, Hay 22,6 viviendas sociales por cada 1000 habitantes. La vivienda social supone el 4,6% sobre el parque total de vivienda y el 7,8% sobre el parque de alquiler. La vivienda social representa el 15% de las nuevas construcciones.

Figura 2. Distribución régimen de tenencia Alemania

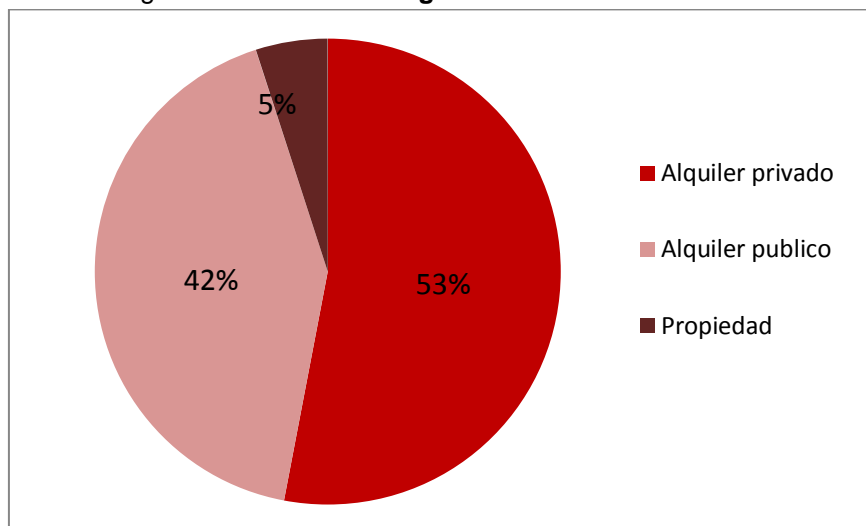


Tabla 2. Estructura socioresidencial

Contexto	Parque total de Viviendas	Vivienda por c/1.000 habitantes	Parque de vivienda en Propiedad (%)	Parque de vivienda en alquiler de mercado libre (%)	Parque de vivienda en alquiler social (%)
ALEMANIA	41.183.333	508	42%	53%	5%
BERLÍN	1.883.161	550,34	14%	55,70%	30,23%

Fuente: Elaboración propia datos procedentes de diferentes fuentes citadas en bibliografía

En los últimos años, muchos municipios han vendido parte de su stock residencial a privados. En Berlín la situación de la vivienda ha variado drásticamente en los últimos años. El aumento de la población en los últimos años se encontró con un excedente de vivienda, pero este excedente se ha gastado. Las actividades de construcción hasta ahora no han sido capaces de seguir el ritmo del aumento de la demanda, por lo que la disponibilidad de vivienda ha caído de forma continua, como consecuencia el precio de las viviendas ha aumentado. El precio de los alquileres aumentó un 10%, el de las ofertas en el mercado un 14%, y por primera vez tras años de estancamiento, se ha producido un aumento de un 7% de los precios de la vivienda en propiedad.

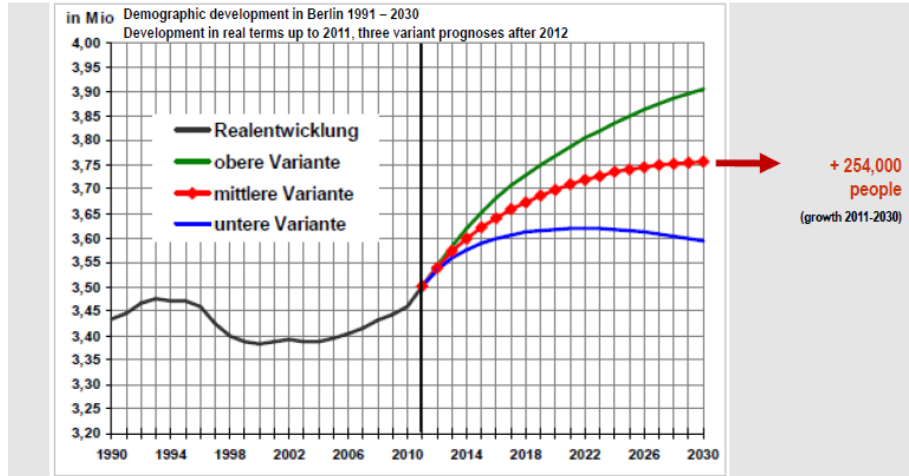
En 2012 se produjo un cambio de rumbo en la construcción de vivienda, ya que aumentaron los permisos de construcción pero también hubo considerable aumento del número de apartamentos construidos. Alrededor de 4.200 nuevos apartamentos y aproximadamente 1.200 apartamentos terminados en edificios existentes marcaron el nivel más alto registrado en los últimos años. Es muy probable que el número de viviendas de nueva construcción siga aumentando.

Tabla 3. Datos básicos hogares

Tamaño medio de los hogares	1,76 personas
Hogares unipersonales	53%
Media de edad 2006	42,4
Media de edad prevista 2030	46,4

Fuente: Elaboración propia

Figura 3. Tendencia de crecimiento de población prevista para el 2030



Se prevé un aumento de la población de 254.000 personas hasta el 2030. Además la población por encima de 75 años aumentará un 83% y la población por debajo de 18 caerá un 10%. La población en edad activa descenderá un 10%. Este aumento de la población se traduce en una necesidad de 137.000 nuevas viviendas y 10.000 hogares por año.

Figura 4. Necesidades de vivienda para 2025

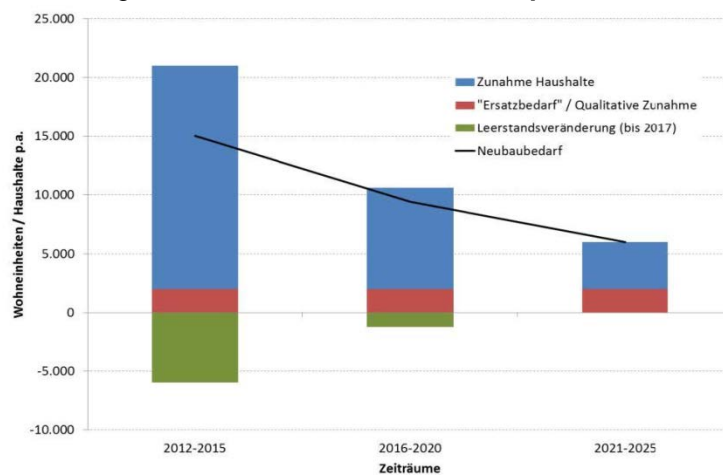


Tabla 4. Datos básicos viviendas

Número de viviendas	1.887.516
Antiguas (antes 1948)	801.000
Nuevas (después de 1948)	1.086.500
Estructura de la vivienda de alquiler	
Compañías municipales de vivienda	15.9%
Cooperativas de vivienda	11.1%
Otras asociaciones y sector privado de la vivienda	73%
Tamaño medio de las viviendas	70.1 m²
Espacio por habitante	38.8 m ²

Fuente: Elaboración propia

La renta, en el contrato se establece una cantidad, desglosada en Grundmiete (alquiler), Heizkosten (costos básicos de mantención) y Betriebskosten (Calefacción), que es sometida a aumentos a lo largo de los años. Los aumentos aparecen ya definidos cuando se trata de contratos de “alquiler escalonado” (Staffelmiete) o de consideraciones no especificadas, como la evolución general de los precios, las recomendaciones estatales, etc. Cada aumento debe ser notificado por escrito, y el inquilino puede reclamar una justificación. Asimismo, se puede exigir responsabilidades al arrendador por las deficiencias que presente la vivienda y por la falta de diligencia con su reparación.

3. Líneas de actuación en Políticas de vivienda

Las prioridades de la política de vivienda de Alemania son adaptar la disparidad creciente de los mercados de vivienda entre las diferentes regiones y desde 2006 se ha producido una retirada de las competencias del gobierno central en beneficio de los Länder (estados) en materia de vivienda.

En 2001 se promulgó una ley federal *Wohnraumförderungsgesetz*, Ley de promoción espacio residencial cuyo objetivo era administrar mejor el parque de vivienda existente y también reducir el porcentaje de población objeto de la Ley. Hoy no se trata de asegurar buenos estándares a amplias capas de la población solo a aquellos que por sus propios medios no puede proveerse (Welch, 2008).

Aunque el Derecho a la vivienda no aparece en la constitución del estatal, si aparece en los principios de algunos Länders, además existe una obligación por parte de los estados de proporcionar viviendas a personas excluidas del mercado.

El gobierno federal solo puede obrar en colaboración con los estados federales. Los estados están obligados a colaborar con los municipios que tienen una fuerte autonomía urbanística. Apoyo por parte del senado para fortalecer las cooperativas de vivienda. Existen más de 80 cooperativas de vivienda (186.000 viviendas 11% del alquiler de vivienda) las cuales promueven los contratos de alquiler a largo plazo y barrios estables.

Figura 5. **Competencias Institucionales**

Fuente: Elaboración propia a través de diferentes fuentes

4. Instrumentos de políticas de vivienda (Plan de vivienda)

Se elabora un Plan a largo plazo con vigencia hasta 2025, Plan de Desarrollo Urbano de Vivienda. El Plan parte de una política de desarrollo urbano integrado.

Dada la escasez de vivienda existente y la necesidad de nuevas construcciones, el Plan es la base para la planificación de nuevos edificios y el desarrollo de las propiedades existentes para 2025.

El Plan se enmarca dentro de unos objetivos generales de desarrollo urbano, de ser una ciudad Compacta: densa, eficiente con espacio de distancias cortas; una ciudad mixta, con diversidad social y funcional; priorizando el desarrollo interno antes de la expansión externa, intentar construir dentro del territorio urbano consolidada y no en las franjas existentes "zona verde".

El Plan tiene 7 líneas estratégicas:

- Berlín necesita vivienda de nueva construcción
- Garantía social y mezcla
- Vivienda de nueva construcción para todo tipo de personas
- Diversidad en barrios residenciales
- Cambio demográfico
- Etiqueta energética de la ciudad
- Equilibrio ecológico
- Delimitación de áreas potenciales de construcción

Cada una de las directrices tiene medidas específicas para conseguir que todo el mundo tenga acceso a la vivienda y bajo los objetivos citados anteriormente que son transversales.

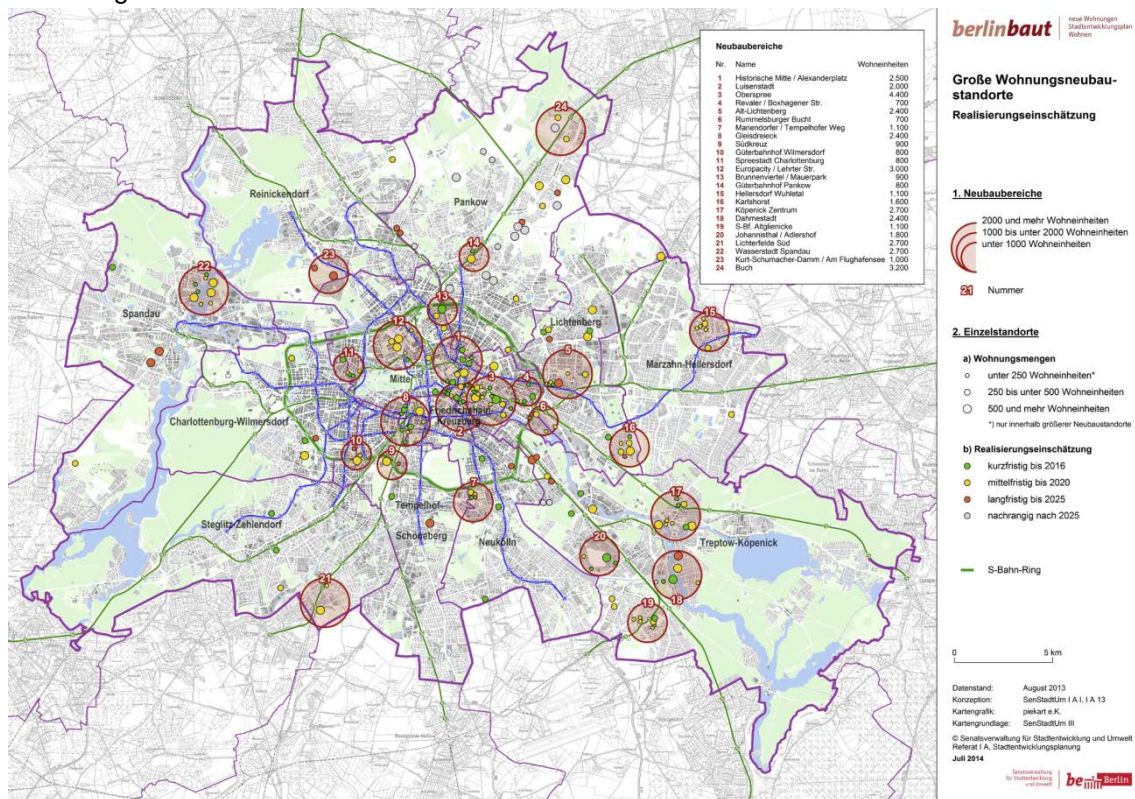
Planes de Desarrollo Sectorial (StEP): vivienda, servicios sociales, suministro y transporte. Establece posibles pasos de acción en cada tema.

Planes Estratégicos; Áreas Estratégicas, Concepto de Desarrollo de Ciudad (StEK) 2020. Establece pautas para determinadas áreas de Berlín las cuales son clave para el desarrollo económico, cambio estructural interno y para la apreciación externa de la ciudad.

Medidas:

- Establecimiento de un sistema de información de suelo residencial
- Establecimiento de una estación de monitoreo de la vivienda
- Acuerdos de destino con los doce distritos (Pactos de distrito)
- Desarrollo de los conceptos de desarrollo de distrito "vivo"
- Activación superficial - la aprobación de construcción en determinadas áreas
- Apoyar los distritos - proporcionar recursos suficientes para la aceleración de proyectos de vivienda
- Aumentar el parque de viviendas de propiedad del Estado a través de nuevos impuestos adicionales sobre planificación urbana existente a favor de la construcción de viviendas nuevas
- Análisis de la capacidad de activación mediados de zonas industriales abandonadas / Brownfield
- Contratos de desarrollo urbano
- Clasificación y largo plazo el desarrollo del potencial de desarrollo importante
- Establecimiento de una gestión estratégica de la tierra
- Si es necesario, Introducción de medidas de desarrollo urbano bajo 165 y ss. Del Código de Construcción de revisión y asegurar la infraestructura social, técnico y transporte necesario

Figura 6. Localización de las nuevas construcciones de viviendas hasta 2025



En paralelo al Plan de Vivienda, el senado de Berlín ha desarrollado la estrategia Living in Berlín, que es una alianza que aglutina a los diferentes agentes clave en materia de vivienda para coordinar una política de vivienda social y alquiler asequible 2016 y ligado al Plan de Desarrollo Urbano de Vivienda 2025.

El objetivo es mantener las rentas asequibles para poder proveer de vivienda a todos los habitantes. Se quiere limitar el aumento de renta a máximo 15% en 4 años y en los casos de rehabilitación de vivienda, la renta deberá seguir siendo asequible. Las sociedades municipales

de vivienda de Berlín participan como socios para implementar este desarrollo urbano y política de vivienda. La estrategia principal es la construcción de vivienda. El stock de vivienda de las sociedades municipales crecerá ya sea por medio de compra o nueva construcción (277.000 viviendas a 300.000 para el 2016). Dentro de la estrategia se promueva la construcción de proyectos innovadores, y por ejemplo en un proyecto piloto, Berlín dio 14 parcelas para que las sociedades municipales de vivienda desarrollaran ejemplos de proyectos de desarrollo.

5. Vivienda social

El objetivo de las políticas de vivienda social es proporcionar vivienda a un precio accesible a las familias con mayores dificultades para encontrarla y promover el acceso a la propiedad de las familias numerosas.

En Alemania, el término "vivienda social" se utiliza muy poco y textos legales generalmente se refieren a "vivienda subsidiada públicamente" o "promoción de la vivienda" y que representa aproximadamente el 5% de todo el stock residencial.

Actualmente, la intervención pública en política de vivienda en Alemania no está vinculada a proveedores específicos, pero conlleva subvención pública de algún tipo a los proveedores de vivienda a cambio del uso de la vivienda con propósitos sociales (hacer cumplir los techos de ingresos y rentas más bajas) de manera temporal.

Como se ha señalado anteriormente la vivienda social es competencia de los estados y las ciudades estado desde 2006, que son quienes actualmente ponen en marcha los diferentes programas y planes de financiación. Desde el 2003 el estado federal ya no subvenciona la construcción de vivienda social. Las autoridades locales están a cargo de garantizar un alojamiento asequible para las personas que no pueden hacerlo por sí mismas y el estado federal sigue siendo responsable para los subsidios de vivienda a los hogares individuales y la regulación del alquiler.

A partir del 2000 la vivienda social sufrió una devaluación política, fruto de esta devaluación ha habido un programa de demolición masiva de vivienda para estabilizar el mercado de vivienda y cuyo objetivo era demoler 350.000 viviendas entre 2002 y 2009.

Vivienda asequible económicamente:

Tabla 5. Límites de ingresos en Berlín

Para un hogar de una sola persona	12.000,00 euros
Para un hogar de dos personas	18.000,00 euros
Además, para cada miembro adicional del hogar	4.100,00 euros
Para cada niño, el límite se eleva	500,00 euros

Tabla 6. Superficies apropiadas según tamaño del hogar en Berlín

Una sola persona	no más de 45 m ²
Dos personas	no más de 60 m ²
Tres personas	no más de 75 m ²
Cuatro personas	no más de 85 m ²
Cada miembro de la familia más	un máximo adicional de 12 m ²

6. Fuentes de aprovisionamiento de la vivienda social

En 1989 el sector sin fines de lucro institucional se disolvió en 1989, y muchos activos municipales pasaron a manos de propietarios privados orientados al mercado. Actualmente los proveedores de vivienda subsidiada públicamente incluyen las empresas municipales de vivienda y cooperativas (que constituyen el sector sin fines de lucro tradicional), así como los propietarios privados, desarrolladores comerciales e inversores con una variedad de accionistas. Desde un punto de vista jurídico, todas las empresas de vivienda se consideran los actores del mercado, aunque las empresas de vivienda municipales actúan de acuerdo con las políticas locales y las necesidades de vivienda.

Los principales actores proveedores de vivienda social son:

- Sociedades de vivienda
- Sociedades cooperativas
- Sociedades municipales de vivienda

La concepción de la vivienda social es generalista, es decir está principalmente dirigida familias desfavorecidas, a grupos excluidos y a familias con rentas bajas por debajo de unos ingresos mínimos.

Para las adjudicaciones de las viviendas, las personas tienen que cumplir unos límites de ingresos. Los grupos destinatarios son definidos por la legislación como los hogares que no pueden asegurar por sí mismos un alojamiento adecuado y necesitan un apoyo. La política apoya en particular a hogares de bajos ingresos, familias y otros hogares con niños, las familias monoparentales, mujeres embarazadas, ancianos, personas sin hogar y otras personas necesitadas. Una vez inscritas en un registro existe una lista de espera que sigue unos criterios de prioridad. Los municipios son quienes controlan estos criterios y quienes hacen la adjudicación. La vivienda social es de alquiler y el contrato de alquiler es ilimitado.

Las subvenciones públicas (subvenciones o desgravaciones fiscales) cubren la brecha entre la renta percibida y el costo del alquiler. Los subsidios públicos disminuyen progresivamente y, al mismo tiempo, los alquileres aumentan. Al final del periodo de amortización (por lo general de 20 a 40 años para las viviendas de nueva construcción, con subvenciones públicas, y 12-20 años para las viviendas renovadas) la vivienda se puede alquilar o vender a precios de mercado. En la práctica, sin embargo, las empresas de propiedad municipal con frecuencia siguen operando las unidades como viviendas sociales de facto en términos de rentas y de acceso. Hay subsidios de vivienda para personas por debajo de determinados límites máximos de ingresos, tanto si alquilan como si son dueños de su casa.

Hay diferentes actores que financian la vivienda social:

- Bancos comerciales
- Bancos públicos regionales
- Fondos propios

Tanto el estado central como los estados proporcionan ayudas públicas a la inversión:

- Bonificación de los intereses en préstamos para el alquiler
- Subvenciones en el acceso social
- Tipos de interés subsidiados

Ayudas públicas a los ocupantes:

- Ayudas personalizadas al alquiler (Wohngeld), se gestiona a través del estado central.

El Plan de desarrollo urbano de vivienda – 2025, es la base para planificar nuevos edificios y el desarrollo de propiedades existentes hasta 2025, también contempla medidas específicas para el acceso a vivienda asequible:

- Alianza para política de vivienda social y alquileres asequibles con las asociaciones de viviendas
- Activación de un control de alquileres en la construcción de vivienda social
- Extensión de la protección contra despidos por necesidades del dueño
- Nivelación

Las entidades que participan en la política de vivienda en Berlín son:

- El Departamento del Senado
- Fondo de propiedad
- Oficinas de distrito en los 12 distritos
- Asociaciones de vivienda de propiedad estatal
- Cooperativas de vivienda
- Grupos constructores propietario-ocupante, empresas conjuntas de construcción, co-vivienda

7. Conclusiones

- Berlín tiene una larga trayectoria histórica en materia de políticas de vivienda
- A pesar de que la mayor parte de la población vive en vivienda de alquiler, esta vivienda es mayoritariamente perteneciente a alquileres privados.
- Las asociaciones de vivienda y las cooperativas tienen un papel clave en la gestión de la vivienda asequible. Son entidades con una larga trayectoria y experiencia.
- La existencia de diversas entidades que se encargan de parte de la gestión en materia vivienda descarga al gobierno municipal de responsabilidades lo que le permite encargarse más a fondo de las tareas de coordinación de la política de vivienda.
- Las nuevas políticas incluyen estrategias de control de precios en casos de rehabilitación, ya que Berlín tiene un problema grave de gentrificación y expulsión de la población en determinados barrios. Los subsidios a la oferta que son entregados a los agentes privados para la rehabilitación de inmuebles ha provocado especulación.

8. Bibliografía

- AVS Promotores Públicos (2009) "La Comunidad Europea y la vivienda social" Boletín informativo
- Böttcher, Dirk. Coping with Berlin's Housing Challenge: New Strategies and Policies. Senate Department for Urban Development and the Environment / Housing Coordination Centre, 2013.
- IBB Housing Market Report, 2014. Investitionsbank, Berlin.
- Pittini, Alice; Laino, Elsa (2011) "Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems" CECODHAS Housing Europe's Observatory, 2011, p. 1-35
- Welch, Max (2008) "De la política de vivienda social en Alemania" En: Moya, Luis "La vivienda "social" en Europa. (M. Libros, Ed.). Madrid. Retrieved from http://www.jsa.com.mx/documentos/publicaciones_jsa/libro_vivienda_social.pdf pp 185-194
- Wowereit, Klaus. 25 years after the fall of the wall, The Governing Mayor of Berlin, 2014.

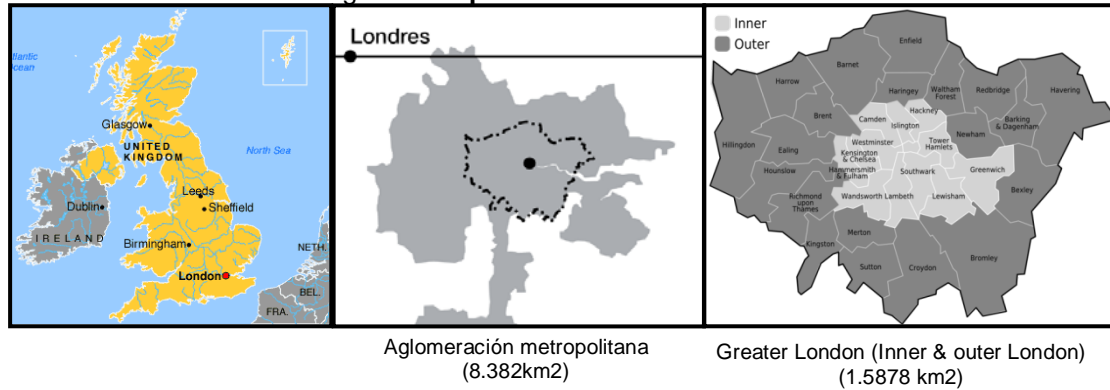
MODELOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL.

Caso: Londres, Reino Unido.

Investigadora: Lenimar Arends

1. Aproximación al contexto

Figura 1. Mapa Reino Unido - Londres



Reino Unido, aun cuando no pertenece al territorio Schengen forma parte de la Unión Europea desde 1973. Tiene una superficie de 241.930 km² y en el 2011 contaba con una población de 64.182.180 habitantes según datos de la ONS, teniendo así una densidad poblacional de 256 Hab/km² donde 22% de su población se encuentra en riesgo de exclusión y 12% se refiere de la población total es extra. Su lengua oficial es el inglés y se basa en un sistema de gobierno de “monarquía parlamentaria” al igual que España.

Según la clasificación de Esping-Andersen (1990), presenta un modelo de bienestar **Liberal**, ocupa el puesto N° 14 del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Su capital, Londres, cuenta con una densidad de población de 5.285 hab/km² (*Greater London*) con un 8,8% de la población en desempleo (ONS, 2011).

Londres está dividido en 33 distritos: 32 “*Boroughs*” y 1 la ciudad de Londres. En este caso, el ámbito local en Londres a nivel de ejecución se relaciona a cada uno de los *Boroughs*, sin embargo, a nivel legislativo y de planificación es la Autoridad del *Greater London* (*Greater London Authority - GLA*) el organismo encargado de definir las estrategias de gobierno local²³ a través del plan estratégico de Londres (London Plan) y la estrategia de vivienda de Londres (*London Housing Strategy*) la cual define las líneas a seguir a nivel local. Sin embargo, el verdadero Plan Local de Vivienda debe ser desarrollado por cada *Borough* pero su elaboración no es obligatoria.²⁴

Tabla 1. Estructura socio-demográfica

	Reino Unido	Londres (GL)
Superficie (Km2)	241.930 Km2	1.572 km2
Población total (n°)	64.182.180	8.174.000
Densidad de población (Hab/km2)	255,6 hab/Km2	5.199,7 hab/km2
Población en desempleo (%)	12,80%	8,8%
Pob. en riesgo de pobreza o exclusión social (%)	22%	
Población extranjera (%)	12,17%	

Fuente: Elaboración propia. Datos ONS, 2011

²³ GLA, 2014. Housing in London

²⁴ Bosh, 2010

2. Significación de la vivienda social

En Reino Unido, el término general utilizado para vivienda social es "Vivienda Asequible" (*Affordable Housing*), son aquellas con valor de venta o alquiler menor que el mercado libre.

El Marco Nacional de Planificación (*The National Planning Policy Framework, NPPF*) presenta dentro del concepto de vivienda asequible la clasificación de:

- **Alquiler social:** viviendas propiedad de las autoridades locales y proveedores privados registrados (asociaciones de vivienda, entre otros)
- **Alquiler asequible:** viviendas alquiladas por las autoridades locales o proveedores de vivienda social privados registrados, sujetas a un alquiler controlado, con un nivel inferior al 80% del valor del alquiler de vivienda del mercado privado.
- **Vivienda intermedia:** viviendas en alquiler o en venta por un costo mayor que la vivienda social, pero menor que el precio de mercado privado, en esta categoría se incluye la propiedad compartida (*shared ownership*) construidas y gestionadas por las Asociaciones de Vivienda.

3. Estructura socio-residencial:

El Reino Unido se encuentra entre los países que cuentan con un stock de vivienda en propiedad de más del 50%, pero en relación al alquiler el stock de alquiler social es mayor que al del alquiler privado²⁵.

Tabla 2. Estructura socio-residencial

	Reino Unido	Londres (GL)
Parque de vivienda total	27.580.884	3.358.180
Vivienda por cada 1.000 hab.	429,7	410,8
Vivienda en propiedad	66,4%	*
Alquiler mercado libre	15,6%	*
Alquiler social	18%	*

* Ver tabla 3 y figura 2.

Fuente: Elaboración propia. Datos ONS, 2011

En Londres, la Organización Nacional de Estadísticas (ONS) clasifica el parque de vivienda en relación al sector al que pertenecen (Tabla 3), o por hogares según régimen de tenencia (Fig.2)

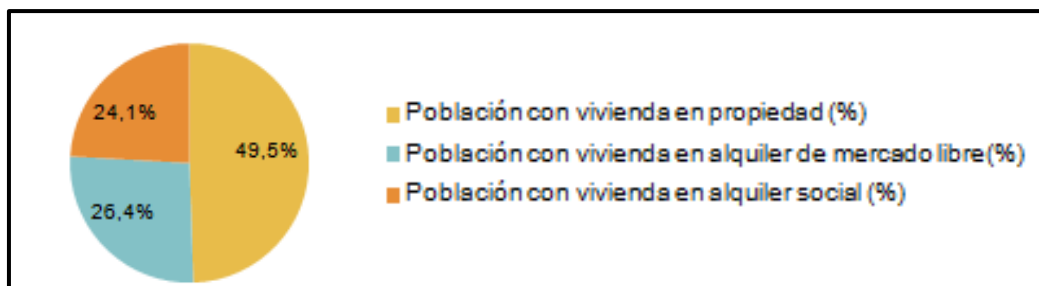
Tabla 3. Distribución de vivienda por sector

	Londres (GL)
Parque de vivienda total	3.358.180
Vivienda por cada 1.000 hab.	410,8
Vivienda de Autoridades Locales	12%
Vivienda de Proveedores registrados (Asociaciones, otros)	11%
Vivienda sector privado	76%

Fuente: Elaboración propia. Datos ONS, 2011

²⁵ CECODHAS-USH-Dexia, 2008

Figura 2. Hogares según régimen de tenencia

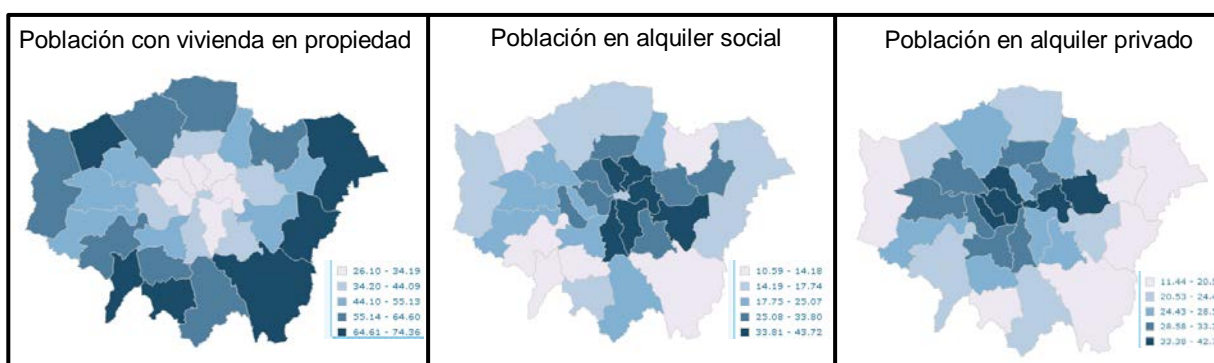


Fuente: Elaboración propia. Datos ONS, 2011

Aun cuando Londres ha hecho grandes inversiones por promover con sus políticas de viviendas y políticas urbanas la mezcla social y la vivienda social se encuentra presente en todos sus distritos. Se identifica fácilmente la distribución de la población en el territorio según régimen de tenencia.

La mayoría de la población con vivienda en propiedad se ubica mayoritariamente en el “Outer London”, mientras que la población en vivienda en alquiler se ubica principalmente en el “Inner London” (Figura 3).

Figura 3. Distribución de población por régimen de tenencia



Fuente: Elaboración propia. Datos ONS, 2011

4. Precio medio de la vivienda

La renta de la vivienda social es calculada en relación al costo de construcción y los ingresos medios del distrito, esta renta puede ser actualizada anualmente.

En 2013, el precio promedio para compra de vivienda en el mercado libre en Londres era de £450,000 (620.000€), 73% más alto que el promedio Nacional²⁶.

El promedio de la renta **semanal** de la vivienda social gestionada por las **asociaciones de vivienda** oscila entre £84 (116€) y £120 para viviendas de una habitación y entre £115 y £ 158 (218€) semanal para viviendas de 3 y 4 habitaciones²⁷.

²⁶ GLA, 2014. Housing in London

²⁷ <http://data.london.gov.uk/dataset>

En general, en 2011 el promedio general de la renta semanal de las Asociaciones de Vivienda era £97 (130€) semanal, mientras que el promedio de la renta semanal de la vivienda de las **Autoridades Locales** era de £ 83 (114€)²⁸.

5. Líneas de actuación y competencias institucionales

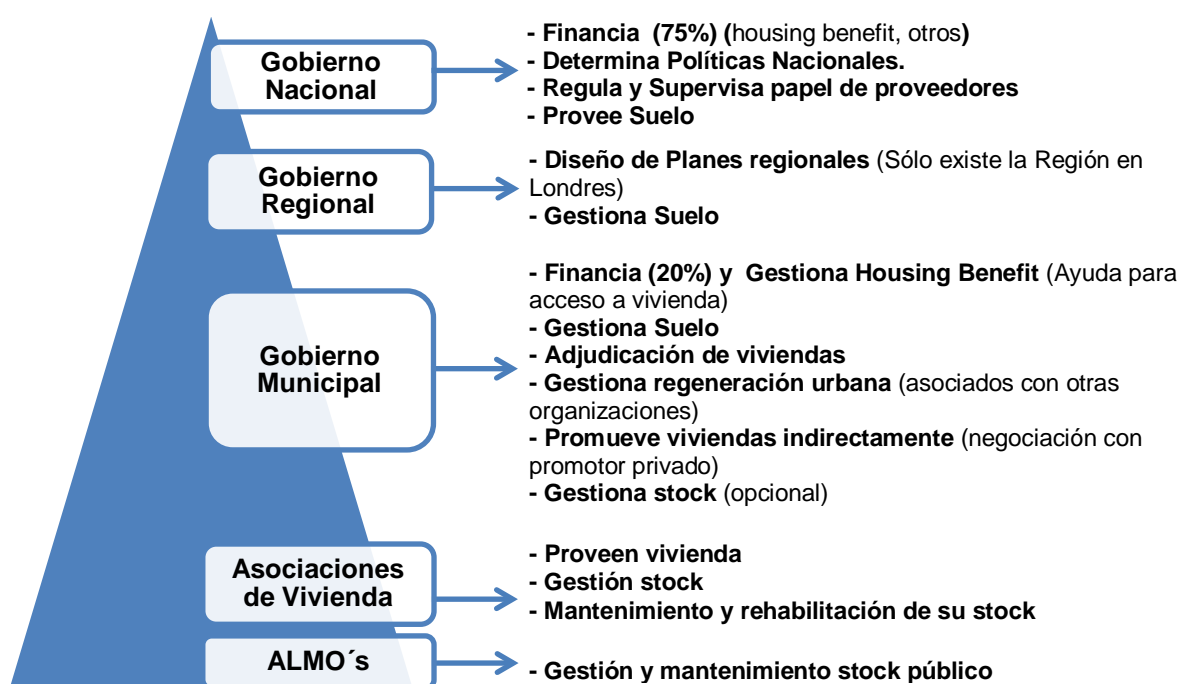
En los años 80' el gobierno neo-liberal realizó grandes recortes de presupuesto público, lo que implicó la eliminación de diversos tipos de subsidios para la vivienda incluidos los subsidios de construcción, lo que dificultó a las autoridades locales continuar con las responsabilidades de provisión, gestión y mantenimiento del stock público. Ocasionando que gran cantidad de las viviendas públicas fueran transferidas a las **Asociaciones de Vivienda** (Whitehead, 2007).

Desde el 2002, el parque de vivienda que aun pertenece a las autoridades locales, son gestionados principalmente por las **ALMOs** (Arm's Length Management Organisations), compañías sin ánimo de lucro que pueden tener acceso a financiamiento extra del gobierno central de acuerdo a su desempeño²⁹.

Actualmente, las autoridades locales en Londres se enfocan principalmente en la gestión del suelo, gestión de proyectos de regeneración urbana, gestión de ayuda de acceso a la vivienda (Housing Benefit) y adjudicación de viviendas.

Cada *Borough* es responsable de promover vivienda asequible, atendiendo las necesidades de vivienda a escala municipal y de gestionar y mantener el parque de alquiler social del que son propietarios³⁰, así como de velar que los proveedores registrados de vivienda social cumplan con las obligaciones de calidad mínima.

Figura 4. Síntesis de competencias institucionales



Fuente: Elaboración propia.

²⁸ <http://data.london.gov.uk/dataset>

²⁹ <http://www.almos.org.uk/almos>

³⁰ Bosh, 2010

5.1 Principales Instituciones involucradas

Nacional - Gubernamental

- **Department for Communities and Local Government (DCLG)** – Directrices Nacionales, control de proveedores, estadísticas, otros)
- **Homes and Communities Agency (HCA)** (Agencia pública financiada por el DCLG, regula proveedores de vivienda, financia programas de regeneración urbana, financia promoción viviendas)
- **Housing Ombudsman Service (HOS)** – captan y gestionan quejas sobre proveedores de vivienda social registrado (como asociaciones de vivienda), mediación inquilino-propietario.

Nacional - privado:

- **National Housing Federation** (Federación de Asociaciones de Vivienda miembros (pagan membresía en relación al número de viviendas que gestionan o del que son propietarias, las ALMO's -organizaciones de gestión de stock- también pueden ser miembros)
- **National Federation of ALMO's**

Municipal.

Autoridad general:

- Mayor of London - Greater London Authority (GLA) (1 ciudad (London City) y 32 gobiernos locales (Boroughs)) – Define directrices y estrategias de vivienda en Londres (London Housing Strategy), es uno de los mayores propietarios de suelo público de Londres, gestiona programas de regeneración urbana, financia construcción de vivienda,
- GLA Affordable Housing statistics.
 - Local Government Ombudsman (LGO): captan y gestionan quejas sobre asociaciones de vivienda, autoridades locales y otros proveedores de vivienda

Privado:

- Organizaciones de Gestión (Arm's-length management organisations – ALMOs)
Group of Tenant Organisation

5.2 Instituciones para la Gestión del Stock

- **Arm's Length Management Organisation (ALMO)** - Organización para la gestión del stock de las Autoridades Locales.

Son organizaciones sin fines de lucro creadas por las Autoridades Locales para gestionar su stock (la propiedad del stock queda en manos de las Autoridades Locales). Éstas organizaciones son gestionadas a través de un grupo directivo conformado por representantes nominados por las autoridades autónomas y un grupo mayoritario representante de inquilinos.

Las Autoridades Locales que crean ALMO's pueden recibir financiamiento extra por parte del Gobierno central para el mantenimiento del stock.

- **Tenant Management Organisations (TMOs)** - Organización de Gestión de Inquilinos

Son organizaciones que pueden ser creadas por inquilinos de viviendas bien sea propiedad las Autoridades Locales o de las Asociaciones de viviendas, pueden ser registradas como corporaciones o como cooperativas. Asumen la gestión del edificio, pequeñas reparaciones, limpieza, cobro de la renta, adjudicación de vivienda. Su labor se puede solapar con la gestión

de las ALMO's. Existe una Federación Nacional de TMOs. Estas organizaciones están reguladas por el Departamento de Comunidades y Gobierno Local (DCLG) y reciben financiamiento del Gobierno central.

- **Tenant and Resident Associations (TRAs)**³¹ – Asociaciones de Residentes e Inquilinos.

Estas asociaciones reciben financiamiento de las autoridades locales, el ayuntamiento reserva del cobro de alquiler un porcentaje que destina al "fondo de inquilinos" (*tenant fund*) para impulsar la participación vecinal. Se centran principalmente en la coordinación de actividades comunitarias y velar por los intereses de la comunidad ante el Ayuntamiento. Los lineamientos para su conformación son establecidos por las autoridades locales.

- **Group of Tenants Organisation (Borough of Southwark) (SGTO)**³²

Es una organización independiente sin ánimo de lucro creada voluntariamente para representar y promover los derechos de los inquilinos y grupos de residentes dentro del ámbito del *Borough*. Su función es orientar a las distintas asociaciones de residentes para la mejora de la calidad de su vivienda, a través de la capacitación, asesoría técnica, trabajos con la comunidad, talleres de discusión de proyectos urbanos, actuando como una Federación de grupos de inquilinos.

6. Mecanismos de control de precios y ampliación del parque social.

6.1 Control de renta

En el caso de Londres, la Organización Nacional de Estadística (ONS) publica anualmente los precios de vivienda privada, sin embargo, no representa ningún control sobre los precios del mercado privado.

6.2 Mecanismos de ampliación del parque social

La *section 106*, es un documento que cada Ayuntamiento puede utilizar para **negociar** dentro del nuevo desarrollo un porcentaje de vivienda asequible o equipamiento de interés comunitario. El promotor puede escoger entre implementar el porcentaje solicitado o pagar una contribución al Ayuntamiento a cambio de no desarrollar la vivienda o equipamiento requerido. Sin embargo, este instrumento, no es de obligatorio cumplimiento y depende enteramente de la autoridad local utilizarla o lograr una negociación satisfactoria para el Ayuntamiento.

7. Instrumentos de políticas de vivienda (Plan de vivienda)

El instrumento de planificación de vivienda en Londres es llamado "London Housing Strategy" el cual tiene una vigencia de cuatro (4) años, éste se relaciona directamente con el *London Plan* el cual es un instrumento de planificación estratégica que deber ser realizado o corregido por el *Mayor of London* cada período electoral.

³¹ http://www.southwark.gov.uk/info/1012/council_tenant_involvement/737/tenant_and_resident_associations

³² http://www.sgto.org.uk/wp_sgto/

La Estrategia de Vivienda de Londres, define las líneas de gobierno local que cada *Borough* siendo el verdadero Plan Local de Vivienda aquel que cada *Borough* desarrolla, sin embargo, el diseño de este Plan no es obligatorio y depende de cada *Borough* decidir si lo elabora o no. Razón por la cual se establece para esta investigación el *London Housing Strategy* (LHS) como el instrumento de referencia para analizar las líneas estratégicas a nivel local.

El Plan Local en cada *Borough* puede ser diseñado para corto y/o largo plazo³³. El tiempo de elaboración y vigencia de cada una de estos Planes de vivienda no están coordinados con el LHS lo que causa diversos problemas.

Por ejemplo, el actual LHS se encuentra vigente durante el período 2011-2015. Mientras que **Southwark**, el *Borough* con el mayor stock de vivienda social en Londres ha desarrollado su primer *Housing Strategy* este año de largo plazo en Enero 2015 con un término hasta el 2043³⁴, el cual se enfoca en los estándares de calidad para que no se pueda identificar tan fácilmente una vivienda social (de asociaciones o vivienda pública) de una vivienda privada para apoyar la mezcla social.

Por otro lado, la descoordinación de plazos de los planes de vivienda de otros *Boroughs* se puede observar con el ejemplo de:

- **Hackney:** housing strategy 2010-2015³⁵
- **Camden:** housing strategy 2011-2016³⁶
- **Islington:** housing strategy 2014-2019³⁷
- **Lambeth:** housing strategy 2012-2016³⁸
- **Lewisham:** housing strategy 2015-2020³⁹

7.1 London Housing Strategy

Objetivo general:

Aumentar la oferta de viviendas de todos los tipos de tenencia y asegurar que éstas den un mayor apoyo al continuo éxito económico de Londres. Enfocándose principalmente en los trabajadores. También alentar la construcción de más **viviendas adaptadas** para las personas mayores y desarrollar por primera vez una oferta de vivienda para Jóvenes. Manteniendo el foco en apoyar a la población más necesitada. Cumpliendo con el Programa de vivienda asequible en el que se establece una **proporción de construcción de 40% de viviendas en propiedad de bajo costo y 60% de alquiler**

Principales Líneas Estratégicas:(síntesis)

- **Aumentar la oferta** de nuevas viviendas
- **Mejorar el diseño**
- **Mejorar las viviendas existentes y los grandes polígonos (estates)**
- **Apoyo** a los londinenses **trabajadores** a través de:
 - Un mercado intermedio más estructurado
 - Apoyo a la propiedad de viviendas

³³ Bosh, 2010

³⁴ http://www.southwark.gov.uk/info/200141/housing_strategy

³⁵ <http://www.hackney.gov.uk/housing-strategy.htm#.VYnATfmvHIU>

³⁶ <http://www.camden.gov.uk/ccm/navigation/housing/housing-policy-and-strategies/>

³⁷ <http://www.islington.gov.uk/services/housing/newbuildimprovinghomes/policiesandstrategies/Pages/default.aspx>

³⁸ <http://www.lambeth.gov.uk/housing/lambeths-housing-strategy-2012-to-2016>

³⁹ <https://www.lewisham.gov.uk/news/Pages/Have-we-got-our-housing-strategy-right.aspx>

- Reconociendo la importancia del sector privado de alquiler
 - Repensar las asignaciones de vivienda asequible
 - Facilitar la movilidad
 - Hacia una política de alquiler de Londres
- Cumplir con las **diferentes necesidades de vivienda** (jóvenes, personas mayores, otros)
 - **Financiar la promoción** de viviendas.
 - **Proporcionar suelo para desarrollos, apoyar los grandes esquemas de regeneración y la mezcla de usos.**
 - **Incrementar la capacidad de construcción** a través de zonas de desarrollo de vivienda y el Banco de la Vivienda de Londres.

8. Fuentes de aprovisionamiento de la vivienda social:

En Reino Unido, las autoridades locales se han retirado de la producción de vivienda social, dejando al sector privado como principal responsables de los nuevos desarrollos (Pitini & Laino, 2011). Este sector privado se refiere a proveedores sociales registrados mayoritariamente sin ánimo de lucro donde el mayor sector se refiere a las **Asociaciones de Vivienda**, el cual se organiza y es representado a través de la Federación Nacional de Vivienda (*National Housing Federation - NHF*)

Desde los años 80' las Asociaciones de Vivienda (*Housing Asociation*) han tomado un rol muy importante en la política de vivienda social del Reino Unido. En 1980 se estableció el "derecho a compra" (*Right to Buy*), el cual se refería al acceso para comprar el stock propiedad de las autoridades locales, por lo que hubo una gran pérdida del stock público entre los años 80-90.

Luego se establece el "derecho a adquirir" (*right to acquire*) que se refiere al derecho de compra de inquilinos de Asociaciones de Viviendas. En 2010 se introduce una Ley que permite suspender el "*right to buy*" en áreas con poco stock de vivienda social.

Desde 1981 casi 300.000 viviendas asequibles han sido vendidas a los inquilinos que la ocupaban, mayoritariamente viviendas que eran propiedad de las Autoridades Locales (*Council Housing*), (Figura 5).

Figura 5. Vivienda sociales vendidas 1981-2013

3.17. There were around 1,400 Right to Buy sales in London in 2012/13, an increase from recent years but far below the levels of the 1980s and 1990s



Fuente: GLA, 2014. Housing in London.

Actualmente, **59% del stock de vivienda social en Inglaterra es promovido por las Asociaciones de Vivienda**. También se involucran en proyectos de regeneración urbana, y rehabilitación de vivienda de Autoridades Locales las cuales pueden transferir su parque a las Asociaciones para que sean éstas quienes las gestionen.

Por su parte, la provisión de **vivienda pública** se realiza de manera **indirecta** a través de las negociaciones de las autoridades locales con los proveedores de vivienda, en cada proyecto de regeneración urbana, a través de la aprobación de los permisos de construcción⁴⁰ de promociones privadas aplicando la *section 106*⁴¹.

Cabe destacar, que hoy en día, muchas de las asociaciones de vivienda con una estructura consolidada han asumido un rol más allá de la provisión y gestión de vivienda asequible, incluyendo además oficinas de **inversión comunitaria**, en relación a su propia capacidad presupuestaria. A través de esto ofrecen distintos programas sociales a sus inquilinos, como programas de inserción laboral, actividades para jóvenes, entre otros.

Por otro lado, la **financiación pública** se ha enfocado en las ayudas para el acceso a la vivienda a través del **Housing Benefit**, ayuda a la rehabilitación y ayudas para la renovación urbana las cuales se encuentran (Tabla 4).

Tabla 4. Síntesis de la gestión de Ayudas

Gestión de ayudas							
Financia ayudas acceso vivienda (a la población)	Gestiona ayudas acceso vivienda (a la población)	Financia ayuda a la piedra (*)	Gestiona ayuda a la piedra (*)	Financia ayudas para rehabilitación	Gestiona ayudas para rehabilitación	Financia ayudas renovación urbana de barrios	Gestiona ayudas renovación urbana de barrios
Gobierno central, a través del Ministerio de Trabajo y Pensiones (Department for Work and Pensions)	Autoridades Locales	Gobierno central, a través del Ministerio de Hacienda (Treasury Department)	Autoridades Locales	Gobierno central	Autoridades Locales	Gobierno central a través de Agencia de Viviendas y Comunidades (Homes and Communities Agency, HCA),	Autoridades Locales

(*) La ayuda a la piedra se ha reducido sustancialmente, hasta quedar prácticamente eliminada como se ha mencionado en apartados anteriores.

Fuente: Elaboración propia.

8.1 Adjudicación de Viviendas

De acuerdo con la clasificación presentada por Czischke & Pittini (2007), Reino Unido se encuentra en la categoría de población de atención "Focalizada" y dentro de la sub-categoría "residual" lo que implica que la provisión de vivienda social es enfocada para la población más vulnerable. En el caso de Londres, a diferencia que España y otros países de Europa, no existen techos de límites de ingresos para poder aplicar a una vivienda, sin embargo el proceso

⁴⁰ En Londres no existe planes urbanos con usos pre-establecidos (zonificación), por lo que cada promotor debe solicitar a un permiso de construcción a la autoridad local para evaluar la pertinencia de su proyecto según el contexto urbano.

⁴¹ Más información en el apartado 6 de mecanismos de ampliación del parque.

de adjudicación se basa en el **sistema de baremación** atendiendo a la población de menores ingresos y priorizando a personas sin hogar y otros grupos vulnerables.

En Londres no existe un registro único de solicitantes. La aplicación se debe realizar a través de un sistema de “apuesta” (*bid*) en cada *Borough*, donde cada interesado puede aplicar a hasta tres propiedades **semanalmente** de las opciones que se publican en la página web de la autoridad local. En esta web, el Ayuntamiento publica las propiedades disponibles tanto de vivienda pública como viviendas gestionadas por las asociaciones de vivienda. Entre los criterios para adjudicación se toma en cuenta el área de residencia actual para asignar la vivienda dentro del mismo *borough*.

9. Organismos de Seguimiento y análisis

Todo el seguimiento y evaluación continua de la política de vivienda, estadísticas, entre otros, tienen como organismo rectores la Agencia de Comunidades y Vivienda (*Homes and Communities Agency - HCA*) y el Departamento de Comunidades y Gobierno Local (DCLG) que cumplen este rol a nivel Nacional apoyados por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONS) y la *Greater London Authority* (GLA) para el ámbito específico de Londres. A su vez, cada *Borough* publica en su página web las estadísticas relacionadas con su ámbito territorial, las cuales se basan generalmente en Encuestas Nacionales, Censos, estadísticas de la ONS y reportes de la GLA

Cabe destacar que la Agencia reguladora de la política de vivienda (HCA) exige a los proveedores de vivienda mantener una evaluación continua de su impacto social. Con ello se ha materializado un seguimiento de la satisfacción residencial de los usuarios por parte de cada proveedor de cara a evaluar su desempeño, compararse dentro del sector y diseñar actuaciones sociales y técnicas más efectivas.

10. Conclusiones

- La privatización de vivienda (a través del *Right to Buy*) ha ocasionado que una parte sustancial de la vivienda de propiedad pública sea transferida a propietarios que no cuentan con suficientes recursos económicos o con un marco institucional para hacer frente a los costos de mantenimiento y las renovaciones que conlleva la propiedad de una vivienda. En el Reino Unido, 2.16 millones de unidades han sido privatizadas desde 1989 (UN-HABITAT, 2011:33)
- A pesar que el GLA puede manejar su propio presupuesto. Depende directamente del financiamiento del Estado. Sin embargo, la financiación pública se ha centrado en las ayudas a la población para el acceso a la vivienda (a través del Housing Benefit) mientras que el área de ejecución o rehabilitación de viviendas y renovación de barrios es financiado principalmente con el presupuesto propio de las asociaciones de vivienda o empresas privadas, quedando la autoridad local con un rol de gestor de estas actividades.
- Se han hecho inversiones gigantescas para la regeneración de polígonos de vivienda social (*estates*), a través de la demolición total y construcción de nueva vivienda en consorcio con las asociaciones de viviendas, diversificando la oferta de tenencia para promover la diversidad social. Sin embargo, en el proceso muchas de las familias son enviadas fuera de su municipio de residencia original.

- El parque de vivienda social generalmente es de mayor calidad al parque privado debido a que los proveedores de vivienda social deben cumplir con los instrumentos que regulan la calidad y la construcción de nueva vivienda asequible.
- El incentivo a la creación de organizaciones independientes encargadas de la construcción y gestión de vivienda asequible, ha conseguido crear una estructura amplia de apoyo a las autoridades locales a través de la descentralización de competencias. Facilitando la tarea de ampliación del parque social sin dependencia del presupuesto público y permitiendo que las autoridades locales públicas se centren en tareas de previsión, supervisión, gestión de la política de vivienda, evaluación y ayuda al acceso a la vivienda.
- Las asociaciones de vivienda con mayor estabilidad económica no sólo han asumido competencias de financiamiento, ejecución y gestión de viviendas si no también han desarrollado programas de “inversión comunitaria” a través de los cuales prestan servicios sociales como actividades para jóvenes, apoyo a emprendedores y micro-empresas, gestión comunitaria, soporte para la inserción laboral, entre otros.
- Existen diversas organizaciones comunitarias que se involucran en los diferentes niveles de gestión de la política de vivienda, desde la evaluación y respuesta a la consulta de los planes de vivienda o renovación urbana propuestos por las autoridades públicas; la promoción de participación vecinal (desde las TRAs); la gestión de viviendas (desde las TMOs); hasta llegar a un nivel macro con las organización sin ánimo de lucro creadas para representar y promover los derechos de los inquilinos y residentes dentro de cada *Borough* (como el SGTO).
- La legislación exige a los proveedores privados de vivienda a mantener una continua evaluación de su impacto social. Con ello se ha materializado el seguimiento de la satisfacción residencial de los usuarios por parte de cada proveedor cara a evaluar su desempeño, compararse dentro del sector y diseñar técnicas y actuaciones sociales más efectivas.
- Los altos precios para acceder a la vivienda aún persiste como problema, lo que deja en entredicho la “asequibilidad” como objetivo principal.

11. Bibliografía

- Arbaci, S. (2007). Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe. *European Journal of Housing Policy*, 7:4, 401 - 433.
- Balchin, P. 1996. The United Kingdom. *Housing Policy in Europe*. London: Routledge, pp. 210-228.
- Bosh, J. (2010). Les polítiques metropolitanes d’habitatge a Europa. Els casos de Londres, París, Brussellesi Barcelona. Diputació de Barcelona.
- CECODHAS. The development of Social Housing, CECODHAS-USH-Dexia, 2008.
- Czischke, D & Pittini, A. (2007) *Housing Europe 2007 review of social, co-operative and public housing in the 27 eu member states*. CECODHAS, Brussels.
- DCLG (2013). *Statutory guidance on social housing allocations for local authorities in England. Providing social housing for local people*. Department for Communities and Local Government.
- GLA (2014). *Housing in London 2014*. Greater London Authority.

- Kemeny, J. (1995). From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective. London and New York: Routledge.
- Pittini, A. & Laino, E. (2011) Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems. CECODHAS, Brussels.
- PMHB (2009). Funcionamiento de los registros únicos de solicitantes de vivienda protegida en el ámbito europeo. Questions d'habitatge nº 16. Ayuntamiento de Barcelona
- Scanlon, K. & Whitehead, C. (ed.) (2008). Housing in Europe II. London School of Economics and Political Science.
- Trilla, C. (2002). La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada. Col·lecció Estudis Socials. Fundació LaCaixa, núm. 9.
- UN-Habitat (2011). Affordable land and housing in Europe and North America. United Nations Human Settlements Programme.
- Whitehead, C. & Scanlon, K. (ed.) (2007). Housing in Europe. London School of Economics and Political Science.
- Whitehead, C. (2007). Social Housing in England. London School of Economics and Political Science. pp: 54-67.

Marco Legal y Planes:

- The National Planning and Policy Framework. Department for Communities and Local Government.
- London Housing Strategy 2011-2015.
- London Housing Strategy 2015. Draft.

Páginas web de referencia:

- <http://data.london.gov.uk/dataset>
- <http://data.london.gov.uk/dataset>
- <http://www.almos.org.uk/almos>
- http://www.southwark.gov.uk/info/1012/council_tenant_involvement/737/tenant_and_resident_associations
- http://www.sgto.org.uk/wp_sgto/
- http://www.southwark.gov.uk/info/200141/housing_strategy
- <http://www.hackney.gov.uk/housing-strategy.htm#.VYnATfmvHIU>
- <http://www.camden.gov.uk/ccm/navigation/housing/housing-policy-and-strategies/>
- <http://www.islington.gov.uk/services/housing/newbuildimprovinghomes/policiesandstrategies/Pages/default.aspx>
- <http://www.lambeth.gov.uk/housing/lambeths-housing-strategy-2012-to-2016>
- <http://www.lewisham.gov.uk/news/Pages/Have-we-got-our-housing-strategy-right.aspx>

MODELOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL.

Caso: París, Francia.

Investigadora: Lenimar Arends

1. Aproximación al contexto

Francia, país miembro de la Unión Europea desde 1958 y perteneciente al Territorio Schengen desde 1995, cuenta con 632.734,9 Km² siendo así el país con mayor superficie de Europa. Según el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos de Francia (INSEE), en 2011 contaba con una población de 64.933.400 habitantes. Su lengua oficial es el francés y se basa en un sistema de gobierno de "República semi-presidencialista"⁴².

Según la clasificación de Esping-Andersen (1990), presenta un modelo de bienestar **Corporativista**, ocupa el puesto N° 20 según el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Su capital, París, cuenta con una densidad de población de 21,34 hab/km² con un 11,6% de la población en desempleo, 14,4% de su población se encuentra en riesgo de pobreza, y cuenta con un 20% de población extranjera (INSEE, 2011).

Figura 2. Mapa Francia - París



París

Tabla 1. Estructura socio-demográfica

	Francia	París
Superficie (Km2)	632734,9 Km2	105,4 km2
Población total (nº)	64.933.400	2.249.975
Densidad de población (Hab/km2)	102,6 Hab/Km2	21,34 hab/km2
Población en desempleo (%)	12,80%	11,6%
Población en riesgo de pobreza o exclusión social (%)	14,30%	14,4%
Población extranjera (%)	8,60%	20,2%

Fuente: Elaboración propia. Datos INSEE, 2011

2. Significación de la vivienda social

⁴² Sistema de gobierno en el que existe un Presidente de la República, elegido por sufragio directo, y un Primer Ministro, elegido por poder legislativo. Ambos representan el poder ejecutivo y poseen igual autoridad dentro de las decisiones de gobierno.

La Vivienda Social en Francia es llamada **Vivienda de Renta Moderada (*Habitation à Loyer Modéré, HLM*)**, es promovida y gestionada principalmente por las **organizaciones "HLM"**, organizaciones sin fines de lucro registradas como proveedores sociales. Otro pequeño porcentaje es promovido y gestionado por **Sociedades de Economía Mixta (SEM)**.

El 89% del stock en Francia es gestionado por las HLM y el 11% restante por las SEM (Trilla, 2002). Ambos organismos deben respetar la regulación del **Código de Vivienda y Construcción (*Code de la Construction et de l'Habitation, CCH*)** establecido por el Gobierno central⁴³, y pueden acceder a diversos beneficios fiscales y ayudas de financiación que otorga el Estado para la construcción de viviendas a cambio de someterse a la regulación gubernamental y control de la renta según el tipo de vivienda financiada.

Existen **4 clasificaciones** de vivienda de alquiler moderado, en la que se incluyen viviendas tanto para familias de escasos recursos económicos como opciones de viviendas para clase media. Cada nombre se relaciona con el tipo de financiamiento otorgado, de esta manera permiten variar los precios de vivienda con la finalidad de variar también el perfil económico de las personas que se alojan dentro de un edificio o barrio como medida base para favorecer la diversidad social.⁴⁴ A su vez, a nivel de usuarios, la clasificación de la vivienda se relaciona con el costo de la renta mensual y el techo de nivel de ingresos máximos establecidos para poder acceder a la vivienda.

Clasificación:

- **Vivienda PLAI:** viviendas financiadas con un préstamo alquiler ayuda a la Integración (prêt locatif aidé d'intégration)
- **Vivienda PLUS:** viviendas financiadas con un préstamo alquiler de uso social (prêt locatif à usage social)
- **Vivienda PLS:** viviendas financiadas con un préstamo alquiler social (prêt locatif social)
- **Vivienda PLI:** viviendas financiadas con un préstamo alquiler intermedio (prêt locatif intermédiaire)

Tabla 2. **Ingresos máximos para acceder a vivienda según clasificación y composición del hogar. 2014**

Composición del hogar	(PLAI)	(PLUS)	(PLS)	(PLI)
1 persona sola	€ 12.722	€ 23.127	€ 30.065	€ 41.629
2 personas sin dependientes (excluyendo pareja joven)	€ 20.740	€ 34.565	€ 44.935	€ 62.217
3 pers. ó 1 + 1 dependiente	€ 27.186	€ 45.311	€ 58.904	€ 74.790
ó 1 pareja de jóvenes sin dependientes				
4 pers. ó 1 + 2 dependientes	€ 29.757	€ 54.098	€ 70.327	€ 89.584
5 ó 1 + 3 dependientes	€ 35.399	€ 64.365	€ 83.675	€ 106.051
6 ó 1 + 4 dependientes	€ 39.836	€ 72.429	€ 94.158	€ 119.340
Persona adicional	€ 4.438	€ 8.070	€ 10.491	€ 13.298

⁴³ Housing Europe Review 2012

⁴⁴ http://www.paris.fr/pratique/logement/logementsocial/qui-a-droit-a-un-logement-social/rub_9377_stand_4462_port_23020

Fuente: Elaboración propia. Datos: web del Ayuntamiento de París (<http://www.paris.fr/logementsocial>)

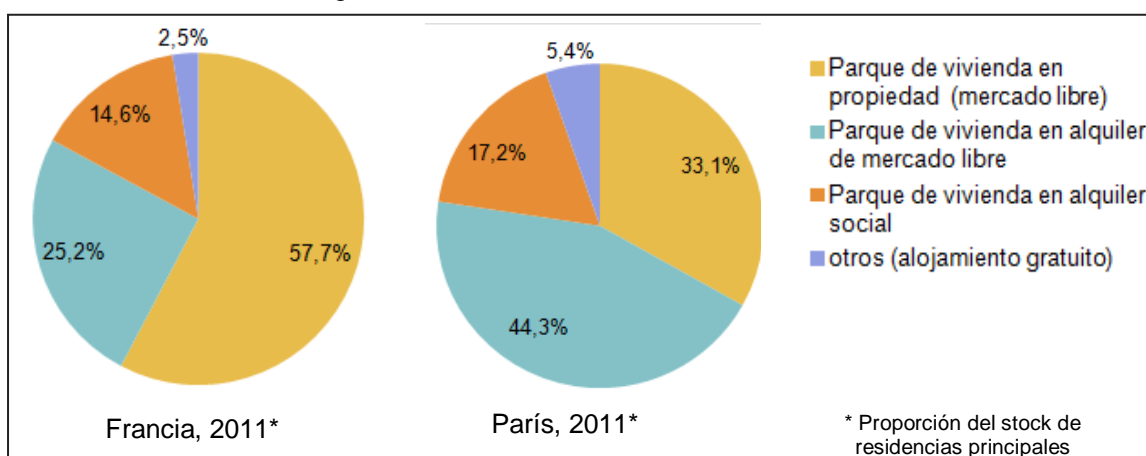
Cabe destacar que las viviendas PLAI, PLUS y PLS, son los tipos de vivienda consideradas como "vivienda social" dentro del marco de la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (SRU),⁴⁵ mientras que las viviendas PLI son consideradas "viviendas intermedias".

3. Estructura socio-residencial:

Para el año 2011, Francia era uno de los países con mayor parque de viviendas por cada 1.000 habitantes, con 519 viviendas/1.000hab, de los cuales un 83% se refiere a viviendas principales. De estas viviendas principales se observa, en la Fig. 1, casi un 58% de vivienda en propiedad, 25% en alquiler de mercado libre y casi un 15% de alquiler social.

A nivel local, en París, el régimen de tenencia de la vivienda principal cambia favoreciendo la vivienda en alquiler, donde un 44% se refiere a vivienda en alquiler de mercado libre y un 17% a alquiler social⁴⁶. En la tabla 3, también se puede observar que gran porcentaje del stock de París fue construido antes de 1946.

Figura 1. Estructura socio-residencial, 2011.



Fuente: Elaboración propia. Datos INSEE, 2011

Tabla 3. Estructura socio-residencial

	Francia	París
Parque de vivienda total	33.672.308	1.356.074
Vivienda por cada 1.000 hab.	519	602,7
Residencia Principal	28041374 (83,3%)	1165541 (85,9%)
Residencia Secundaria o vacacional	3157370 (9,4%)	91835 (6,8%)
% vivienda vacía	7,3%	7,3%
Antigüedad del Parque	26,9% antes de 1946	57,8% antes de 1946

Fuente: Elaboración propia. Datos INSEE, 2011

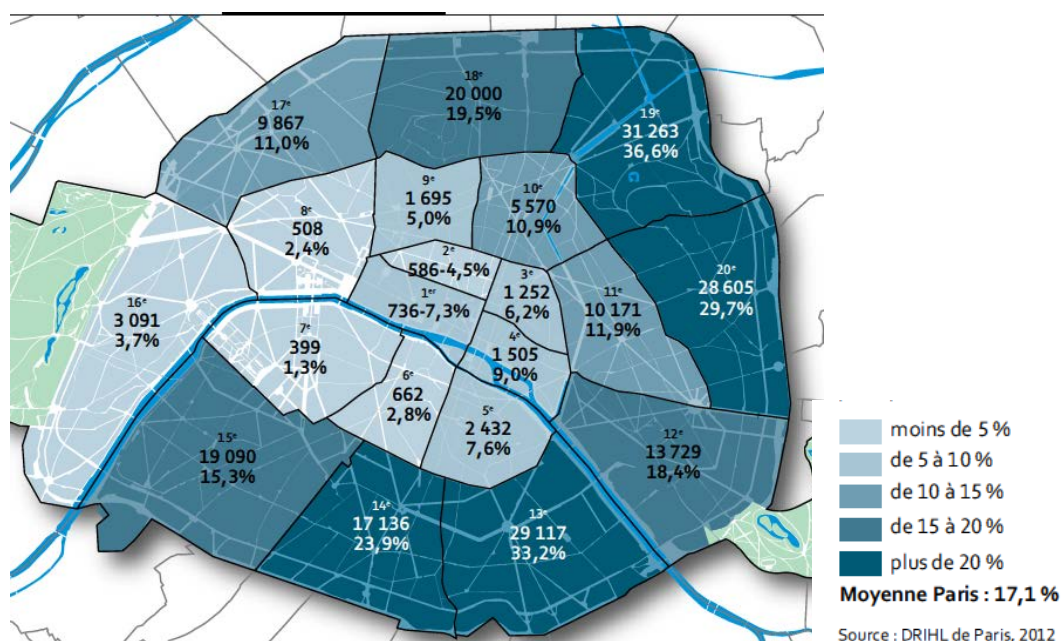
⁴⁵ ver más información en el apartado "mecanismos de ampliación del parque social"

⁴⁶ INSEE, 2011. www.insee.fr

En París, en el 2012, el **66%** del parque de vivienda de alquiler social era de clasificación "**PLUS**", un 27% es de tipo "PLI," mientras que un 6% es PLS y menos de un 2% recibió financiamiento "PLAI" (APUR, 2013).

En general, la vivienda social de París se encuentra dispersa por todo el territorio parisino. Sin embargo, como se observa en el Fig. 2, la mayoría del stock de vivienda social se localiza en los distritos periféricos, al comparar la proporción de vivienda social que existe en cada distrito con la Fig. 3 del costo de alquiler de la vivienda libre, se observa claramente que es inversamente proporcional.

Figura 2. **Proporción de vivienda social (SRU) en París en relación a vivienda principales, 2011**



Fuente: APUR, 2012. Chiffres logement social Paris 2012.

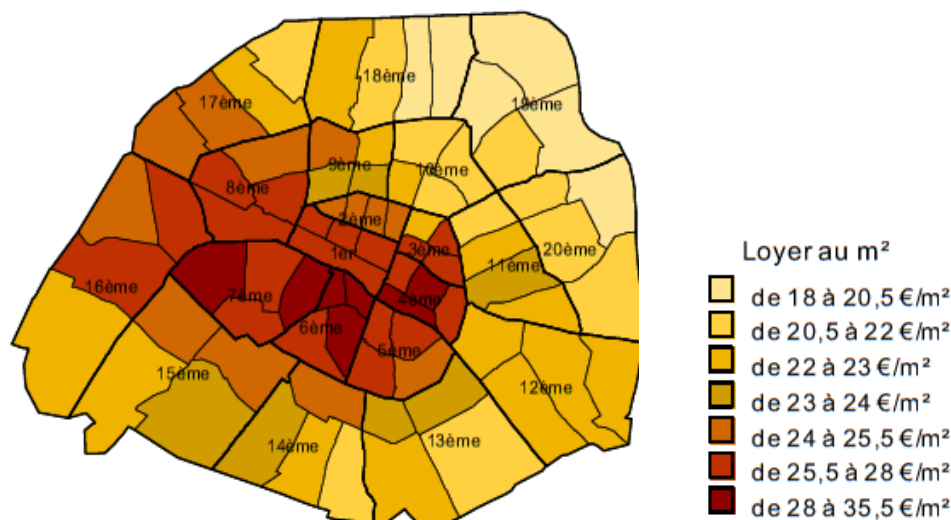
4. Precio medio de la vivienda

En París encontramos el **Observatorio de Rentas (OLAP)**⁴⁷, organismo que forma parte del Ministerio de Vivienda desde 1993. Se encarga de estudiar y actualizar anualmente toda la información referente al **parque de alquiler del mercado libre**, siendo así un referente para particulares y profesionales en cuanto al precio del alquiler por barrio en relación a la localización y características de la vivienda. De esta manera, el gobierno se involucra indirectamente en el mercado de alquiler y de bienes raíces en general, a través de la elaboración de una base de datos de aproximadamente 32.000 observaciones anuales en París y 114 municipios de la región de París.

Según el reporte presentado por este observatorio en 2012, la superficie media de la vivienda en París es de 51m² y el precio medio de alquiler mensual del mercado libre para el 2011 era de 20,8€/m² mientras que para el año 2014 el precio medio de alquiler se establece en 22,1€/m². El precio del alquiler en París es casi **56% más costoso** que el alquiler en otras provincias de Francia cuyo alquiler medio en 2014 es de 9,2€/m² y una superficie media de 63m².

⁴⁷ <http://www.observatoire-des-loyers.fr>

Figura 3. Renta media mensual por m² para viviendas de 2 habitaciones en mercado libre, 2011.



Fuente: Report: Cifras claves 2012, OLAP.

En relación al **precio de alquiler de la vivienda social**, el Estado establece un límite máximo de alquiler en relación a la clasificación de la vivienda (PLAI, PLUS, PLS ó PLI), su localización, superficie, entre otras características de la vivienda. Esta renta máxima es revisada anualmente a nivel regional y local a través de una comisión en la que intervienen representantes HLM, representantes de las Autoridades Locales, representantes de la prefectura y representantes de los arrendatarios.

Según los datos presentados por la Unión Social por la Vivienda de la región de París (AORIF) en 2014,⁴⁸ las rentas de alquiler máximo establecidas para viviendas de alquiler moderado (HLM) en la ciudad de París son: para las viviendas PLAI una renta máxima de 5,94€/m²; viviendas PLUS: renta máxima 6,66€/m² y para las viviendas PLS renta máxima de 13€/m². Mientras que para las viviendas intermedias PLI puede llegar a 17€/m²⁴⁹ Lo que representa entre un 70% (para viviendas PLUS) y un 23% (PLI) menos de alquiler en relación al mercado libre.

5. Líneas de actuación y competencias institucionales

El sistema de política de vivienda en Francia es **altamente centralista y complejo**. El Gobierno Nacional es el principal responsable de diseñar los instrumentos de intervención, definir prioridades, regular y supervisar los organismos proveedores y financiar los diferentes programas de construcción de vivienda y ayudas para el acceso a la vivienda, entre otras funciones. Sólo la gestión de algunas actuaciones están descentralizadas a escala departamental (Bosch, 2010; Trilla, 2002). Sin embargo, la competencia de la construcción de viviendas recae directamente en los organismos independientes registrados como proveedores de vivienda social, como los HLM y SEM.

⁴⁸ <http://www.aorif.org/logement-social-en-idf/les-loyers-hlm>

⁴⁹ <http://www.parishabitatoph.fr/>

“Los ayuntamientos no disponen de competencias directas, pero desempeñan un papel muy importante en el sector social, a través de los organismos gestores que tienen bajo su control: Oficinas Públicas de Vivienda (OPH), Oficinas Públicas de Rehabilitación y Construcción, y sociedades de economía mixta, o mediante la provisión de suelo para la construcción de viviendas sociales.” (Trilla, 2002: 177)

Jordi Bosch (2010) especifica que la complejidad del sistema Francés recae en dos factores:

- un elevado número de niveles de gobierno y de agencias con competencias en materia de vivienda
- y que las competencias de los municipios no son estáticas ni prefijadas, sino que en ciertos casos son voluntarias y se adquieren teniendo en cuenta la elaboración de los Planes locales de vivienda (Programmes Locaux de l'habitat, PLH)

Para entender un poco más sobre la complejidad del sistema Francés, podemos mencionar algunos de los **principales organismos e instituciones involucradas** en la política de vivienda:

A nivel Nacional

Sector Estatal:

- **Ministerio de vivienda, igualdad de territorios y asuntos rurales:** (Financia, y regula papel de proveedores).
- **Agencia Nacional para la Renovación Urbana (ANRU):** (responsable del programa de renovación de Barrios degradados)
- **Agencia Nacional de la Vivienda (ANAH):** (programas contra infravivienda, renovación energética, mejora parque de vivienda privada).
- **Agencia Nacional de Información de la Vivienda (ANIL):** (seguimiento y evaluación de datos)
- **Caisse des Depots et Consignation (CDC):**⁵⁰ (institución pública de inversión y financiamiento especialmente a través de la “Livrete A”)

Sector privado:

- **Unión Social para la Vivienda (USH):** organización profesional compuesta por 5 federaciones que representa **757 organizaciones HLM** y gestiona 4,2 millones de vivienda de alquiler en Francia:
 1. La Fédération nationale des **Offices Publics de l'Habitat (OPH)**: (ver más adelante)
 2. Les Entreprises sociales pour l'habitat,
 3. La Fédération nationale des Sociétés coopératives d'HLM,
 4. l'Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété,
 5. La Fédération nationale des Associations régionales d'organismes d'habitat social

A nivel Local:

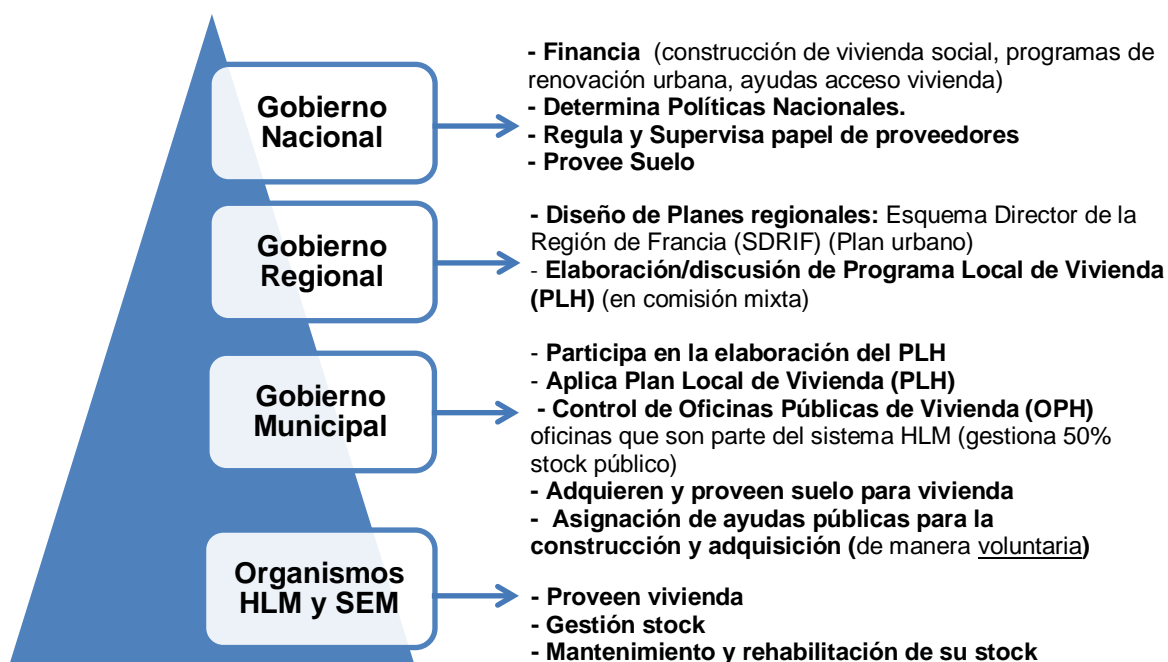
- Ayuntamiento:

- **Dirección de Urbanismo (DU):** Plan Local de Urbanismo (PLU). Adquiere y provee suelo. Otorga licencias de obras, permisos de demolición, recolecta las tasas de vialidad y urbanismo.
- **Dirección de Vivienda y Habitat (DLH):** aplica política municipal de vivienda, controla proveedores HLM, gestiona ayuda de rehabilitación y acceso a viviendas.

⁵⁰ ver más información en el apartado "**fuentes de aprovisionamiento de la vivienda social**"

- **Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR)** : Agencia de Planeamiento Urbano de París, entre sus responsabilidades realiza la evaluación y seguimiento del Plan Local de Vivienda (PLH).
- **Observatorio de la Vivienda Social (OLS)**
- **Observatorio de Rentas de la aglomeración de París (OLAP)**
- **Agencia Departamental por la Información de la Vivienda (ADIL)**
- **Paris Habitat-OPH (Offices Publics de l'Habitat - OPH)**⁵¹: Es una Agencia Pública que forma parte del Sistema HLM y trabaja en coordinación con el Ayuntamiento. Gestiona más de 120.000 viviendas públicas (50% del stock de vivienda pública) y es el principal propietario y constructor de viviendas en París. El 90% del stock que gestiona se encuentra dentro de la ciudad de París y el resto en los bordes fuera de la ciudad. Su directiva está conformada por representantes del Ayuntamiento, especialistas de vivienda y acciones sociales designados por el ayuntamiento, el Prefecto de París (representante del Gobierno Nacional) y representantes de arrendatarios. También gestionan locales comerciales ubicados en la Planta baja de los edif. y parkings asociados con su stock.

Figura 4. Síntesis de competencias institucionales



Fuente: Elaboración propia.

6. Mecanismos de control de precios y ampliación del parque social.

6.1 Control de renta

En relación a las rentas del **mercado libre**, el Gobierno está directamente involucrado en el establecimiento de los precios de alquiler basados en los estudios y publicaciones anuales realizadas por parte del **Observatorio de Rentas (OLAP)** de cada región, convirtiéndose en punto de **referencia** para establecer la renta de una vivienda privada en relación a sus m²,

⁵¹ <http://www.parishabitatoph.fr/>

localización, antigüedad del edificio, antigüedad del contrato, entre otros. Toda persona puede acceder a las publicaciones o al aplicativo de la web del observatorio para calcular el precio referencial de su vivienda.

La **renta del parque de alquiler social**, como ya se especificó anteriormente en el "Precio medio de la vivienda," se encuentra regulado por el Gobierno. Dicha renta es evaluada anualmente, a nivel regional y local, para establecer la renta máxima de alquiler, según la clasificación de la vivienda, entre otras características.

Además de esto, los organismos HLM como parte de su gestión pueden **evaluar anualmente**, a través de encuestas, los ingresos de las personas a las que se les ha asignado una vivienda de alquiler moderado (HLM). En base a esto, desde el 2009, se puede establecer el **surloyer o SLS (suplemento de alquiler solidario)**: el cual dice que si la situación económica familiar ha mejorado y sus ingresos exceden el 20% del límite establecido como ingresos máximo para acceder a la vivienda, según su clasificación y número de personas en ella (tabla 2), se puede realizar un incremento en el alquiler (SLS). Éste se calcula de acuerdo a un coeficiente preestablecido en relación al porcentaje excedido (tabla 4), multiplicado por el suplemento de referencia por m² según su localización, el cual es de aproximadamente 2,6€/m² en París⁵². Sin embargo, el suplemento total no puede superar el 25% de los recursos del hogar.⁵³

Tabla 4. Coeficiente según límite de ingresos excedido.

% de ingresos excedido	Coeficiente
20%	0.27
> 20 y ≤ 59%	0.33
≥ 60% ≤ 149%	0.35
≥ 150%	0.37

Fuente: <http://www.dossierfamilial.com/sante-social/hebergement/logement-hlm-le-calcul-du-surloyer-57184>

6.2 Mecanismos de ampliación del parque social

La **Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (SRU)** creada en el año 2000, establece la obligación de tener **al menos un 20% de vivienda social en cada Municipio** que cuente con más de 3.500 habitantes (1.500 habitantes en el caso de Ille-de-France). Sin embargo, cada Municipio puede decidir independientemente cómo Implementar este porcentaje y establecer las reglas en sus propios planes urbanos. En el caso de **París, se establece que en cada nuevo desarrollo los proveedores privados deben reservar el 25% del área de construcción para la construcción de vivienda social**, a menos que la construcción ya represente un 20% de viviendas en la zona.⁵⁴

A partir del año 2002, aquellos municipios que no cumplían con la tasa de 20% de alquiler social estarían **sujetos al pago de un impuesto** que se utiliza para apoyar la construcción de viviendas sociales. Sin embargo, casi 15 años después de la promulgación de esta ley la mitad de los municipios afectados no respeta la ley SRU, por temor a un deterioro de su imagen con la llegada de población de bajos ingresos y prefieren pagar multas.⁵⁵

⁵² <http://www.dossierfamilial.com/sante-social/hebergement/logement-hlm-le-calcul-du-surloyer-57184>

⁵³ <http://www.pratique.fr/location-logement-social.html>

⁵⁴ Housing Europe Review 2012

⁵⁵ <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/index/>

7. Instrumentos de políticas de vivienda (Plan de vivienda)

En París, el Plan de vivienda local (**Programme Local de l'Habitat - PLH**) es diseñado a través de una comisión mixta compuesta por: el Ayuntamiento, Sindicato mixto de estudios París Metropolitana, representante de Empresas Sociales de Vivienda (ESH), HLM y SEM, representantes financieros de la Caja de Depósitos (CDC) y la Unión de Economía Social de Vivienda (UESL), representantes de operadores del parque privado, representantes de fundaciones y organismos sociales.

Los PLH se definen para un período de 6 años, es el documento estratégico base para los organismos HLM, que son los encargados de ejecutar la estrategia planteada en cada PLH.

El Plan se evalúa internamente a mitad de su período, además es controlado y evaluado continuamente por el Observatorio de Vivienda y Hábitat (*Observatoire du logement et de l'habitat*) y un Comité de Vigilancia y Monitoreo de la política de vivienda parisina, presidido por el delegado general de la Fundación Abbé Pierre que cumple una función de evaluador independiente de la eficacia del PLH, estructura independiente introducida por el Ayuntamiento de París en 2008⁵⁶.

7.1 Programme local de l'habitat de Paris (PLH) 2011-2016

Objetivo Principal:

Hacer frente a las necesidades de vivienda y alojamiento, promover la renovación urbana y la mezcla social en París

Retos principales:

El PLH de París identifica como los retos iniciales a enfrentar en materia de vivienda:⁵⁷

- **Preservar la mezcla social en el centro** de la zona metropolitana, a pesar de la tendencia natural del mercado de la vivienda para excluir cada vez más hogares.
- Responder a la extrema **diversidad de la demanda de vivienda**, a pesar de evidentes limitaciones físicas y financieras.
- **Mejorar la calidad de las viviendas existentes** mediante la incorporación de los requisitos de desarrollo sostenible tal como se define en el Plan Climático de la Ciudad y prevenir la degradación de edificios existentes.
- Desarrollar una gestión social apropiada de diferentes parques de vivienda y **mejorar la calidad del servicio** en materia de vivienda social.
- Promover una **mayor coherencia de la política de vivienda a escala metropolitana**, permitiendo el desarrollo de nuevas respuestas a la crisis de la vivienda que golpea la capital.

Líneas Estratégicas:

Entre las principales líneas estratégicas planteadas en el PLH 2011-2016 de París, se pueden mencionar:

- **Atender los objetivos voluntarios de nueva oferta de viviendas.**
 - Aumentar las posibilidades de desarrollo de la oferta de vivienda para producir 4.500 viviendas nuevas por año.
 - Alcanzar 25% de viviendas sociales entre las viviendas principales en 2025 y 30% en 2030.

⁵⁶ PLH - París, 2011-2016: 9

⁵⁷ PLH París 2011-2016: 7

- **Adaptar la nueva oferta y el parque existente a las diversas necesidades.**
 - Desarrollar parque de viviendas adecuadas para familias
 - Continuar los esfuerzos de vivienda para la clase media
 - Responder a las necesidades de vivienda de los adultos jóvenes
 - Satisfacer la necesidad de vivienda de las personas mayores y las personas con discapacidad
 - Mejorar las condiciones de acogida para turistas
- **Continuar esfuerzos para la gestión social adaptada a los diferentes parques de vivienda.**
 - Prevenir los desalojos y ayudar a permanecer dentro de su vivienda
 - Mejorar la calidad de vida en el parque de vivienda social.
- **Continuar la rehabilitación del parque de vivienda y adaptarlo a los objetivos del Plan Climático y los requisitos ambientales.**
 - Continuar la modernización del parque de vivienda privada y prevenir la vivienda insalubre.
 - Ayudar a reducir el consumo energético de inmuebles privados.

Programas específicos:

Los programas específicos de atención se enfocan en:⁵⁸

- **Los hogares más desfavorecidos:** Producción de vivienda PLAI y plazas en estructuras adaptadas para la acogida de poblaciones desfavorecidas, como residencias sociales.
- **Las clases medias:** la producción de programas de vivienda asequible incluyendo la reserva de un tercio de la producción de vivienda familiar en PLS y el 20% de las viviendas privadas de alquiler controlado dentro de las zonas de desarrollo público.
- **Las familias con niños:** viviendas familiares con mayor superficie.
- **Estudiantes:** producción de 3.000 plazas en residencias, desarrollo de dispositivos para incentivar la coexistencia inter-generacional.
- **Los adultos jóvenes:** 2.500 plazas en residencias sociales para los jóvenes.
- **Las personas de edad o con discapacidad:** adaptación de las viviendas existentes para la población mayor o con discapacidad, un mayor desarrollo de estructuras colectivas para personas mayores dependientes o discapacitados hasta 1300 plazas.

8. Fuentes de aprovisionamiento de la vivienda social:

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, los **principales promotores y gestores** de vivienda en Francia son los organismos **HLM y SEM**. El Estado es la principal fuente de financiamiento a través de la **Caja de Depósitos y Consignaciones (CDC - Caisse des dépôts et consignations)**, utilizada para financiar la construcción de viviendas sociales.

Esta caja otorga préstamos públicos a través de la "Livret A" la cual es una cuenta de ahorros con tasa regulada cuyos ingresos son libres de impuestos. A finales de 2012 los ahorros a través de la Livret A para el desarrollo sostenible ascendieron a € 342,6 mil millones.⁵⁹

En general, la financiación para proyectos de vivienda social en Francia proviene:⁶⁰

- 76,5% a través de préstamos de la CDC (a través de la *Livret A*)
- 10% del capital de "equidad"
- 8% de subsidios de Autoridades Locales

⁵⁸ PLH París 2011-2016: 13

⁵⁹ <http://www.economie.gouv.fr/cedef/generalisation-livret-a>

⁶⁰ Housing Europe Review 2012: 31

- 3% subsidios Estatales
- 2,5% subsidios o descuentos en préstamos a empleados (el 1% de nóminas).

Este 1% proviene, desde 1953, de la nómina de empresas del sector privado no agrícola. Actualmente se denomina "**Acción Vivienda**" (*Action Logement*) y desde el 2006 es pagado únicamente por las empresas con más de 20 empleados. **Acción Vivienda** es pagada por más 217 mil empresas y administrada principalmente por los **Comités Interprofesionales de Vivienda (CIL)**. Su contribución representa casi la totalidad de la financiación de la ANRU⁶¹. Esta contribución se utiliza en parte para crear viviendas para trabajadores que forman parte de la organización, mientras que el 0,50% de la contribución se destina al Fondo Nacional de Ayuda a la Vivienda (*Fonds National d'Aide au Logement- FNAL*) que financia viviendas que no benefician a las empresas. A cambio de esta contribución la organización adquiere el derecho de adjudicar cierto número de vivienda para los trabajadores que representa.⁶²

Los proveedores de vivienda sociales tienen acceso a distintas ayudas a manera de **subvenciones, préstamos e incentivos fiscales para la construcción** del parque social (tabla 5). "El reparto de fondos públicos lo realiza directamente el Estado por regiones y departamentos. Las regiones no disponen de competencias en materia de vivienda, aunque pueden, al igual que los departamentos, completar las ayudas directas del Estado con dotaciones presupuestarias propias, especialmente en el campo de la rehabilitación de los parques de vivienda social." (Trilla, 2002: 177)

Tabla 5. **Ayudas para la construcción de viviendas**

Políticas /Programas de financiamiento	¿Quién da la ayuda?	¿tipo de ayuda?	
Ayudas a la construcción del parque de vivienda (a promotores, construcción propia)	Estado, principalmente a través de la Caja de Depósitos y Consignaciones (CDC - Caisse des dépôts et consignations - "Livret A")	Subvenciones	Subvención base en relación al tamaño medio de la operación a realizar
			Prima de inserción en la Ile-de-France para facilitar la construcción de viviendas sociales en el área donde el costo del suelo es muy alta.
			Subsidio de parte del precio del suelo para permitir la implantación en zonas donde la compra o desarrollo del suelo son altos
			Cesiones y descuento en la compra/venta de suelo público (La lista de suelos a ceder la establece el Prefecto de la Región)
			PALULOS (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif) subvención del 20/25% de coste de obra, para financiar la rehabilitación del parque de alquiler (viviendas de más de 15 años)
		Incentivos fiscales	Los organismo HLM y las Oficinas Públicas de Desarrollo y Construcción están exentas del impuesto de sociedades
			IVA reducido para construcción de viviendas (10% viviendas intermedias / 5% vivienda social)
			Operaciones de viv social exentas de Impuesto sobre la Propiedad entre 15 y 25 años (taxe foncière sur les propriétés bâties - TFPB)
		Préstamos	PLS (prêt locatif social) Préstamos con interés reducido para construcción de alquiler social
			PLI (prêt locatif intermédiaires) prestamos para alquiler intermedio

Fuente: Elaboración propia. (datos: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/financement/>; TRILLA, 2002)

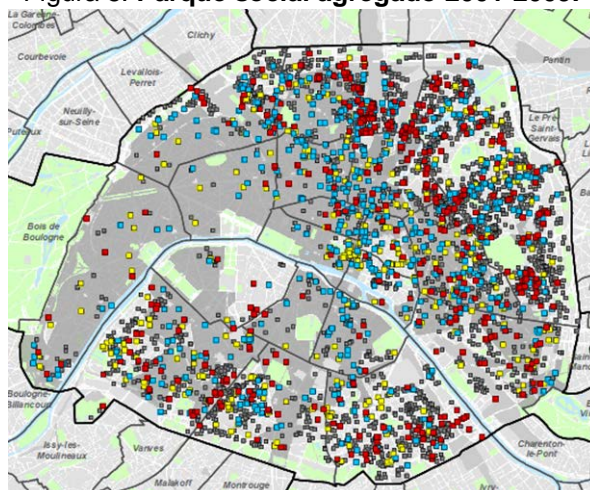
⁶¹ Agencia Nacional para la Renovación Urbana

⁶² <http://www.actionlogement.fr/>

En el 2006, con la Ley de Compromiso Nacional por la Vivienda (*engagement national pour le logement - ENL*) se definen las **condiciones de venta de viviendas HLM** a los inquilinos que residen en ella, de esta forma el Estado logra captar fondos que serán destinados a la construcción de nuevas viviendas dentro de los mismos municipios.⁶³

A su vez, se puede realizar la captación de viviendas para el parque social a través de compra, o rehabilitación de vivienda precaria. En la fig. 5 se puede visualizar el stock agregado a vivienda social entre 2001 y 2009 en la ciudad de París. Los puntos de color rojo simbolizan las nuevas viviendas construidas; azul: adquisición por rehabilitación; amarillo: adquisición convencional; gris: las viviendas ya existente en 2001.

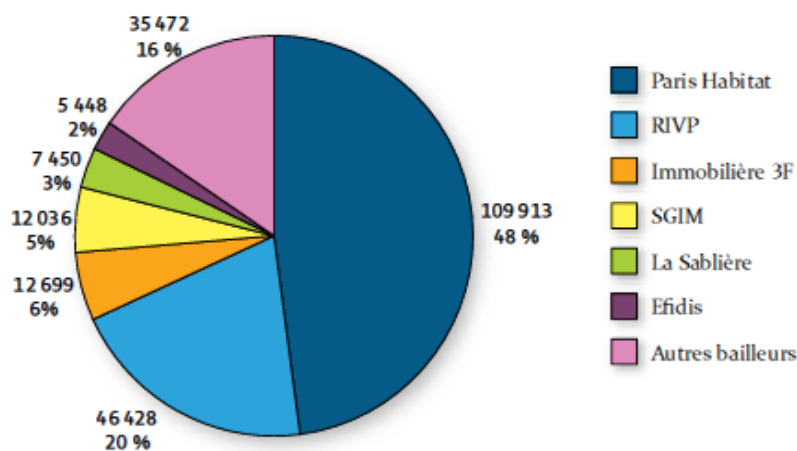
Figura 5. Parque social agregado 2001-2009.



Fuente: APUR, 2010

Actualmente en París, un tercio del parque de vivienda social es construido y gestionado por dos proveedores de vivienda: el ya mencionado Paris-Habitat (OPH), parte del sistema HLM que controla casi un 50% del stock de vivienda pública, y el RIVP, Sociedad de Economía Mixta (SEM) creada en 1923 por el Consejo Municipal de París⁶⁴ y actualmente representa el 20% del parque social (fig. 6).

Figura 6. Proveedores de vivienda social en París



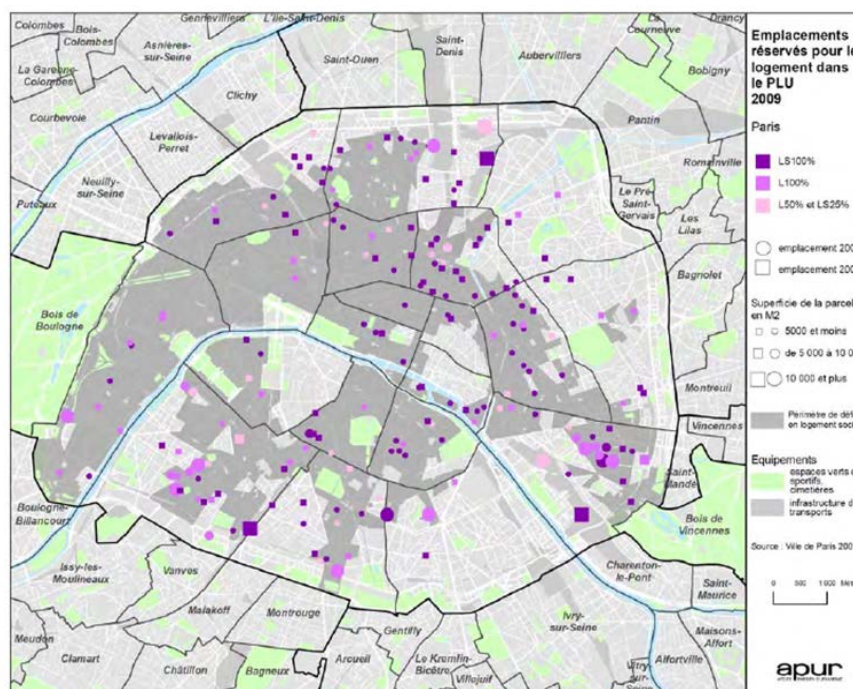
Fuente: APUR, 2013

⁶³ <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/chronologie/>

⁶⁴ <http://www.rivp.fr/rivp/qui-sommes-nous/histoire/>

El Ayuntamiento es el encargado de adquirir y gestionar el suelo público, también se encarga de asignar las reservas de suelo para vivienda a través del Plan Local de Urbanismo (Fig. 7). Puede vender o "ceder" el suelo público a los proveedores de vivienda social a través de un contrato alquiler de largo término (18 a 99 años) llamado "*Le bail emphytéotique*" similar a un derecho de superficie.

Figura 7. **Áreas reservadas para viviendas dentro del Plan Local de Urbanismo (PLU) 2009**



Fuente: PLH París 2011-2015

Cada proveedor de vivienda se encarga de gestionar y mantener su propio stock.

8.1 Adjudicación de Viviendas

En relación al **proceso de acceso y adjudicación de vivienda** (tabla 6), el requisito general para acceder a una HLM se establece principalmente a través del nivel de ingresos, dando prioridad a grupos vulnerables (sin hogar, familia monoparental, entre otros).

No existe un organismo único para la recepción de solicitud de vivienda. La solicitud puede ser introducida en cualquier "ventanilla" de atención en París como:⁶⁵ Oficinas Públicas de Vivienda (Paris Habitat OPH); el Banco de la vivienda; oficinas de atención del Ayuntamiento Distritales; solicitud on-line (activada desde abril 2015).

Al introducir la solicitud a través de cualquier medio aceptado, se asigna un "**número único**" de registro **nacional**⁶⁶. Luego la solicitud es evaluada y priorizada a través de un **sistema de baremación** por una comisión especial de asignación de vivienda (CAL) que se reúne periódicamente, compuesta por representantes de los diferentes agentes involucrados en la

⁶⁵ http://www.paris.fr/pratique/logementsocial/demande-logement-social/envoyez-ou-deposer-dossier/rub_9390_stand_74889_port_23025

⁶⁶ en el año 2000 el número de registro asignado era a nivel departamental, sin embargo a partir de 2009, con la **Ley de Movilización para la Vivienda y la Lucha contra la Exclusión Social** se unifican los requisitos y el formulario para obtener un "**número único**" de registro a nivel Nacional

gestión de vivienda: representantes de proveedores sociales, servicios sociales, ayuntamiento, asociaciones con derecho de reserva, entre otros⁶⁷.

Tabla 6. Proceso de acceso y adjudicación

Adjudicación			
Sistema de Solicitud de Vivienda	Gestiona/Recibe solicitud de vivienda	Evalúa solicitud y Asigna viviendas	Espera promedio para asignación de vivienda
Registro único. Asignan un "número único" de registro a Nivel Nacional. Desde el 7 de abril 2015, se puede realizar la solicitud on-line.	<p>Diversas oficinas:</p> <p>*Banco de la Vivienda</p> <p>*París – Habitat OPH (Ayuntamiento/HLM)</p> <p>*Oficinas Ayunt. Distritales</p> <p>*on-line</p>	<p>Comisión de asignación de vivienda (CAL): representantes de arrendadores sociales, servicios sociales, Ayuntamiento, asociaciones con derecho de reserva, otros.</p> <p>Se realiza a través de Proceso de Baremación</p>	8 años se considera un período largo de espera en París.

Fuente: Elaboración propia.

Francia ofrece también ayuda a la población para el acceso a la vivienda (tabla 7) y a Organismos o a particulares para la rehabilitación de edificios (tabla 8). Mayoritariamente **financiadas por el Estado y gestionadas por las Autoridades Locales** (esta gestión es de manera voluntaria y sólo lo pueden realizar las autoridades locales que cuentan con un PLH).⁶⁸ También existen ayudas directas para la compra y el alquiler del mercado libre. Según UNHABITAT (2011) Francia provee un cuarto de millón de hipotecas a tipo de interés cero, anualmente.

Tabla 7. Ayudas para el acceso a la vivienda

Políticas /Programas de financiamiento	¿Quién da la ayuda?	¿tipo de ayuda?	
Ayudas para el acceso a la vivienda (subvención para compra, ayuda al alquiler, desgravación de impuestos, otros)	Estado, a través de la Caja de subsidios familiares (<i>Caisse d'allocations familiales, CAF</i>) Gestionado por Ayuntamientos	<p>Subsidios.</p> <p>En función de los ingresos, tamaño de vivienda y costo de alquiler. A estas ayudas también pueden acceder estudiantes sin distinción de nacionalidad, con papeles en regla.</p>	<p>APL (<i>l'aide personnalisée au logement</i>) Ayuda al pago del alquiler de viviendas privadas en función de los ingresos, tamaño de hogar y coste de alquiler.</p>
			<p>ALF (<i>l'allocation de logement familiale</i>) Subsidio de vivienda familiar. Personas que no entran en el APL, que tienen hijos o personas dependientes.</p>
			<p>ALS (<i>l'allocation de logement sociale</i>) Asignación de vivienda social. Para personas que no pueden beneficiarse de la APL o ALF.</p>
			<p>Loca-Pass: para Jóvenes trabajadores (menores de 30 años), trabajadores con contrato definido (CDD) o Becarios del Estado. Anticipo de fianza directamente al arrendador o garantía de pago. Hasta dieciocho meses en caso de imposibilidad de pago.</p>
	Estado, a través del Fondo de vivienda solidaria (<i>fonds de solidarité pour le logement -FS</i>)	<p>Subsidios</p>	<p>Ayuda a hogares con dificultades financieras, dificultades de integración social o ambos. pago de fianza, mudanzas, superposición de rentas, facturas de electricidad y agua, otros.</p>
	Bancos concertados con el Ayuntamientos	<p>Préstamos</p>	<p>Préstamo París vivienda 0% (Prêt 0% Paris logement, PPL). Préstamo sin interés para financiar la compra de una vivienda por una familia.</p>
	Acción Vivienda - Comité Interprofesional de la Vivienda (CIL)	<p>Préstamos y Ayudas</p>	<p>Prestamos y ayudas complementarias, para trabajadores miembros de Acción Vivienda</p>

Fuente: Elaboración propia. (Datos: Trilla, 2002; web ayuntamiento París: www.paris.fr)

⁶⁷ Questions d'habitatge, 2009:7

⁶⁸ Bosch, 2010; Trilla, 2002

Tabla 8. Ayudas para la rehabilitación de viviendas

Políticas /Programas de financiamiento	¿Quién da la ayuda?	¿tipo de ayuda?	
Otras ayudas. Ayudas para la Rehabilitación	Estado, diversos organismos	Ayudas para mejora de vivienda (viviendas de al menos 15 años)	Ayuda a través de CAF (Caja de subsidios familiares)
			Ayuda a través del CASVP (Centro de Acción Social del Ayuntamiento)
			Ayuda a través de ANAH (Agencia Nacional de Vivienda)
Otras ayudas. Ayudas para la Rehabilitación	Estado, diversos organismos	Ayudas para adaptación de viviendas para uso de personas mayores o discapacitados	Ayudas gestionadas por Le PACT , asociaciones de servicios sociales para la accesibilidad de la vivienda, financiadas por diversos organismos Estatales como: Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH); ANAH; Caisse Nationale d'Assurance La vejez (CNAV); CAF; Crédit Municipal; El Centro de Acción Social del Ayuntamiento de París (CASVP)
	Estado a través de ANAH , gestiona Ayuntamiento	Ayudas para la renovación energética	

Fuente: Elaboración propia. (Datos: web ayuntamiento París: www.paris.fr)

9. Organismos de Seguimiento y análisis

Francia presenta un sistema amplio y desarrollado de control y evaluación de la política de vivienda, a nivel nacional, regional y local, a través de distintos observatorios y agencias como:

- Instituto Nacional de Estadística y estudios Económicos (INSEE)
- Agencia Nacional de Información de la Vivienda (ANIL)
- Agencia Departamental por la Información de la Vivienda (ADIL)
- Observatorio de Rentas de la aglomeración de París (OLAP)
- Observatorio Regional del Suelo (ORF)
- Observatorio de vivienda social
- Observatorio de vivienda y hábitat de París
- Observatorio para la prevención de la degradación de inmuebles antiguos.
- Otros.

Sin embargo, se puede observar que la cantidad de observatorios y organismo encargados de realizar estadísticas y seguimientos en las distintas escalas territoriales, sigue reflejando la complejidad que caracteriza el sistema funcional de política de vivienda en Francia tanto a nivel nacional como a nivel local.

10. Conclusiones

- Francia, se encuentra dentro de los países de la UE en la que predomina la vivienda en propiedad (58%) y dentro del grupo de la UE que cuentan con un alquiler social elevado (17%) según datos del año 2011. A nivel local, en París, la tenencia se invierte a favor del alquiler (61%), donde un 44% se refiere a vivienda en alquiler de mercado libre y un 17% a alquiler social (Datos extraídos de INSEE, 2011; Pittini & Laino, 2011).

- El sistema de gestión de vivienda de Francia y París es complejo y centralista. (Bosch, 2010; Trilla, 2002). Su complejidad, se observa en el gran número de organismos y agencias involucradas en el que se denota en oportunidades solapamientos de competencias.
- Desde el 2004 se ha intentado reforzar la descentralización en Francia con la Ley de las “libertades y responsabilidades locales” sin embargo esta delegación de responsabilidades en las autoridades locales es únicamente *voluntaria* lo que no ayuda a la real descentralización de la gestión de la vivienda.
- El gobierno central es el principal encargado del financiamiento para la construcción de vivienda y las ayudas de acceso, su financiamiento representa usualmente más del 75% del presupuesto para la construcción de nuevas viviendas (Pittini & Laino, 2011). A su vez, es el principal responsable de regular y supervisar los proveedores de vivienda social registrados (HLM y SEM)
- Existe una vía clara de financiamiento de la construcción de vivienda (social) que se realiza principalmente a través de la Banca Pública (Caisse de Depots et Consignations) la cual ha logrado su “independencia financiera” gracias a la recaudación de fondos a través de la “Livret A”, una cuenta de ahorro ofrecida al público general. Con estos fondos, ofrecen distintos préstamos a largo plazo con tasas subsidiadas a los proveedores de vivienda social, además de otorgar distintos beneficios fiscales (reducción de IVA, exención de impuestos, entre otros). También parte del financiamiento de la vivienda social, proviene de la recolección del impuesto de vivienda (1% a los trabajadores).
- Existe un sistema de sistema de monitorización y seguimiento de la política de vivienda incorpora agentes externos y que resulta bastante robusto.
- Entre los mecanismos de ampliación del parque social destaca las obligaciones urbanísticas. A través de la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (SRU) del año 2000, establecen una obligación de al menos un 20% de vivienda social Municipios de más de 3.500 habitantes, en el caso de París los proveedores privados deben reservar el 25% del área de construcción de vivienda social. De no cumplirse esta obligación los municipios deben pagar impuestos que el gobierno central destina a la construcción de vivienda. Actualmente, muchos de los municipios han preferido pagar multas⁶⁹. También existe la mediación con propietarios de vivienda privada, que se encuentren vacías o se deban rehabilitar, para captar y aumentar el stock de vivienda de alquiler social.
- El gobierno central, controla los precios de vivienda social e intermedia a través de sus diferentes clasificaciones (PLAI, PLUS, PLS, PLI). A su vez, se observa que las organizaciones HLM tienen la capacidad de realizar encuestas anuales a sus inquilinos para tener conocimiento de la evolución de sus ingresos económicos, pudiendo aplicar un suplemento de alquiler en caso que los ingresos familiares excedan un 20% de los ingresos máximos para la asignación de la vivienda.⁷⁰
- En relación al control de renta del mercado privado, se encuentra el Observatorio de Rentas de París, una institución que lleva seguimiento, analiza y publica anualmente el precio de alquiler privado según ubicación, área, edad de la

⁶⁹ <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/index/>

⁷⁰ <http://www.pratique.fr/location-logement-social.html>

edificación, antigüedad de contrato, entre otros. Esta publicación accesible al público general permite tener precios referenciales del mercado privado e influir indirectamente en los mismos.

- En relación a la participación comunitaria, se observa que en París, representantes de las organizaciones de inquilinos se involucran en el diseño de estrategias y política de vivienda social, a su vez, forman parte de la comisión de asignación de viviendas.

11. Bibliografía

- AORIF (2010). Rapport d'activité 2009. París: Agence Nationale de l'Habitat.
- APUR (2010). Paris, éléments de diagnostic. Préparation du PLH Paris. Atelier Parisien d'Urbanisme.
- APUR (2013). L'accès au logement social à Paris. Atelier Parisien d'Urbanisme.
- Arbaci, S. (2007). Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe. *European Journal of Housing Policy*, 7:4, 401 - 433.
- Bosh, J. (2010). Les politiques métropolitaines d'habitatge a Europa. Els casos de Londres, París, Brussellesi Barcelona. Diputació de Barcelona.
- CECODHAS. The development of Social Housing, CECODHAS-USH-Dexia, 2008.
- Czischke, D & Pittini, A. (2007) Housing Europe 2007 review of social, co-operative and public housing in the 27 eu member states. CECODHAS, Brussels.
- Kemeny, J. (1995). From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective. London and New York: Routledge.
- Pittini, A. & Laino, E. (2011) Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems. CECODHAS, Brussels.
- PMHB (2009). Funcionamiento de los registros únicos de solicitantes de vivienda protegida en el ámbito europeo. Questions d'habitatge nº 16. Ayuntamiento de Barcelona
- Scanlon, K. & Whitehead, C. (ed.) (2008). Housing in Europe II. London School of Economics and Political Science.
- Trilla, C. (2002). La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada. Col·lecció Estudis Socials. Fundació LaCaixa, núm. 9.
- UN-Habitat (2011). Affordable land and housing in Europe and North America. United Nations Human Settlements Programme.
- Whitehead, C. & Scanlon, K. (ed.) (2007). Housing in Europe. London School of Economics and Political Science.

Marco Legal:

- Programme Local de l'habitat de Paris 2011-2016.
- Programme Local de l'habitat de Paris 2011-2016 modifié. (2015)

Páginas web de referencia:

- http://www.paris.fr/pratique/logement/logementsocial/qui-a-droit-a-un-logement-social/rub_9377_stand_4462_port_23020
- www.insee.fr
- <http://www.observatoire-des-loyers.fr>
- <http://www.aorif.org/logement-social-en-idf/les-loyers-hlm>
- <http://www.parishabitatoph.fr/>
- <http://www.parishabitatoph.fr/>
- <http://www.dossierfamilial.com/sante-social/hebergement/logement-hlm-le-calcul-du-surloyer-57184>

- <http://www.pratique.fr/location-logement-social.html>
- ˆ <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/index/>
- <http://www.economie.gouv.fr/cedef/generalisation-livret-a>
- <http://www.actionlogement.fr/>
- <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/chronologie/>
- ˆ <http://www.rivp.fr/rivp/qui-sommes-nous/histoire/>
- http://www.paris.fr/pratique/logementsocial/demande-logement-social/envoyez-ou-deposer-dossier/rub_9390_stand_74889_port_23025
- <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/logement-social/index/>
- ˆ <http://www.pratique.fr/location-logement-social.html>

MODELOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL.

Caso: Nueva York, EEUU.

Investigadora: Blanca Gutiérrez

1. Aproximación al contexto

Estados Unidos, situada en América del Norte, es una República Federal Constitucional compuesta por 50 estados⁷¹. Tiene una superficie de 9.831.510 Km² y una población de 319.047.000⁷² personas, es uno de los países más poblados del mundo y presenta una densidad de población moderada, con 32 habitantes por Km².

Estados Unidos es la primera economía del mundo por volumen de PIB, que en 2014 fue de 13.111.705 millones de euros⁷³. Su deuda pública en 2013 fue de 13.056.275 millones de euros, un 103,42% del PIB y su deuda per cápita de 41.160 € euros por habitante⁷⁴. Ocupa el puesto número 5 del ranking de desarrollo Humano⁷⁵. El porcentaje del gasto público en educación es del 12,91%, en salud 20,71% y en defensa 16,49%

Nueva York tiene una población de 8.491.079 según los datos del 2014 de la oficina del Censo de USA. El territorio de la ciudad está dividido en 5 distritos.

Figura 2. Distritos de Nueva York



⁷¹ Ministerio de Asuntos Exteriores, fichas países

http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ESTADOSUNIDOS_FICHA%20PAIS.pdf

⁷² Expansión Datos Macro <http://www.datosmacro.com/paises/usa>

⁷³ Expansión Datos Macro <http://www.datosmacro.com/paises/usa>

⁷⁴ Expansión Datos Macro <http://www.datosmacro.com/paises/usa>

⁷⁵ Human development Reports, United Nations Development Programme, <http://hdr.undp.org/es/content/human-development-index-hdi-table>

Tabla 1. Estructura sociodemográfica

Estructura sociodemográfica	EEUU	Nueva York
Superficie (Km2)	9.831.510	1214
Población total (nº)	319.047.000	8.491.079
Densidad de población (Hab/km2)	34,2	18
Población en desempleo (%)	5,50	6,60
Población en situación de pobreza (%)	14,5	20,3
Población extranjera (%)	13%	36% (nacidos fuera)

Fuente: Elaboración propia

1.1 Aproximación histórica

La vivienda pública siempre ha constituido una parte menor del stock de viviendas en los EE.UU y los subsidios para los propietarios de viviendas superan a la financiación de la vivienda pública de alquiler (Fields and Uffer, 2014)

A partir de los años treinta, el gobierno construía viviendas, las mantenía y era propietario de ellas. Nueva York fue la primera ciudad del país en crear vivienda pública, First Houses, ubicada en la Avenida A, fue construida en 1935. El programa nacional empezó con la Ley de Vivienda del año 1937. A partir de la década de 1970 la política federal impuso fuertes reducciones a la financiación y una moratoria a la construcción de nueva vivienda pública y más recientemente ha incentivado la demolición de antiguos desarrollos (Fields and Uffer, 2014). Gran parte de la "vivienda pública" aun existe pero el gobierno no ha construido más desde 1974.

Actualmente la producción de vivienda económica está más mercantilizada con el programa de Crédito Fiscal para viviendas de bajos ingresos del Tesoro que subsidia indirectamente los costos de construcción y con las cupones para su uso en el alquiler privado que reciben muchos hogares a través del programa de *Section 8 Housing Choice*. (Fields and Uffer, 2014)

2. Estructura socio-residencial: Significación de la vivienda social

Tabla 2. Estructura socioresidencial

Contexto	Parque total de Viviendas	Vivienda por c/1.000 habitantes	Parque de vivienda en Propiedad (%)	Parque de vivienda en alquiler de mercado libre (%)	Parque de vivienda en alquiler social (%)
EEUU	132.802.859	416,50	64,90%		
NUEVA YORK	3.088.881	367,46	31,86%	26,29%	41,85%

En EEUU el estado no construye vivienda pública desde 1974, sin embargo, existen diferentes medidas para favorecer un precio asequible tal y como se verá más adelante.

La Dirección de la Vivienda de la Ciudad de Nueva York (NYCHA) es la más grande de los Estados Unidos en su tipo. En el resto del país las unidades de vivienda han ido derribando el parque de vivienda pública por su falta de mantenimiento y deterioro, mientras que la NYCHA hace esfuerzos por conservarlo.

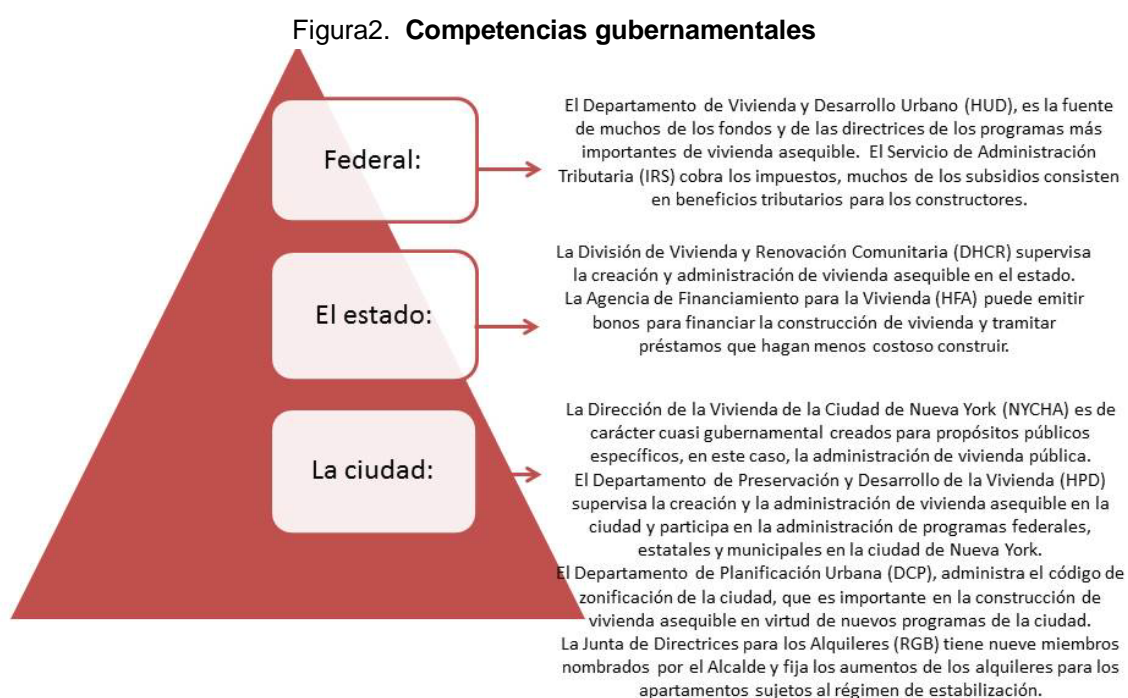
El tipo de programa al que se puede acceder para obtener una vivienda asequible está delimitado por el límite de ingresos familiares, según la tabla que se muestra a continuación.

Tabla 3. Ingresos

Franja de ingresos	Porcentaje del AMI	Renta mensual requerida para pago de alquiler	Ingresos anuales (para hogar de 4 personas)
Ingresos extremadamente bajos	0-30%	+ de 629 \$	+ 25150 \$
Ingresos muy bajos	31-50%	630-1049 \$	25151-41950 \$
Ingresos bajos	51-80%	1050-1678 \$	41951 - 67120 \$
Ingresos moderados	81-120%	1679 - 2517 \$	67121-100680 \$
Ingresos medios	121-165%	2518-3461 \$	100681-138435 \$

3. Líneas de actuación en Políticas de vivienda

Hay tres niveles gubernamentales que participan en los programas de vivienda asequible:



Fuente: Elaboración propia.

4. Instrumentos de políticas de vivienda (Plan de vivienda)

En el Plan de Vivienda vigente actualmente que tiene una duración de 10 años. Se ha creado con la coordinación de 13 agencias y la participación de 200 personas. El Plan es municipal aunque en su ejecución existe una coordinación con las otras áreas gubernamentales. El Plan dice que los barrios tienen que ser diversos y habitables, que se ha de preservar la

asequibilidad y calidad del stock de vivienda existente, además de construirse nueva vivienda asequible. Presta especial atención a la necesidad de promocionar vivienda para personas sin hogar⁷⁶ y las personas mayores, estas viviendas tienen que ser accesibles y dar apoyo.

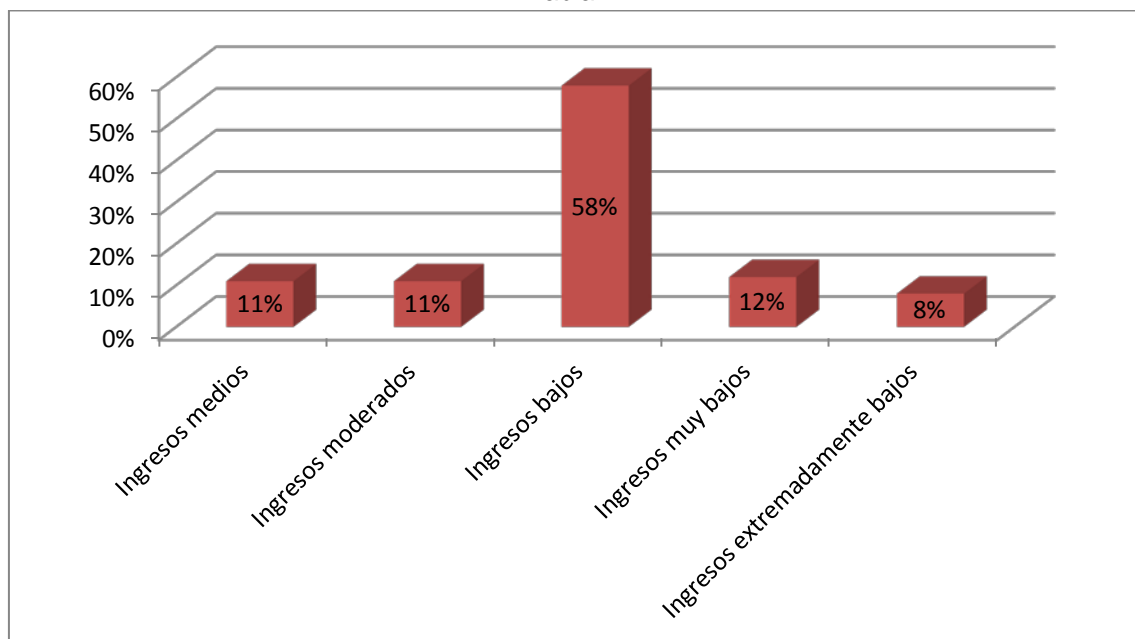
El Plan tiene 8 principios rectores:

- 1.- Las políticas deben abordar cambios demográficos de la ciudad y ampliar el alcance de aquellos a quienes servimos
- 2.- Procesos de planificación de la ciudad y políticas de uso de suelo necesitan ser reformadas para ser más asequible, más densa y mejor planificada para el crecimiento a través de inversiones en infraestructuras y servicios
- 3.- La diversidad económica debe ser una piedra angular del desarrollo de la vivienda. En futuros cambios de zonificación el ayuntamiento debe exigir la producción de vivienda para garantizar un crecimiento equilibrado
- 4.- Herramientas municipales y bienes públicos desplegados de forma más eficaz
- 5.- Proteger estratégicamente inversiones pasadas y asegurar la asequibilidad de los barrios en cambio
- 6.- Proteger a inquilinos
- 7.- Aprovechar los mercados favorables de hoy y adaptarse a condiciones futuras
- 8.- Aumentar financiación a programas de vivienda

El objetivo principal de este plan es que haya vivienda asequible para cada neoyorquino independientemente de su renta. Existe un compromiso de construir y preservar cerca de 200.000 unidades asequibles y de ayudar a inquilinos y pequeños propietarios para preservar la asequibilidad de sus casas. De estas 200.000 unidades el Plan plantea preservar el 60% de vivienda existente y construir un 40% de vivienda nueva.

Esta vivienda asequible sería para diferentes tipos de rentas distribuyéndose de la siguiente manera:

Tabla 4.



⁷⁶ En Nueva York hay más de 50.000 personas que duermen en albergues

El Plan intenta responder a una crisis de escasez de vivienda asequible, en la que los salarios de los inquilinos se han estancado durante los últimos 20 años, incrementándose menos de un 15% después del ajuste de la inflación, mientras que durante el mismo periodo la media mensual de la renta de un apartamento en Nueva York aumentó un 40%. El resultado es que muchas personas tienen que destinar una cuota muy alta de sus ingresos para el alquiler y esto afecta a todos los grupos de ingresos y en todos los distritos. Además el mercado de vivienda está sobrecargado, ya que cada vez se traslada más gente a Nueva York, las familias y las personas mayores se quedan en la ciudad y el mercado de vivienda privado no ha producido vivienda suficiente.

-Entre 2005-2012 las rentas aumentaron un 11% mientras que los ingresos se estancaron

-En 2012 casi el 55% de las viviendas de alquiler tenían una renta cargada (gastaban + del 30% de sus ingresos en costes de la vivienda)

-Más del 30% de los alquileres de vivienda son rentas seriamente cargadas porque gastan + del 50% de sus ingresos en vivienda

Principales políticas y programas:

- Fomentar diversidad y barrios habitables
 - Identificar oportunidades de vivienda asequible en los 5 distritos
 - Implementar un programa de viviendas inclusivo obligatorio
 - Aprovechar las inversiones en viviendas asequibles para generar empleos de calidad
- Preservar la asequibilidad y calidad del stock existente de vivienda
 - Proteger a los inquilinos y detener la marea de desregulación de alquileres
 - Adoptar un enfoque más estratégico para la preservación
 - Introducir incentivos simples y flexibles para preservar la asequibilidad a largo plazo
 - Preservar la asequibilidad de viviendas desreguladas donde los alquileres pueden subir por un cambio en las condiciones del barrio
 - Dirigir un nuevo programa para incentivar las actualizaciones en eficiencia energética para vivienda asequible en la necesidad de preservación incluyendo edificios pequeños y medianos, creando ahorros energéticos y asequibilidad a largo plazo
- Construyendo nueva vivienda asequible para todos los neoyorquinos
 - Aumentar significativamente el número de unidades al servicio de los neoyorkinos de ingresos más bajos
 - Desarrollar vivienda asequible en espacios públicos y privados infrautilizados
 - Crear 2 nuevos programas para pequeños desarrollos en espacios vacíos
 - Introducir nuevos programas de ingresos mixtos
 - Involucrar a las personas residentes en los desarrollos de la NYCHA y comunidades de los alrededores a identificar necesidades locales y oportunidades
 - Reformar la ley de zonificación, normativa de edificios y viviendas y otras regulaciones para disminuir costos y desbloquear las oportunidades de desarrollo
 - Estirar más los dólares del subsidio de vivienda de la ciudad
 - Garantizar vivienda sostenible asequible según el crecimiento demográfico de la ciudad
- Promover vivienda para personas mayores, sin hogar, de apoyo y accesible
 - Mover financiación de albergues para personas sin hogar con un alto coste a vivienda permanente de bajo coste

-Desarrollar más vivienda de apoyo para mejorar los resultados en salud y ahorrar dinero público

5. Vivienda social

El gobierno define que una vivienda es asequible si una familia no gasta en ella más del 30% de sus ingresos, en este caso considera que está al alcance de una familia de ingresos medios o más bajos. Los límites de ingresos para los programas de vivienda asequible se calculan utilizando el ingreso mediano familiar (MFI). También es conocido como ingreso mediano en la zona (AMI).

El ingreso mediano familiar es lo que gana la familia que está justo en la mitad de la escala de ingresos. Por definición, la mitad de las familias ganan más y la otra mitad ganan menos.

Se utiliza el MFI para crear categorías de ingresos y cada categoría es una escala de porcentajes basado en el MFI. Hay distintos programas de vivienda asequible para distintas categorías de ingresos.

El gobierno divide el país en casi 1.000 zonas diferentes y calcula el MFI de manera separada para cada una porque el costo de la vivienda y los ingresos varían según el lugar. En la Zona Metropolitana de Nueva York, el MFI para una familia de cuatro personas es de \$76.800.

Algunos programas ofrecen subsidios directamente a las familias para que puedan pagar su vivienda. Otros ofrecen subsidios a la empresa constructora o al propietario del terreno para que proporcionen viviendas que las familias puedan pagar.

6. Mecanismos de control de precios y ampliación del parque social.

Tabla 5. Programas de vivienda asequible

Vivienda pública	Ingresos bajos o menos
Sección 8	Ingresos muy bajos o menos
80/20	Ingresos muy bajos
Créditos tributarios para familias de ingresos bajos	Ingresos muy bajos
Mitchell-Lama	Ingresos moderados y medios
Zonificación inclusiva	Ingresos bajos y 125% del MFI
421A	60% del MFI
Estabilización de alquileres	Alquileres con un valor de \$2.000 por mes o menos

6.1 Sección 8

Se empezó a aplicar a partir de los años setenta. Es un programa que existe a nivel nacional y está pagado con fondos federales. Para la ciudad de Nueva York se destinan aproximadamente \$900 millones, aunque esta cifra varía anualmente. Existen dos modalidades del programa, una dirigida para personas que alquilan la vivienda y otras para propietarios.

6.1.1 Sección 8 - Inquilinos

El gobierno empezó a ofrecer subsidios, a través de vales, a las familias para que alquilaran viviendas a los propietarios privados.

El programa de la Sección 8 ofrece vales a familias de ingresos muy bajos para ayudar a pagar el valor del alquiler en el mercado privado. Hoy en día en la ciudad de Nueva York es casi imposible acogerse al programa de la Sección 8 a menos que se pertenezca a ciertos grupos (víctimas de violencia de género, personas remitidas por el Servicio de la Niñez, o participantes en el programa de protección de testigos).

El gobierno federal (HUD) asigna recursos a las oficinas municipales de vivienda, las cuales ofrecen vales a familias que, a su vez, los traspasan a los propietarios para cubrir una parte del alquiler. Los propietarios canjean los vales por dinero.

Las oficinas municipales de vivienda pueden fijar el límite superior entre el 50% y el 80% del MFI. NYCHA y HPD lo fijan en el 50%. Es la familia quien busca el apartamento, cuyo alquiler esté dentro de los límites y cuyo propietario esté dispuesto a aceptar el vale.

La mayoría de las familias pagan el 30% de sus ingresos en vivienda y el vale cubre el resto. El gobierno fija un límite superior del costo del alquiler. Esta cifra es el "justo valor de mercado".

El tiempo medio de espera es de 8 años, aunque actualmente la lista está cerrada y hay en espera unas 130.000 familias. Alrededor de 83.000 hogares (unas 270.000 personas) reciben vales en la ciudad de Nueva York.

La familia que se acoge al programa de la Sección 8 puede permanecer en él hasta que el 30% de sus ingresos alcance para pagar todo el alquiler (y no necesite un vale para compensar la diferencia).

6.1.2 Sección 8 – Propietarios

En este programa, el gobierno federal (HUD) firma un contrato con propietarios privados que aceptan reservar algunas de sus viviendas a familias que cumplan los requisitos.

Esta modalidad del programa se aplica a edificios privados. El HUD ofrece subsidios a propietarios privados para que destinen una parte de las viviendas en un edificio a los participantes en el programa. A las familias participantes se les asigna un subsidio para vivir en un edificio determinado. Cada edificio tiene su propia lista de espera y las familias pueden postular a todos los edificios que quieran.

En la ciudad de Nueva York, las familias tienen que ganar 50% o menos del MFI. Es igual que la otra modalidad del programa. La mayoría de las familias destinan el 30% de sus ingresos al alquiler y el subsidio cubre el resto.

El HUD asigna más de \$500 millones para vivienda en la ciudad de Nueva York. El programa comprende unas 90.000 viviendas, el número de viviendas es fijo, pero miles de ellas están en peligro de salir del programa y normalmente HUD negocia aumentos de los subsidios con los propietarios de los edificios cuyos contratos estén por vencer para que sigan en el programa.

La duración típica de un contrato para los propietarios es de 10 a 20 años. Los propietarios pueden renovar por períodos adicionales que pueden ir desde unos cuantos meses hasta años. Para las familias, es el mismo caso que en la otra modalidad del programa, o sea, pueden permanecer en el programa hasta que el 30% de sus ingresos alcance para pagar la totalidad del alquiler.

6.2 Vivienda Pública

El gobierno federal (HUD) da dinero a la dirección municipal de vivienda (NYCHA) para que administre y mantenga los edificios, cobre los alquileres y ayude a decidir quién vivirá en ellos. Además, la ciudad de Nueva York gasta alrededor de \$1.900 millones. Una gran parte del presupuesto procede del alquiler y otra pequeña cantidad del estado y de la ciudad.

Está dirigido a familias con ingresos bajos, que deben ganar un 80% o menos del MFI, (\$61.450 o menos para una familia de cuatro personas) pero, si empiezan a ganar más del 80%, no serán desalojadas de la vivienda pública.

En este momento, la ciudad de Nueva York reserva la mitad de los apartamentos que se ofrecen a "familias que trabajen" y estén en el extremo más alto de la escala.

Las familias pagan desde un 30% de sus ingresos hasta un "alquiler fijo" basado en el valor de mercado. El tiempo aproximado de espera para acceder a una vivienda pública es de 8 años. Las unidades de vivienda pública son asequibles de manera permanente, por lo menos hasta que sean demolidas.

Existen alrededor de 180,000 viviendas públicas y aproximadamente 400.000 neoyorquinos viven en viviendas, es decir 1 de cada 20. Sin embargo, no se han construido más desde 1974 y las unidades demolidas no serán remplazadas.

6.3 Estabilización de alquileres

La Ley de Estabilización de Alquileres es una ley estatal que limita cuanto se puede aumentar el alquiler cada año. La ley entró en vigor en 1969 y es aplicable a los edificios construidos antes de 1974 y a algunos posteriores que obtuvieron una deducción tributaria en virtud de otros programas de vivienda. (Hay otra ley más antigua de control de alquileres del año 1943, pero cubre menos de 50.000 viviendas, número que se está reduciendo rápidamente).

En los apartamentos comprendidos en el régimen de estabilización, los propietarios solo pueden subir el alquiler un cierto porcentaje cada año y no pueden desalojar a los inquilinos sin causa justificada (por ejemplo, para tratar de encontrar un inquilino que pueda pagar más). La Junta de Directrices para los Alquileres se reúne cada año a fin de revisar los costos para inquilinos y propietarios y celebra una reunión pública en que se fija un porcentaje máximo de aumento, por lo general de un 3% a un 5%. La ley también exige que los propietarios se hagan cargo de ciertos servicios y arreglos.

Los ingresos familiares deben ser inferiores a \$175.000. El apartamento debe estar en un edificio que participe en el programa y el alquiler debe ser inferior a \$2.000 por mes, pero los alquileres no varían según cual sea el ingreso familiar.

La Ley de Estabilización de alquileres cubre un poco más de un millón de viviendas en la ciudad de Nueva York, alrededor de la mitad de todas las viviendas de alquiler. Sin embargo, cerca de 10.000 viviendas salen del programa cada año y muy pocas se van sumando a él, de manera que el alcance del programa se está reduciendo.

Los gastos de ejecución y administración del programa son sufragados por la ciudad y el Estado. El programa dura hasta que el alquiler del apartamento llegue a \$2.000 y el inquilino se mude. El propietario puede subir el alquiler en un 20% cuando se desocupa un apartamento; también puede agregar al alquiler 1/40 de cualquier costo de renovación. (Es decir que un gasto de renovación de \$4.000 le permitiría subir el alquiler otros \$100 por mes). Los

propietarios suelen recurrir a una combinación de renovación y desocupación para excluir viviendas del programa.

6.4 Mitchell-Lama

Es un programa de hipotecas con interés bajo, deducción de impuestos y otros subsidios para constructores y propietarios de terrenos que acepten algunas condiciones. El programa entró en vigor en 1955 y está destinado en su mayor parte a familias de ingresos moderados y medios.

La ciudad y el estado ofrecen subsidios a los constructores que aceptan construir viviendas y acepten límites a sus utilidades, en el alquiler y en los ingresos de los residentes. Los edificios están regulados por DHCR y HPD.

Los límites de ingresos para una familia para los edificios acogidos al programa Mitchell-Lama dependen del monto de los alquileres y, por lo tanto varían en cada edificio. En la mayoría de los casos, para postular al programa el ingreso de una familia debe ser menor a siete veces al alquiler anual.

Los alquileres, a su vez, están limitados por los gastos de funcionamiento del edificio. Solo se pueden cobrar alquileres que cubran los gastos de funcionamiento y dejen una tasa de rentabilidad fija.

En la ciudad de Nueva York hay 101 edificios en el programa Mitchell-Lama con unas 46.000 viviendas (solo de alquiler, un programa separado de cooperativas Mitchell-Lama incluye unas 60.000 viviendas ocupadas por sus propietarios). No se construyen más viviendas y miles de ellas salen del programa cada año porque se cumplen los 30 años, porque los propietarios optan por salir o porque los edificios se venden a otros propietarios que deciden convertirlos en vivienda con alquiler de mercado.

Normalmente el programa dura 30 años. Después de 20 años, los propietarios pueden saldarla hipoteca y sacar el edificio del programa. Si el edificio fue construido antes de 1974, entra en el programa de estabilización de los alquileres una vez que sale de Mitchell-Lama.

Cada edificio tiene su propia lista de espera. Las listas de espera para algunos edificios están cerradas porque ya son muy largas; en otros están abiertas pero con años y años de espera.

6.5 Créditos tributarios de vivienda para ingresos bajos (LIHTC)

Ofrece una deducción de impuestos a los constructores que aceptan destinar partes de sus edificios a familias de bajos ingresos. El programa empezó en 1986. El gobierno federal ofrece créditos tributarios a agencias estatales y locales y los constructores privados postulan a los créditos a través de un sistema competitivo de puntos. El gobierno federal destinó cerca de \$13 millones el último año para la ciudad de Nueva York

Cómo muchos constructores de vivienda asequible son organizaciones sin fines de lucro y los créditos tributarios no les sirven de mucho, pueden venderlos a inversionistas privados.

En principio el constructor tiene que destinar un 20% de las viviendas a familias que ganen 50%o menos del MFI. También tienen la opción de destinar el 25% de las viviendas a familias que ganen el 60%del MFI o el 15% a familias que ganen el 40% del MFI.

Los alquileres tienen que estar al alcance de las familias en ciertas categorías de ingresos. Por ejemplo: una familia de cuatro personas con 50% del MFI gana \$38.400; el 30% es \$960 por mes. Ese sería el alquiler máximo de un apartamento para una familia de cuatro personas. El alquiler máximo sería ajustado a \$1.150 o a \$770 si la familia ganara el 60% o el 40% del MFI, respectivamente.

El LIHTC usa una lotería para cada edificio en lugar de una lista de espera para todo el programa. El programa ha creado cerca de 25.000 unidades de vivienda asequible desde 1988. Normalmente los constructores tienen que mantenerla vivienda en el programa durante 30 años por lo menos.

A diferencia de los programas de vivienda pública y de la Sección 8, este programa es políticamente popular y la mayor parte de la nueva vivienda asequible que se construye, se hace en el marco de este programa.

6.6 Programa de Construcción de Vivienda Nueva 80/20

Es un programa del estado y de la ciudad que ofrece financiamiento a bajo costo y deducciones tributarias a los constructores que destinen al menos el 20% de un edificio a familias de ingresos bajos. Este programa se inició en 1984.

El estado y la ciudad venden bonos imponibles o exentos de impuestos a terceros inversionistas. Luego prestan el dinero que obtuvieron por la venta de los bonos, con tipos de interés inferiores a los de mercado a constructores que cumplen con ciertos requisitos, de manera que estos ahorran dinero. Los constructores suelen combinar este programa con subsidios del programa LIHTC.

Los requisitos a los constructores para los programas 80/20 y LIHTC son similares. 20% de las viviendas para familias con ingresos muy bajos o 25% para familias cuyo ingreso equivalga al 60% del MFI.

El importe de los alquileres tiene que estar al alcance de las familias en las categorías anteriores. El alquiler máximo sería de \$960 para un apartamento para una familia de cuatro personas que gane el 50% del MFI y \$1.150 para un apartamento para una familia de cuatro personas que gane el 60% del MFI.

Este programa utiliza un sistema de lotería para cada edificio. Es difícil saber el número de viviendas que hay dentro de este programa porque entran y salen del programa y porque la ciudad y el estado administran programas separados. Según una encuesta reciente había unas 2.000 viviendas. Aunque se siguen construyendo viviendas en este programa, muchas de las más antiguas están saliendo de él. El Estado lo está reduciendo en favor de otros programas más eficientes.

El programa emitió \$400 millones en bonos en 2008 pero el verdadero costo de este programa consiste en impuestos no cobrados, pagos de intereses a los titulares de bonos, y subsidios de crédito para constructores, por lo que es difícil calcular el total.

El alquiler no puede exceder de los límites durante la vigencia de los bonos y de la desgravación tributaria, que normalmente son de 15 a 30 años. Los constructores que acepten dar carácter permanente al programa reciben un trato favorable.

6.7 - 421A

Es un programa financiado por el Estado y administrado por la ciudad que ofrece una deducción del impuesto sobre los bienes raíces a constructores de edificios para residencia. El programa originalmente subsidiaba toda la construcción de vivienda residencial en la ciudad, pero ha sido modificado con el tiempo para promover la vivienda asequible. El programa empezó en 1971 cuando casi nadie construía edificios residenciales en la ciudad.

El estado y la ciudad renuncian al alza del impuesto sobre los bienes raíces a que normalmente daría lugar la construcción nueva. El constructor sigue pagando el impuesto como si se tratara de un lote baldío aun después de construidos los apartamentos, con lo que ahorran mucho dinero. El programa cuesta a la ciudad cerca de \$300 millones cada año en impuestos no cobrados.

El programa funciona de distinta manera en diferentes partes de la ciudad. La mayor parte de Manhattan y de las partes más elegantes de los otros condados son "zonas de exclusión," en que el constructor tiene que destinar el 20% de las viviendas para familias que ganan un 60% del MFI. No hay más requisitos de este tipo fuera de las zonas de exclusión pero el constructor puede conseguir mayores beneficios tributarios si reserva el 20% de las viviendas para familias de bajos ingresos.

La mayoría de las viviendas construidas en este programa son viviendas de lujo y no deben cumplir requisitos de asequibilidad. En la parte del edificio acogido al programa 421A se fijan alquileres al alcance de una familia que gane el 60% del MFI, a saber, un alquiler mensual cercano a \$1.150.

El programa utiliza una lotería separada para cada edificio en lugar de una lista de espera para todo el programa. El programa ha subsidiado más de 110,000 apartamentos en los últimos 38 años pero la mayoría probablemente hubiesen sido construidos aunque no existiera y menos de 10,000 de esos apartamentos pueden calificarse de asequibles, si bien, debido a recientes modificaciones, se han ampliado los requisitos en cuanto al porcentaje que deben serlo.

Las viviendas generalmente tienen que permanecer en el programa durante 35 años. El programa sigue muy activo aunque la ciudad lo ajusta continuamente.

6.8 Zonificación inclusiva

Es un programa de la ciudad que permite construir edificios más grandes con beneficios tributarios cuando se destina parte de ellos a vivienda asequible. El programa empezó en Manhattan en 1987 y se ha ampliado a otros distritos en los cinco últimos años.

Las leyes de zonificación limitan el tamaño y el tipo de edificios que se pueden construir en los diferentes barrios de la ciudad. La zonificación inclusiva permite construir edificios más grandes a cambio de crear vivienda asequible. La ciudad no ofrece dinero sino que permite construir edificios más grandes que tienen más apartamentos y permiten al constructor ganar más dinero. Parte de la fundamentación del programa consiste en que no son fondos que salgan del presupuesto de la ciudad. Pero, al mismo tiempo, el programa suele incluir como incentivo adicional deducciones del impuesto sobre los bienes raíces cuya cuantía se estima en millones de dólares.

El programa de zonificación inclusiva se aplica en zonas de alta densidad en Manhattan y algunos lugares en otros distritos. Por lo general, se puede construir un edificio 33% más

grande si se destina el 20% de las viviendas a familias que ganen el 80% del MFI, el 10% a familias que ganen el 80% del MFI o el 15% a familias que ganen el 125% del MFI.

En la fórmula básica, en la parte de estos edificios reservada a vivienda asequible una familia de cuatro personas que ganen el 80% del MFI paga como máximo un alquiler de \$1.540 por mes.

Utiliza una lotería para cada edificio en lugar de una lista de espera para el programa entero. Hay cerca de 1700 viviendas asequibles construidas o en construcción en el marco del programa. El programa está vigente pero pocos constructores se han acogido a él por lo que no se ha generado mucha vivienda nueva. Las viviendas construidas dentro de este programa tienen que formar parte de él para siempre.

6.9 Deducción del interés hipotecario

Se trata de una disposición del código tributario federal que permite a los propietarios deducir de sus ingresos imponibles el costo del interés hipotecario. Esta disposición se remonta a 1913, año en que se estableció el impuesto federal sobre la renta; en ese momento, se podía deducir del ingreso imponible el interés pagado por cualquier tipo de préstamo. La ley cambió en 1986 y ahora solo se puede deducir el interés hipotecario, o sea, el devengado por los préstamos para vivienda.

El gobierno federal permite a los propietarios deducir de su ingreso imponible la cantidad pagada por concepto de interés hipotecario. Eso significa que si el propietario de una vivienda ganó \$100.000 y pagó \$10.000 por concepto de interés hipotecario, únicamente tendrá que pagar impuestos sobre \$90.000.

La familia que se acoge a este programa tiene que ser propietaria de su vivienda, pagar intereses hipotecarios y desglosar sus deducciones de impuestos. Es aplicable a las residencias primarias y secundarias. Solo se pueden deducir los intereses de una deuda hipotecaria no superior a \$1 millón. En Nueva York un poco más de un millón de propietarios de viviendas se benefician de este programa. En la mayoría de los casos se trata de viviendas ocupadas por el propietario. El programa sigue vigente y es extremadamente popular desde un punto de vista político, aunque no está muy claro si sirva para promover la propiedad de vivienda asequible. El programa continua hasta que el propietario de la vivienda salde la deuda hipotecaria.

Actualmente los programas para inquilinos, como el de vivienda pública y el de la Sección 8, se están reduciendo o no crecen. La mayoría de los programas más nuevos están dirigidos a inversionistas y constructores privados. El gobierno utiliza incentivos tributarios, préstamos con intereses bajos y otros subsidios para fomentar la creación de vivienda asequible.

7. Fuentes de aprovisionamiento de la vivienda social

Actualmente y tal como se ha visto en el apartado anterior existen muy pocos programas que se dediquen a la construcción de vivienda asequible. Los programas que contemplan la construcción de vivienda son: 421A se subsidia mucha vivienda, pero el porcentaje de vivienda asequible es bajo; Créditos tributarios de vivienda para ingresos bajos (LIHTC), es el programa con el que se construye más vivienda actualmente; Programa de Construcción de Vivienda

Nueva 80/20, es muy similar al anterior pero con fondos estatales; Zonificación inclusiva, cuyo impacto hasta el momento es bastante limitado.

No existe ningún programa en el que sea el gobierno en sus diferentes niveles quien construya vivienda asequible.

Sin embargo, como se ha visto en el punto anterior existen numerosos programas y con diferentes estrategias, por lo que la gestión de la vivienda asequible es algo complejo y en lo que participan diferentes agencias de las distintas escalas gubernamentales.

8. Conclusiones

- Nueva York es la única ciudad de Estados Unidos que no ha dilapidado su vivienda pública y que ha hecho un esfuerzo por mantenerla, aunque no ha construido nueva vivienda pública desde el año 1974.
- Aunque hace más de tres décadas que no se construye vivienda pública en Nueva York, existe diversidad de programas para facilitar el acceso a la vivienda pensada para dar opciones a personas con diferentes niveles de renta. En los últimos años se han generado más programas en los que se prioriza el acceso a la vivienda a personas con rentas medias.
- Las actuaciones en materia de vivienda han ido variando y en los últimos años han ido aumentando las actuaciones de tipo fiscal en detrimento de las ayudas directas al alquiler o de estabilización de los precios.
- Para acceder a muchos de los programas de vivienda existe un registro al programa y la asignación de vivienda es por sorteo, por lo que no existe un tiempo estimado de espera.
- El Plan de vivienda tiene un tiempo de desarrollo a medio-largo plazo (10 años) y han intervenido las diferentes agencias relacionadas con la vivienda que operan en Nueva York

9. Bibliografía

- Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan - NYC.gov
- Fields, Desiree, and Sabina Uffer (2014). The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin. *Urban Studies* (2014):

MODELOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA MUNICIPAL.**Caso: Bogotá, Colombia.**

Investigadora: Gina Cleves

1. Aproximación al contexto

Figura 3. Mapa de Bogotá D.C. (recuadro con ubicación en el Departamento de Cundinamarca y en el país, Colombia)

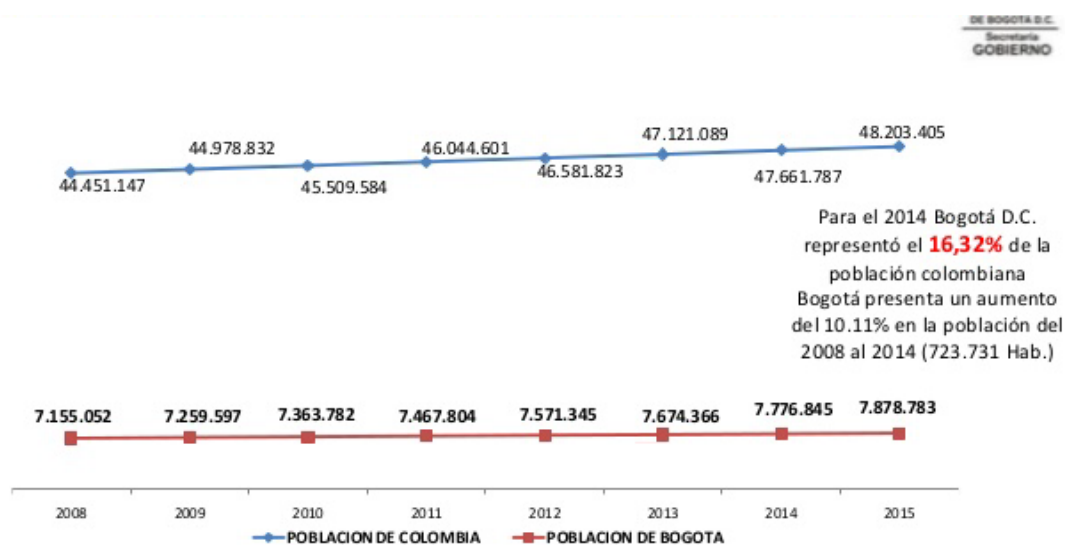
**1.1 Datos socio-demográficos y económicos**

Bogotá D.C. es la capital de Colombia y a la vez la capital de uno de los departamentos (equivalente a comunidad autónoma) del país; ocupa un territorio de 1.587Km² de los cuales el 19% equivalente a 307,36 Km² corresponde a área urbana.⁷⁷ Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE la ciudad tiene una población urbana de 7.776.845 (ver figura 2) y una densidad poblacional de 4.436,3 habitantes/Km² si se refiere al total de territorio y 25.302 habitantes/Km² en el entorno urbano⁷⁸.

⁷⁷ Wikipedia. <http://es.wikipedia.org/wiki/Bogot%C3%A1>

⁷⁸ Wikipedia. <http://es.wikipedia.org/wiki/Bogot%C3%A1>

Figura 2. Evolución de la población de Bogotá y Colombia



Fuente: Secretaría Distrital de Gobierno, 2015

En 2013, de acuerdo con las cifras del DANE, en Bogotá se presentó un 10,1% de pobreza monetaria⁷⁹ y una tasa de desempleo en 2014 del 7,7%⁸⁰. Para este mismo 2013, Colombia quedó ubicada en el puesto 98° del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas⁸¹

En cuanto al modelo de **bienestar Bogotá puede clasificarse en el modelo de carácter liberal** en el que “se tiende a respetar el mecanismo de mercado como proveedor de bienestar. Se potencia la protección social privada y la pública ocupa un lugar subsidiario y atiende sólo a los que son capaces de demostrar la insuficiencia de medios económicos.”⁸²

1.2 Aproximación histórica a las políticas de vivienda

Las políticas de vivienda en Colombia han estado marcadas por una concepción higienista (1918-1942), la institucionalista de gestión estatal en la producción de vivienda (1942-1965), luego un periodo de transición entre 1965 a 1972 que derivó en la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (1971 a 1990)⁸³

Este breve repaso histórico, evidencia el cambio de una intervención total del Estado en la generación de vivienda, a una fuerte participación del sector privado (bancos, promotores y constructores) en la financiación tanto de la oferta como de la demanda. Es así como desde los noventa en Colombia, se consolida el paradigma de intervención cero del Estado en la producción de vivienda, toda vez que este, no debía sustituir ni competir con el sector privado en la producción de aquellos bienes que, como la vivienda, pudieran producirse de manera más eficiente por agentes especializados del sector privado. Además, suponía que las

⁷⁹ <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/bienestar/introduccion/4e.htm>

⁸⁰ DANE. www.dane.gov.co

⁸¹ <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>

⁸² <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/bienestar/introduccion/4e.htm>

⁸³ “Colombia: cien años de políticas habitacionales”. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, (2014)

necesidades habitacionales serían atendidas por el mercado, por lo que con la financiación y producción privada, y la respuesta del mercado, el Estado solamente tendría que facilitar el desarrollo del mercado habitacional, y generar algún tipo de financiamiento a los hogares.

No obstante, la crisis de este modelo derivada de la creciente urbanización y demanda, así como la insuficiente oferta de vivienda para los hogares de mas escasos recursos, llevó a un nuevo cambio de política en el que nuevamente y a partir de la aprobación de la ley 1537 de **2012** se estableciera **un modelo de promoción y liderazgo público en la generación de vivienda** de interés social prioritario –VIP.

Complementario a lo anterior, la aprobación de la **Ley 388 de 1997** (Ley de Desarrollo Urbano y Territorial) estableció una serie de potestades y de instrumentos que pueden ser utilizados por los municipios para regular e **intervenir el mercado del suelo** con la intención, entre otras cosas, de producir **suelo urbanizable y urbanizado donde se pueda desarrollar proyectos de vivienda interés social** (tanto VIS como VIP).

En el contexto nacional, la ciudad de Bogotá ha sido líder en la implementación de política pública para generar vivienda de interés social hasta la década de los noventa, y especialmente ha sido pionera en la aplicación y desarrollo de los instrumentos de gestión del suelo y financiación urbana que la Ley 388 de 1997 contempla, como se verá mas adelante.

2. Estructura socio-residencial: significación de la vivienda social y producción de vivienda

De acuerdo con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD según cifras del Censo Inmobiliario 2014, Bogotá tiene un parque residencial de 2.312.875 viviendas, lo que según cálculos propios implicaría una densidad de 297,4 viviendas por cada 1.000 habitantes urbanos.

En la ciudad no existe vivienda cuyo régimen legal sea el alquiler social pues **toda la vivienda es de propiedad privada**, salvo casos especiales como viviendas producidas por el Ejército Nacional para su personal. No obstante, según la publicación de Metrovivienda de 2011⁸⁴, el parque de vivienda en el que sus propietarios habitan la vivienda ha oscilado entre el 50% y 55% desde el año 1985, y las viviendas cuyos propietarios las tienen en alquiler estarían entre un 45 y 50% (ver tabla 1).

⁸⁴ una reflexión sobre la producción de vivienda social en Bogotá; 1998-2010. Metrovivienda. 2011, Buenos y Creativos, S.A.

Tabla 1: Evolución anual del parque habitacional en Bogotá

Tabla 11. Evolución anual del parque habitacional en Bogotá

AÑO	Stock total	Total cabecera	Total resto	Total propia	Total arrendada	Total otro tipo de ocupación
1.985	749.793	748.022	1.771	427.546	299.952	22.295
1.986	837.801	835.922	1.879	475.885	338.006	23.910
1.987	887.394	885.400	1.994	502.012	361.007	24.375
1.988	950.142	948.027	2.115	535.417	389.745	24.980
1.989	1.004.293	1.002.049	2.244	563.621	415.345	25.327
1.990	1.061.024	1.058.643	2.381	593.123	442.384	25.517
1.991	1.101.893	1.099.367	2.526	613.433	463.129	25.331
1.992	1.159.697	1.157.017	2.680	643.060	491.330	25.307
1.993	1.216.461	1.213.617	2.844	671.736	519.595	25.130
1.994	1.283.992	1.280.975	3.017	706.200	552.767	25.025
1.995	1.336.388	1.333.187	3.201	731.943	579.812	24.633
1.996	1.383.545	1.380.149	3.396	754.724	604.914	23.907
1.997	1.422.916	1.419.312	3.604	772.926	626.888	23.102
1.998	1.459.986	1.456.163	3.823	789.847	648.100	22.039
1.999	1.481.260	1.477.204	4.056	797.947	662.472	20.841
2.000	1.501.951	1.497.647	4.304	807.438	674.187	20.326
2.001	1.530.055	1.525.488	4.567	822.547	686.736	20.772
2.002	1.564.164	1.559.319	4.845	840.883	701.982	21.299
2.003	1.601.013	1.595.873	5.140	860.692	718.456	21.865
2.004	1.626.361	1.620.907	5.454	874.319	729.747	22.295
2.005	1.652.401	1.646.614	5.787	888.316	741.344	22.741
2006p	1.679.370	1.673.229	6.141	903.171	753.537	22.662
2007p	1.706.622	1.700.104	6.517	918.398	765.790	22.433
2008p	1.734.160	1.727.243	6.917	933.889	778.174	22.097

Fuente: DANE, cálculos DANE.

Respecto del parque de vivienda de interés social en Bogotá, a 1 de enero de 2015, según la UAECB existían 1.112.019 viviendas con destino catastral residencial cuyo valor catastral estaba en el rango legal de la vivienda de interés social (menos de 135 salarios mínimos mensuales, que equivalen a aproximadamente 30.000 euros).

La producción anual de viviendas en Bogotá, según lo presentado por la Secretaría Distrital del Hábitat en 2012⁸⁵, desde 2005 hasta 2011 en promedio fué de 38.805 viviendas por año. 18% fueron Vivienda de Interés Social Prioritario VIP (6.942), el 24% Viviendas de Interés Social de rango alto VIS (9.492) y el resto vivienda en régimen libre. En consecuencia, la oferta promedio anual de vivienda social durante la última década ha sido de 16.434 viviendas.

Respecto del déficit, dicho informe estableció que el 11,8% de los hogares en la ciudad presentaban algún déficit de vivienda. 5,3% déficit cuantitativo y 6,5% cualitativo, entendiéndose por el primero la necesidad de una residencia distinta a la que habita el hogar, y por el segundo residencias que requieren mejoras de habitabilidad o estructurales para cumplir las condiciones mínimas de calidad:

⁸⁵ <http://www.bogotacomovamos.org/concejo/blog/foro-financiamiento-y-oferta-de-vivienda-de-interes-social/>

Figura 3: Porcentaje de hogares en déficit, por componente.

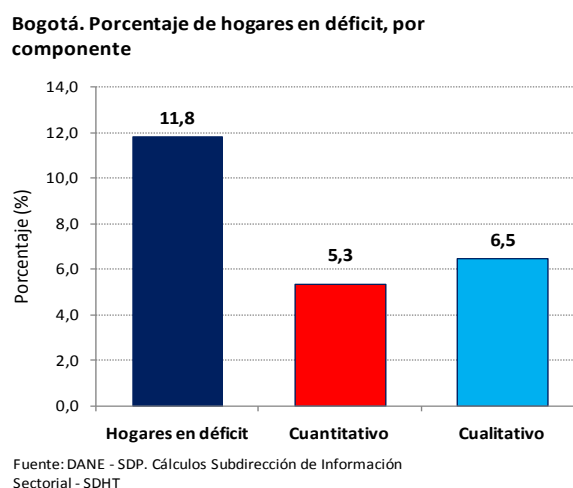


Tabla 2: Déficit de vivienda en Bogotá

Estrato socio económico	Total déficit		Déficit cuantitativo		Déficit cualitativo	
	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje
Uno	47.710	18	26.764	23	20.947	15
Dos	139.648	54	65.708	56	73.940	52
Tres	51.593	20	21.701	19	29.892	21
Cuatro	1.690	1	390	0,3	1.300	1
Cinco	383	0	-	-	383	0,3
Seis	185	0	-	-	185	0,1
No informa	16.837	7	1.967	2	14.871	11
TOTAL	258.046	100	116.530	100	141.518	100
Sumatoria estrato 1 y 2	187.358	73	92.472	79	94.887	67

*Cálculos propios a partir de tabla elaborada por la SDHT para el informe de Diagnóstico

Como se refleja de la tabla anterior, el principal déficit habitacional se encuentra en los hogares de menor estrato socioeconómico, 187.358, de los cuales 92.477 viviendas requerían nueva vivienda (déficit cuantitativo) y 94.887 precisaban mejoras estructurales o habitacionales de sus viviendas (déficit cualitativo). Los hogares de dichos estratos son a quienes corresponderían y se dirigirían las políticas de vivienda social de Vivienda Prioritaria –VIP.

3. Competencias respecto a las Políticas de vivienda

En materia de competencias al gobierno nacional le corresponde, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano del país. Debe tener en cuenta para ello las condiciones de acceso y financiación de vivienda, así como la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico⁸⁶. En resumen, **el Gobierno Central legisla para todo el territorio nacional, financia y promueve proyectos.**

⁸⁶ <http://www.minvivienda.gov.co/sobre-el-ministerio/objetivos-y-funciones>

Así mismo, a las autoridades locales les compete definir políticas, usos e instrumentos de gestión del suelo, y particularmente al **Sector Hábitat le corresponde garantizar la planeación, gestión y vigilancia de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacionales, de mejoramiento integral y de servicios públicos,....**".

Para ello, existe institucionalmente el Sector Hábitat, integrado por la Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del Sector; que tiene adscritas o vinculadas para temas de vivienda a la Caja de Vivienda Popular, a la Empresa de Renovación Urbana - ERU y a Metrovivienda, estas dos últimas Empresas Industriales y Comerciales del Estado. Adicionalmente hacen parte del sector las empresas de servicios públicos que, especialmente la competente de acueducto y alcantarillado, aporta a la financiación subsidiada del servicio para algunos proyectos de vivienda social prioritaria.⁸⁷ Así, el gobierno distrital legisla, financia, estructura proyectos, promueve proyectos, contrata construcción y supervisa.

4. Instrumentos de políticas de vivienda (Plan de vivienda)

En materia de vivienda, en el territorio de Bogotá se implementan principalmente dos instrumentos de planificación. Uno es el Plan Nacional de Desarrollo que contempla todas las actuaciones del Gobierno Central para los cuatro años del periodo de gobierno y el otro instrumento es el Plan de Desarrollo Distrital que establece lo propio pero en el marco de la Administración local y durante el periodo de gobierno, que no es coincidente con el del gobierno central. Ambos planes de desarrollo son instrumentos complementarios pero no siempre articulados ni concordantes.

Actualmente los instrumentos rectores son el "Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018. Todos Por un Nuevo País", capítulo "Ciudades Amables y sostenibles para la Equidad" y el Plan de Desarrollo de Bogotá, D. C. 2012-2016, capítulo "Programa de Vivienda y Hábitat Humanos"; cada uno de ellos con vigencia de cuatro años.⁸⁸

Los objetivos de cada plan son, en el Plan Nacional de Desarrollo *"Lograr, a través del acceso a una vivienda digna, que los hogares más vulnerables superen las privaciones relacionadas con condiciones de habitabilidad y por ende salgan de su condición de pobreza."* Y en el Plan de Desarrollo Distrital *"Incrementar la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular a los hogares víctimas del conflicto armado. Además se busca eliminar y atenuar, según tipos de hogares, las barreras derivadas de las dificultades de obtención de crédito o generación de ahorro propio."*

Cada **plan tiene sus líneas estratégicas** que, en el caso del Plan Nacional de Desarrollo son:

- Reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano
- Fortalecer los instrumentos de acceso a vivienda
- Articular el sector vivienda con otros sectores para lograr la provisión de equipamientos sociales alrededor de los nuevos proyectos de vivienda
- Generar un marco regulatorio y de financiación adecuado para la construcción y urbanismo sostenible.
- Formular un sistema de información integral de la construcción sostenible

⁸⁷ Acuerdo 257 de 2006. "por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones"

⁸⁸ Acuerdo 489 de 2012 Concejo de Bogotá D.C. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016. Bogotá Humana.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>

-Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018. Todos por un nuevo país".

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/LEY%201753%20DEL%2009%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>

- Implementar el análisis de impacto normativo en reglamentos y normas técnicas de aplicación en vivienda

Y por su parte, el Plan de Desarrollo Distrital establece como líneas estratégicas de actuación:

- Generar oferta pública de suelo a partir del ajuste de las normas y obligaciones urbanísticas, la promoción y prioridad de proyectos voluntarios de actuación asociada y la aplicación de los instrumentos que se adoptan en el programa de ejecución;
- Implementar mecanismos de gestión o promoción pública para la construcción de vivienda a través de concursos, licitaciones y asociaciones con el sector privado y comunitario;
- Adopción de subsidio a la oferta y de sistemas de arrendamiento con opción de compra, en complemento y coordinación con los subsidios nacionales;
- Desarrollar tecnologías de construcción y almacén virtual de materiales;
- Diversificar agentes, modalidades y escala de los proyectos;
- Promover el mejoramiento integral de barrios y viviendas;

Existen programas que subsidian obras de mejoramiento de viviendas en sus componentes habitacionales y estructurales. Y en el ámbito barrial, se desarrollan programas de obras menores en espacios públicos de los barrios y legalizaciones de asentamientos de origen informal-ilegal, así como también proyectos de gran escala de revitalización urbana donde se transforma todo un sector en el que se genera mixtura de usos y en vivienda se genera vivienda social y libre.

5. Vivienda social

El artículo 44 de la Ley 9ª de 1989, modificado por el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, dispone que *"Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Central establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares..."*

La Ley 1450 de 2011, definió la Vivienda de Interés Social como *"...la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv)"* y en el parágrafo 1º mismo artículo se estableció un tipo de vivienda denominada de *Interés Social Prioritaria -VIP, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv)"*

Sin perjuicio de la gestión en materia de otorgamiento de subsidios a los hogares para adquisición o mejoramiento de vivienda, la gestión en Bogotá para generar vivienda social está orientada desde hace quince años aproximadamente, a la consolidación de **un banco público de suelo y a la implementación de instrumentos urbanísticos establecidos en la Ley 388 de 1997⁸⁹ y en el Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad⁹⁰**. Dichos instrumentos han sido aplicados de manera discrecional de acuerdo con el proyecto, para superar así, aunque no de manera definitiva, la adquisición de suelo mediante compra directa a valor comercial para evitar la inversión pública en enajenaciones onerosas y direccionar esa inversión a la habilitación del suelo o el desarrollo de los proyectos habitacionales.

⁸⁹ LEY 388 DE 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

⁹⁰ DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004. Plan de Ordenamiento Territorial Distrital. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>

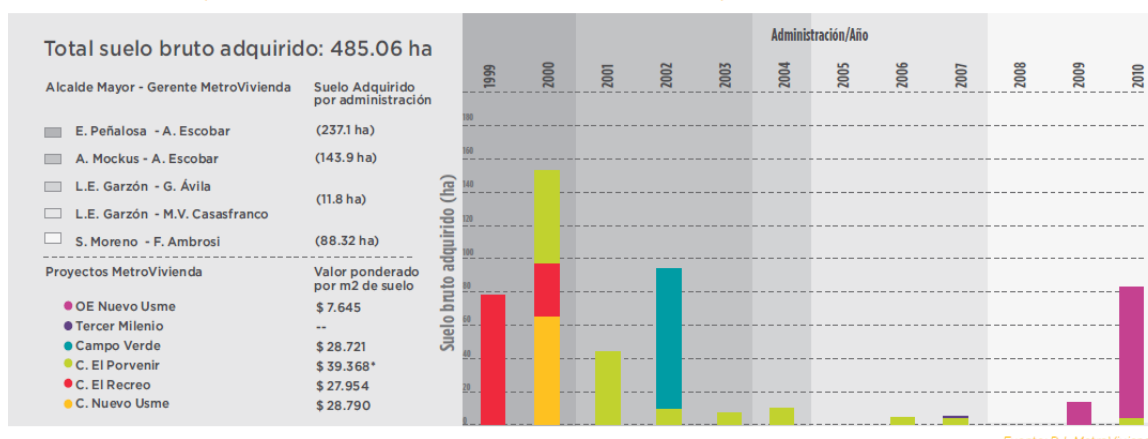
Los principales instrumentos de intervención del mercado de suelo en Bogotá que han logrado distorsionar e impactar el precio del mismo han sido:

- **la declaratoria de desarrollo prioritario,**
- **el anuncio de proyecto que determina las áreas de irradiación de la valorización que va a causar la ejecución del proyecto y tasa el valor comercial del suelo**
- **el derecho de preferencia a favor del banco de suelos,**
- **la enajenación por vía voluntaria de los suelos para vivienda social,**
- **la enajenación de forma forzosa cuando el propietario del predio no ha cumplido su función social de desarrollar la vivienda social impuesta**
- **las expropiaciones por vía judicial o administrativa.⁹¹**

Uno de los resultados de lo precedente se puede observar en la cantidad de suelo adquirido por la Administración Local contrastado con el valor ponderado por metro cuadrado de suelo de cada una de las operaciones urbanas (proyectos) para los que se ha adquirido. En Bogotá a finales de la década de los 90s se adquirió la mayor cantidad de suelo para proyectos de vivienda social, utilizando el mecanismo de compra directa de suelo a precios 400% superiores a los precios a los que la administración, utilizando los mecanismos urbanísticos, adquirió en 2010 (ver figura 3).

Figura 3: Suelos adquiridos por Metrovivienda entre 1999 y 2010 y valor ponderado de adquisición por m² de suelo

Gráfico 3. Suelos adquiridos por Metrovivienda entre 1999 y 2010 y valor ponderado de adquisición por m² de suelo



Fuente: Metrovivienda, 2011

Complementario a lo anterior, y como normativa urbanística de Bogotá contemplada en el actual Plan de Vivienda municipal para promoción de vivienda social se ha establecido:

Calificación de suelos y porcentajes obligatorios para vivienda social:

- En cualquier proyecto que desarrolle cualquier actor (público o privado) en suelo residencial urbano o de expansión del territorio. No son suelos precalificados para VIP.
- Reserva obligatoria de mínimo 20-30% del suelo útil para VIP (antes se podía para VIS)
- Obligación de urbanizar y edificación de la VIP por parte del promotor (plazos)
- En el mismo proyecto, en otro proyecto del promotor o en proyectos que esté desarrollando el municipio.
- Edificabilidad VIP no cuenta dentro de cálculos de índices de construcción y aprovechamiento para promover la construcción de este tipo de vivienda.

⁹¹ Ibid. Metrovivienda.

- Cuando más del 50% del proyecto es VIP se puede cumplir obligación de parques y equipamientos en dinero y no ceder el suelo.

Derecho de construcción y desarrollo prioritario:

- Propietarios de suelos urbanizables no urbanizados o urbanizados no construidos tienen plazo de 2 años para culminar su urbanización o edificación en usos permitidos por planeamiento. Si cumplido el plazo no llevan 50% o no han cumplido, son subastados pero su uso será 100% VIS.

*Declaratoria de habitabilidad y uso de edificaciones vacías o abandonadas** reglamentación y marco normativo suspendidos por demanda judicial:*

Plazo de 18 meses para demostrar uso de al menos el 60% del área construida licenciada en usos autorizados. Si no se demuestra, inicia proceso de enajenación forzosa y uso exclusivo de edificación será VIS/VIP. Esta norma está suspendida en tanto el Decreto marco fue demandado y se encuentra en análisis jurídico.

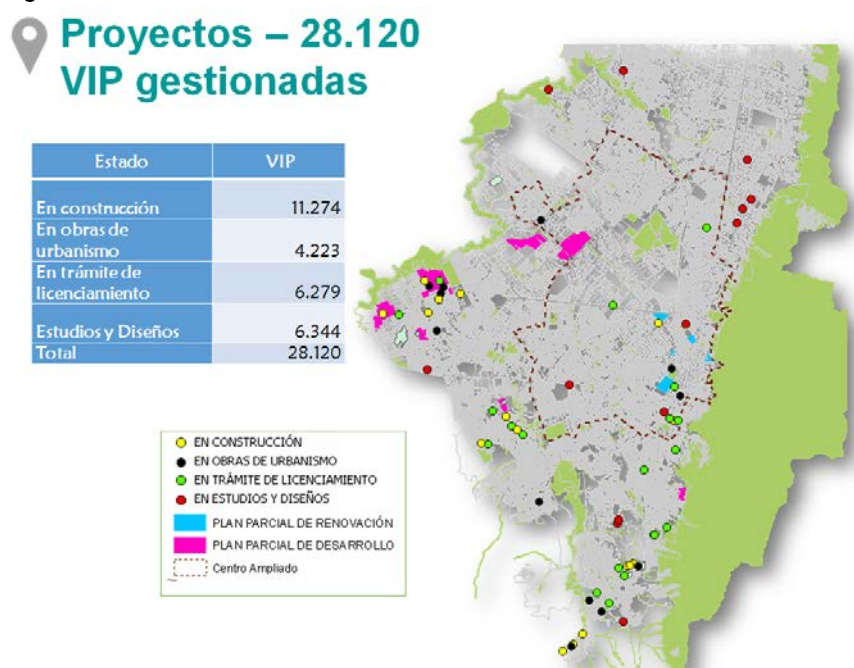
Financiación de redes de acueducto y alcantarillado en proyectos vip

Derecho de preferencia:

En los ámbitos de actuación de proyectos relevantes del Plan se aplicará el Derecho de Preferencia a favor de Metrovivienda, para adquisición de suelos. En viviendas que hayan recibido financiación Distrital, una vez cumplidos los 10 años de recibir el subsidio y en caso de enajenación de la vivienda, el derecho de preferencia lo tiene el Distrito para reutilizar la vivienda en oferta VIP a nuevos hogares.

Localización de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario –VIP- generada durante el actual Plan de Vivienda 2012-2016

Figura 4:



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat

6. Fuentes de aprovisionamiento de la vivienda social

6.1 Gestión de suelo, urbanización y construcción

La vivienda de interés social en Bogotá se genera por iniciativa de los gobiernos central y local a través de sus entidades competentes, así como también por promotores privados que en el marco del cumplimiento de obligaciones urbanísticas o como iniciativa propia desarrollan proyectos de vivienda social.

La adquisición del suelo para este tipo de vivienda puede darse por compra directa del gobierno local, reserva del promotor privado de los porcentajes obligatorios para vivienda social o en el caso de algunos programas del gobierno central, por destinación voluntaria de suelo por parte del promotor privado. Posteriormente la urbanización, si el suelo es público, se ejecuta mediante contratos de obra a urbanizadores privados que habilitan el suelo; si es suelo de la reserva de los promotores privados, ellos mismos o urbanizadores contratados adelantan las obras. De igual manera ocurre con la construcción de las viviendas.

En algunas ocasiones, el gobierno local urbaniza grandes extensiones (supermanzanas) y licita la construcción de las mismas, debiendo el adquirente pagarle lo correspondiente al valor del suelo urbanizado y garantizarle oferta de dicha vivienda a poblaciones vulnerables específicas que el gobierno le identifique.

Dependiendo de quien tenga la iniciativa del proyecto será también la injerencia pública en las especificaciones técnicas del mismo. Todo proyecto debe cumplir las normativas existentes pero adicionalmente en los proyectos de iniciativa pública se establecen criterios de competencia asociados generalmente a mayores áreas construidas, mayor cantidad de habitaciones o elementos de construcción sostenible.

6.2 Financiación de la construcción de la vivienda social

En cuanto a la financiación de los proyectos de vivienda social en Bogotá D.C., existen distintas modalidades.

En los programas de vivienda gratuita del gobierno central, los promotores ponen el 100% de los recursos y cuando las viviendas están construidas el gobierno las paga y gestiona su entrega de manera gratuita a la población más vulnerable (desplazada por el conflicto armado, menores ingresos, reasentada por desastres naturales). Otra modalidad del gobierno central es la financiación mediante subsidio del 25% del valor de la vivienda; en la que el promotor debe demostrar financiamiento propio o con la banca privada para el cierre financiero. Posteriormente el gobierno gestiona la entrega a hogares que demuestren tener el complemento del 75% que no es subsidiado.

En los programas del gobierno local, se financia mediante subsidio a la promoción y construcción el 37% del valor de la vivienda VIP, sin perjuicio del apalancamiento financiero del complemento del valor, que deberá ser reembolsado al gobierno mediante subsidio del gobierno central o recursos de crédito del hogar. De igual manera, las entidades competentes del gobierno pueden subsidiar algunas obras de urbanismo y costos indirectos asociados a estructuración o estudios previos, o eventualmente la cesión gratuita de inmuebles donde desarrollar los proyectos. Así, las licitaciones cuyo objeto es la urbanización o construcción de vivienda social pagan al oferente el 100% del valor del proyecto, con independencia de las

alternativas de fuentes de recursos correspondientes al 63% no subsidiado que deben cubrirse al final del proyecto.

Finalmente, si son viviendas de iniciativa privada correspondientes a pago de obligación urbanística o por voluntad propia del promotor, pueden solicitar al gobierno local el subsidio del 37% si es vivienda VIP y deberán demostrar el financiamiento del cierre financiero de la obra, que se da generalmente mediante crédito bancario que se va amortiguando con recursos propios y crédito hipotecario de los hogares, al final del proyecto

6.3 Gestión del stock de la vivienda social

En Bogotá D.C. es directamente el Estado, gobierno central o gobierno local, quien gestiona la adjudicación de las viviendas construidas.

Para las viviendas de iniciativa del gobierno central, la ley establece que los beneficiarios son hogares a) que esté vinculados a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectados por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

Para los proyectos de iniciativa del gobierno local, se dispone que los requisitos son que el hogar no tenga ingresos mayores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales (888 euros) y que ningún otro miembro del hogar sea propietario de vivienda en el territorio nacional.

En el caso de viviendas de iniciativa privada que no hayan accedido a los recursos del subsidio y se hayan financiado 100% con recursos privados, podrán ser ofertadas a cualquier hogar que demuestre capacidad de compra de las mismas.

Recientemente se ha asignado la competencia de seguimiento institucional a las viviendas que hayan tenido algún tipo de financiación pública, con el fin de garantizar que éstas no sean vendidas ni arrendadas antes de los diez (10) años que establece la normativa, y que una vez vencido este plazo, en caso que la vivienda quiera ser vendida, cumpla el “derecho de oferta preferente” que tiene el gobierno local para adquirir la vivienda e ingresarla al stock de vivienda social.

Ahora bien, la vivienda social que no ha contado con financiación estatal en su producción ni los hogares beneficiarios han recibido ayudas públicas para la adquisición, tienen un control y seguimiento menor por parte del gobierno local, lo cual puede generar que proyectos de vivienda social que se generan por promotores privados como pago de la obligación urbanística, sean ofrecidos y vendidos a actores inversores o a hogares que no son los de más bajos recursos a quienes va dirigida esencialmente este tipo de vivienda. Será este un aspecto a trabajar por parte de los posteriores gobiernos locales y por el Estado central.

7. Mecanismos de control

La información oficial nacional sobre vivienda es producida por el Departamento Nacional de Estadística –DANE, por parte del gobierno local, es la Secretaría Distrital del Hábitat –SDHT quien oficialmente produce la información estadística y adelanta los estudios relacionados con vivienda social en Bogotá. Adicionalmente, el gremio de la construcción CAMACOL, tiene su

regional Bogotá que produce información y estudios técnicos sobre el sector y su desarrollo en la ciudad y sus municipios cercanos.

Complementario pero sin carácter oficial, existen centros de estudio reconocidos en la materia: la Mesa redonda de Vivienda de Interés Social de la Universidad de los Andes -Mesa VIS Diego Echeverry Campos; el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá –INJAVIU; el Centro de Estudios de la Construcción Urbana y Regional –CENAC; y el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.

8. Conclusiones

- Bogotá, Distrito Capital, al igual que el resto del país, tiene un parque de vivienda cuyo régimen de tenencia es de propiedad. No existen ni han existido legislaciones o políticas de gobierno cuyo objetivo sea el desarrollo o promoción de otro tipo de tenencias como el alquiler en suelos de propiedad pública. Con estos antecedentes, la dinámica y estadísticas del alquiler formal e informal son de difícil seguimiento e intervención por parte del gobierno local. La propiedad ha sido el modo cultural y jurídicamente privilegiado en cuanto a vivienda se refiere en Bogotá y en Colombia.
- Las políticas de vivienda social en Bogotá han pasado por una transición en la que las primeras décadas del siglo pasado tuvieron al Estado –central y local- como actor protagónico en la producción y financiación de vivienda, para gradualmente ir cediendo el rol de producción a los agentes privados, el de financiación de la producción a las entidades financieras y quedando solamente el sector público con la financiación de los hogares demandantes, en el supuesto que las lógicas de mercado harían que se produjera la vivienda necesaria para estos hogares potencialmente compradores. El tiempo y las estadísticas demostraron que el libre mercado en el sector inmobiliario tiende al ascenso de los precios del suelo y las viviendas, dejando a las poblaciones de menores recursos, cada vez mas imposibilitadas para acceder a una vivienda, en propiedad.
- Ante la crisis del modelo anterior, dados los altos índices de déficit habitacional que desde hace años se venía presentando (especialmente en los hogares de más bajos recursos), sucesivos gobiernos locales de Bogotá, gracias a las innovaciones normativas de finales de la década de los noventa, lideraron la implementación de los instrumentos de intervención del mercado del suelo que permitió modificar positivamente las dinámicas de financiación y generación de vivienda de interés social.
- A falta de un riguroso análisis del impacto cuantitativo de generación de vivienda social derivado de estos instrumentos de gestión del suelo, es evidente que medidas como la imposición de porcentajes obligatorios de cesión de suelo y producción de vivienda social, la creación de un banco de suelos para este tipo de vivienda, la declaratoria de suelos urbanos ociosos o edificaciones desocupadas para que completen su ciclo o ingresen al stock de solares o edificaciones de vivienda social, el derecho preferente del gobierno local en la compraventa de suelos para desarrollar vivienda social, dieron a la ciudad y al gobierno una menor presión financiera del erario público para adquirir suelo para proyectos de vivienda social , dinamizaron la generación de vivienda social en la ciudad y permitieron la generación privada de suelo urbano para este tipo de proyectos.

- Durante décadas el marco jurídico y las políticas nacionales y locales promovieron de manera indistinta la generación de Vivienda de Interés Social en cualquiera de sus dos categorías, la Vivienda Social Prioritaria que tiene un precio tope (70 salarios mínimos mensuales; aproximadamente 14.500 euros) de casi la mitad que el precio tope de la Vivienda Social general (135 salarios mínimos mensuales, aproximadamente 30.000 euros). No obstante, al ser optativa la forma de cumplir las obligaciones urbanísticas anteriormente descritas, el mercado y los promotores privados siempre privilegiaron la producción de la vivienda social de más alto valor, reduciendo significativamente en el último lustro la oferta de la vivienda para la población mas necesitada. Frente a esto, el estado en su conjunto, central y local, han modificado radicalmente sus políticas, enfocándolas a la generación de vivienda social prioritaria, demostrando resultados exitosos de dichas aplicaciones.

Las políticas públicas locales en Bogotá han demostrado, en lo que a producción de vivienda se refiere, que la financiación de los hogares para acceder a vivienda es necesaria pero no suficiente, que se necesita enfocarse en la producción, pero que para ello hay desde la gestión pública estatal un abanico de posibilidades de intervención y promoción del mercado del suelo para vivienda social.

Generar suelo para vivienda social en zonas no periféricas, promover la mixtura social y habitacional en sectores urbanos centrales, intensificar la implementación de instrumentos de gestión de suelo, garantizar la ética y socialmente adecuada adquisición de la vivienda social, intensificar el apalancamiento financiero de los promotores y constructores urbanos, son medidas que ha demostrado su éxito en Bogotá pero que requieren implementarse de manera integral y prioritaria, mas allá de los modelos y partidos políticos que gobiernen la ciudad. Deben existir políticas de Estado y no de gobierno que permitan dar continuidad a programas o medidas que hayan demostrado cierta efectividad.

9. Bibliografía

- Bogotá Cómo Vamos. FORO SOBRE FINANCIAMIENTO Y OFERTA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. <http://www.bogotacomovamos.org/concejo/blog/foro-financiamiento-y-oferta-de-vivienda-de-interes-social/>
- Departamento Nacional de Estadística: www.dane.gov.co. ESTIMACIONES DE POBLACIÓN 1985 - 2005 Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2005 - 2020 TOTAL DEPARTAMENTAL POR ÁREA. <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Nacional de Estadística. BOLETÍN TÉCNICO. POBREZA MONETARIA http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=67
- Metrovivienda. UNA REFLEXION SOBRE LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN BOGOTA; 1998-2010. 2011, Buenos y Creativos, S.A.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, COLOMBIA: CIEN AÑOS DE POLÍTICAS HABITACIONALES. (2014)
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. <http://www.minvivienda.gov.co/sobre-el-ministerio/objetivos-y-funciones>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2014. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>
- Secretaría Distrital de Movilidad. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE BOGOTÁ Y LA REGIÓN – V8. FORMULACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD PARA BOGOTÁ

D.C.http://www.movilidadbogota.gov.co/hiwebx_archivos/ideofolio/06-CaracScioecoBta_15_1_40.pdf

- Secretaría Distrital del Hábitat. PROPUESTA DE UNA POLÍTICA HABITACIONAL POR UNA BOGOTÁ HUMANA. HÁBITAT EN EL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2012 -2016. http://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=694&Itemid=78"

- Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. CENSO INMOBILIARIO 2014. <http://www.catastrobogota.gov.co/uaecd/index.php?q=es/content/resultados-censo-inmobiliario-2014>

Marco Legal y Planes:

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004. Plan de Ordenamiento Territorial Distrital. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Distrital 255 de 2013. POR EL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE REASENTAMIENTO DE FAMILIAS QUE SE ENCUENTRAN EN CONDICIONES DE ALTO RIESGO EN EL DISTRITO CAPITAL. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53386>"

- Concejo de Bogotá D.C. Acuerdo 489 de 2012 Concejo de Bogotá D.C.. POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ D.C. 2012-2016 BOGOTÁ HUMANA. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>"

- Concejo de Bogotá D.C. Acuerdo 257 de 2006. "por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones"

- Congreso de la República de Colombia. Ley 1753 de 2015 . PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014- 2018. TODOS POR UN NUEVO PAÍS". <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/LEY%201753%20DEL%2009%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pd>

- Congreso de la República de Colombia. LEY 388 DE 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

- Secretaría Distrital del Hábitat. PLAN DE ACCIÓN 2012 -2016 SECTOR HÁBITAT. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Documentos de seguimiento producidos por la entidad y suministrados de manera directa.

Otras páginas web de referencia:

- <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/bienestar/introduccion/4e.htm>

- Instituto de Estudios Urbanos. BOGOTÁ EN DATOS.

<http://institutodeestudiosurbanos.info/endatos/0100/0130/01313.htm>



PLA PEL DRET A L'HABITATGE 2016-2025

ANNEX 5

B
BC
BN

Anàlisi i diagnosi de la situació de l'habitatge a Barcelona.

Pla d'Habitatge de Barcelona



Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Barcelona, juliol de 2015

Anàlisi i diagnosi de la situació de l'habitatge a Barcelona.

Pla d'Habitatge de Barcelona

Juliol de 2015

Autors

Carles Donat (IERMB)

Albert Cónsola (IERMB)

Suport estadístic

Alicia Sánchez (IERMB)

Els autors volen agrair els comentaris i suggeriments realitzats per Antoni Sorolla, Josep Maria de Torres, Eva Jou i Glòria Oller.

Així mateix, volen mostrar l'agraïment per la tasca de recollida d'informació realitzada per l'equip del Consorci de l'Habitatge de Barcelona i de l'Institut Municipal d'Urbanisme.

ÍNDEX

Introducció	7
BLOC A. ANÀLISI DELS CONDICIONANTS DEMOGRÀFICS I ECONÒMICS I PROJECCIONS DEMOGRÀFIQUES	9
1. Evolució de la població i de les llars	11
A.1.1. Evolució de la població i de les llars.....	11
A.1.2. Els components del creixement demogràfic.....	13
A.1.3. Estructura de la població	22
A.1.4. Les tipologies de la llar	25
2. L'evolució econòmica i del mercat de treball	31
3. Projeccions de població i llars	35
A.3.1 La projecció de població	35
A.3.2 Les projeccions de llars	43
A.3.3. La dinàmica de creació de llars i el buidatge d'habitatges en el model de cobertura de les necessitats d'habitatge	50
BLOC B. ANÀLISI DEL PARC D'HABITATGES I DIAGNOSI DE DÈFICITS.....	53
1. Anàlisi del parc d'habitatges	55
B.1.1 L'ús dels habitatges	55
B.1.2. Règim de tinença.....	58
B.1.3. Tipologia dels habitatges	61
B.1.4. Antiguitat dels habitatges	61
B.1.5. L'estat de conservació dels edificis	63
B.1.6. Superfície dels habitatges	64
2. Diagnosi de dèficits i de disfuncions en el parc i en l'ús dels habitatges	66
B.2.1. La infrautilització del parc d'habitatges	66
B.2.2. La competència d'usos: turisme i residència	69
B.2.3. Els reptes de l'habitatge protegit.....	70
B.2.4. L'accessibilitat física	73
B.2.5. L'infrahabitatge i la sobreocupació.....	76
BLOC C. ANÀLISI DEL MERCAT DE L'HABITATGE I DE LA POBLACIÓ EXCLOSA	79
1. Els factors financers.....	81
2. La demanda d'habitatge.....	85
C.2.1. El mercat de compravenda	85
C.2.2. La demanda d'inversió	86
C.2.3. La demanda d'habitatge de lloguer	88

3. L'oferta d'habitatge.....	90
C.3.1. L'edificació residencial d'obra nova.....	90
C.3.2. L'oferta d'habitatge d'obra nova	91
C.3.3. L'oferta d'habitatge de segona mà	93
C.3.4. Rehabilitació.....	94
4. Preus i accessibilitat a l'habitatge	97
C.4.1. Els preus de l'habitatge	97
C.4.2. L'accessibilitat a l'habitatge	100
C.4.3. L'accessibilitat a l'habitatge dels col·lectius amb rendes inferiors a la mitjana	104
BLOC D. SEGMENTS DE POBLACIÓ AMB DIFICULTATS PER SATISFER LES NECESSITATS RESIDENCIALS BÀSIQUES.....	111
1. L'exclusió residencial.....	113
D.1.1. Les persones sense llar	113
2. Les situacions de risc d'exclusió residencial i les privacions materials	118
D.2.1. Les dificultats de les llars per fer front a les despeses de l'habitatge	118
D.2.2. Privacions materials i pobresa energètica	121
D.2.3. Les dificultats de permanència: els desnonaments.....	124
3. Els col·lectius amb necessitats específiques	130
D.3.1 Els joves i l'emancipació residencial	130
D.3.2. La població nouvinguda i la integració residencial	144
D.3.3. La gent gran i el manteniment de l'habitatge i l'autonomia personal	152
D.3.4. Les llars monoparentals	162
D.3.5. Les persones amb discapacitats.....	167
Referències bibliogràfiques.....	171

Introducció

Els Plans Locals d'Habitatge són els principals instruments de planificació i programació d'habitatge a nivell municipal, tal i com recull la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge. El 29 de maig de 2009 el Consell Plenari de l'Ajuntament de Barcelona va aprovar el Pla d'Habitatge de Barcelona 2008-2016. El desenvolupament d'aquest Pla s'ha produït durant un període de recessió econòmica i en el sector de la construcció que contrasta amb l'accelerat creixement dels anys precedents. Les conseqüències socials del perllongat període recessiu, s'han traduït en un increment de la població que troba dificultats per fer front a les despeses de l'habitatge. Així mateix, durant aquests anys s'han produït restriccions pressupostàries en matèria d'habitatge de les administracions estatal i de la Generalitat que, només parcialment, s'han pogut suplir amb la inversió de l'Ajuntament de Barcelona. Tot plegat, ha donat lloc a un nou escenari on es combinen unes perspectives de creixement de la demanda moderades, amb un assenyalat increment del sector del lloguer i amb un augment de la població que es troba en risc d'exclusió residencial, entre les dinàmiques més destacades.

Aquests canvis substancials en els principals processos que afecten l'habitatge aconsellen la redacció d'un nou Pla d'Habitatge, en aquest cas pel període 2014-2020. El document que es presenta a continuació, dedicat a "l'anàlisi i la diagnòsi de la situació de l'habitatge a Barcelona", és un dels primers passos del Pla. El text s'estructura en quatre blocs:

En el bloc A, s'analitzen les principals dinàmiques demogràfiques i econòmiques que afecten a les necessitats d'habitatge, és a dir, l'evolució de la població, de les llars i del mercat de treball. Tot plegat serveix de base per plantejar diferents escenaris d'evolució d'aquestes variables i per realitzar projeccions de població i de llars.

En el bloc B, s'analitza el parc d'habitatges i els seus principals dèficits. Aquest bloc és especialment important en una ciutat com Barcelona on el gruix de les necessitats residencials es satisfan, precisament, amb el parc d'habitatges ja edificat.

En el bloc C, s'entren a estudiar els principals mecanismes del mercat de l'habitatge i com aquests deixen exclosa una part significativa de la població. Així, per començar s'analitza la situació financera, per aprofundir tot seguit en les característiques de la demanda i de l'oferta d'habitatge. A continuació, es tracta la qüestió dels preus, tot canalitzant el document cap a les condicions d'accés a l'habitatge que, precisament degut a les dinàmiques del mercat, presenten restriccions molt assenyalades.

Finalment, en el bloc D, es consideren les necessitats de la població centrant-se en alguns col·lectius. En primer lloc, s'analitza la situació de les persones sense llar i, en segon lloc, la població que té dificultats per fer front a les despeses d'habitatge, entre els grups que es troben en situació o en major risc d'exclusió residencial. En darrer lloc, es tracten altres col·lectius amb necessitats específiques: la població jove i l'emancipació residencial, els nous nadius i la integració residencial, la gent gran i el manteniment de l'habitatge i l'autonomia personal, les llars monoparentals i les persones amb discapacitats.

**BLOC A. ANÀLISI DELS CONDICIONANTS DEMOGRÀFICS I
ECONÒMICS I PROJECCIONS DEMOGRÀFIQUES**

1. Evolució de la població i de les llars

L'evolució de la població i de les llars estan a la base del que podem anomenar necessitats residencials. De fet, més que no pas la quantitat total de residents que hi ha en un moment donat, el nombre de llars i la seva evolució són més determinants per analitzar la dinàmica residencial. Val a dir que la incidència d'aquests factors demogràfics, no tan sols es pot apreciar des d'un punt de vista de la generació de necessitats residencials, és a dir, des del punt de vista de la demanda, sinó també des del costat de l'oferta. En efecte, a més de l'evolució de les generacions de joves, de l'arribada de població a la ciutat i dels canvis en les formes de convivència, aspectes aquests molt relacionats amb la creació de llars, també hi trobem els efectes que té la mortalitat sobre l'oferta a l'hora de deixar habitatges que potencialment poden entrar en el mercat. En aquest sentit, l'estudi dels processos migratoris, per una banda, i de la dinàmica de l'estructura per edats, per altra, ajuden a interpretar la incidència de les dinàmiques demogràfiques sobre el sistema residencial.

A.1.1. Evolució de la població i de les llars

Si s'analitza l'evolució de la població de Barcelona des d'una perspectiva temporal ampla, es poden considerar quatre etapes durant els darrers seixanta anys:

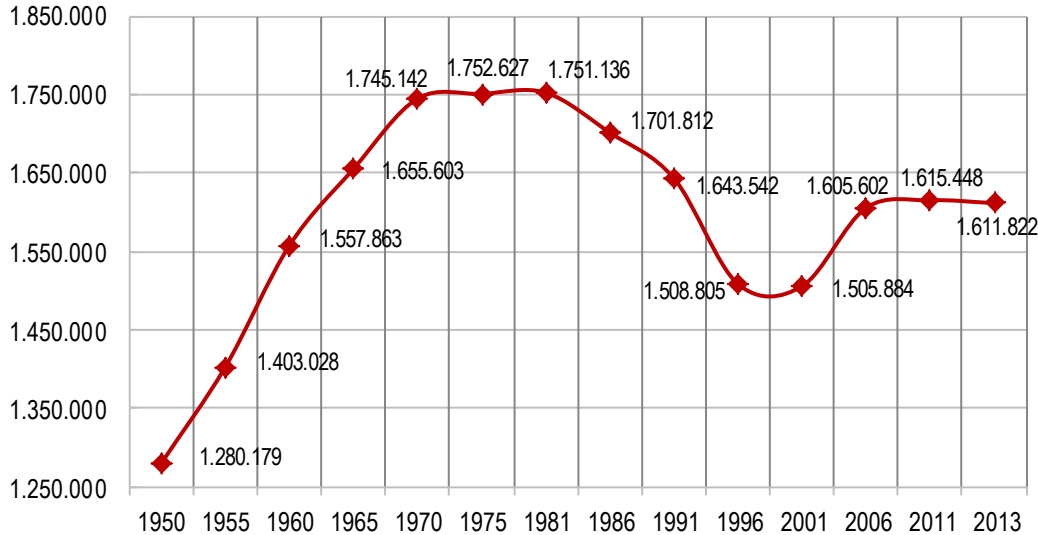
La primera etapa, compresa entre la dècada dels anys cinquanta i mitjans de la dècada dels anys setanta, es caracteritza per un creixement intens de la població: es va passar d'1.280.179 habitants l'any 1950 a 1.751.136 en el 1975, és a dir una taxa de creixement anual acumulatiu (Tcaa) de l'1,26% (vegeu figura A.1 i taula A.1.). Com és ben sabut, aquest assenyalat creixement es va deure principalment a l'arribada de població procedent de les províncies de la meitat sud d'Espanya, en el que és coneguda com la segona gran onada migratòria del segle XX¹. Així mateix, a partir de la segona meitat de la dècada dels seixanta, precisament quan aquests fluxos migratoris van ser més intensos, les taxes de natalitat experimentaren un increment remarcable, la qual cosa va accelerar encara més el creixement total de la població.

La segona etapa, compresa entre mitjans de la dècada dels setanta i mitjans de la dels noranta, es caracteritza, en canvi, per un assenyalat descens de la població de Barcelona: es va passar d'1.751.136 habitants l'any 1975 a 1.508.805 l'any 1996, amb una Tcaa negativa del -0,74%. En efecte, els intensos processos de reestructuració econòmica que seguiren a les dues crisis del petroli (1973 i 1979), es van traduir en una frenada de les migracions procedents de la resta de l'Estat. Així mateix, les taxes de natalitat tornaren a disminuir. Per la seva banda, a partir de la dècada dels vuitanta s'iniciaren processos de desconcentració de la població

¹ Entre els anys 1910 i 1930 es produí la primera gran onada immigratòria del segle XX a Barcelona, que va fer que la població passés de 595.732 a 1.005.565 habitants, és a dir una Tcaa del 2,7%. Aquest creixement poblacional basat en un saldo migratori positiu més que no pas amb un assenyalat creixement natural és característic del creixement de la ciutat de Barcelona i de Catalunya en general durant els darrers segles. Sobre aquesta qüestió podeu consultar entre d'altres l'obra d'Anna Cabré (Cabré, 1999), "el model català de reproducció". Així mateix, són molt recomanables els articles de Joaquín Arango (Arango, 2007) i Isabel Pujadas (Pujadas, 2007) sobre la primera i la segona onada migratòria del segle XX a Catalunya, compilats en el monogràfic "Immigració. Les onades migratòries en la Catalunya contemporània" editat per la Fundació Lluís Carulla.

barcelonina, en aquest cas motivats, no ja per la cerca de millors oportunitats de feina sinó per qüestions relacionades amb el mercat de l'habitatge².

Figura A.1. Evolució de la població de Barcelona. 1950-2013



Font: Idescat i CED, Evolució històrica de la població; Idescat, Padró municipal d'habitants de 1975 i 1986; Cens de població de 1981, 1991, 2001 i 2011; Estadística de població 1996; Padró continu 2006 i 2013

La tercera etapa, compresa entre mitjans de la dècada dels anys noranta del segle xx i la fi de la fase expansiva del cicle econòmic, es caracteritza per un retorn molt notable del creixement de la població. En concret es va passar d'1.508.805 habitants l'any 1996 a 1.605.602 l'any 2006, el que suposa una Tcaa del 0,62%. En aquest període es va accelerar el procés de desconcentració de la població per motius residencials. Tanmateix, com es veurà amb major detall més endavant a l'apartat A.1.2, les migracions internacionals per motius laborals, van compensar amb escreix aquestes pèrdues.

A nivell de districtes s'observa que, pràcticament, tots tenen unes taxes de creixement anual positives, a excepció de Nou Barris, amb -0,34%. El districte de Ciutat Vella destaca per l'increment del 3,05% degut, en part, a ser la principal porta d'accés del col·lectiu immigrant (vegeu taula A.1).

La quarta etapa comença amb la recessió econòmica iniciada arran de l'esclat de la crisi financera internacional l'estiu del 2007 i es caracteritza per un alentiment significatiu del creixement demogràfic: s'ha passat d'1.605.602 habitants en el 2006 a 1.611.822 en el 2013, és a dir, un exigu creixement que en termes de Tcaa es situa en el 0,06%. A nivell de districtes, s'incrementen aquells que presenten creixements negatius, com Les Corts (-0,19%), Horta-

² Aquests processos han estat comuns a moltes de les ciutats dels països occidentals. Per aprofundir en aquestes dinàmiques en un context internacional podeu veure, entre d'altres Cheshire & Hay (Cheshire & Hay, 1989), Cheshire (Cheshire, 1995), Hall & Hay (Hall & Hay, 1980), Hall (Hall, 1965), van den Berg (van den Berg, 1982). En el marc de l'evolució d'aquests fenòmens en l'Estat espanyol podeu veure els estudis realitzats per Nel-lo (Nel-lo, 2007). Així mateix, en el cas de la regió metropolitana de Barcelona aquests processos han estat analitzats, entre d'altres, per Sau (Sau, 1995), Serra (Serra, 1997, 2003), Cabré i Mòdenes (Cabré & Mòdenes, 1997), Donat (Donat, 2014), Nel-lo i Donat (Nel-lo & Donat, 2014).

Guinardó (-0,17%), l'Eixample (-0,04%) i, principalment, Ciutat Vella (-1,29%). Precisament, el districte central de la ciutat, passa dels creixements més pronunciats del període anterior als descensos més significatius, segurament per la reducció en el nombre d'entrades protagonitzades per població estrangera. En la resta de districtes, malgrat que les taxes de creixement anual es mantenen positives s'aprecia una moderació molt significativa.

Taula A.1. Taxes de creixement anual acumulatiu de la població (Tcaa). Districtes de Barcelona. 1996-2013

	Tcaa	
	1996-2006	2006-2013
Ciutat Vella	3,05	-1,29
Eixample	0,66	-0,04
Sants-Montjuïc	0,73	0,21
Les Corts	0,11	-0,19
Sarrià-Sant Gervasi	0,88	0,38
Gràcia	0,46	-0,03
Horta-Guinardó	0,00	-0,17
Nou Barris	-0,34	0,05
Sant Andreu	0,57	0,33
Sant Martí	0,82	0,62
Barcelona	0,62	0,06

Font: Padró Municipal d'Habitants

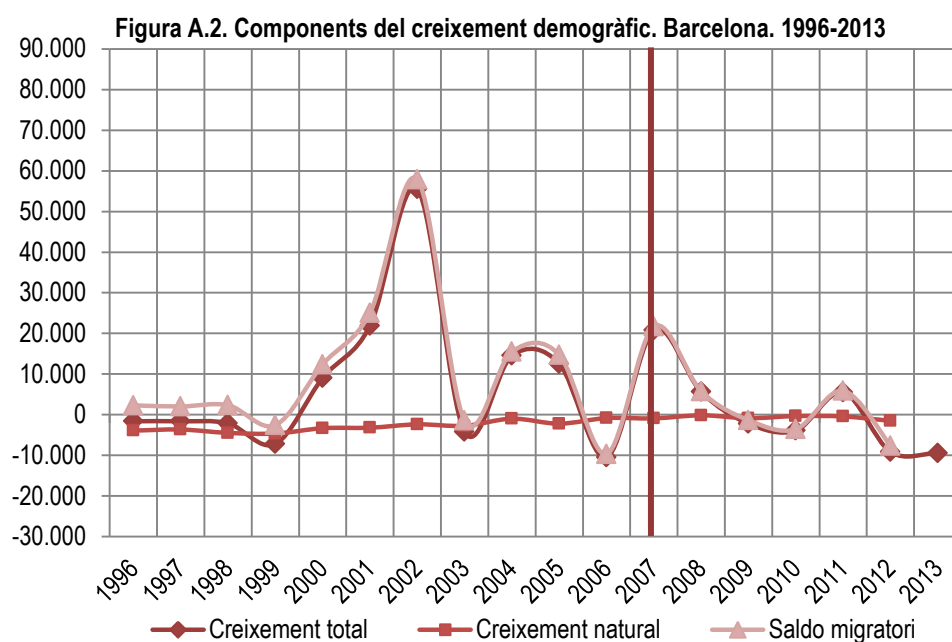
Durant aquests anys, els saldos resultants de les migracions internacionals i del procés de desconcentració residencial s'han moderat. Tanmateix, en aquest context d'aparent atonia migratòria, és convenient aprofundir en els components dels saldos migratoris, ja que albiren dinàmiques d'especial interès.

A.1.2. Els components del creixement demogràfic

En el període 1996-2013 la població a la ciutat de Barcelona ha crescut en 93.581 habitants, amb una Tcaa del 0,39%. Aquest creixement ha estat degut principalment a un saldo migratori positiu de 139.423 residents que ha compensat la pèrdua de 36.406 habitants degut a que les defuncions han superat als naixements.

Si s'entra amb el detall dels saldos migratoris es pot observar com el saldo per migracions metropolitanes va representar una pèrdua per la ciutat de 254.407 residents i el saldo amb la resta de Catalunya i Espanya també va ser negatiu en 50.941 habitants. Pel contrari, el saldo per migracions amb l'estranger va donar com a resultat un extraordinari saldo positiu de 443.360 nous residents pel període 1996-2013.

En definitiva, doncs, les migracions provinents de l'estranger per motius de treball van ser el principal motor del creixement de la població barcelonina, compensant així, les pèrdues significatives degudes a un creixement natural i a uns saldos migratoris interns negatius.



Font: Elaboració pròpia a partir de INE, padró municipal 1996, padró continu de població 1998-2013 i Idescat, moviment natural de població, 1996-2012

Els saldos migratoris

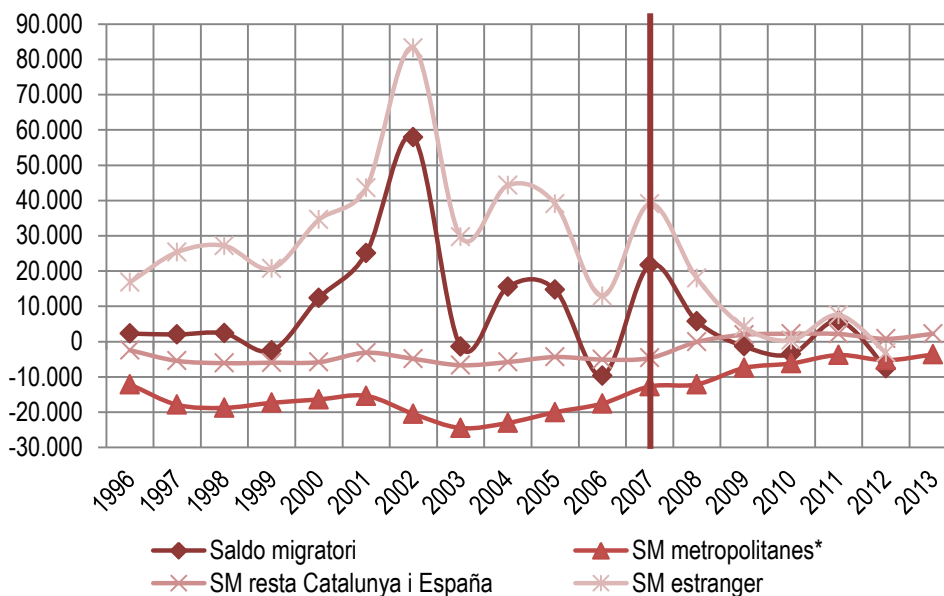
Cal distingir, però, dos períodes amb diferències significatives en l'evolució dels saldos migratoris, dividits per l'esclat de la crisi financera internacional l'estiu del 2007 i el seu impacte sobre l'economia a partir de l'any 2008:

- De 1996 a 2007: El saldo migratori va ser moderat fins l'any 1999 i es va incrementar de manera molt notable fins l'any 2007³, la qual cosa va aportar un creixement mitjà anual d'11.687 persones en tot el període. El principal element explicatiu va ser el saldo migratori positiu amb l'estranger (34.706 habitants de mitjana anual). D'aquesta manera, es van compensar els saldos negatius per migracions metropolitanes (-17.999 de mitjana anual) i per migracions amb la resta de Catalunya i Espanya (-5.020 de mitjana anual).
- De 2008 a 2013: El saldo migratori va disminuir de manera molt assenyalada a partir de l'any 2008, quan la crisi financera es va traslladar a l'economia. Fins i tot, en els següents anys ha presentat valors negatius. En conjunt, en tot el període el saldo migratori ha estat de -164 habitants de mitjana anual, és a dir, s'ha produït un canvi de tendència i també de signe respecte al període anterior. Aquesta disminució s'ha degut principalment a l'intens descens del saldo per migracions internacionals, que en aquest període han aportat tan sols 4.481 habitants de

³ Es van produir dos descensos puntuals que es poden relacionar més amb canvis legislatius en la forma de recollir les dades que no pas amb canvis de tendència tant pronunciats. Per exemple, l'any 2006 s'aplica el criteri d'eliminar del padró municipal aquells ciutadans que tenen nacionalitat d'algun país extern a la Unió Europea i que no s'hagin renovat en el padró en els dos anys anteriors. Pel mètode de càlcul emprat, els descensos en la població empadronada es traslladen a descensos en el saldo migratori.

mitjana anual. Així mateix, convé destacar que el saldo per migracions metropolitanes, aquelles més estretament relacionades amb la satisfacció de les necessitats residencials de la població, s'ha moderat significativament: en aquest període tan sols s'han perdut 6.403 residents de mitjana anual. Finalment, en relació amb la resta de Catalunya i Espanya, la ciutat de Barcelona, no només ha moderat les seves pèrdues, sinó que a més ha canviat de signe i ha passat a guanyar població: 1.550 de mitjana anual durant el període.

Figura A.3. Saldo migratori de Barcelona segons territori d'origen o destinació. 1996-2013



* es pren com a territori de referència la província de Barcelona

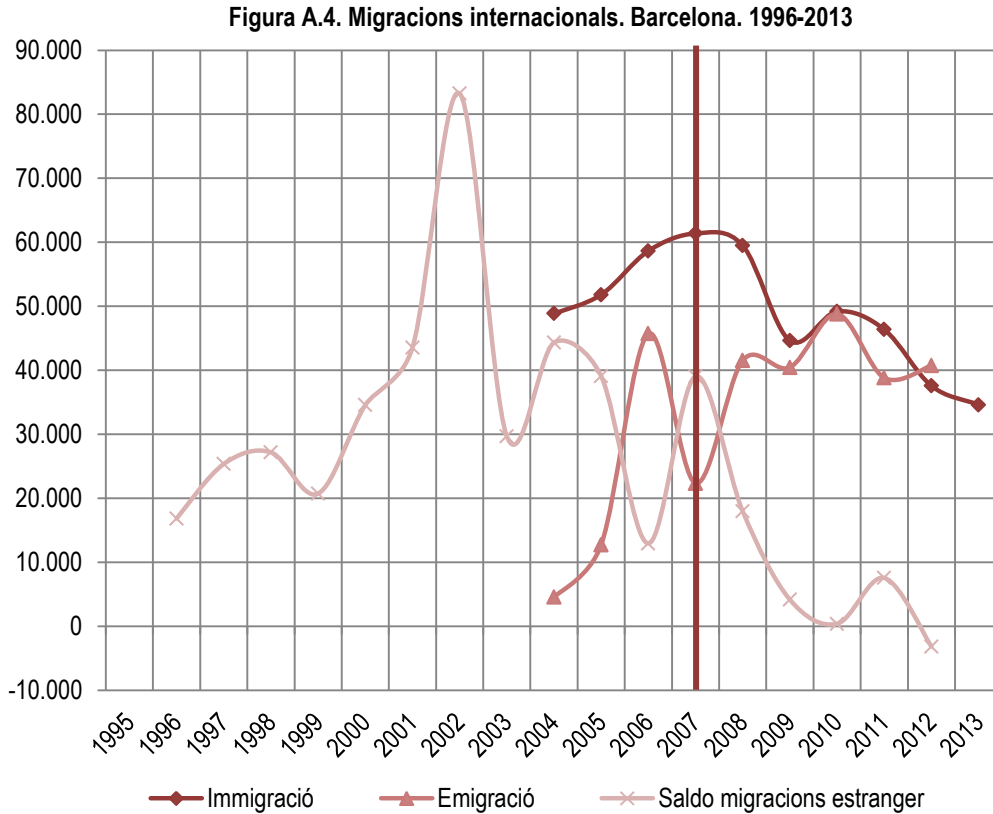
Font: Elaboració pròpia a partir de INE, padró municipal 1996, padró continu de població 1998-2013, Estadística de Variaciones Residenciales, 1996-2013 i Idescat, moviment natural de població, 1996-2012

El detall migratori: Immigració i emigració

La moderació dels saldos per migracions internacionals, per migracions metropolitanes i també amb la resta de Catalunya i Espanya semblen indicar que s'ha produït un descens de les migracions en el seu conjunt. Tanmateix, en desglossar els saldos en immigració i emigració la realitat és més complexa: les migracions no han disminuït tant com es podria pensar, el que ha canviat, sobretot és el sentit predominant d'aquests fluxos.

Si comencem amb les migracions internacionals (vegeu figura A.4) es pot apreciar com els nous arribats han disminuït considerablement: per exemple l'any 2007 van arribar a Barcelona 61.373 persones provinents de l'estranger, mentre que l'any 2013 han estat pràcticament la meitat, 34.593. Ara bé, juntament amb el descens de la immigració també s'ha produït un increment molt significatiu de la població que residia a Barcelona i que ha marxat a un altre país. En concret, si l'any 2007 van marxar 22.333 residents, l'any 2013 ja han estat 40.737, superant fins i tot a les arribades. És a dir, la moderació del saldo per migracions internacionals

es deu tant a un descens de la immigració com a un augment de la emigració⁴. En conjunt, doncs, els fluxos migratoris internacionals no han disminuït tant de manera agregada: més aviat han canviat el seu sentit.



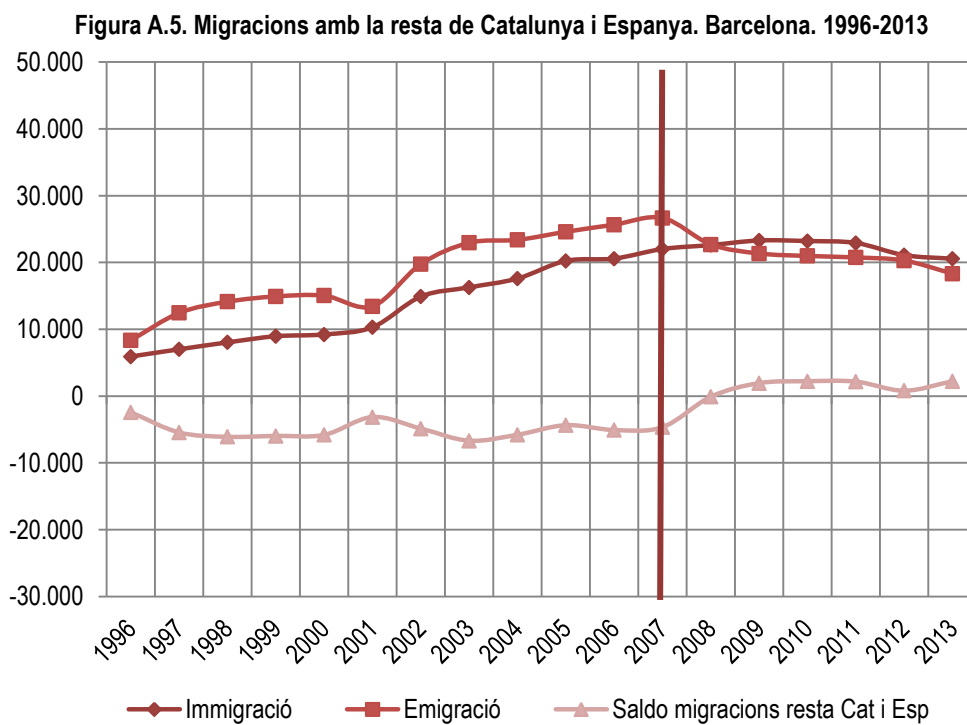
Font: Elaboració pròpia a partir de INE, padró municipal 1996, padró continu de població 1998-2013, Estadística de Variaciones Residenciales, 1996-2013 i Idescat, moviment natural de població, 1996-2012

Pel que respecta a les migracions amb la resta de Catalunya i d'Espanya (vegeu figura A.5), des de l'esclat de la crisi, han disminuït considerablement els emigrants, que han passat de 26.668 l'any 2007 a 18.336 en el 2013. En canvi, la immigració, que venia creixent de manera ininterrompuda, s'ha mantingut al voltant de les 22.025 arribades del 2007 i, tan sols a partir de l'any 2012, s'aprecia un descens moderat amb l'entrada des de la resta de Catalunya de 20.565 nous residents en el 2013. En conjunt, com que la diferència entre els que marxaven a aquests territoris i els que venien no estava tant allunyada, des del 2009 hi ha més immigració que emigració, és a dir, hi ha un saldo positiu per la ciutat de Barcelona.

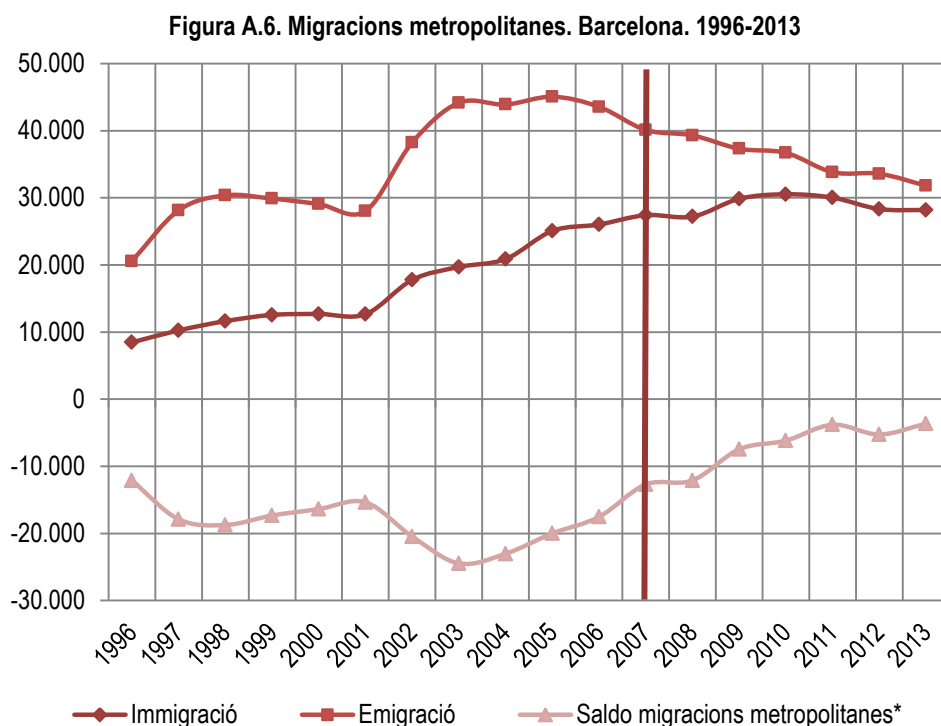
Finalment, si ens centrem en les migracions metropolitanes (vegeu figura A.6), aquelles més estretament relacionades amb el mercat de l'habitatge, es pot apreciar com des de l'inici de la crisi s'ha produït un descens moderat però continu de la població que ha marxat de Barcelona cap a un altre municipi de l'entorn metropolità. En concret, si l'any 2005 s'enregistrava el

⁴ Malauradament, les estadístiques disponibles no ens permeten conèixer d'una manera més detallada les característiques i el país de la població que marxa.

màxim d'emigrants (45.071), l'any 2013 s'han reduït a dues terceres parts (31.824). En canvi, la població que ve des de la regió metropolitana, que s'havia incrementat sobretot des de l'any 2001, malgrat la crisi, no ha disminuït significativament: l'any 2007 hi havia 27.424 entrades i el 2013, després d'un descens moderat en els darrers anys, han arribat 28.184 nous residents des de la resta de la regió metropolitana. En definitiva, marxa menys població, però, en canvi, n'arriba més, de tal manera que els fluxos totals no han caigut tant com podria semblar de la simple observació del saldo final. Però, sobretot, allò més rellevant és constatar com la població que arriba a Barcelona des d'altres indrets metropolitans pràcticament s'equipara amb aquella que marxa, la qual cosa modera ostensiblement la tendència a la desconcentració que venia produint-se en les darreres dècades. Analitzem tot seguit amb major detall aquests moviments residencials.



Font: Elaboració pròpia a partir de INE, padró municipal 1996, padró continu de població 1998-2013, Estadística de Variaciones Residenciales, 1996-2013 i Idescat, moviment natural de població, 1996-2012



* es pren com a territori de referència la província de Barcelona

Font: Elaboració pròpia a partir de INE, padró municipal 1996, padró continu de població 1998-2013, Estadística de Variacions Residencials, 1996-2013 i Idescat, moviment natural de població, 1996-2012

Les migracions residencials metropolitanes

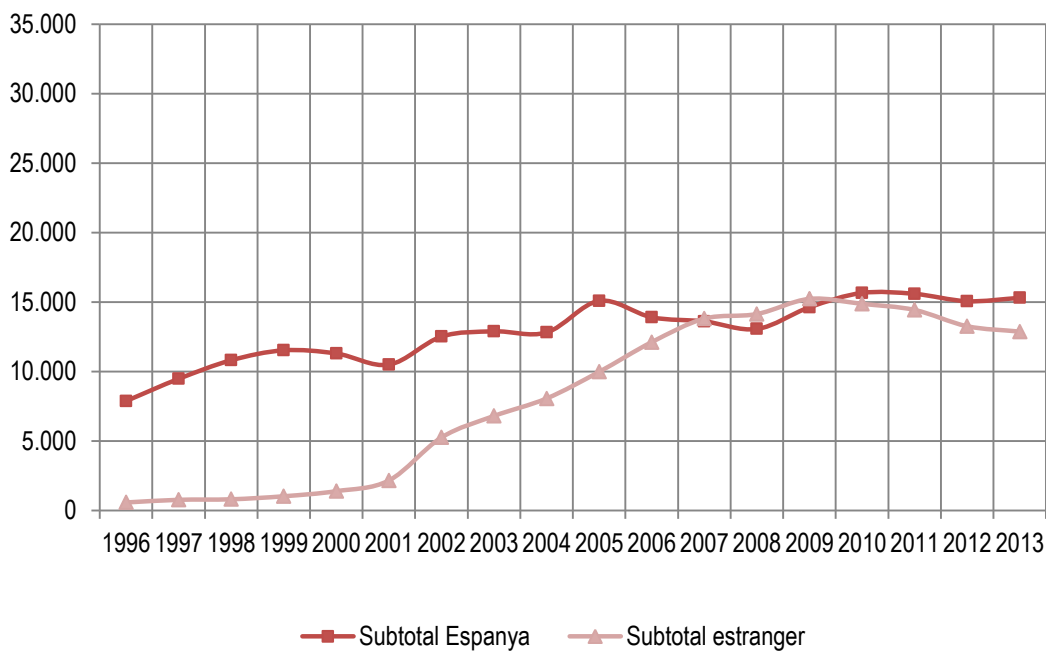
Com s'ha avançat, el saldo per migracions metropolitanes, que havia donat lloc a pèrdues significatives de població per a la ciutat de Barcelona des de la dècada dels anys vuitanta, s'ha moderat des de l'inici de la crisi. Així mateix, s'ha vist que aquesta moderació es deu no tan sols a un descens dels que marxen, procés que podria semblar lògic en el context actual de crisi, sinó també, a un lleuger increment de la població que arriba des de l'entorn metropolità, que tan sols en els darrers anys s'ha contingut. Tot plegat dóna peu a alguns interrogants: Quina incidència té la població estrangera en aquestes dinàmiques? Torna la població de Barcelona que havia marxat? En els paràgrafs que segueixen es miraran de respondre aquestes qüestions, tot recolzant-se en l'explotació de l'*Estadística de Variacions Residencials*, que diferencia el lloc de naixement de la població que ha canviat de municipi.

Les migracions residencials metropolitanes segons lloc de naixement

Els canvis residencials de la població nascuda a Espanya han estat la principal causa del procés de desconcentració de la població Barcelonina en el territori metropolità produït des de la dècada dels anys vuitanta. Ara bé, com s'ha vist, des de les darreries del segle XX fins l'esclat de la crisi econòmica l'any 2008 va arribar molta població estrangera que, lògicament també s'ha desplaçat pel territori metropolità.

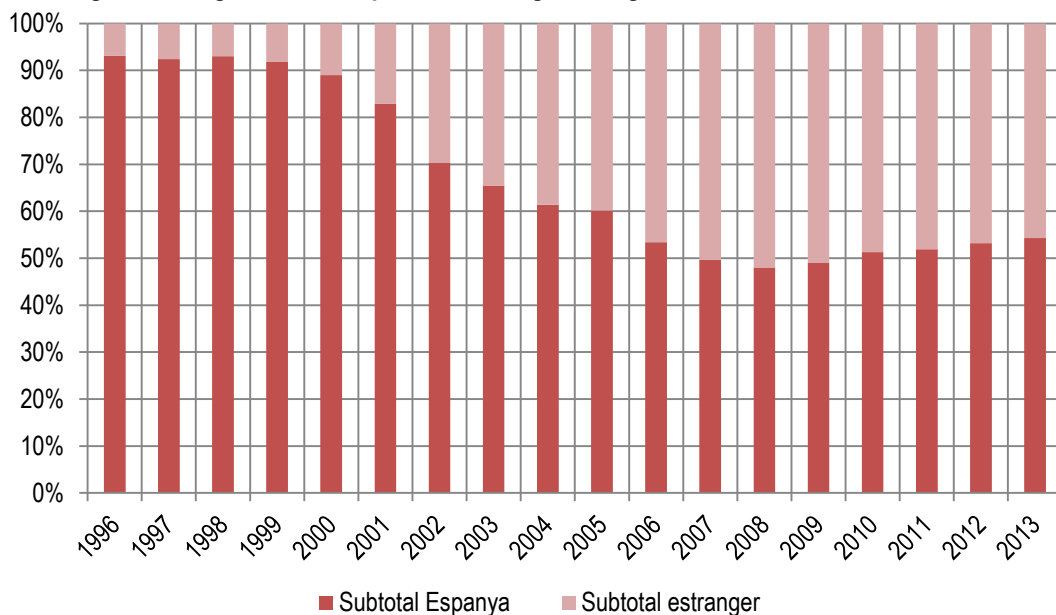
En efecte, l'any 1996, just abans que s'iniciés l'onada migratòria internacional, la població nascuda a l'estranger representava menys del 7% de les entrades a la ciutat de Barcelona provinents de l'entorn metropolità, i menys del 5% de les sortides (vegeu figura A.7.). En canvi, l'any 2007, després d'una dècada d'intenses migracions internacionals, la població nascuda a l'estranger ja representava la meitat de les entrades provinents de l'entorn metropolità (50,4%) i més del 45% de les sortides (45,7%). Aquest canvi percentual no vol dir que la població espanyola deixés de moure's, sinó que l'estrangera, un cop es va establitzar en la nova ciutat d'acollida, també va desenvolupar les seves estratègies residencials en molts casos canviant de municipi.

Figura A.7. Migracions metropolitanes. Immigració segons lloc de naixement. 1996-2013



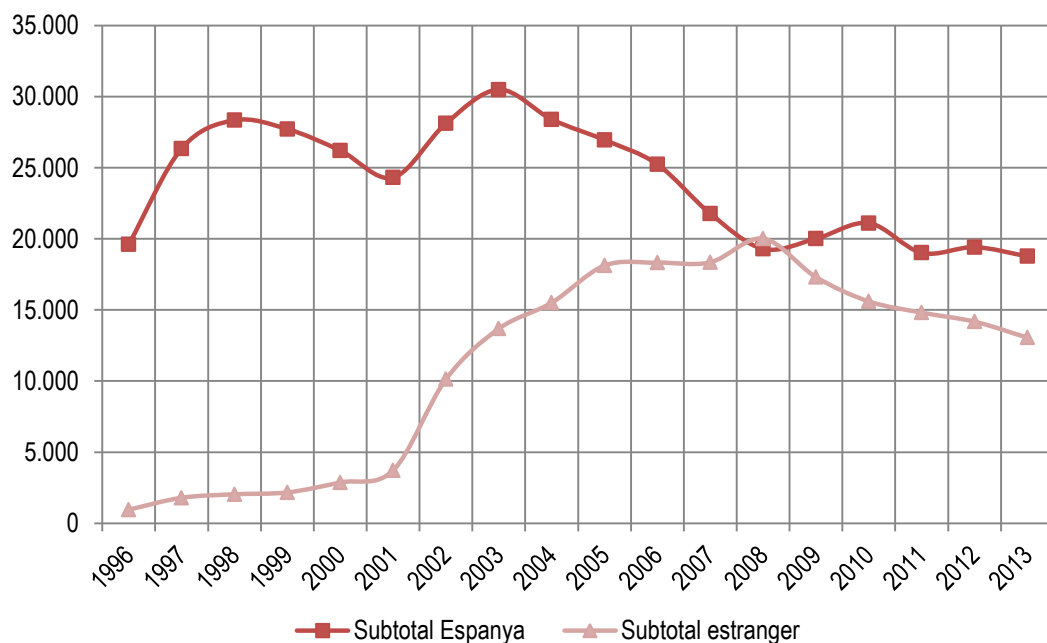
Font: Elaboració pròpia a partir de INE, padró municipal 1996, padró continu de població 1998-2013, Estadística de Variaciones Residenciales, 1996-2013 i Idescat, moviment natural de població, 1996-2012

Figura A.8. Migracions metropolitanes. Immigració segons lloc de naixement. 1996-2013



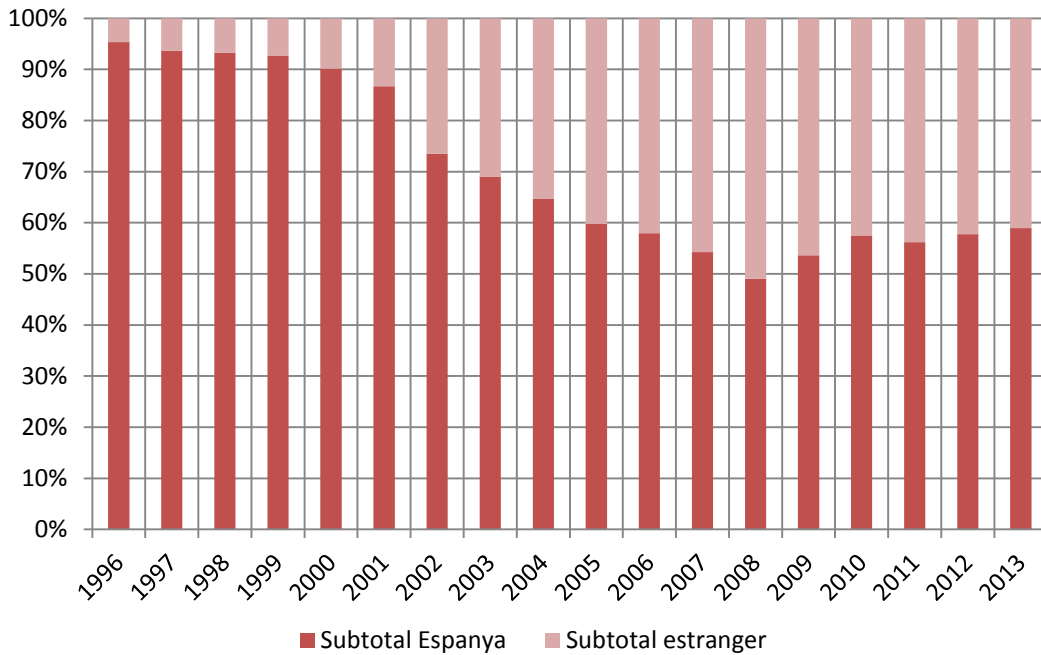
Font: Elaboració pròpia a partir de INE, padró municipal 1996, padró continu de població 1998-2013, Estadística de Variaciones Residenciales, 1996-2013 i Idescat, moviment natural de població, 1996-2012

Figura A.9. Migracions metropolitanes. Emigració segons lloc de naixement. 1996-2013



Font: Elaboració pròpia a partir de INE, padró municipal 1996, padró continu de població 1998-2013, Estadística de Variaciones Residenciales, 1996-2013 i Idescat, moviment natural de població, 1996-2012

Figura A.10. Migracions metropolitanes. Emigració segons lloc de naixement. 1996-2013



Font: Elaboració pròpia a partir de INE, padró municipal 1996, padró continu de població 1998-2013, Estadística de Variaciones Residenciales, 1996-2013 i Idescat, moviment natural de població, 1996-2012

De fet, si es mira en termes absoluts (vegeu figura A.7), les entrades a la ciutat de població nascuda a Espanya provinent de la resta de la regió metropolitana van créixer per passar de 7.882 l'any 1996 a 13.613 l'any 2007, i les sortides de 19.616 a 21.776 en aquest mateix període. Per la seva banda, les entrades de població estrangera van passar de 582 a 13.811, i les sortides de 957 a 18.347. En definitiva, entre els anys 1996 i 2007 les migracions metropolitanes amb origen o destinació la ciutat de Barcelona van créixer tant entre la població nascuda a Espanya, que va incrementar la seva propensió a moure's, com entre l'estrangera, que va augmentar de manera extraordinària el seu nombre d'efectius.

Des de l'esclat de la crisi, les migracions metropolitanes de la població nascuda a Espanya han tornat a agafar una mica més de protagonisme en detriment de les protagonitzades pels estrangers. Així, els nascuts a Espanya han passat de representar un 49,6% de la immigració l'any 2007 a un 54,3% l'any 2013 (i els estrangers han retrocedit del 50,4% a 45,7%), i d'un 54,3% de l'emigració a un 59%, entre aquests dos anys (els estrangers d'un 45,7% i un 41%) (vegeu figura A.8).

Aquest canvi de tendència es deu a la combinació de diferents dinàmiques. Per una banda, pel que fa a la immigració, s'aprecia, malgrat la crisi, un increment en termes absoluts de les entrades a la ciutat protagonitzades pels nascuts a Espanya. En concret, entre els anys 2007 i 2013 es va passar de 13.613 nous residents a 15.306. En canvi, les entrades dels estrangers que vivien a la resta de la regió metropolitana han disminuït per passar de 13.811 a 12.878. Per altra banda, l'emigració es redueix en termes absoluts tant entre els espanyols (de 21.776 a 18.773 sortides) com entre els estrangers (de 18.347 a 13.051 sortides), però molt més en aquests últims (figura A.9).

En conjunt, doncs, es pot concloure que la crisi, de moment, no ha reduït significativament les migracions metropolitanes protagonitzades per la població nascuda a Espanya, fins i tot, les entrades a la ciutat s'incrementen, com si es tractés d'una estratègia de resiliència. En canvi, sí que s'han reduït considerablement les protagonitzades per població estrangera. Segurament degut a la reducció d'efectius, propiciat per l'alentiment de la immigració internacional i el retorn d'una part dels que havien vingut. Però, també, per les majors dificultats per moure's en l'espai metropolità.

A.1.3. Estructura de la població

En les darreres dècades a la ciutat de Barcelona, i en general a Catalunya, s'ha produït un envelliment de la població. Aquest envelliment és degut a la combinació de dos processos: un increment de l'esperança de vida i un descens de la fecunditat. Des de començaments de segle XXI, degut a l'arriba de població estrangera l'estructura poblacional de la ciutat s'ha rejuenit lleugerament. En primer lloc, perquè els protagonistes d'aquestes migracions internacionals per motius de treball es troben en les edats joves-adultes. En segon lloc, perquè, precisament per trobar-se en aquestes franges d'edat, tenen fills o els han tingut durant aquests darrers anys. A més de les dinàmiques que s'acaben de descriure, en el cas de la ciutat de Barcelona, les migracions residencials metropolitanes incideixen de manera significativa en l'envelliment. En efecte, com es veurà més endavant, hi ha més població que surt de la ciutat a viure a l'entorn metropolità que no pas la que entra. Com que els canvis d'habitatge i de municipi es produeixen principalment en les edats joves-adultes (entre els 25 i els 44 anys), és a dir, el moment en que es tenen fills, les franges d'edats joves de la ciutat se'n ressenten.

Les piràmides de població que es mostren en la figura A.10 permeten visualitzar la incidència dels fenòmens demogràfics i socials que s'acaben d'avançar tot introduint, a més, l'efecte quantitatiu de cadascuna de les cohorts de població. La informació de les piràmides es complementa amb les taules A.2 i A.3, on es presenta l'evolució de dues generacions especialment nombroses i un impacte significatiu en el mercat de l'habitatge de Barcelona en les darreres dècades.

En la piràmide de l'any 1981 es poden apreciar dos grans grups de població que sobresurten. En primer lloc, el grup de joves entre 5 i 19 anys, el que es conegut com la generació del *baby boom*, nascuts entre els anys seixanta i la primera meitat dels setanta. Aquest grup estava format per 404.463 efectius (vegeu taules A.2 i A.3). En segon lloc, el grup de 45 a 59 anys, on s'hi troba tota aquella població que va arribar a la ciutat de Barcelona des de mitjans dels anys cinquanta fins a mitjans dels anys setanta, provinent principalment de les províncies del sud d'Espanya, en el que es coneix com la segona gran onada migratòria del segle XX a Catalunya. En conjunt, aquesta cohort formada per la població immigrada més la que ja hi residia estava formada l'any 1981 per 350.918 efectius (vegeu taules A.2 i A.3). Doncs bé, aquestes dues cohorts han tingut i tenen una incidència molt notable en l'evolució del mercat residencial de la ciutat de Barcelona.

Taula A.2. Població de dos cohorts de la ciutat de Barcelona segons lloc de naixement. 1981-2011

	1981	1991			2001			2011		
	Total	Total	Esp.	Estran.	Total	Esp.	Estran.	Total	Esp.	Estran.
	De 5 a 19 anys	De 15 a 29 anys			De 25 a 39 anys			De 35 a 49 anys		
Generació baby boom	404.463	379.458	369.311	10.147	358.205	303.627	54.578	380.850	268.796	112.054
	De 45 a 59 anys	De 55 a 69 anys			De 65 a 79 anys			De 75 a 89 anys		
Cohort migracions 1955-1975	350.918	309.860	-	-	245.153	-	-	168.692	-	-

Font: INE, *Cens de població 1981* i *Cens de població i habitatges, 1991, 2001, 2011*

Taula A.3. Variació de població de dos cohorts de la ciutat de Barcelona segons lloc de naixement. 1981-2011

	1981-1991	1991-2001			2001-2011		
	Total	Total	Espanya	Estranger	Total	Espanya	Estranger
	-25.005	-21.253	-65.684	44.431	22.645	-34.831	57.476
Generació baby boom	-6,2%	-5,6%	-17,8%	437,9%	6,3%	-11,5%	105,3%
	-41.058	-64.707	-	-	-76.461	-	-
Cohort migracions 1955-1975	-11,7%	-20,9%	-	-	-31,2%	-	-

Font: INE, *Cens de població 1981* i *Cens de població i habitatges, 1991, 2001, 2011*

Com es pot observar a la piràmide de l'any 1991 (vegeu figura A.11), les generacions del *baby boom* tenien ja entre 15 i 29 anys, és a dir, una part d'aquesta cohort tant nombrosa es va començar a situar en les edats d'emancipació⁵ el que, juntament amb altres factors econòmics, financers i polítics, principalment, estaria a la base de l'explosió de la demanda d'habitatge durant el darrer boom immobiliari (1997-2006)⁶. En només deu anys, però, aquesta cohort havia perdut 25.005 efectius, un 6,2%, degut principalment a que una part d'aquests efectius, bé en emancipar-se de manera autònoma bé seguint als seus pares, va sortir de la ciutat.

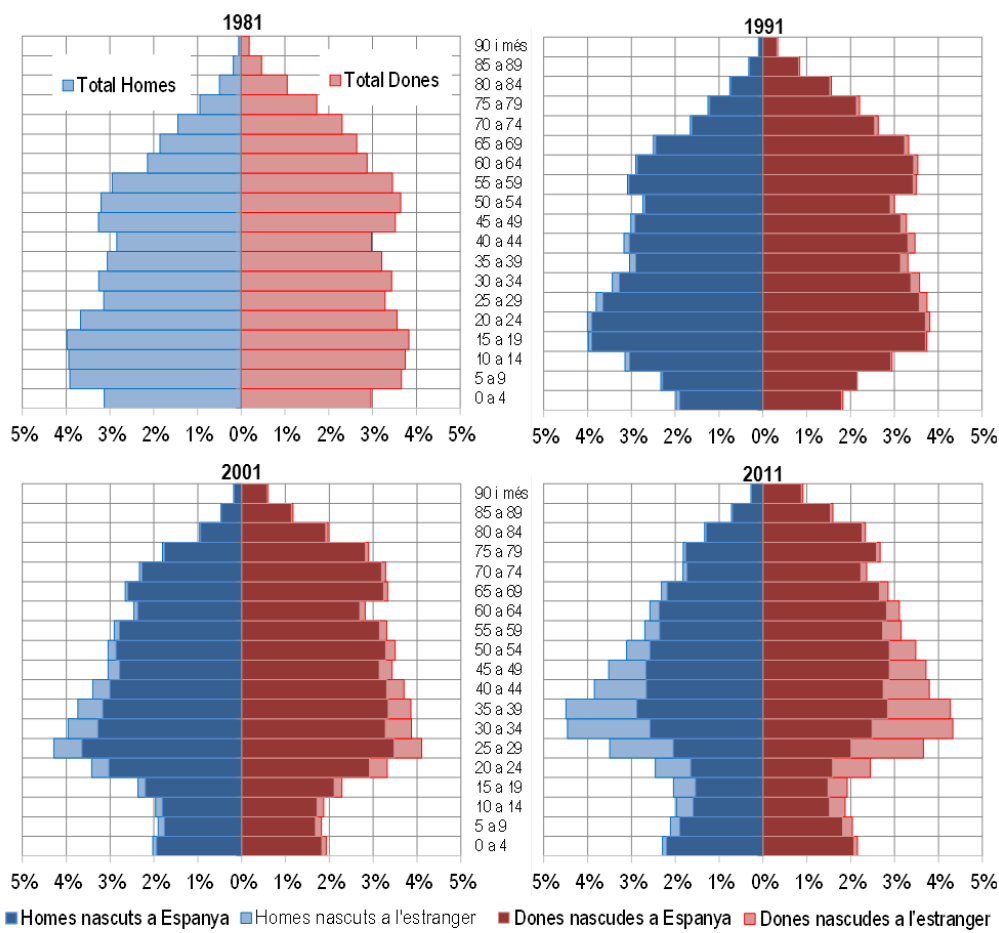
Per la seva banda, la cohort ampliada per la segona onada migratòria del segle XX, es situava l'any 1991 entre els 55 i els 69 anys, amb una pèrdua de tan sols 41.058 efectius, un 11,7%, signe de l'allargament de l'esperança de vida al que ens hem referit, i també de les poques migracions, bé de retorn als llocs d'origen, bé de canvi de municipi en l'entorn metropolità⁷ que es van produir en aquestes edats.

⁵ Segons dades de l'Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya entre els anys 1995 i 2006, aproximadament el 80% de la població es va emancipar entre els 23 i els 32 anys (Donat, 2014; Miralles & Donat, 2007b). Per a un major detall sobre les pautes d'emancipació dels joves podeu consultar, entre altres: (Casola & Miret, 2011; Miret, 2007; Vieira & Miret, 2010).

⁶ Per aprofundir en la incidència de la generació del *baby boom* sobre la demanda d'habitatge en el context del boom immobiliari 1997-2006 podeu consultar els treballs de Carles Donat: (Donat, 2012, 2014).

⁷ Per aprofundir en les pautes migratòries de la gent gran podeu consultar els treballs de Maria Dolores Puga: (Puga, 2004a, 2004b). Les pautes més relacionades amb la mobilitat residencial i el cicle de vida a la ciutat de Barcelona i a la regió metropolitana seran tractades més endavant. Igualment, es poden consultar els següents treballs: (Donat, Fajari, Barnada, Costa, & Costas, 2008; Donat, 2010; Miralles, Donat, & Barnada, 2007; Miralles & Donat, 2007a).

Figura A.11. Estructura per edats i sexe de la població de Barcelona. 1981, 1991, 2001, 2011



Font: INE, Cens de població 1981 i Cens de població i habitatges 1991, 2001, 2011

A la piràmide de l'any 2001, les generacions del *baby boom* tenien de 25 a 39 anys, és a dir, estaven ja plenament en les edats d'emancipació o bé en les edats adultes on la mobilitat residencial encara és molt elevada. A més, juntament amb l'increment de les necessitats d'habitatge d'aquestes generacions tant excepcionals, s'hi va afegir, com s'ha avançat, l'arribada de població estrangera. Malgrat que tant la població nascuda a Espanya com aquella nascuda a l'estranger es trobaven en les mateixes franges d'edat, les seves estratègies residencials no van ser del tot coincidents. En efecte, si es considera la població nascuda a Espanya que l'any 2001 vivia a Barcelona i tenia entre 25 i 39 es pot apreciar una pèrdua de 65.684 efectius en relació a la mateixa cohort deu anys abans, un 17,8%. Aquest assenyalat retrocés s'ha de relacionar amb el saldo negatiu per migracions residencials metropolitanes al que ens hem referit i que a la dècada dels noranta es va intensificar. Per la seva banda, la cohort de població nascuda a l'estranger va augmentar en 44.431 efectius, és a dir, es va més que quintuplicar. En conjunt, com a resultat d'aquestes dues tendències oposades, la cohort de 25 a 39 anys es va reduir en 21.253 efectius, un 5,6%.

Per la seva banda, l'any 2001 les cohorts on es troben els protagonistes de l'onada migratòria del període 1955-1975 ja tenien de 65 a 79 anys, és a dir, ja havien entrat a les edats de

jubilació i molts d'ells ja feia una dècada. Així, malgrat l'allargament en l'esperança de vida, la mortalitat més que no pas les migracions⁸, va començar a tenir més incidència. En concret es van perdre 64.707 efectius, un 20,9%. Cal destacar en aquest punt els efectes que aquestes dinàmiques demogràfiques tenen en el mercat residencial. En efecte, aquesta considerable pèrdua de població va donar lloc també a la desaparició de llars que, al seu torn, es va traduir en un potencial d'oferta d'habitatge en el mercat. En altres ciutats, aquesta oferta no seria especialment significativa, però en la ciutat de Barcelona, on el nivell de saturació del sòl per desenvolupar noves promocions és limitat i on, precisament, la població està especialment envellida, aquestes dinàmiques prenen molta força. Per tenir unes dades de referència: en el període 1991-2006, que coincideix en bona part amb el darrer boom immobiliari (1997-2006), es van finalitzar 55.000 habitatges a la ciutat de Barcelona mentre que van desaparèixer 130.000 llars per efecte de la mortalitat entre la gent gran. És a dir, aproximadament una ràtio d'1 a 2,5 (Donat, 2012).

A la piràmide de l'any 2011, la generació del *baby boom* ja té de 35 a 49 anys, és a dir en la seva gran majoria ja s'ha emancipat. Durant els deu anys anteriors les migracions metropolitanes s'havien fet més intenses, mentre que l'entrada població estrangera va augmentar el seu saldo positiu. D'aquesta manera, el nombre d'efectius nascuts a Espanya es va reduir en 34.831 residents, un 11,5%, mentre que el de població nascuda a l'estranger es va incrementar en 57.467 membres, és a dir, es va més que doblar.

Així mateix, en la piràmide de l'any 2011 s'aprecia com l'arribada de les generacions més buides post *baby boom*, les que tenen de 25 a 34 anys, es compensa amb població nascuda a l'estranger de tal manera que ambdós col·lectius pràcticament s'equiparen en aquestes franges d'edat. També cal notar que la base de la piràmide s'eixampla, degut principalment a l'aportació dels fills dels nouvinguts. En aquest cas, com que han nascut ja a Espanya no es comptabilitzen, és clar, com a nascuts a l'estranger.

Pel que fa a la cohort de les migracions del període 1955-1975, l'any 2011 ja té de 75 a 89 anys. Ha perdut, doncs, molts efectius per efecte de la mortalitat (76.461, un 31,2%) el que s'ha traduït, com s'acaba de veure, en una entrada potencial d'habitatge al mercat de segona mà molt significativa. En els propers anys, tot i que aquesta cohort té menys efectius, la mortalitat tindrà major impacte, de tal manera que el seu efecte sobre l'oferta es mantindria. En canvi, les generacions de gent gran que estan entrant, les que en el 2011 tenen entre 65 i 74 anys, van més buides el que reduiria l'efecte de la mortalitat sobre l'oferta d'habitatge, actuant, així, en sentit contrari⁹.

A.1.4. Les tipologies de la llar

Com és ben sabut, les tipologies de llar han experimentat canvis molt notables en les darreres dècades. Aquests canvis, comuns a la majoria de països desenvolupats, tenen la seva explicació

⁸ Vegeu nota 3.

⁹ El resultat global d'aquestes dinàmiques contraposades es veurà amb major deteniment en tractar les projeccions demogràfiques i de llars.

en un conjunt de dinàmiques socio-demogràfiques que es poden agrupar en dos grans blocs. El primer està format per aquelles transformacions que caracteritzen el que s'ha anomenat segona transició demogràfica (van de Kaa, 1987), i que es concreten en un descens de la fecunditat, en el retard de l'edat de matrimoni (o de la formació de llars on conviuen parelles) i en la tendència a l'augment de la cohabitació, de la fecunditat extramarital i de la dissolució d'unions (Arango, 2004, p. 77). Aquests canvis, que tenen una incidència molt remarcable en les edats joves-adultes i adultes, venien produint-se en els països del Nord-oest d'Europa des de la dècada dels anys seixanta però en Espanya, i en general en els països del Sud d'Europa, s'han produït més recentment, això sí, amb molta intensitat i celeritat (Lesthaeghe, 2010, p. 222; Pujadas & López, 2005, p. 411). El segon gran bloc de canvis sociodemogràfics està format per les transformacions que s'han produït en les edats més avançades. Així, l'increment de l'esperança de vida i l'augment de l'autonomia residencial s'han traslladat, lògicament, a un canvi en la composició de les llars.

Juntament amb aquests fenòmens de naturalesa sociodemogràfica comuns al conjunt de la societat catalana, en estudiar l'evolució de les tipologies de llar a la ciutat de Barcelona cal tenir present els efectes de les migracions residencials metropolitanes. En efecte, en bona mesura, els protagonistes d'aquestes migracions són parelles joves amb fills o que estan en edats de tenir-los que, com s'ha vist, marxen més que no pas entren a la ciutat. D'aquesta manera, les llars de parelles amb fills tenen un pes més reduït a Barcelona. En contraposició, la resta de llars tenen un pes més elevat, especialment aquelles més predominants entre la població adulta i la gent gran, és a dir, les llars de parella sense fills i també unipersonals¹⁰.

Els canvis en les formes de convivència

L'any 1991 l'indicador conjuntural de fecunditat prenia a la regió metropolitana de Barcelona un valor d'1,21 fills per dona, el qual es pot considerar allunyat dels 2,1 fills per dona que garantirien la reproducció natural d'una societat. La fecunditat encara va disminuir més i es va situar en 1,16 fills per dona l'any 1998, el punt més baix del període¹¹. Des d'aquell moment, la fecunditat es recuperà lleugerament, degut principalment a l'arribada de població estrangera en edats de tenir fills, de tal manera que l'any 2006 es va situar en 1,4 fills per dona. Amb tot, malgrat aquest repunt, l'indicador conjuntural de fecunditat va presentar durant la dècada dels anys noranta i encara en els primers anys del segle XXI uns nivells que es poden considerar baixos, sempre força allunyats del llindar de 2,1 fills per dona.

Des del punt de vista de les tipologies de llar, aquesta fecunditat tan baixa es va materialitzar en canvis en les unitats de convivència. Així, en primer lloc, a les llars que vivien amb fills, el nombre mitjà de membres es va reduir (hi havia menys fills). En segon lloc, el retard en l'edat mitjana en que es va tenir el primer fill (29,67 anys el 2001), va donar com a resultat que disminuïssin les llars de parelles amb fills entre la població jove-adulta. Per últim, i en part

¹⁰ Les migracions metropolitanes des de la perspectiva del tipus de llars que les protagonitzen han estat estudiades entre altres per Isabel Pujadas i Cristina López (2011; Pujadas & López, 2005).

¹¹ Font: Idescat. L'indicador conjuntural de fecunditat expressa el nombre de fills que tindria hipotèticament una dona al final de la seva vida reproductiva, si al llarg d'aquesta vida el seu comportament fos idèntic al que reflecteix la sèrie de taxes específiques de fecunditat per edat. S'expressa com a nombre mitjà de fills per dona.

degut a l'anterior, més dones no van tenir descendència. Juntament amb aquests fenòmens demogràfics, el perfil dels protagonistes de les migracions metropolitanes que s'acaba de veure, ha donat com a resultat un assenyalat descens de les llars de parella amb fills.

En efecte, tal i com es pot observar en les taules A.4 i A.5, des de l'any 1981 fins l'any 2011 les llars de parelles amb fills s'han reduït significativament a la ciutat de Barcelona tant en termes absoluts com relatius. En concret, s'ha passat de 285.460 llars (un 49,7%) a 190.645 (un 27,9%).

Per la seva banda, les llars de parelles sense fills, després de dues dècades de variacions moderades, durant el primer decenni del segle XXI han augmentat de manera molt notable en la ciutat de Barcelona. Malauradament, les dades del Cens de població del 2011 no ens permeten aprofundir en aquest fenomen. Les principals hipòtesis apuntarien que, degut al retard en l'edat de tenir fills, algunes dones formarien parelles fora de les edats més fèrtils. Però, sobretot, s'hauria de considerar l'increment d'aquestes llars en els col·lectius de població adulta avançada i per sobre dels seixanta-cinc anys¹².

Taula A.4. Llars segons tipologia. Barcelona. 1981-2011

	1981		1991		2001		2011	
Unipersonals	78.220	13,6%	104.466	18,1%	155.463	26,2%	198.055	29,0%
Sense nucli	30.913	5,4%	24.393	4,2%	32.913	5,5%	37.110	5,4%
Parelles sense fills	123.916	21,6%	121.481	21,0%	130.531	22,0%	166.475	24,3%
Parelles amb fills	285.460	49,7%	258.374	44,8%	200.350	33,7%	190.645	27,9%
Monoparentals	43.560	7,6%	58.400	10,1%	65.941	11,1%	77.680	11,4%
Múltiples	12.197	2,1%	10.079	1,7%	9.254	1,6%	14.120	2,1%
Total	574.266	100,0%	577.193	100,0%	594.452	100,0%	684.080	100,0%

Font: INE, *Cens de població 1981, 1991, 2001, 2011*

Taula A.5. Variació de les llars segons tipologia. Barcelona. 1981-2011

	1981-1991		1991-2001		2001-2011	
Unipersonals	26.246	33,6%	50.997	48,8%	42.592	27,4%
Sense nucli	-6.520	-21,1%	8.520	34,9%	4.197	12,8%
Parelles sense fills	-2.435	-2,0%	9.050	7,4%	35.944	27,5%
Parelles amb fills	-27.086	-9,5%	-58.024	-22,5%	-9.705	-4,8%
Monoparentals	14.840	34,1%	7.541	12,9%	11.739	17,8%
Múltiples	-2.118	-17,4%	-825	-8,2%	4.866	52,6%
Total	2.927	0,5%	17.259	3,0%	89.628	15,1%

Font: INE, *Cens de població 1981, 1991, 2001, 2011*

Un segon procés comprès en l'anomenada segona transició demogràfica té a veure amb el *retard en l'edat de matrimoni o en la formació de llars on es viu en parella*, i de manera més general amb una diversificació de les formes de convivència de la població. En part, l'increment de les llars de parelles sense fills, que s'acaba de veure, n'és una conseqüència. Així mateix, malgrat que la forma de viure predominant entre la població jove-adulta encara era en parella, al llarg dels anys noranta viure sol es va configurar com una opció residencial

¹² Vegeu, per exemple, l'estudi de l'evolució d'aquestes llars pel conjunt de Catalunya fet per Cristina López i publicat per la Fundació Bofill (2012).

que va augmentar de manera molt remarcable, i també durant els primers anys del segle XXI. Efectivament, com s'observa en les taules A.6 i A.7, entre els anys 1991 i 2011 el nombre de llars unipersonals encapçalades per joves de 25 a 45 anys va augmentar en 34.475 unitats un 58,2%). Tanmateix, com veurem més endavant, el creixement d'aquest tipus de llars es troba molt relacionat amb el procés d'envelliment de la població.

Taula A.6. Llars unipersonals per grups d'edat. Barcelona 1991-2011

	1991		2001		2011	
Menys de 45	24.753	23,8%	46.495	29,9%	59.228	29,9%
De 45 a 64	25.544	24,6%	33.429	21,5%	50.707	25,6%
De 65 i més	53.642	51,6%	75.539	48,6%	88.118	44,5%
Total	103.939	100,0%	155.463	100,0%	198.052	100,0%

Font: INE, Cens de població 1991, 2001, 2011

Taula A.7. Variació Llars unipersonals per grups d'edat. Barcelona. 1991-2011

	1991-2001		2001-2011		1991-2011	
Menys de 45	21.742	87,8%	12.733	27,4%	34.475	58,2%
De 45 a 64	7.885	30,9%	17.278	51,7%	25.163	49,6%
De 65 i més	21.897	40,8%	12.579	16,7%	34.476	39,1%
Total	51.524	49,6%	42.589	27,4%	94.113	47,5%

Font: INE, Cens de població 1991, 2001, 2011

Finalment, cal destacar la incidència d'un tercer fenomen de l'anomenada segona transició demogràfica en la transformació de les formes de convivència: les *ruptures familiars*. En efecte, l'increment de les ruptures familiars¹³ es va traduir, entre d'altres qüestions, en un augment molt assenyalat de les llars monoparentals, especialment de les encapçalades per dones¹⁴. Així, com s'ha pogut apreciar en la taules A.4 i A.5, de les 43.560 llars monoparentals que hi havia l'any 1991 (el 7,6% del total) es va passar a les 77.680 de l'any 2011 (l'11,4%), de les quals, en el 85% dels casos hi havia una dona al capdavant.

Juntament amb les dinàmiques pròpies de la segona transició demogràfica que s'acaben de veure, l'augment de l'esperança de vida i de l'autonomia residencial de la gent gran configuren un segon bloc de fenòmens demogràfics amb gran incidència sobre els canvis en les formes de convivència. D'entrada, aquests fenòmens han donat lloc a que el nombre de llars encapçalades per gent gran hagi augmentat significativament durant les darreres dècades, de tal manera que la influència dels col·lectius de població que es troben en la part superior de l'estructura per edats s'ha incrementat de manera molt notable.

Entre les principals conseqüències d'aquesta estructura de la població hi ha un increment de les llars de parella sense fills i de les llars unipersonals. En aquest darrer cas, com es pot veure en les taules 3 i 4, les llars unipersonals on viu gent gran han passat de 53.642 l'any 1991 a 88.118 en el 2011, un creixement de 34.476 unitats, és a dir, un 39,1%. D'aquesta manera,

¹³ Per tenir algunes dades de referència a la província de Barcelona les ruptures van passar de 15.242 l'any 1998 a 21.073 l'any 2006, quan va marcar el seu màxim. Des d'aleshores, segurament influenciat pel context de crisi, han anat retrocedint, i en el 2012 han estat 14.714.

¹⁴ Font: Idescat, a partir de INE, *Enquesta de nul·litats, separacions i divorcis*.

doncs, l'augment de les llars unipersonals a Barcelona guarda una estreta relació no només amb les pautes residencials de la població jove, com s'ha esmentat més amunt, sinó, sobretot, amb l'augment de l'esperança de vida de la població i de la seva autonomia residencial en les edats avançades, tal i com s'acaba de veure.

La reducció de la dimensió mitjana de les llars

La tendència a la reducció de la dimensió mitjana de les llars ve de lluny. En el cas de Catalunya té els seus antecedents moderns en el procés de nuclearització familiar iniciat tímidament a la dècada dels anys seixanta i que pren consistència als anys setanta i vuitanta (Garrido & Requena, 1997). Ara bé, a partir dels anys noranta aproximadament, els canvis en les formes de convivència van adquirir una nova intensitat relacionada amb els canvis que hem descrit més amunt. De fet, tal i com es pot deduir de les taules A.4 i A.5, les llars que més s'han incrementat han estat aquelles on hi ha menys membres, és a dir, les unipersonals, les de parelles sense fills i les monoparentals. I encara dins de les llars de parelles amb fills, la tendència es que cada cop hagi menys fills.

D'aquesta manera entre els anys 1981 i 2011, l'ocupació mitjana de les llars s'ha reduït de 3,1 a 2,34 membres, és a dir, ha disminuït en un 23,3%. Aquest descens ha estat especialment intens durant la dècada dels noranta (caiguda de l'ocupació mitjana de l'11,9%), mentre que durant la primera dècada del segle XXI ha estat més moderat (descens del 6,8%). Tanmateix, s'ha de tenir en compte que la tendència a la disminució de la dimensió mitjana s'ha donat en un context d'intensa arribada de població estrangera que, de mitjana, viu en llars amb més membres.

Taula A.8. Població, llars i ocupació mitjana de les llars. Barcelona 1981-2011

	1981	1991	2001	2011
Població	1.752.627	1.643.542	1.503.884	1.611.013
Llars	574.266	577.193	594.452	684.080
Ocupació mitjana	3,1	2,8	2,51	2,34

Font: INE, *Cens de població 1981, 1991, 2001, 2011*

Taula A.9. Evolució de la població, les llars i l'ocupació mitjana de les llars. Barcelona 1981-2011

	1981-1991		1991-2001		2001-2011		1981-2011	
Població	-109.085	-6,2%	-139.658	-8,5%	107.129	7,1%	-141.614	-8,1%
Llars	2.927	0,5%	17.259	3,0%	89.628	15,1%	109.814	19,1%
Ocupació mitjana	-0,2	-6,7%	-0,3	-11,9%	-0,2	-6,8%	-0,7	-23,3%

Font: INE, *Cens de població 1981, 1991, 2001, 2011*

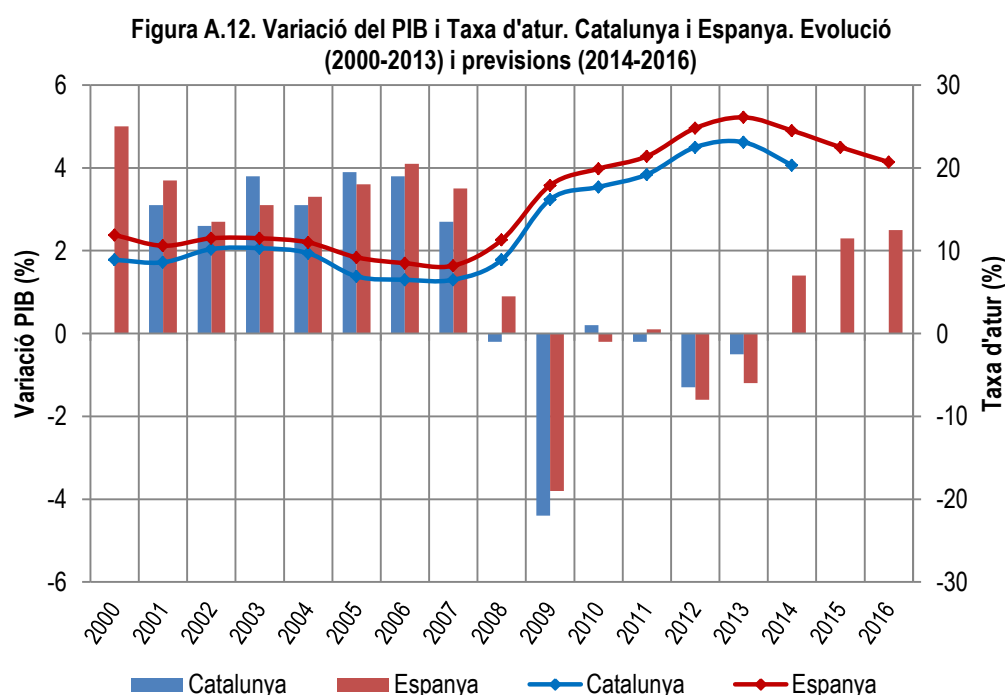
En conseqüència, degut als canvis en les formes de convivència, durant les últimes dècades les llars sempre han crescut a un ritme més elevat que la població, tant en contextos de pèrdua de població de la ciutat com en d'altres de creixement. En efecte, en la dècada dels anys vuitanta mentre la ciutat perdia 109.085 residents guanyava, en canvi, 2.927 llars. Una xifra moderada, és ben cert, però positiva. Als anys noranta, malgrat que encara es va perdre més població (139.658 residents, un descens del 8,5%), les llars van créixer tant en termes absoluts com

relatius (17.259 llars més, un increment del 3%). Finalment, en la primera dècada del segle XXI, quan s'ha recuperat el creixement demogràfic i la població de la ciutat s'ha incrementat en 107.129 residents (un 7,1%), les llars encara han augmentat de manera més intensa en un 15,1%.

En resum, el descens del nombre de fills, la diversificació dels tipus de llars entre la població jove-adulta, l'augment de les ruptures familiars, l'increment de l'esperança de vida i de l'autonomia residencial de la gent gran, en definitiva, el conjunt de canvis en les formes de convivència que s'han succeït en les darreres dècades, han donat com a resultat, a més d'una diversificació de les necessitats residencials en termes qualitius, un increment de les necessitats també en termes quantitius, ja que les llars sempre han crescut més ràpid que la població.

2. L'evolució econòmica i del mercat de treball

L'esclat de la crisi financera internacional l'estiu del 2007 ha marcat un abans i un després en l'evolució de l'economia espanyola en general i de la catalana en particular. Les enormes restriccions de crèdit a nivell mundial que van seguir la crisi de les hipoteques *sub-prime* dels Estats Units han tingut un impacte especialment considerable en aquells països, com Espanya, amb una major dependència del finançament extern i amb uns nivells elevats d'endeutament privat. De fet, l'intens creixement econòmic de la dècada anterior, que no casualment va coincidir amb la darrera bombolla immobiliària (1997-2006), es va fonamentar en bona part en l'arribada d'ingents quantitats de finançament dels països del Nord d'Europa invertides en el sector de la construcció¹⁵.



Font : Idescat, Eurostat i Comissió Europea, previsions hivern 2015

En efecte, tal i com es pot veure en la figura A.12, l'economia espanyola i catalana va passar de créixer amb un ritmes anuals superiors al 3% durant pràcticament tot el període 2000-2007 a entrar en una profunda doble recessió. Així, l'any 2008 el PIB català ja va decreïxer un 0,2%, i el 2009 un 4,4%; entre els anys 2010 i 2011, pràcticament no va haver variacions en el creixement del PIB (0,2% i -0,2%, respectivament); mentre que en els anys 2012 i 2013 el PIB ha tornat a caure de manera notable (-1,3% i -0,5%), i això tenint en compte els retrocessos del PIB en els anys precedents. Una de les conseqüències més notòries d'aquesta "doble recessió" ha estat l'intens increment de l'atur. Com es pot veure en la figura A.12., la taxa d'atur, després de situar-se en nivells històricament baixos l'any 2007 (el 6,5% a Catalunya i el 8,2% a Espanya), es va incrementar de manera molt notable per arribar a fregar els seus màxims de

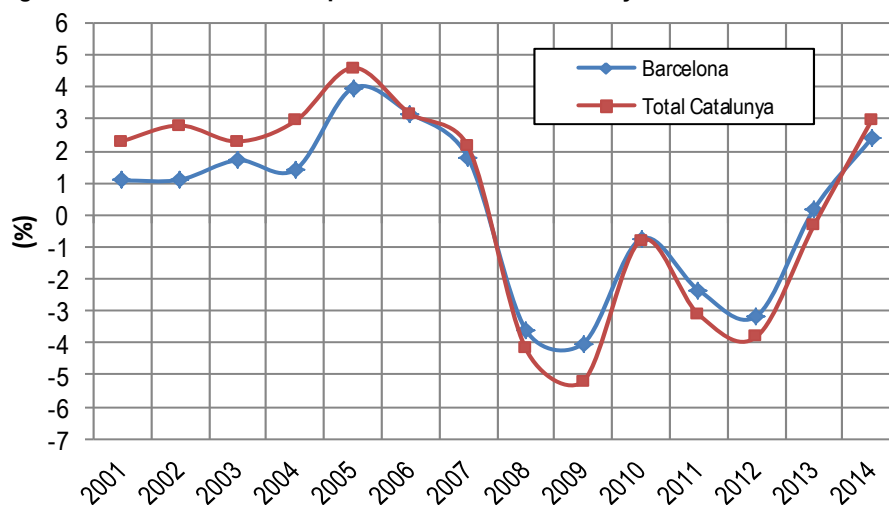
¹⁵ L'estudi de la relació entre cicles econòmics i immobiliaris a Espanya, així com els seus efectes en la renda de la població han estat estudiats pel José Manuel Naredo. Es pot consultar, per exemple: (Naredo, Carpintero, & Marcos, 2005, 2008; Naredo, 1996). Per altra banda, per aprofundir en el cicle del finançament de la darrera bombolla immobiliària en Espanya podeu consultar, entre altres, el treball de Ricardo Vergés (Vergés, 2011).

les darreres dècades l'any 2013 (el 23,1% a Catalunya i el 26,1% a Espanya). L'any 2014, amb l'inici de les millores en termes de PIB, la taxa d'atur s'ha reduït lleugerament (20,3% a Catalunya i 24,5% a Espanya). Tanmateix, encara reflecteixen un nivells molt elevats.

Les previsions de la Comissió Europea per Espanya avancen un creixement del PIB en l'any 2014 de l'1,4% i estimen avanços importants pel 2015 i 2016 (2,3% i 2,5%, respectivament). Malauradament, aquestes millores no permetrien, segon les previsions, que la taxa d'atur baixés a Espanya abans del 2016 del 20%, la qual cosa allargarà, com a mínim durant alguns anys més les enormes dificultats econòmiques de moltes llars i, segurament, continuarà actuant com un dels principals frens de la demanda d'habitatge, sobretot en el mercat de compravenda. Així mateix, com es tractarà en el següent epígraf, l'evolució dels ritmes de creació d'ocupació seran un dels principals aspectes que incidiran en l'evolució dels saldos migratoris amb l'estranger i en conseqüència en les necessitats d'habitatge.

En aquest context, com sovint s'ha remarcat, les grans àrees urbanes, i en concret la ciutat de Barcelona, presenten unes característiques econòmiques particulars, amb un menor pes del sector de la construcció i, en canvi, amb un assenyalat creixement del turisme, abans i després de la crisi¹⁶. D'aquesta manera l'evolució del mercat de treball barceloní ha estat lleugerament més moderat que, per exemple, el del conjunt de Catalunya, tant en els moments de creixement com en els de crisi econòmica.

Figura A.13. Variació de l'ocupació. Barcelona i Catalunya. 2000-2014. Percentatge



Font: Departament de Treball, a partir de l'Afiliació a la Seguretat Social a 31 de desembre

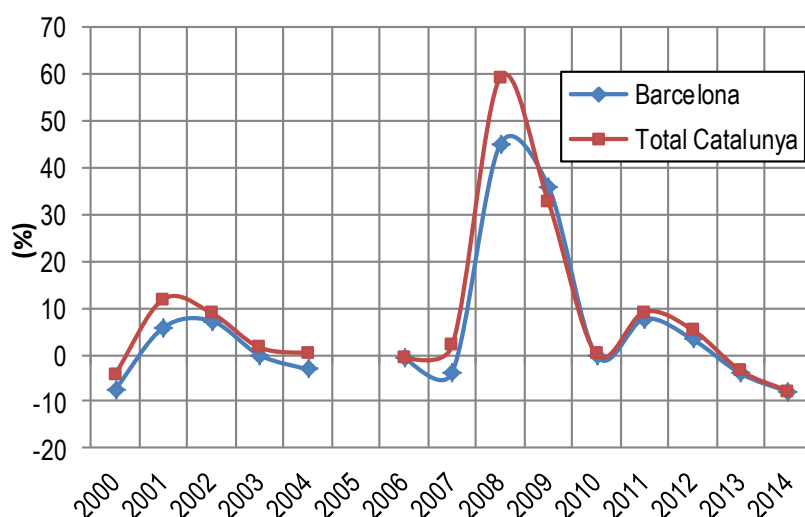
En efecte, com s'observa en la figura A.13, a Catalunya durant els anys 2001, 2002, 2003 i 2004 l'ocupació va créixer a un ritme molt superior al 2%, mentre que a la ciutat de Barcelona ho feia tot just per sobre de l'1%. I encara en l'any 2005, quan els afiliats a la seguretat social s'incrementaven a Catalunya un 4,6%, a Barcelona ho feien un 4% respectivament. En canvi, ja

¹⁶ Per a un major detall de l'evolució de l'economia barcelonina en el context metropolità podeu consultar les publicacions i treballs de l'equip de Barcelona Economia (Barcelona Economia, 2011, 2012, 2014; Calvo, Güell, & Salabert, 2007).

entrada la crisi, l'any 2008 i el 2009 el descens dels ocupats a Catalunya va ser més intens, amb pèrdues del 4,2% i del 5,2%, mentre que a la ciutat eren del 3,6% i del 4%. I el mateix va succeir en els anys 2011 i 2012, quan a Catalunya els afiliats van disminuir en un 3,1% i un 3,8% i a Barcelona en un 2,4% i 3,2%.

Si s'atén a les xifres d'atur registrat les tendències també son menys abruptes en la ciutat de Barcelona que en el conjunt de Catalunya (vegeu figura A.14). Així, per exemple, l'any 2001 l'atur, que cal recordar es situava en mínims històrics en un context d'elevada ocupació, augmentava un 11,9% a Catalunya i tan sols un 5,8% a Barcelona. L'any 2008, l'any de major impacte de la crisi en el mercat de treball, l'atur registrat va augmentar un 59,2% a Catalunya i, en canvi, a Barcelona un 45%.

Figura A.14. Variació de l'atur registrat. Barcelona i Catalunya. 2000-2014



Font: Departament de Treball, a partir de l'atur registrat a 31 de desembre

Tanmateix, malgrat que l'impacte de la crisi ha estat lleugerament més moderat a la ciutat de Barcelona en termes d'atur i d'ocupació, és ben evident que l'evolució del mercat de treball ha estat força negatiu. Una de les principals conseqüències es pot constatar en l'evolució de la renda familiar. En efecte, segons dades presentades per l'equip de Barcelona Economia la Renda familiar bruta disponible mitjana de les llars de Barcelona va passar de 19.800 €/per càpita l'any 2008 a 18.800€/per càpita l'any 2013, el que suposa un retrocés del 5% en termes nominals. Aquest descens de la renda familiar, generalitzat a Catalunya i al conjunt de l'Estat, s'ha vist, a més, acompanyat d'un increment de les desigualtats entre els estrats socio-econòmics amb més recursos i els que en tenen menys. Així mateix, des d'un punt de vista territorial la separació dels grups socials al territori es consolida any rere any en la ciutat de Barcelona i en el conjunt de la regió metropolitana de Barcelona¹⁷.

¹⁷ Per aprofundir en les desigualtats en la distribució de la renda i en general en els efectes de la crisi econòmica sobre la renda i el mercat de treball, a més dels treballs de Barcelona Economia podeu consultar: (Galleto, Fíguls, & Aguilera, 2014; Nel·lo & Donat, 2014; Sarasa, 2014). Pel que fa a les qüestions relatives a la segregació urbana en funció de la renda podeu consultar, juntament amb els estudis imprescindibles de Barcelona Economia, els següents treballs: (Donat, Nel·lo, & Jiménez, 2014; Lozares, López, & Flores, 2003; Madariaga, Martori, & Oller, 2012; Martori, 2007).

En definitiva, doncs, a partir de l'any següent de l'esclat de la crisi financera l'estiu del 2007 l'evolució de l'economia ha estat eminentment negativa. En efecte, el descens del PIB s'ha vist acompanyat d'un deteriorament del mercat de treball que al seu torn s'ha traslladat a un assenyalat retrocés de la renda familiar mitjana i per tant de la capacitat de consum de les llars, tot plegat en un context d'increment de les desigualtats, el que reverteix en un impacte encara major sobre els col·lectius amb menys recursos. Lògicament, aquesta evolució ha tingut conseqüències notables en el sistema residencial, principalment en dos grans aspectes. En primer lloc, des del punt de vista del mercat de l'habitatge, ja que la demanda no només s'ha reduït en termes quantitius sinó que, a més, s'ha reorientat massivament cap al sector del lloguer. Aquest aspecte es tornarà a reprendre en el bloc C, quan es s'analitzarà, precisament el mercat de l'habitatge. En segon lloc, des del punt de vista de les necessitats d'habitatge, als efectes socials de la crisi econòmica que s'acaben d'apuntar s'han d'afegir altres de naturalesa més demogràfica. En concret, la forta reducció de les migracions internacionals que, fins i tot, en els darrers anys mostren un saldo negatiu. A partir de l'any 2014 s'esperen creixements positius de l'economia espanyola i catalana que, segons les previsions de la Comissió Europea que s'han pres com a referència, tindrien continuïtat durant els dos següents anys. Malauradament, com s'ha avançat, no s'espera, però, que aquesta millora faci reduir l'atur per sota del 20% a Espanya, de tal manera que els grups socials més desfavorits tindran dificultats per millorar la seva situació econòmica i els saldos migratoris amb l'estranger continuaran essent negatius.

3. Projeccions de població i llars¹⁸

En l'evolució del nombre i de les característiques de les llars intervenen processos complexos on s'interrelacionen factors demogràfics, com el creixement i els canvis en la piràmide de població, amb d'altres d'índole cultural, social, i econòmica que determinen els processos de formació i dissolució de les llars, com l'emancipació dels joves, la ruptura de parelles, o l'autonomia residencial de la gent gran... La previsió de la seva evolució esdevé clau per la planificació urbanística i per l'estimació de les necessitats i la demanda d'habitatge. Si bé la multiplicitat de factors que intervenen eleva el grau d'incertesa sobre el futur, els resultats de les projeccions són una eina útil que permet: a) oferir un marc de referència pels diferents gestors públics i privats; b) acotar, dels futurs possibles, els més previsibles a la llum de les tendències recents; i, c) analitzar l'efecte d'alguns dels determinants de la demanda futura d'habitatge. A continuació es presenten una sèrie d'escenaris d'evolució de les llars al període 2014-2032 per a la ciutat de Barcelona.

L'informe s'estructura en dos grans apartats: un sobre l'evolució futura de la població i un altre sobre l'estimació del nombre de llars. En el primer apartat es formulen tres escenaris demogràfics de la població de Barcelona prenent com a marc de referència les hipòtesis de l'IDESCAT sobre el comportament futur dels fenòmens demogràfics a Catalunya i a la pròpia ciutat de Barcelona. Més que en la grandària de la població, el focus d'atenció es centra en les profundes transformacions que es produiran en la seva estructura per edats, ja que aquestes seran determinants en l'evolució del nombre de llars. En el segon apartat, a partir d'una sèrie d'hipòtesis sobre les proporcions de persones principals i dels resultats dels escenaris demogràfics s'elaboren diferents estimacions de l'evolució futura de les llars. Per a cada estimació, a més del nombre de llars en funció de l'edat de la persona de referència, es quantifica el paper que juga la dinàmica demogràfica i els factors relacionats amb la formació i la dissolució de les llars. Per un costat, la variació anual del nombre de llars es descompon en tres elements: a) la demanda interna, és a dir la relacionada amb les transformacions en l'estructura per edats de la població ja resident al municipi; b) la demanda externa, la resultant dels processos migratoris; i, c) la demanda afegida, l'originada pels canvis en la propensió dels individus a formar i/o mantenir una llar. Per un altre, es quantifica per a cada quinquenni els fluxos de creació i dissolució de llars comparant l'evolució del seu nombre segons la cohort de pertinença de la persona de referència.

A.3.1 La projecció de població

La projecció de la població de Barcelona s'ha realitzat mitjançant el mètode clàssic dels components. Aquest mètode considera el creixement o decreixement d'una població en funció dels fenòmens demogràfics que determinen la seva evolució futura i de la interrelació que es produeix entre ells i les estructures demogràfiques. Degut a l'actual context d'incertesa

¹⁸ Aquest apartat ha estat elaborat pel Centre d'Estudis Demogràfics excepte el darrer epígraf "La dinàmica de creació de llars i el buidatge d'habitatges en el model de cobertura de les necessitats d'habitatge" on s'analitzen els resultats obtinguts i es contrasten amb les dinàmiques econòmiques i amb la realitat física del municipi de Barcelona. L'autor vol agrair especialment la dedicació d'Amand Blanes en la seva realització.

econòmica i de canvi en les pautes demogràfiques, especialment de les migratòries, s'ha optat per construir tres escenaris de futur, tal com fa l'IDESCAT en les seves projeccions per a Catalunya.

Les hipòtesis i els escenaris demogràfics

Les projeccions de població s'han realitzat prenent com a punt de referència les hipòtesis sobre el comportament futur dels fenòmens demogràfics formulades per l'IDESCAT en la vigent projecció de població de Catalunya¹⁹. En aquestes projeccions, l'organisme estadístic elabora tres escenaris de futur que pretenen reflectir possibles impactes de l'actual context de crisi econòmica sobre la dinàmica demogràfica i, en especial, sobre els fluxos migratoris. En síntesis, i per al conjunt de Catalunya, aquests escenaris es basen en les següents dinàmiques:

- *Escenari central o mitjà*. En aquest escenari es mantenen fins al 2017 saldos migratoris negatius, però cada cop de menor magnitud, per recuperar-se saldos positius de 30 mil persones/any a partir de 2022. En la mortalitat es planteja una evolució tendencial de les millores de supervivència, en funció de les tendències més recents, i en la fecunditat una davallada a curt termini, fins a 1,31 fills per dona, i una posterior represa a 1,53 fills per dona.
- *Escenari baix*. Aquest escenari planteja que l'impacte de la crisi sobre les migracions seria més acusat amb un saldo migratori més negatiu en el curt termini, amb pèrdues per migracions fins l'any 2020, i una menor recuperació posterior, amb saldos positius de 10 mil persones/any a partir de 2025. A més, la davallada de la fecunditat és més accentuada i la posterior recuperació menor que en el escenari central, amb 1,35 fills per dona a llarg termini, al temps que els avenços en la longevitat són menys significatius.
- *Escenari alt*. Aquest escenari pressuposa que l'efecte de la crisi sobre la dinàmica demogràfica serà menor amb uns saldos migratoris menys negatius i més acotats en el temps, només fins l'any 2015, i amb una major recuperació de saldos positius, fins a un nivell de base de 50 mil persones/any a partir de 2024. Al mateix temps, la recuperació de la fecunditat serà més significativa, fins 1,71 fills per dona, i els guanys en longevitat també seran més intensos.

Per a la projecció territorial, a més de les grans tendències demogràfiques del conjunt de Catalunya, l'IDESCAT formula hipòtesis sobre el comportament futur del moviment migratori intern. El supòsit general és que, d'acord amb les tendències més recents, el procés de redistribució o difusió territorial de la població s'alentirà, el que es traduirà en una reducció de la mobilitat interna, més intensa en la ciutat de Barcelona i en els altres municipis de la comarca del Barcelonès, i la consegüent moderació dels saldos migratoris negatius d'aquests territoris respecte de la resta de les comarques. Aquesta hipòtesis de contracció de la mobilitat interna s'aplica als escenaris baix i mitjà de població, mentre que per l'escenari alt es considera

¹⁹ IDESCAT (2014) *Projeccions de població. Principals resultats. 2013-2051*. Col·lecció: Estadística demogràfica (<http://www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/catalog/pdfdocs/pp2013-2051pr.pdf>)

que a mig termini, a partir de l'any 2020, es produirà una represa del procés de difusió de la població en el territori degut a un context de major dinamisme demogràfic i de represa dels fluxos migratoris externs.

La projecció de la ciutat de Barcelona parteix de les hipòtesis i dels escenaris construïts per aquest municipi en les projeccions territorials de l'IDESCAT. No obstant, s'han realitzat una sèrie d'ajustos i/o ampliacions:

- La projecció IDESCAT pren com a població de partida l'estimació postcensal de la ciutat de Barcelona a 1 de gener de 2013. En l'actualitat ja es disposa de la xifra estimada a 1 de gener de 2014 que es l'emprada en aquesta projecció com a punt de partida. La població estimada a principis de 2014 és de 1.585.212 habitants, una xifra que se situa entre la projectada en l'escenari mitjà (1.582.990) i l'alt (1.589.181) de les projeccions IDESCAT per aquesta data.
- La projecció territorial de l'IDESCAT abasta el període 2013-2026, per a projectar la resta d'anys, els del període 2026-2032, s'han perllongat les tendències previstes per al període anterior i les hipòtesis formulades per aquests anys per al conjunt de Catalunya.
- Per tal de constatar l'impacte de les migracions en els resultats de les projeccions s'ha elaborat un escenari de caire instrumental consistent en projectar la població de Barcelona amb les hipòtesis de mortalitat i fecunditat de l'escenari central sota el supòsit d'absència de migracions.

Taula A.10. Hipòtesis demogràfiques dels escenaris de població de Barcelona

	Esc baix	Esc central	Esc alt	Esc no mig
Mortalitat (2031)				
Esperança vida en néixer homes	82,2	83,5	84,7	83,5
Esperança vida en néixer dones	87,4	88,5	89,5	88,5
Fecunditat (2031)				
Nombre mitjà de fills per dona	1,17	1,34	1,48	1,34
Migracions (mitjana anual)				
Saldo migratori 2014-17	-13.483	-2.217	6.617	0
Saldo migratori 2018-24	1.121	10.136	10.943	0
Saldo migratori 2024-31	4.480	10.114	5.458	0

Font: CED

Els principals paràmetres demogràfics emprats per a la projecció de la població de la ciutat de Barcelona es resumeixen en la taula A.10, així com la seva combinatòria per a la construcció dels diferents escenaris. En relació a la mortalitat, s'apliquen les taxes de mortalitat projectades per a Catalunya, ja que l'IDESCAT considera que els diferencials espacials en els riscos de morir no són prou significatius en termes dels resultats d'una projecció i, per tant, no formula hipòtesis diferenciades a nivell territorial. Respecte de la fecunditat, es considera que es mantindran relativament constants els diferencials territorials observats al darrers anys, obtenint-se les taxes de fecunditat de la ciutat de Barcelona a partir de les projectades per a

Catalunya i del diferencial de partida entre ambdós àmbits. Això explica que el nombre mitjà de fills previst per a les dones residents a la ciutat de Barcelona sigui inferior al projectat per a Catalunya amb un ventall que a l'any 2031 oscil·la entre els 1,17 fills per dona de l'escenari baix i els 1,48 de l'escenari alt.

En relació a les migracions, sintetitzades a partir del saldo migratori, es constata la diferència de magnitud i de signe entre escenaris, i dintre de cadascun d'ells entre els diferents períodes. En l'escenari central o de referència el saldo entre immigrants i emigrants del període 2014-17 esdevé lleugerament negatiu, per reprendre valors positius, d'unes 10 mil persones cada any, a partir de finals d'aquella dècada. En contraposició, en l'escenari baix el saldo migratori és clarament negatiu en el curt període i la posterior recuperació revesteix una menor intensitat, degut al menor flux d'immigració a Catalunya procedent de l'estranger i als saldos migratoris negatius amb la resta de l'Estat previstos per l'IDESCAT en aquest escenari. Finalment, l'escenari alt presenta uns trets força específics en relació a les migracions del municipi de Barcelona, ja que es preveu un saldo sempre positiu però amb una tendència a la seva reducció a mig termini, de tal manera que l'aportació de població per migracions és inferior a la prevista en l'escenari central a partir de l'any 2020. La raó és que en aquest escenari l'IDESCAT, en contraposició als altres dos, planteja que a mig termini es produirà una represa del procés de difusió de la població del nucli central metropolità a la resta de comarques.

Escenaris demogràfics de futur 2014-2032

L'evolució futura de la població de Barcelona, segons l'escenari mitjà o de referència, es caracteritza per una lleugera davallada dels seus residents a curt termini, fins uns mínims d'1,56 milions en el bienni 2017-18, per iniciar posteriorment una tendència de creixement, que desemboca en una xifra propera als 1,66 milions en 2032 (Taula A.11 i Figura A.15). Per al període 2014-2032 equival a un guany d'uns 72 mil habitants, superant lleugerament al final del període la població registrada als darrers anys de la primera dècada d'aquest segle. Aquest increment de la població es produiria en un context caracteritzat per un creixement natural de signe negatiu i, per tant, seria degut a la represa de saldos migratoris positius en el mig termini (vegeu Figura A.16 i A.17).

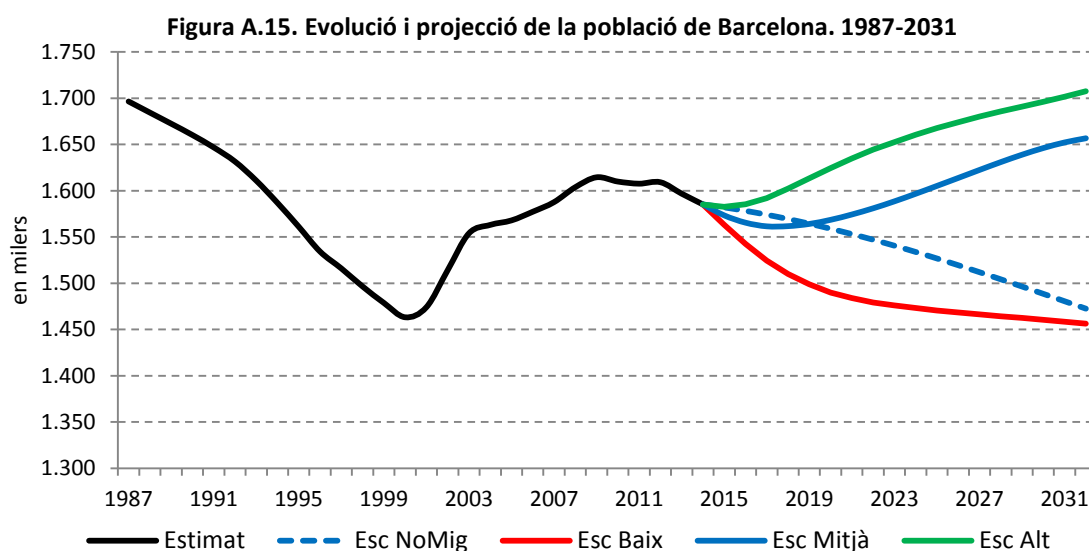
Taula A.11. Projecció de la població de Barcelona. 2021 i 2032

Escenari	Població (en milers)			Variació absoluta (en milers)			Variació relativa		
	2014	2021	2032	2014-21	2021-32	2014-32	2014-21	2021-32	2014-32
Baix	1.585,2	1.483,9	1.456,3	-101,4	-27,6	-128,9	-6,4%	-1,9%	-8,1%
Mitjà	1.585,2	1.574,3	1.656,7	-10,9	82,4	71,5	-0,7%	5,2%	4,5%
Alt	1.585,2	1.634,8	1.707,7	49,6	72,9	122,5	3,1%	4,5%	7,7%

Font: CED

En un context de menor recuperació de la fecunditat, de saldos migratoris més negatius a curt termini i d'una menor recuperació de saldos positius a mig termini, tal com es planteja en l'escenari baix, l'evolució de la població es caracteritzaria per una sostinguda davallada, fins

1,46 milions en 2032; és a dir, retornar a una xifra similar als mínims enregistrats a finals del segle passat. La població de Barcelona, segons aquest escenari, perdria gairebé 129 mil habitants, dels quals 114 mil pel component natural i 14 mil per moviment migratori. En contrapartida, l'escenari alt postula un context de major recuperació i creixement demogràfic ja a curt termini, superant-se al final del període els 1,7 milions de residents a Barcelona, el que representa una xifra similar a la de mitjans dels anys vuitanta del darrer segle. Aquest increment de 122 mil persones es deu, per un costat, a la inversió dels signe del creixement natural, que esdevé positiu als darrers anys i, per un altre, a la major aportació de població per migracions, concentrada bàsicament a finals d'aquesta dècada i principis de la propera.

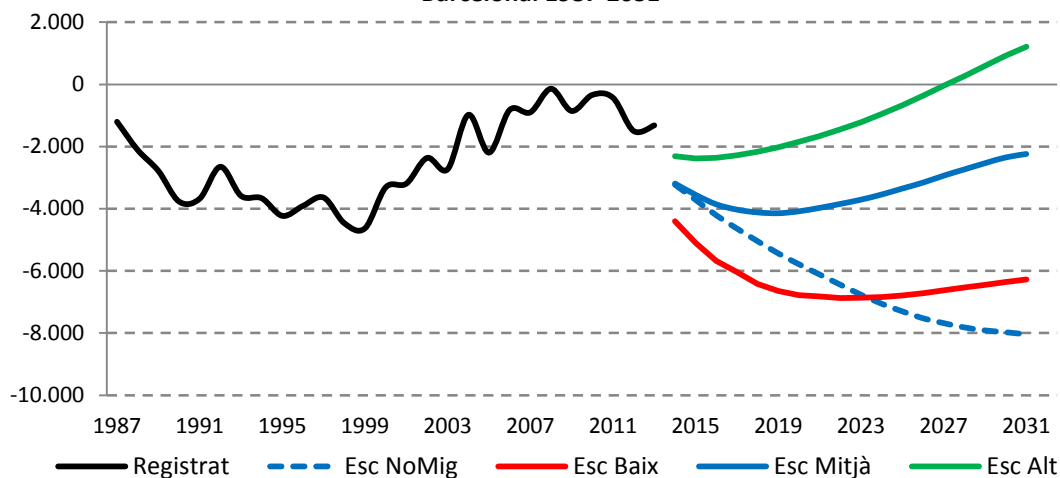


Nota: poblacions a 1 de gener del respectiu any.

Font: 1987-2014 Estimacions inter i PostCensals de l'IDESCAT; resta d'anys elaboració CED

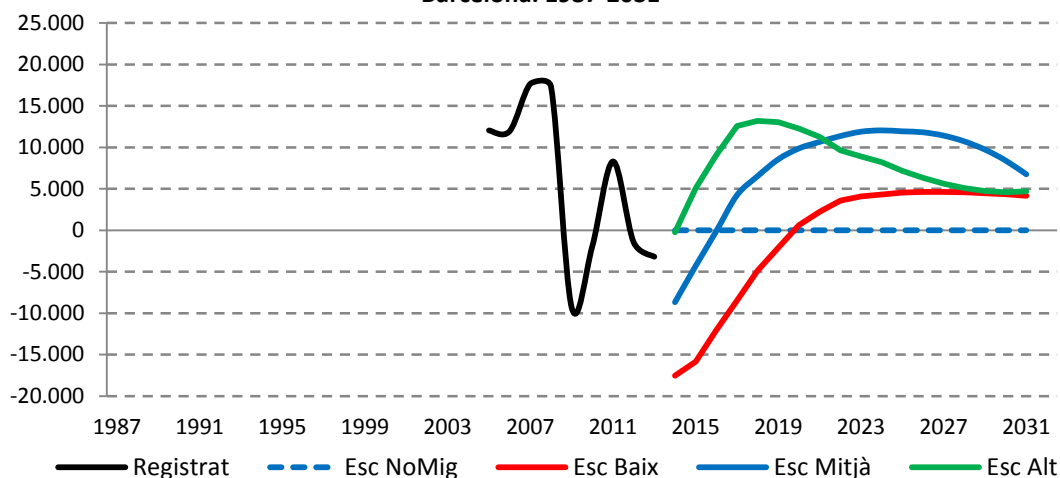
La comparació entre els escenaris de Barcelona i els de Catalunya de l'IDESCAT mostra el supòsit general de fre en el procés de desconcentració del nucli metropolità central que es postula en els escenaris baix i mitjà. A l'any 2001 a la ciutat de Barcelona hi residia el 23,6 per cent de la població catalana mentre que a l'any 2014 el percentatge s'havia reduït fins al 21,3 per cent, és a dir 2,3 punts percentuals menys. En l'escenari baix i en el mitjà es mantindria relativament constant el pes de la capital, representant el 21,5 i el 21,8 per cent de la població de Catalunya en 2032, mentre que en l'escenari alt, que planteja una major desconcentració de la població a mig termini, el pes relatiu de Barcelona es reduiria lleugerament fins al 20,5 per cent al final del període.

Figura A.16. Evolució i projecció del creixement natural de la població de Barcelona. 1987-2031



Font: Les dades fins l'any 2013 són les registrades al Moviment Natural de la Població i a l'Estadística de Variacions Residencials de l'INE; resta d'anys elaboració CED

Figura A.17. Evolució i projecció del creixement migratori de la població de Barcelona. 1987-2031



Font: Les dades fins l'any 2013 són les registrades al Moviment Natural de la Població i a l'Estadística de Variacions Residencials de l'INE; resta d'anys elaboració CED

Més que els canvis en la grandària de la població de Barcelona, en l'evolució futura del nombre de llars seran més rellevants les profundes transformacions que es produiran en l'estructura per edats de la població. Una anàlisi de l'evolució per grans grups d'edat mostra les següents tendències (vegeu Taula A.12 i Figura A.18):

- La població menor de 16 anys es caracteritza per una estabilització dels seus efectius al voltant de les 200 mil persones en l'escenari mitjà, el que representa una reducció del 6 per cent entre 2014 i 2032. En aquesta davallada intervenen dos factors que determinaran els nivells futurs de la natalitat: per un costat, una recuperació molt

moderada de la fecunditat; per un altre, una minva dels efectius de dones en les edats més fecundes. Només si la recuperació de la fecunditat i de la migració fos més intensa, tal com es preveu en l'escenari alt, la població de 0 a 15 anys tindria una evolució lleugerament positiva a mig termini. Per contra, en un escenari més restrictiu en relació a la fecunditat i la migració, els seus efectius decreixen paulatinament fins els 155 mil habitants en el horitzó de la projecció. En termes relatius, a l'any 2014 el 13,6 per cent de la població barcelonina tenia menys de 16 anys, mentre que a l'any 2032 el seu pes se situaria en el 12,2 per cent en l'escenari mitjà, i en el 10,7 i el 12,9 per cent en els escenaris baix i alt.

Taula A.12. Canvis en l'estructura per grans grups d'edat de la població de Barcelona. En milers

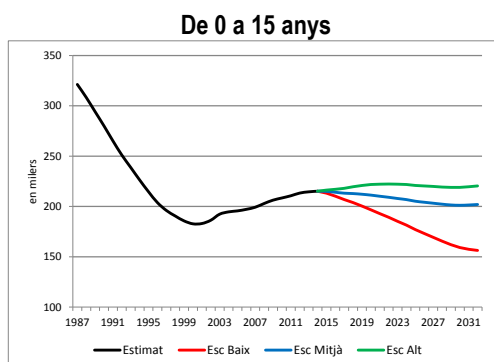
	1996	2014	2032			Variació absoluta 2014-2032		
			Baix	Mitjà	Alt	Baix	Mitjà	Alt
0-15	203,9	215,2	156,4	202,0	220,4	-58,8	-13,2	5,3
16-34	427,5	353,9	298,9	348,0	367,6	-55,1	-5,9	13,7
35-49	306,2	380,0	280,3	337,5	350,0	-99,7	-42,5	-30,0
50-64	285,3	293,2	332,2	361,4	363,6	39,0	68,3	70,5
65+	311,3	342,9	388,6	407,8	406,1	45,6	64,9	63,1
Total	1.534,2	1.585,2	1.456,3	1.656,7	1.707,7	-128,9	71,5	122,5

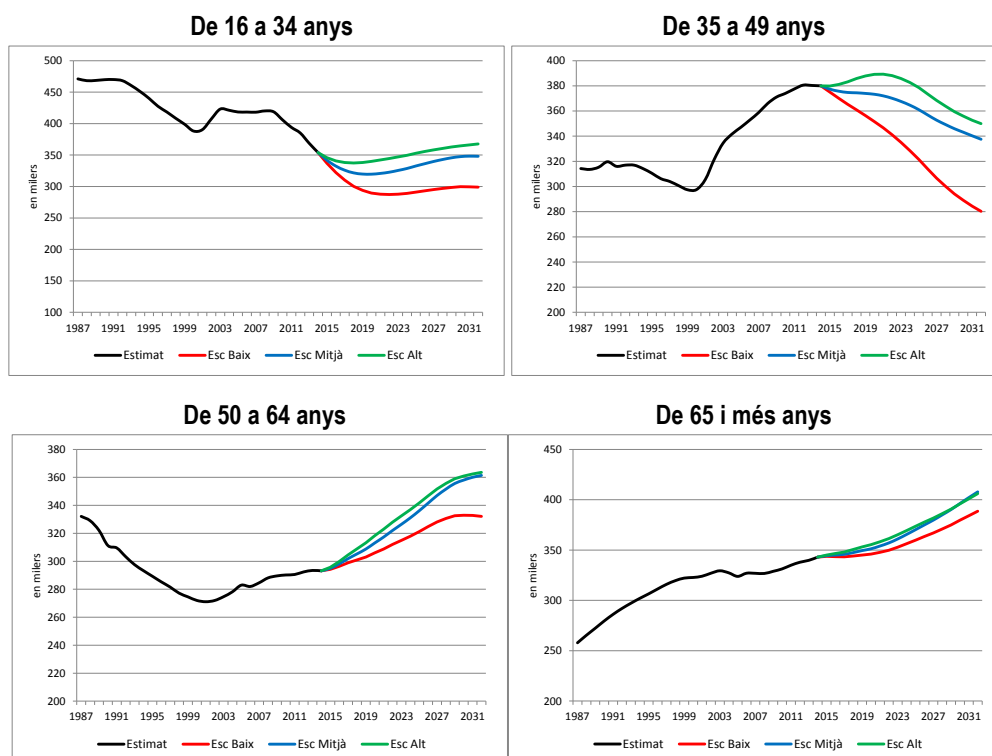
Nota: poblacions a 1 de gener del respectiu any.

Font. 1996 i 2014 Estimacions Inter i PostCensals de l'IDESCAT; 2032 elaboració CED

L'evolució futura de la població de 16 a 34 anys, que és el segment clau en la formació de noves llars, estarà condicionada per l'arribada de generacions més buides i pel signe i el volum del saldo migratori: a curt termini es reduiran els seus efectius per la caiguda de la immigració i l'augment de la emigració, per recuperar-se posteriorment a mesura que s'inverteix el signe de les migracions. Malgrat el canvi previst en el comportament migratori, els efectius d'adults-joves en els escenaris baix i mitjà són en 2032 inferiors als enregistrats l'any 2014, mentre que en l'escenari de major immigració l'increment és inferior al 4 per cent durant aquest període. En tots els escenaris, l'efecte demogràfic sobre la formació de noves llars serà menor que en els primers anys d'aquest segle quan els efectius de 16 a 34 anys se situaven al voltant dels 425 mil.

Figura A.18. Evolució i projecció de la població de Barcelona per grans grups d'edat





Font: 1987-2014 Estimacions Inter i PostCensals de l'IDESCAT; resta d'anys elaboració CED

- La població de 50 a 64 anys presenta en tots els escenari una tendència de creixement en els propers anys fruit de l'arribada a aquestes edats d'un conjunt de generacions més nombroses, les que actualment tenen entre 35 i 49 anys. L'evolució en els escenaris mitjà i alt és força paral·lela amb uns increments relatius de l'ordre del 24 per cent, mentre que en l'escenari baix l'efecte diferit de saldos migratoris negatius durant un major període de temps provoca que el creixement dels seus efectius sigui inferior, d'un 13 per cent entre 2014 i 2032.
- Finalment, en l'evolució futura de la gent gran es constata la presència de dues etapes: la primera, de relativa estabilitat durant el primer quinquenni projectat; la segona, d'acceleració en el ritme de creixement dels seus efectius a partir de la tercera dècada del segle. En aquesta acceleració conflueixen dos elements: en primer lloc, la progressiva entrada en edats de jubilació de generacions cada cop més nombroses; en segon lloc, l'efecte acumulatiu de les millores previstes en la longevitat de la població. El creixement dels efectius de 65 i més anys en el període projectat oscil·laria entre el mínim del 13 per cent de l'escenari baix i el màxim del 24 per cent de l'alt.

En síntesis, als darrers anys es produirà una intensificació del procés de maduració i envelliment de la població. A l'any 2014 el 40 per cent dels residents a Barcelona tenien 50 o més anys, preveient-se en l'escenari mitjà que el seu pes augmentarà fins al 46,4 per cent en

2032²⁰. La maduració de la població barcelonina serà encara més intensa si no es produeix una recuperació significativa de les migracions, ja que en l'escenari baix els efectius de 50 i més anys serien gairebé la meitat dels habitants en 2032. Però, inclús en un context de major dinamisme demogràfic, tant en termes del creixement natural com del migratori, tal com es postula en l'escenari alt, el pes relatiu d'aquesta població augmentaria en cinc punts, fins el 45,1 per cent en 2032.

A.3.2 Les projeccions de llars

El mètode més usual per a la projecció de les llars consisteix en considerar-la com una projecció derivada, utilitzant la metodologia de les proporcions de "persones principals o de referència". Aquesta metodologia té tres avantatges: a) és senzilla d'implementar; b) utilitza dades censals, que són fàcilment accessibles; i c) té en compte l'efecte que sobre les llars tenen els canvis en el volum i en l'estructura de la població. El nombre futur de llars és el resultat d'aplicar una sèrie de proporcions de persones principals per edat a una projecció prèvia de població, per tant l'aspecte clau és estimar quina serà l'evolució de la propensió de la població a constituir una llar.

Les hipòtesis sobre principalitat

Els mètodes de projecció de les llars basats en l'extrapolació de les taxes de persones de referència o de principalitat requereixen disposar com a mínim de dos observacions temporals de la principalitat segons edat, que siguin comparables en la seva definició. En el Cens de l'any 2001, l'INE va calcular una persona normalitzada de referència de la llar tenint en compte el tipus de nucli, l'edat dels seus membre i la seva relació amb l'activitat, entre d'altres variables. Per contra, en el recent Cens de 2011 l'organisme estadístic no realitza cap procés d'imputació o assignació de la persona de referència i, per tant, no es disposa d'aquesta informació ni en les taules predefinides ni en el fitxer censal de microdades. Una aproximació a la persona de referència en el Cens de 2011 a partir del número d'ordre en el qüestionari censal provoca inconsistències tant en relació amb la definició emprada en el Cens anterior com internes al propi Cens (per exemple, la no existència d'ordre 1 en alguns qüestionaris o la presència de menors en la posició 1, entre d'altres).

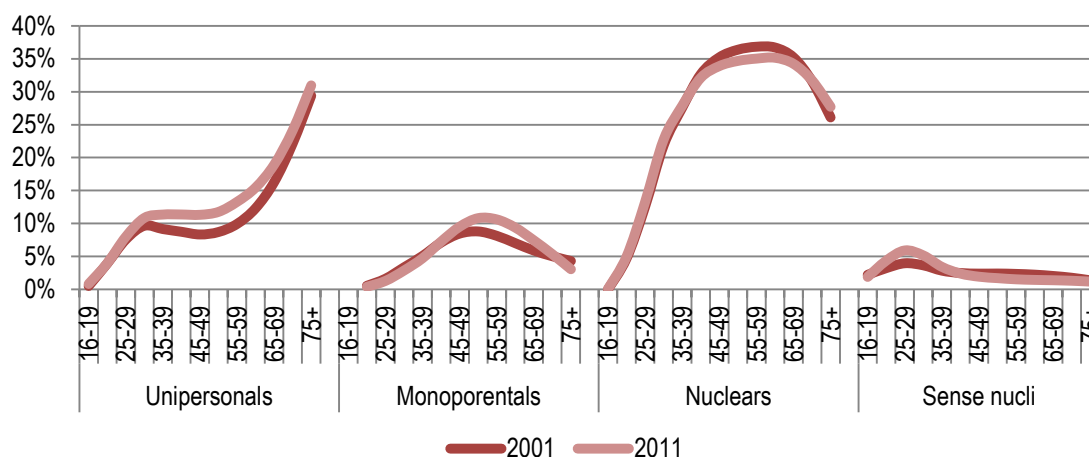
Els diferents criteris emprats en els Censos per a la construcció i la definició de la persona de referència impedeixen aplicar metodologies basades en l'extrapolació de tendències. Per tal d'aconseguir una definició homogènia entre els dos Censos s'ha procedit a calcular una persona normalitzada de referència de la llar a partir dels fitxers de microdades dels Censos de 2001 i 2011. Per a la definició d'aquesta persona s'ha considerat el tipus de la llar, el nombre de nuclis, l'edat dels individus que els conformen i, en alguns casos, la seva relació amb

²⁰ Aquest procés de maduració de la població s'estendrà i generalitzarà per tot el territori català, com es desprèn dels resultats del escenari mitjà de l'IDESCAT pel conjunt de Catalunya amb un increment del pes relatiu de la població de 50 i més anys del 36,2 per cent de 2014 al 47,1 per cent de 2032.

l'activitat. Es tracta, per tant, d'una definició pròpia de la persona de referència basada en els següents criteris (Figura A.19):

- Unipersonals: assignació directa de la persona principal de la llar
- Monoparentals (mares o pares amb fills amb o sense altres persones): assignació al pare o a la mare com a persona principal de la llar a excepció d'aquells que tenen 75 o més anys on es considera persona principal la següent persona de major edat de la llar sempre que formi part del nucli monoparental i tingui més de 16 anys. És a dir, si el pare o la mare és major de 75 anys s'assigna la principalitat al fill de major edat.
- Nuclis de parelles amb fills o sense, i amb altres o sense altres persones: s'assigna la principalitat al component de la parella que tingui més edat. En el cas de llars constituïdes per més d'un nucli es pren com a referència el membre de la parella del nucli de més edat.
- Llars sense nucli: s'assigna la principalitat a la persona activa de menor edat. Si cap membre de la llar es declara actiu es considera a la persona de menor edat sempre que tingui més de 16 anys.

Figura A.19. Proporció de persones principals segons tipus de llar i edat a la ciutat de Barcelona. Censos de 2001 i de 2011



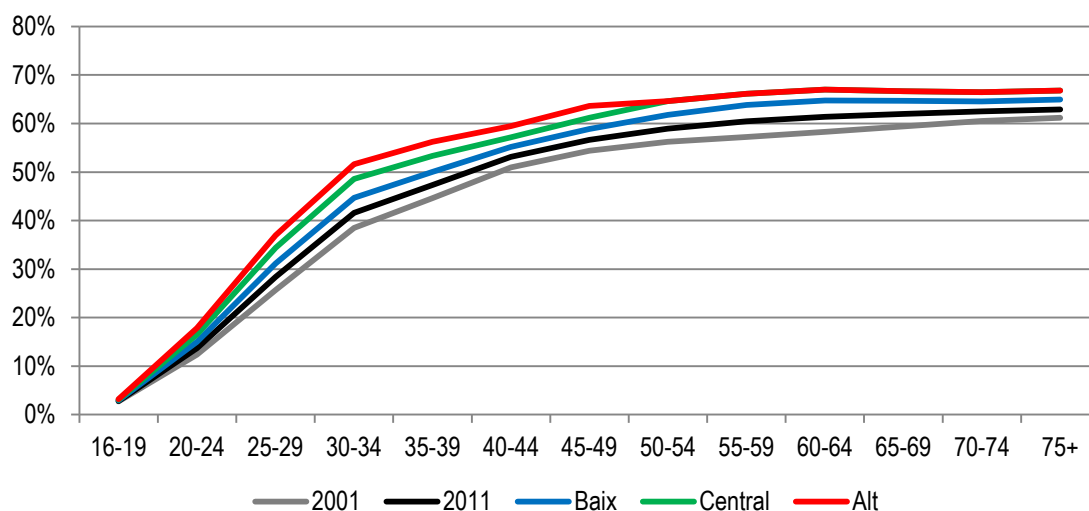
Font. Elaboració CED a partir dels fitxers de microdades dels Censos de 2001 i de 2011

Un cop normalitzada la persona de referència s'ha quantificat el ritme de variació de les proporcions de principalitat segons tipus de llar i edat entre els dos Censos i s'han construït tres escenaris per a l'any 2032, és a dir per a l'horitzó de la projecció (Figura A.20.). Els escenaris es basen en els següents criteris:

- Escenari Baix: el ritme de modificació de les proporcions de persones principals per tipus de llar i grup d'edat observat entre els Cens de 2001 i de 2011 es redueix a la meitat en les properes dues dècades.
- Escenari Central o Tendencial: es manté constant el ritme de variació en les proporcions de persones principals per edat i tipus de llar observada als darrers dos censos.

- Escenari Alt: es modifica l'escenari central per a considerar un major ritme de creació de llars unipersonals i sense nucli encapçalades per persones menors de 50 anys.

Figura A.20. Evolució i projecció del percentatge de persones de referència a Barcelona



Font. Elaboració CED

Les proporcions de persones de referència per a cada any del període projectat s'han calculat mitjançant interpolació lineal entre les proporcions observades al Cens de 2011 i els tres models normatius construïts per a l'any 2032. Aquestes proporcions s'apliquen als resultats dels escenaris demogràfics²¹ de la ciutat de Barcelona per tal d'obtenir diferents estimacions del nombre de llars a 1 de gener de cada any del període 2014-2032. Dels nou escenaris que resulten de combinar els tres escenaris demogràfics i el tres de persones de referència s'han retingut els tres corresponents a l'escenari mitjà de població, a més del basat en l'escenari baix de població i de persones principals, com a estimació mínima del nombre de llars, i del resultant del escenari alt de població i de persones de referència, com a previsió màxima de llars.

L'evolució futura del nombre de llars a l'horitzó 2032

A la ciutat de Barcelona, segons l'escenari mitjà de població, es produiria un increment net del nombre de llars que oscil·laria entre les 76 mil de la hipòtesi baixa i les 137 mil de la hipòtesi alta de persones de referència (Taula A.13. i figura A.21.). El ritme de creixement de les llars serà major en el segon decenni del període al combinar-se una major aportació de població per migració amb unes majors proporcions de persones de referència. Així, i prenent com a referència l'escenari mitjà tant de població com de principalitat, entre 2012 i 2022 el nombre

²¹ Només es considera la població que viu en habitatges familiars i, per tant, s'ha realitzat una estimació prèvia de la població en establiments col·lectius. A partir del Cens de 2011 s'ha calculat per a cada grup d'edat el percentatge de població que resideix en establiments col·lectius, mantenint-se aquests pesos constants al llarg de tot el període projectat.

de llars augmenta en gairebé un 5 per cent mentre que en el següent decenni ho fa en un 11,4 per cent. La dimensió mitjana de la llar perllonga la tendència observada entre els Censos de 2001 i 2011, quan es va reduir de 2,51 a 2,34 persones per llar, situant-se lleugerament per sota de les 2,1 persones en 2032.

Taula A.13. Projecció del nombre de llars a Barcelona. 2012-2032

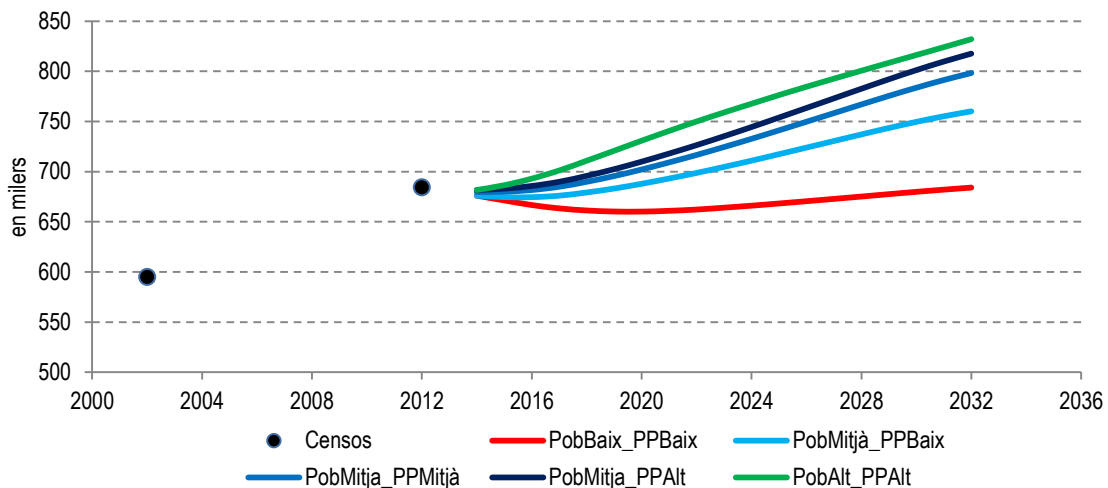
	Llars en milers			Variació absoluta (en milers)			Variació relativa		
	2012	2022	2032	2012/2022	2022/2032	2012/2032	2012/2022	2022/2032	2012/2032
PobBaix_PPBaix	684,1	662,2	684,1	-21,8	21,9	0,1	-3,2%	3,3%	0,0%
PobMitjà_PPBaix	684,1	698,7	760,2	14,7	61,4	76,1	2,1%	8,8%	11,1%
PobMitjà_PPMitjà	684,1	716,7	798,3	32,6	81,7	114,3	4,8%	11,4%	16,7%
PobMitjà_PPAlt	684,1	726,4	817,7	42,4	91,2	133,6	6,2%	12,6%	19,5%
PobAlt_PPAlt	684,1	750,0	832,1	65,9	82,1	148,0	9,6%	10,9%	21,6%

Nota: la xifra de 2012 es correspon amb la dada del Cens de 2011.

Font: 2012 Cens de 2011 INE; resta d'anys elaboració CED

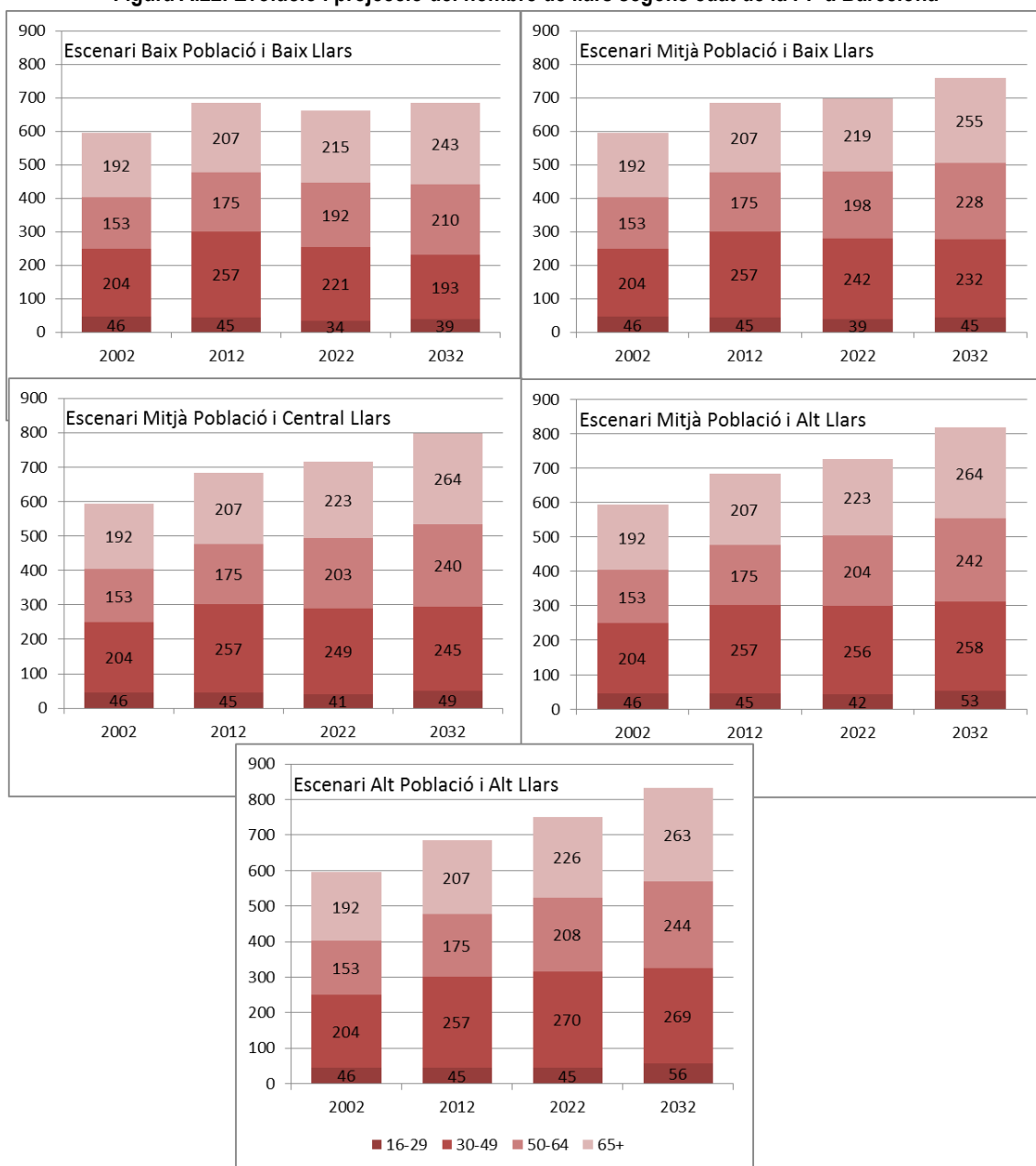
En un escenari més restrictiu, de menor creixement demogràfic i de menor increment de la principalitat, el nombre de llars al final del període se situaria en un xifra similar a la del Cens de 2011, encara que amb una tendència marcada per la reducció del seu nombre durant el primer decenni del període projectat. Per contra, en l'escenari més favorable, tant en termes demogràfic com de generació de noves llars, el seu nombre s'incrementaria en prop de 150 mil entre 2012 i 2032, amb un ritme de creixement anual relativament constant durant tot el període. En l'escenari de menor increment de les llars la seva dimensió mitjana assoliria les 2,13 persones per llar, mentre que en l'escenari de major creixement se situaria en les 2,05 persones.

Figura A.21. Evolució i projecció del nombre total de llars a Barcelona



Font: Elaboració CED

Figura A.22. Evolució i projecció del nombre de llars segons edat de la PP a Barcelona



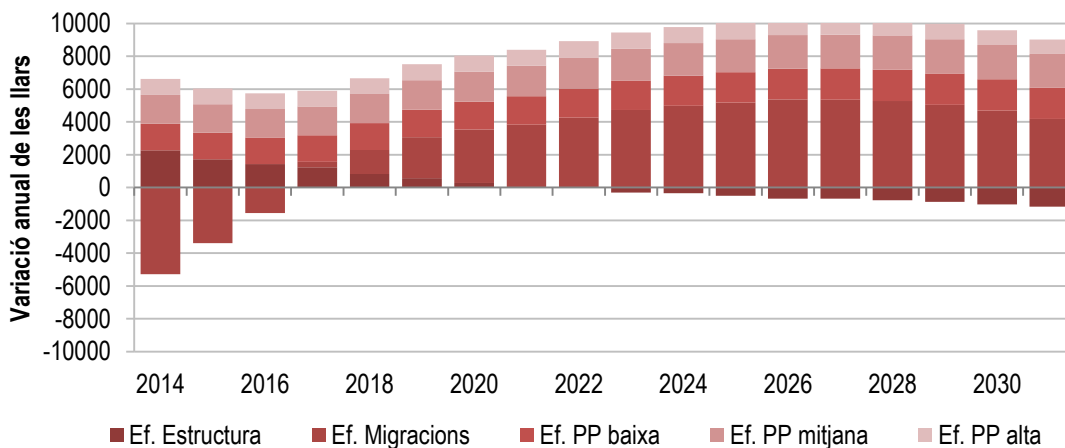
Font: Elaboració CED

L'evolució del total de llars amaga diferents trajectòries en funció de l'edat de la persona de referència (vegeu figura A.22). Aquestes trajectòries estan determinades, en gran mesura, per la pròpia evolució dels efectius demogràfics amb una tendència general a una reducció de les llars encapçalades per menors de 50 anys i un fort increment de les de més de 50 anys. Si prenem com a referència l'escenari mitjà tant de població com de principalitat les primeres es redueixen en un 2,5 per cent entre 2012 i 2032, mentre que les segones augmenten un 32 per cent. Només si augmentés més significativament la principalitat en edats joves i adultes, tal com es planteja en l'escenari alt de persones principals, el nombre de llars amb persona de referència menor de 50 anys se situaria al final del període projectat per sobre de les xifres del Cens de 2011.

En l'evolució del nombre total de llars intervenen tant factors de tipus demogràfic com de formació de llars. Per tal de quantificar l'impacte d'aquests factors en l'escenari mitjà de població s'ha procedit a la descomposició de la variació anual en el nombre de llars considerant tres efectes: a) el provocat pel canvi en l'estructura demogràfica degut al desplaçament pel perfil de la piràmide de cohorts amb diferencials numèrics; b) l'impacte relacionat amb les pèrdues o guanys de població per migració; i, c) l'efecte associat a la propensió a la formació d'una llar mesurat a partir de diferents hipòtesis sobre l'evolució de la principalitat²². La descomposició s'ha realitzat tant per la variació del nombre total de llars com per a diferents grups d'edat (vegeu figures A.23 i A.24):

- L'impacte dels canvis en l'estructura demogràfica no són molt rellevants en termes de la variació anual en el nombre total de llars, sent positiu en els primers anys del període projectat i lleugerament negatiu en el mig termini. No obstant, aquest efecte sí que és força important quan considerem l'edat de la persona de referència, ja que es constata un fort impacte negatiu sobre les llars de persones de referència menors de 50 anys, especialment a mig termini en les de 35 a 49 anys, i un efecte positiu sobre les de majors de 50 anys al llarg de tot el període, destacant l'augment de llars als darrers anys entre els majors de 65 anys. Per tant, l'actual piràmide de població de Barcelona té un impacte negatiu sobre la formació futura de llars adultes-joves i afavoreix l'augment de les llars amb persona principals d'edat madura i avançada.

Figura A.23. Descomposició de la variació anual en el nombre total de llars de la ciutat de Barcelona en l'escenari mitjà de població.



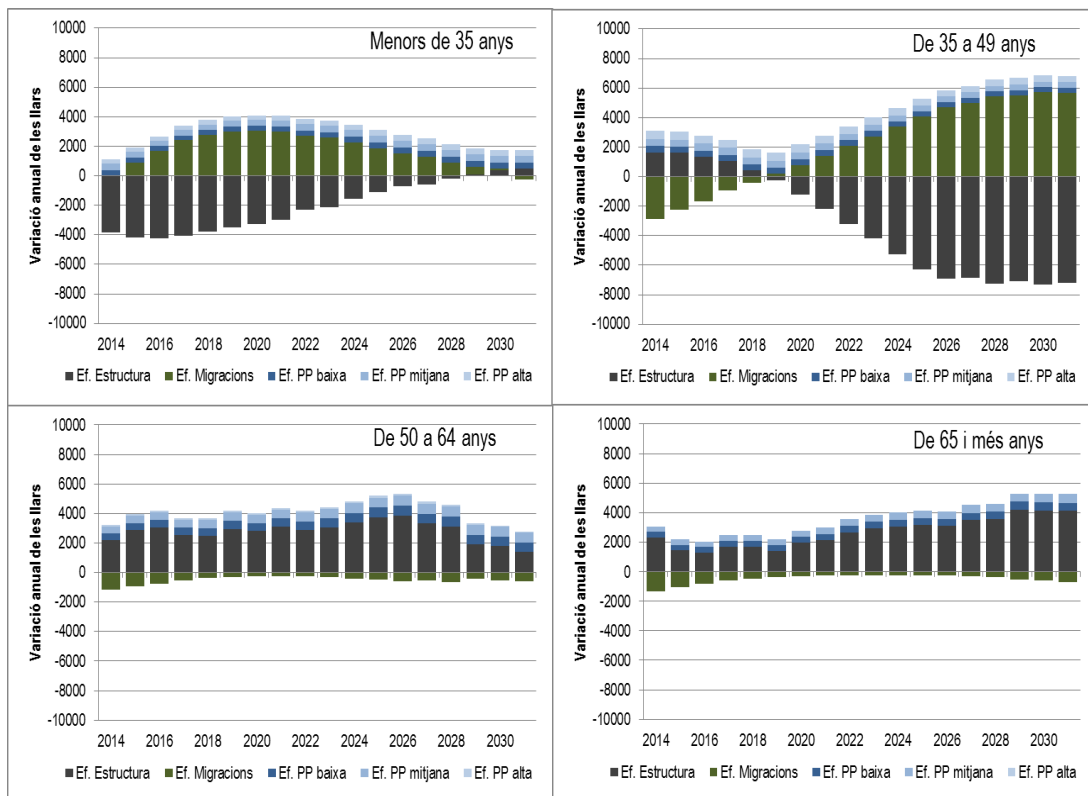
Nota: l'efecte PP baixa és el nombre de llars que es creen per l'augment la principalitat en l'escenari baix de proporcions de persones de referència; l'efecte PP mitjà és el nombre de llars que s'afegeixen en l'escenari mitjà de principalitat respecte del baix; i l'efecte PP alta és el plus de llars que es generen en l'escenari més favorable de persones principals en relació amb el mitjà.

Font. Elaboració CED

²² L'efecte estructura es quantifica com la variació en el nombre de llars sota un escenari de població sense migracions i principalitat constant en les proporcions observades en el Cens de 2011. L'efecte migratori es mesura com la diferència en la variació en el nombre de llars entre un escenari de població amb i sense migracions amb proporcions de persones principals constants. L'efecte de formació de llars es la diferència en la variació en el nombre de llars entre un escenari de població amb migracions i proporcions de principalitat constants i el mateix escenari demogràfic sota diferents supòsits de variació en la proporció de persones principals.

- L'efecte lligat a les migracions és el més rellevant en termes de la variació anual del nombre de llars, amb una pèrdua de llars a curt termini i un impacte clarament positiu a mig termini. Si analitzem la variació en el total de llars, en el primer any projectat es perden una mica més de 5.000 llars degut al saldo migratori negatiu de la ciutat de Barcelona, però a mitjans de la propera dècada es generen cada any unes 5.000 llars per l'aportació de població via migració. A més, aquestes llars es corresponen bàsicament amb persones de referència menors de 50 anys, el que permet compensar en gran mesura les pèrdues de llars en aquestes edats per l'efecte de l'estructura demogràfica. Per exemple, a l'any 2031 l'efecte estructura redueix en unes 7.200 el nombre de llars amb persona principal de 35 a 49 anys, mentre que la migració genera unes 5.700 noves llars en aquest grup.
- L'impacte de la variació en la principalitat és tots els anys i per a totes les edats de signe positiu ja que no s'ha formulat cap hipòtesis de reducció de les proporcions de persones de referència. En comparació amb un escenari de principalitat constant, l'increment en les proporcions per edat previst en l'escenari baix de principalitat comporta la creació de 32 mil noves llars en el conjunt del període 2014-2032, les de l'escenari mitjà la formació de 66 mil llars més, i les de l'escenari alt la constitució de 84 mil noves llars. Aquest efecte associat a l'augment de la principalitat és relativament constant en el temps i d'un magnitud similar en els diferents grups d'edat.

Figura A.24. Descomposició de la variació anual en el nombre de llars segons l'edat de la persona de referència de la ciutat de Barcelona.



Font: elaboració CED

A.3.3. La dinàmica de creació de llars i el buidatge d'habitatges en el model de cobertura de les necessitats d'habitatge

Finalment es presenten els principals escenaris tot desglossant el flux de creació i desaparició de llars per cada quinquenni de la projecció sota les diferents hipòtesis de persones de referència (Taula A.14)²³. Aquests saldos permeten, en primer lloc, quantificar la formació de noves llars. En segon lloc, permet quantificar quina part de la demanda d'habitatges per generació de noves llars pot ser satisfeta per la pèrdua de llars com a conseqüència de la "mortalitat" domiciliària. Tot plegat mostra escenaris de les necessitats de creixement d'habitatge principal en el període considerat que després s'han de contrastar amb les possibilitats físiques i urbanístiques de creixement del municipi.

Es mostren els resultats pel període 2014-2024, tot separant els dos quinquennis que el componen. Es prenen com a referència l'escenari baix de població i el mitjà, així com l'escenari sense migracions. Per altra banda, es consideren les hipòtesis baixa i mitjana de persones de referència. Finalment, s'afegeix una fila corresponent a la població resultant a cada escenari. Abans d'entrar a analitzar els resultats es convenient contextualitzar els escenaris:

- Pel que fa als escenaris de població

Per a que es donés l'escenari mitjà de població s'hauria d'absorbir bona part de l'atur actual (773.300 aturats l'any 2014) i d'aquesta manera podria recuperar-se un saldo per migracions amb l'exterior positiu a partir de l'any 2018. Això requeriria que durant el primer quinquenni es crees ocupació a un ritme del 3,5% de mitjana anual a Catalunya per després moderar aquest ritme. D'aquesta manera, l'any 2018 s'arribaria als 3.478.000 ocupats i el 2019 als 3.599.800 i s'assoliria l'anterior nivell màxim d'ocupació pre-crisi corresponent a l'any 2008 (3.581.300 ocupats).

Per a que es donés l'escenari baix de població s'hauria de crear ocupació a una mitjana del 2,5% durant set anys. D'aquesta manera l'any 2021 s'arribaria als 3.602.800 ocupats.

Per tenir algunes xifres de referència, en el 2014 s'ha creat ocupació a un ritme del 2,1% en un context de creixement del PIB Català de l'1,5%. Si es pren com a referència el darrer període forta creació d'ocupació, entre els anys 2002 i 2006 l'ocupació va augmentar a un ritme del 4,3% de mitjana anual amb un creixement mitjà anual del PIB del 3,8%.

- Pel que fa als escenaris de persona principal

Cal recordar que l'escenari mitjà preveu un creixement de les taxes de persones principals semblants a les produïdes durant el decenni 2001-2011, mentre que el baix preveu que aquesta evolució es redueixi a la meitat. S'ha descartat l'escenari de taxes de persones principals alt.

²³ El flux es calcula com la variació en el nombre de llars per quinquenni segons la cohort de pertinença de la persona de referència. Per exemple, el flux de menors de 35 anys és la diferència entre el nombre de llars amb persona de referència menor de 40 anys en t+5 i el nombre de llars de menors de 35 anys en t, és a dir al principi de cada quinquenni. Pel flux de majors de 65 anys és la diferència entre les llars de majors de 70 anys en t+5 i les de majors de 65 anys en t.

Taula A. 14. Flux net de creació i desaparició de llars. Barcelona. 2014-2024

		PobSinMig			PobBaix			PobMitjà		
		2014-2019	2019-2024	Total 2014-2024	2014-2019	2019-2024	Total 2014-2024	2014-2019	2019-2024	Total 2014-2024
PPBaix	Menys 35	42.437	35.805	78.242	36.841	44.527	81.368	48.322	56.386	104.708
	35-49	15.791	15.983	31.774	1.080	9.363	10.443	7.958	15.464	23.423
	50-64	760	1.254	2.013	-4.731	-1.104	-5.835	-2.229	1.218	-1.012
	65 i més	-43.374	-44.704	-88.077	-48.957	-46.965	-95.922	-46.897	-45.294	-92.191
	Total	15.613	8.339	23.952	-15.767	5.820	-9.947	7.154	27.774	34.928
PPMitjà	Menys 35	45.529	38.783	84.311	39.818	48.057	87.875	51.655	60.649	112.305
	35-49	17.936	18.094	36.030	3.017	11.183	14.200	9.993	17.491	27.484
	50-64	3.041	3.656	6.697	-2.551	1.129	-1.421	-3	3.569	3.566
	65 i més	-42.154	-43.934	-86.087	-47.805	-46.299	-94.104	-45.719	-44.572	-90.292
	Total	24.352	16.598	40.950	-7.521	14.071	6.550	15.926	37.137	53.063
Població	Total	-20.842	-30.555	-51.397	-86.471	-25.555	-112.026	-21.089	32.611	11.522

Nota: el grup d'edat fa referència a l'edat a l'inici del període

Font: elaboració CED

Fets aquests apunts es pot analitzar amb major coneixement els resultats i contrastar-los amb els aspectes urbanístics i de característiques del parc, aspectes que les projeccions de l'Idescat no han tingut en consideració:

a) L'escenari de població mitjà previst per l'Idescat, preveu un guany d'11.522 residents. De fet, com ja s'ha apuntat, portaria associats creixements de la ocupació molt significatius i de manera continuada durant almenys cinc anys. Cal notar que en el primer quinquenni encara es perdria població i només es recuperaria en el segon, quan una vegada recuperats els nivells d'ocupació d'abans de la crisi, les migracions amb l'estranger presentarien signes positius rellevants (al voltant de 14.000 anuals). D'aquesta manera es compensaria el creixement natural negatiu (-3.000/-4.000 any) i les migracions metropolitanes negatives (-5.000 any). Per tenir una xifra de referència, entre els anys 1997 i 2008 el saldo per migracions amb l'estranger va ser de 34.800 de mitjana a l'any.

Pel que fa a les llars es produiria un increment d'entre 34.928 llars i 53.063, segons es consideri l'escenari de taxes de principalitat baix o mitjà. És a dir, el parc d'habitatges principals hauria d'incrementar-se de manera significativa. Aquest increment del parc d'habitatges principals no necessàriament implica construcció d'obra nova en la seva totalitat. També poden ser habitatges que estaven buits i que entren al mercat o bé canvi d'usos, per destacar els principals mecanismes. Tanmateix, s'ha de tenir en compte que una part significativa de la producció d'habitatge nou de la ciutat ve a suplir a habitatges que queden obsolets i que, a més, a la ciutat hi ha limitacions de sòl evidents, que en tot cas s'haurien de valorar amb un document que reculli les possibilitats i potencialitats de desenvolupament de sòl a diferents terminis. Sense disposar encara d'aquesta informació es podria pressuposar un creixement de 7.154 llars durant el primer quinquenni en l'escenari de taxes de principalitat baix, el que implicaria un increment de 1.430 habitatges principals a l'any, però difícilment les 15.926 (3.185 a l'any) de l'escenari de taxes de principalitat altes. Durant el segon quinquenni, tant en l'escenari de persones principals baix com en el mitjà, les necessitats d'incrementar el parc

d'habitatges principal quedaria molt allunyat de les possibilitats físiques de la ciutat (27.744 i 37.137, respectivament). En definitiva, l'increment de les necessitats d'habitatge que se'n deriven de les projeccions de població de l'escenari mitjà portarien de manera inexorable a una correcció de les mateixes, ja que una part d'aquestes llars haurien de satisfer les seves necessitats residencials en altre municipi de l'entorn metropolità.

b) En l'escenari de població baix Barcelona perdria 112.026 residents entre el 2014 i el 2024. Això suposa un descens d'11.200 habitants de mitjana anual, valor que s'aproxima a les pèrdues produïdes en els anys 2012 i 2013 (9.121 i 9.436 habitants). La major pèrdua de població es donaria en el primer quinquenni (-86.471 habitants entre el 2014 i el 2019) i en el segon es moderaria (-25.555 entre els anys 2019 i 2024) degut, principalment, a la recuperació de saldos migratoris positius amb l'estranger (al voltant de 5.000 l'any 2019 i de 9.000 en el 2024). D'aquesta manera es compensaria el creixement natural negatiu (-4.500/-6.500 any) i el saldo per migracions metropolitanes negatiu (-5.000 any), que es mantenen en les mateixes magnituds que en l'escenari mitjà.

Pel que fa a les llars, l'evolució oscil·laria entre una pèrdua de 9.947 en l'escenari de persones principals baix i un guany de 6.550 en l'escenari de persones principals mitjà. És a dir, les necessitats d'habitatges anirien d'un valor negatiu (el que vol dir que amb el parc actual hi hauria 9.947 habitatges que quedarien buits), a unes necessitats de 9.947 nous habitatges principals. Val a dir que l'escenari d'increment d'habitatges buits és poc probable, ja que donada la forta demanda d'habitatge a la ciutat de Barcelona aquesta situació generaria migracions des de l'entorn metropolità cap a Barcelona. Només si aquests habitatges es retinguessin buits per part dels propietaris es podria donar aquesta situació. Per altra banda, pel que fa a l'escenari d'increment de les necessitats d'habitatge cal apuntar que això no implica directament construcció de nous habitatges. Des del punt de vista de l'oferta, aquests habitatges poden provenir, a més de la construcció d'obra nova, de l'entrada al mercat d'habitatges que estiguin buits o bé de canvi d'usos en els immobles.

En descomposar els fluxos de llars s'aprecia, per una banda, la creació de llars, principalment per emancipació i migracions (en cas que hi hagi) en les franges més joves, mentre que, per altra banda, en les franges d'edat més grans es pot observar el buidatge d'habitatges, sobretot degut a l'efecte de la mortalitat. Així, en l'escenari de població baix el buidatge és sempre superior a l'entrada de llars, la qual cosa indica la importància del parc d'habitatges construït en l'oferta d'habitatge de la ciutat en la propera dècada.

**BLOC B. ANÀLISI DEL PARC D'HABITATGES I DIAGNOSI DE
DÈFICITS**

1. Anàlisi del parc d'habitatges

Barcelona és una ciutat força consolidada urbanísticament amb un parc d'habitatges envellit. Precisament, la major part de les necessitats residencials es satisfan en el parc d'habitatges existent. Tot seguit s'analitzen les principals característiques d'aquest estoc d'habitatge a partir de sis qüestions: l'ús dels habitatges, que més endavant es reprendrà amb l'epígraf dedicat a la infrautilització del parc; el règim de tinença, aspecte que des de l'inici de la crisi econòmica l'any 2008, ha canviat substancialment; la tipologia dels habitatges, en una ciutat, podem avançar, amb predomini dels edificis plurifamiliars; l'antiguitat del parc, que permet concretar a què ens referim quan parlem de parc envellit; l'estat de conservació dels edificis, aspecte especialment important, precisament, per l'antiguitat de l'estoc residencial; i, finalment, la superfície dels habitatges.

B.1.1 L'ús dels habitatges

Malgrat la rellevància que té l'ús dels habitatges en el funcionament del sistema residencial, és un tema que presenta greus deficiències en la recollida d'informació a Espanya. Així, en primer lloc cal tenir present que les dades disponibles tan sols tenen una periodicitat decennal, coincidint amb les operacions censals, la qual cosa impedeix analitzar el procés d'una manera continuada, més d'acord amb el funcionament dels mercats de l'habitatge (Vinuesa, 2008). En aquest sentit, les estimacions anuals realitzades pel *Ministerio de Fomento* a partir d'aquesta data suposen un pas endavant, tot i que el nivell de desagregació territorial arriba tan sols a la província. En segon lloc, malgrat que els habitatges secundaris i els habitatges buits responen a definicions clarament diferents²⁴, cal tenir en compte les dificultats per part de l'agent censal de diferenciar entre uns i altres (Vergés, 2001; Vinuesa, 2008). Tanmateix, aquest possible error no afecta al còmput total d'habitatges no principals. En tercer lloc, centrant-se en els habitatges secundaris, cal tenir present que en no poques ocasions la presència d'aquestes tipologies amaguen el que es coneix com empadronaments atípics²⁵. Finalment, pel que fa als habitatges vacants, diversos estudis han contrastat la informació recollida en els censos i han fet notar que es podrien trobar sobreestimats²⁶.

²⁴ Segons l'INE els habitatges amb usos no principals són aquells que no es destinen durant tot l'any, o la major part d'aquest període, a residència habitual o permanent. Majoritàriament són de dos tipus: habitatges *secundaris*, "quan són utilitzats tan sols una part de l'any, de forma estacional, periòdica o esporàdicament i no constitueixen residència habitual d'una o varies persones. Poden ser, per tant, una casa de camp, platja o ciutat que s'utilitzi en vacances, estiu, caps de setmana, treballs temporals o en altres ocasions"; i habitatges *desocupats* o *vacants*, si estan "disponibles per a venda o lloguer o, simplement, abandonats", és a dir, que no són utilitzats ni de manera permanent com a residència principal ni tampoc estacional com a residència secundària. La resta d'habitatges familiars no principals que no aconsegueixen aquestes condicions es classifiquen dins la categoria *altres*, "que recullen els habitatges que són utilitzats de manera continuada i no estacional (d'aquí la no consideració de secundaris) però que tampoc constitueixen la residència habitual de cap persona, com per exemple els habitatges destinats a lloguers successius de curta durada" (Instituto Nacional de Estadística, 2001).

²⁵ Els empadronaments atípics es produeixen quan la població que té segona residència es dona d'alta, per motius fiscals o per un altre tipus d'avantatges, en el padró d'aquells municipis i hi fa constar aquell habitatge com a primera residència. En conseqüència, l'habitatge on realment resideixen la major part de l'any, passa a ser considerat estadísticament com a segona residència.

²⁶ Així, per exemple, a la ciutat de Barcelona dos estudis realitzats els anys 1997 i 2006 mostren que el percentatge d'habitatges vacants es situava en el 4,5 % i en el 2,8 % sobre el total del parc, molt per sota del 13,6 % d'habitatges vacants que recollia el cens del 2001. Per aprofundir en els resultats d'aquests estudis, realitzats pel Gabinet d'Estudis Urbanístics de l'Ajuntament de

Amb aquests antecedents l'Ajuntament de Barcelona ha encarregat un "Estudi d'ocupació dels habitatges a Barcelona" per contrastar els resultats amb els del darrer cens de l'any 2011. Així, segons el cens hi havia 811.520 habitatges a la ciutat de Barcelona. D'aquests, 684.078, és a dir un 84,3%, eren principals, mentre que 127.442, un 15,7%, eren no principals. Aquestes dades, com s'ha avançat, segurament sobredimensionen el parc no principal, tal i com ja s'havia constatat en el cens anterior. Tot tenint present aquestes limitacions, les dades del cens del 2011, indiquen que entre el parc no principal, 38.769 habitatges eren secundaris, un 4,8% respecte al total, mentre que 88.259 eren vacants, un 10,9%.

Taula B.10. Comparativa Cens habitatges 2011 i estudi d'ocupació dels habitatges a Barcelona 2014

Cens 2011			Estudi ocupació 2015		
		%			%
Principals	684.078	84,3	Ús habitatge	755.101	92,1
No principals	127.442	15,7	Ús no habitatge	26.895	3,3
Secundaris	38.769	4,8	Sense ús	31.202	3,8
Vacants	88.259	10,9	a la venda/lloguer	10.637	1,3
Altres	414	0,1	immobilitzats	4.679	0,6
-	-	-	no hi ha informació	15.886	1,9
-	-	-	Reforma-ruïna	6.830	0,8
Total	811.520	100,0	Total UCTH*	820.029	100,0

Font: INE, Cens de població i habitatges 2011 i Ajuntament de Barcelona, "Estudi ocupació dels habitatges a Barcelona"

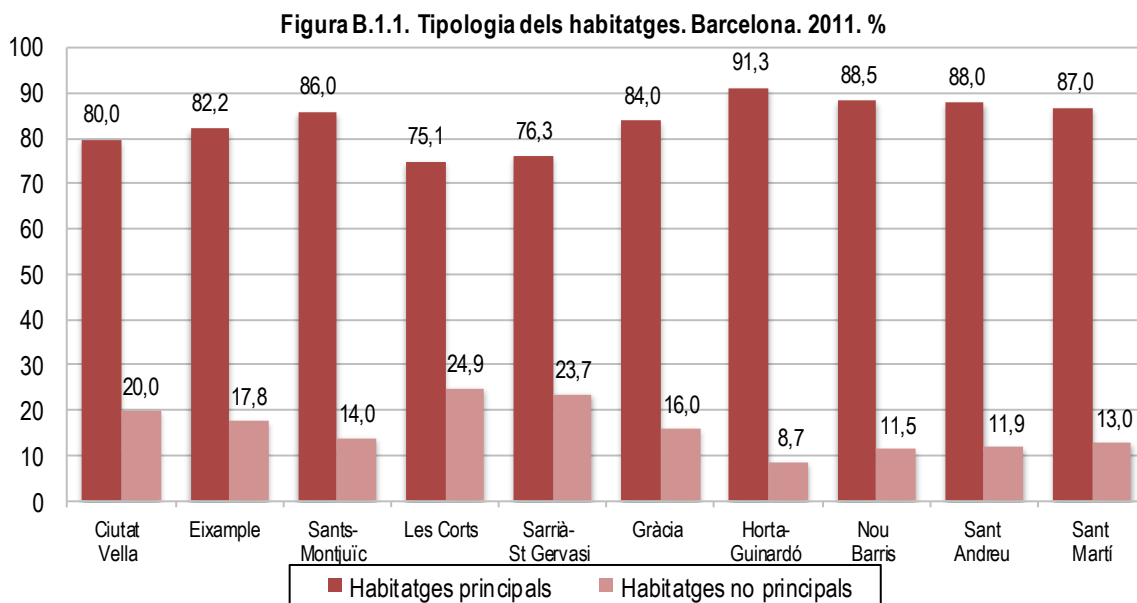
* Unitats Cadastrals Tipificades com habitatge

En canvi, si s'atén a les dades recollides per l'Ajuntament de Barcelona, dels 820.029 habitatges que hi havia l'any 2015, 755.101, és a dir, un 92,1% tenien un ús residencial, 26.895, un 3,3% es destinaven a altres usos, 31.202, un 3,8% estaven buits o sense ús i, finalment, 6.830, un 0,8% estaven en obres o en estat ruïnós. A més, dels 31.202 habitatges sense ús, 10.637 es troben a la venda o en lloguer i per tant estan dins del mercat immobiliari, 4.679 estan immobilitzats i dels 15.886 no s'ha pogut recollir informació.

Copsa, sobretot, la gran diferència en el nombre d'habitatges buits entre ambdues fonts, ja que mentre que en el cens representa el 10,9% del parc, en l'estudi portat a terme per l'Ajuntament tan sols arriba al 3,8%, dels quals una tercera part estan a la venda o en lloguer. Cal tenir en compte que els experts estimen necessari disposar al voltant d'un 5% d'habitatges buits pel normal funcionament del mercat immobiliari, de tal manera que segons la font a que es faci referència el diagnòstic de partida pot ser significativament diferent.

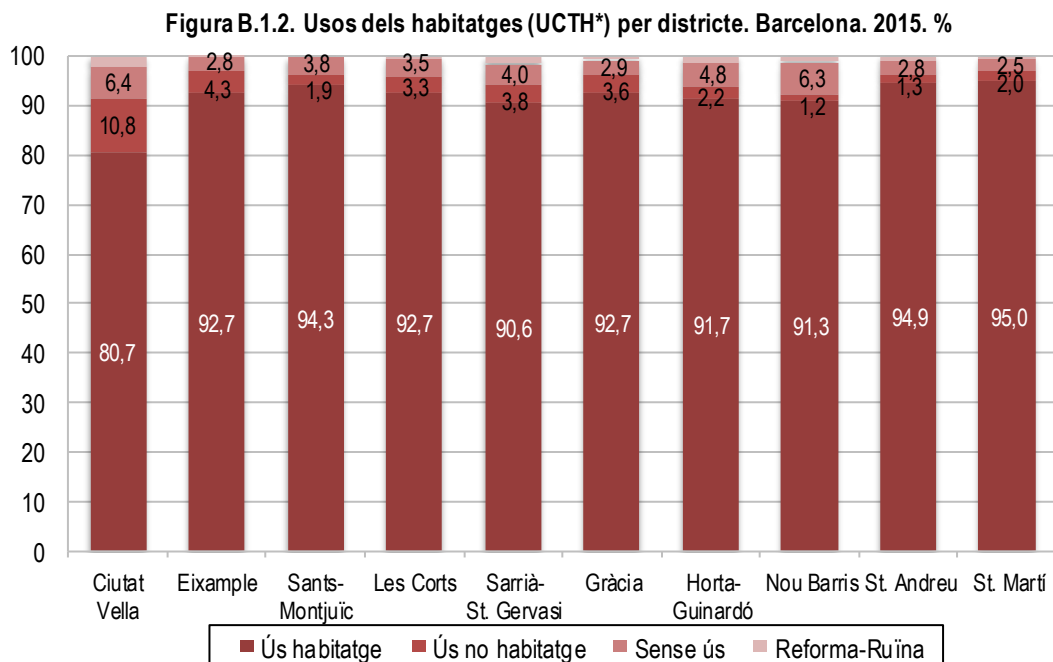
Per districtes, de nou es reproduïxen les diferències observades a nivell de ciutat segons la font. Així, si s'atén a la informació del Cens del 2011, a Les Corts i de Sarrià-Sant Gervasi el percentatge d'habitatges no principals està per sobre del 20% (24,9% i el 23,7% respectivament). Segueixen els districtes més centrals de la ciutat, Ciutat Vella i l'Eixample, on el pes dels habitatges no principals es situa en el 20% i el 17,8%. En l'altre extrem, destaquen els districtes del nord de la ciutat: A Horta-Guinardó el 8,7% dels habitatges són no principals, a Nou Barris l'11,5% i a Sant Andreu l'11,9% (vegeu figura B.1.1).

Barcelona l'any 1997 i pel Gabinet Tècnic de Programació el 2006, podeu consultar els treballs compilats per Antón Costas (2007, pp. 89-90) pel Llibre Blanc de l'Habitatge de Barcelona.



Font: INE, *Cens de població i habitatges, 2011*

Si es pren com a referència les dades de l'estudi realitzat per l'Ajuntament, Ciutat Vella és on hi ha un pes més reduït d'habitatges destinats a ús residencial (un 80,7%). Això es deu al major percentatge d'habitatges destinats a altres usos (10,8%), als que no tenen ús (6,4%) i als que estan en reforma-ruïna (2,1%). En l'altre extrem, Sant Martí i Sant Andreu són els districtes on el pes dels habitatges destinats a ús residencial és més elevat (95% i 94,9%, respectivament). Pel que fa als habitatges buits, Ciutat Vella (6,4%) i Nou Barris (6,3%) són els districtes amb un major presència d'habitatges sense ús (vegeu figura B.1.2).



Font: Ajuntament de Barcelona, *Estudi d'ocupació dels habitatges a Barcelona*

Com es pot apreciar, doncs, ambdues fonts no coincideixen tampoc en les dades mostrades per districtes i, a més, l'ordre es veu considerablement alterat. Per exemple, a Nou Barris, que segons el cens és el segon districte on hi ha menys habitatges no principals, passa a ocupar, en canvi, un dels primers llocs si s'atén al nombre d'habitatges buits que recull l'estudi realitzat per l'Ajuntament.

B.1.2. Règim de tinença

Actualment, el règim de tinença de l'habitatge predominant a la ciutat de Barcelona és la propietat: un 64% dels habitatges principals estan ocupats per llars que són propietàries, bé sigui totalment pagada (37,6% del parc), amb pagaments pendents (22,5%) o bé per herència o donació (3,8%). Un 30,1% està en règim de lloguer i gairebé un 6% és en règim de cessió o a baix preu o bé amb una altra forma de règim de tinença.

Taula B.2. Règim de tinença detallat dels habitatges principals de Barcelona. 2011

	%	Total
En propietat	64,0%	437.631
En propietat, totalment pagada	37,6%	257.547
En propietat, pendent de pagar	22,5%	153.835
En propietat, per herència o donació	3,8%	26.249
En lloguer	30,1%	205.912
Cedida gratis o a baix preu	1,9%	13.327
Una altra forma	4,0%	27.207
Total	100,0%	684.078

Font: *Cens de Població i Habitatges 2011*. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya

Ara bé, això no ha estat sempre així. A mitjans del segle xx al voltant del 95% del parc era de lloguer, majoritàriament privat (Pareja-Eastaway & Sánchez, 2011, p. 55). De fet, aquesta era l'estructura del règim de tinença característica en la majoria de ciutats europees (Trilla, 2001). Des d'aleshores, però, s'han produït canvis molts significatius. En general, a tot el continent s'ha incrementat el parc en propietat, que fins aleshores era molt minoritari, tot i que no a tots els països de la mateixa manera: ha estat sobretot en els del sud d'Europa on aquest augment ha estat més significatiu, mentre que en d'altres, com per exemple Alemanya, el pes del parc de lloguer privat s'ha mantingut en nivells força importants. Així mateix, en moltes ciutats, principalment en els països del Nord-oest d'Europa es va apostar, en un context d'assenyalades necessitats de construcció i reconstrucció d'habitatges, pel parc de lloguer social²⁷. D'aquesta manera, malgrat que en les darreres dècades, en el marc de l'afebliment de l'Estat de benestar, s'està reduint el parc social de lloguer en alguns dels països que més l'havien impulsat, aquest encara té un pes considerable.

²⁷ Per exemple a Holanda, Regne Unit i Suècia, per destacar els països on el parc de lloguer social va tenir un major impuls.

El resultat de tot plegat és que, en general, en la majoria de països del Nord i de l'Oest d'Europa hi ha un cert equilibri entre lloguer (privat o social) i propietat. En canvi, en els països del sud, hi ha un clar predomini de la propietat, en detriment dels altres règims de tinença²⁸.

Massa sovint, s'han volgut veure aquestes diferències com un tret cultural gairebé innat, és a dir, com la major propensió dels espanyols, portuguesos, italians i grecs a la propietat. Tanmateix, es tracta d'una qüestió més complexa que, com han destacat diversos autors, s'ha de relacionar amb altres aspectes, principalment amb tres: En primer lloc, la debilitat de l'Estat del benestar en els països del sud d'Europa, que ha fet de la propietat de l'habitatge la forma de canalitzar el patrimoni familiar per garantir el màxim benestar futur de la família (Allen, Barlow, Leal, Maloutas, & Padovani, 2004; Balchin, 1989, 1996). En segon lloc, la no neutralitat de les polítiques públiques, que en els països del sud, durant la segona meitat del segle xx, han afavorit obertament la propietat en detriment del lloguer (Trilla, 2001)²⁹. I, finalment, el retard en el procés d'urbanització en els països del sud, que ha permès que durant les onades migratòries camp-ciutat que es van produir aproximadament des de la fi de la II Guerra Mundial fins a mitjans de la dècada de 1970, la població provinent del camp assumís sense ruptures les polítiques de promoció de la propietat, una pauta que era molt més comuna en el camp que no pas entre les classes urbanes (Padovani, 1995).

Aquestes són doncs, les principals causes que expliquen la preeminència de la propietat en la societat espanyola en general i en la ciutat de Barcelona en particular. Ara bé, aquesta imatge d'assenyalat predomini de la propietat s'ha de matisar en dos sentits. En primer lloc, pel que fa al tipus de propietat, és a dir, si està pagada o pendent de pagament. En segon lloc, pel que fa a l'evolució més recent, sobretot, arran de l'esclat de la crisi financera internacional l'estiu del 2007 i la seva translació a l'economia en general i al mercat residencial en particular.

En efecte, una de les conseqüències de l'intens increment de preus durant el darrer boom immobiliari (1997-2006) ha estat l'increment de les llars que encara tenen pendent el pagament de l'habitatge, és a dir, que no han amortitzat el préstec hipotecari. D'aquesta manera, si l'any 1991, un 47,7% de les llars barcelonines tenia la propietat completament pagada, l'any 2011 tan sols en són un 37,6%. En canvi, les llars que tenen que fer front al pagament de l'hipoteca han passat de representar tan sols un 11,9% l'any 1991 a un 22,5% l'any 2011 (vegeu taula B.2).

Per altra banda, una de les conseqüències de l'esclat de la crisi financera ha estat la reducció, després de més de mig segle, del pes de la propietat i l'increment del lloguer en el parc d'habitatges principal. Així, les dades de la taula B.2 mostren com entre el 1981 i el 2001 la

²⁸ Per a un major detall de l'evolució de l'estructura del règim de tinença dels països europeus durant els darrers seixanta anys podeu consultar a més del treball de Carme Trilla (Trilla, 2001), el treball més recent, compilatori de les estadístiques d'habitatge a la Unió Europea, de Dol & Harner (2010).

²⁹ En el cas espanyol, per exemple, la política de promoció d'habitatge protegit durant el franquisme a partir dels anys seixanta és principalment de propietat, tant pel que fa als ajuts als promotors com també als adquirents. Altre exemple es troba en el camp de la fiscalitat. En efecte, l'any 1985 s'introdueixen les desgravacions fiscals a la compravenda d'habitatge sense interrupció i sense límit, que només han estat eliminades, amb molta pressió de la Comissió Europea, l'any 2013. En canvi, en el cas del lloguer van ser suprimides l'any 1998. Un darrer exemple significatiu de la manca de neutralitat de les polítiques públiques es troba en les subvencions directes. De fet, les llars que han comprat un habitatge n'han pogut gaudir des de l'any 1998, mentre que en el cas del lloguer aquest aspecte no ha tingut cap parangó fins l'arribada el 2008 de la Renda Bàsica d'Emancipació, que, a més, ha estat eliminada des de l'any 2012 per a noves sol·licituds.

propietat va passar d'un 49,5% a un 68,1%, mentre que el lloguer es va reduir d'un 46,4% a un 28,5%. L'any 2011, però, el percentatge d'habitatges en règim de lloguer s'ha incrementat i s'ha situat en el 30,1%, en detriment de la propietat que s'ha reduït fins el 64%.

Taula B.2. Règim de tinença de l'habitatge principal. Barcelona. 1981-2011. %

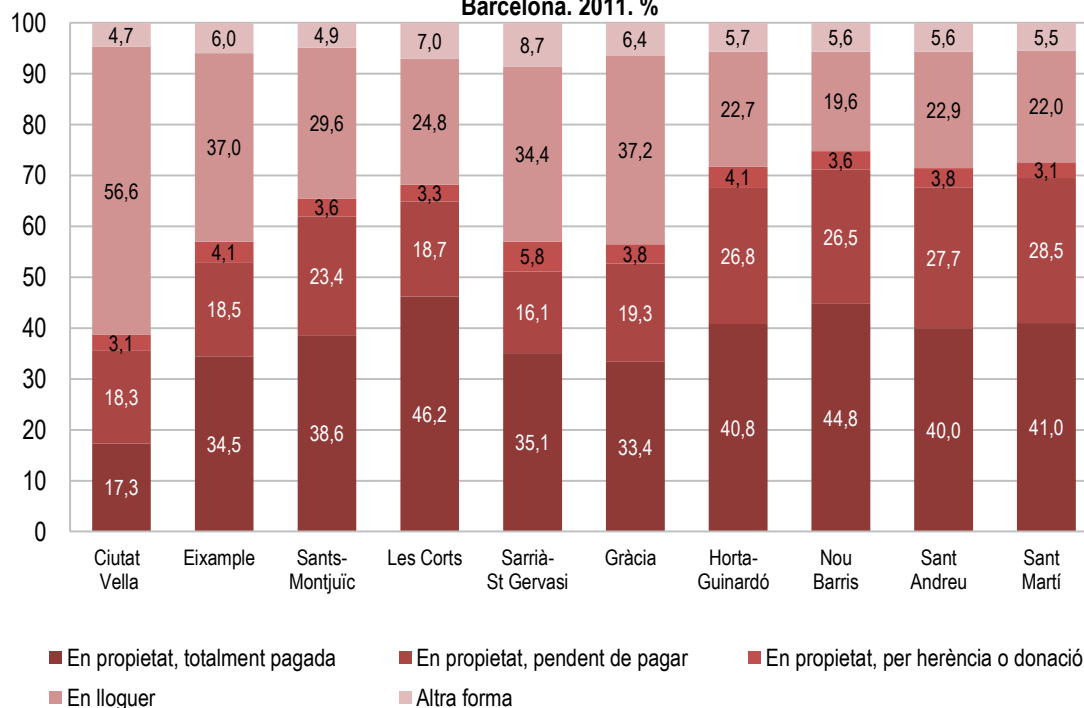
	1981*	1991	2001	2011
En propietat	49,5	61,5	68,1	64,0
Propietat pagada	-	47,7	45,7	37,6
Propietat pendent pagament	-	11,9	19,8	22,5
Herència o donació	-	1,9	2,7	3,8
Lloguer	46,4	35,6	28,5	30,1
Cedida gratis o a baix preu	4,1	2,6	1,4	1,9
Altres formes	0,0	0,3	2,0	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

* Per l'any 1981, les dades no estan desagregades

Font: Idescat, a partir del *Cens de població i habitatges de l'INE*.

Per districtes, s'observa que, segons dades de 2011, Horta-Guinardó (74,7%), Nou Barris (74,8%), Sant Andreu (71,5%) i Sant Martí (72,6%) són els que tenen un règim de tinença en propietat superior al 70% (figura B.2). En l'altra banda, a Ciutat Vella més de la meitat dels habitatges principals són en règim de lloguer (56,6%), destaquen també l'Eixample (37,0%) o Gràcia (37,2%) amb uns elevats percentatges d'habitatges en règim de lloguer.

Figura B.2. Règim de tinença del parc d'habitatges principals. Districtes de Barcelona. 2011. %



Font: *Cens de Població i Habitatges 2011*. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya

B.1.3. Tipologia dels habitatges

Un dels trets característics de la ciutat de Barcelona és la seva densitat de població. De fet, sovint Barcelona ha estat definida com una ciutat raonablement compacta degut en bona part al predomini de tipologies edificatòries plurifamiliars. En concret, segons dades de l'ECVHP, l'any 2011, el 97,4% de les llars vivien en un pis o apartament, xifra que es redueix progressivament en altres àmbits territorials fins arribar al 74,8% de les llars de Catalunya que viuen en un habitatge d'aquestes característiques (vegeu taula B.3). El percentatge de llars que viuen en altres tipus d'habitatges és molt reduïda: el 2,2% de les llars de la ciutat viuen en habitatges unifamiliars aïllats i un 0,4% en habitatge unifamiliar adossat.

Taula B.3. Llars segons tipologia d'habitatge. 2011. Percentatge

	Barcelona	Resta AMB	Total AMB	Total RMB	Total Catalunya
Habitatge unifamiliar independent	2,2	13,9	7,7	13,1	15,9
Habitatge unifamiliar adossat o casa aparellada	0,4	5,5	2,8	6,0	9,2
Pis o apartament	97,4	80,2	89,3	80,7	74,8
Habitatge situat en un edifici destinat principalment a d'altres finalitats	0,1	0,4	0,2	0,2	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

B.1.4. Antiguitat dels habitatges

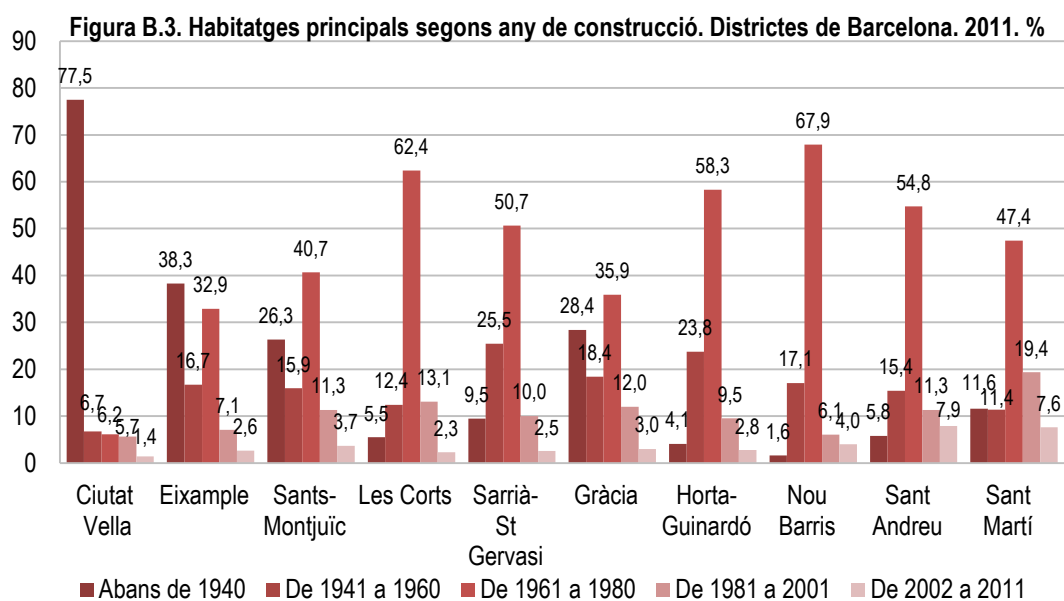
La ciutat de Barcelona té un parc d'habitatges relativament envellit. De fet, el 20,7% van ser construïts abans de 1940, dels quals un 6,2% abans del 1900. Amb tot, el període més prolífic pel que fa a l'edificació residencial i que encara té el seu reflex en el parc ha estat el període 1951-1980. En efecte, més de la meitat dels habitatges de la ciutat (56,4%) es van construir entre 1951 i 1980, principalment per donar satisfacció a les necessitats d'habitatge a la població que va arribar durant el que es coneix com la segona gran onada migratòria del segle XX (1950-1975). Com és sabut, al final d'aquest període l'espai barceloní presentava ja uns nivells d'ocupació del sòl molt notables. Així, malgrat les diferents operacions de reforma i millora urbana que s'han portat a terme en les darreres dècades, tant sols el 15% dels habitatges de la ciutat ha estat edificat després de 1980.

Taula B.4. Habitatges principals segons anys de construcció. Barcelona. 2011

	%	Total
Anterior a 1900	6,2	42.226
Entre 1900 i 1920	6,3	42.970
Entre 1921 i 1940	8,3	56.608
Entre 1941 i 1950	5,5	37.558
Entre 1951 i 1960	11,0	75.496
Entre 1961 i 1970	23,2	158.832
Entre 1971 i 1980	22,2	151.543
Entre 1981 i 1990	5,5	37.443
Entre 1991 i 2001	5,2	35.679
Entre 2002 i 2011	4,3	29.319
NC any	2,4	16.403
TOTAL	100,0	684.078

Font: INE, *Cens de Població i Habitatges* 2011.

En el detall dels districtes, però, s'aprecien diferències molt notables que reflecteixen el procés d'urbanització de la ciutat. En efecte, a Ciutat Vella el 77,5% dels habitatges són d'abans del 1940 i a l'Eixample representa encara el 38,3%. En canvi, a Gràcia, Sants-Montjuïc i Horta-Guinardó, malgrat que són districtes amb un teixit històric també important on el parc d'abans de 1940 arriba al 28,4%, al 26,3%, i al 23,8%, ja no és el majoritari. Ho és l'edificat entre els anys 1961 i 1980 amb un pes del 35,9%, del 40,7% i del 58,3%, respectivament. Amb tot, els districtes amb un major pes del parc edificat en les dècades de major creixement de la ciutat, aquelles en les que es va produir la segona gran onada migratòria de Catalunya, són Nou Barris (67,9%), Les Corts (62,4%) i Sant Andreu (54,8%), a més d'Horta-Guinardó (58,3%) i Sant Martí (47,1%). Precisament, en Sant Martí el 27% dels habitatges s'han construït en els darrers 30 anys degut, principalment, a les grans operacions urbanístiques de la Vila Olímpica, l'obertura de la Diagonal fins al mar i el 22@.



Font: INE, *Cens de població i habitatges* 2011

B.1.5. L'estat de conservació dels edificis

Com s'ha vist, el parc de la ciutat de Barcelona és un parc envellit. En conseqüència, els seus edificis i habitatges són més propensos a tenir problemes d'habitabilitat o conservació. En canvi, les dades censals ens indiquen que l'estat de conservació dels edificis en els darrers vint anys ha millorat. En efecte, com es pot veure a la taula B.5, l'any 1991 el 78,1% d'habitatges es trobaven en edificis en bon estat i l'any 2011 ja són el 90,0%. Per contra, el percentatge d'habitatges localitzats en edificis amb un estat de conservació deficient o dolent ha passat del 14,9% al 7,6% en aquests vint anys. Finalment, els habitatges en edificis en estat de conservació ruïnós s'han reduït progressivament i l'any 2011 tant sols representaven el 0,1% del total del parc, uns 800 habitatges aproximadament.

Aquesta evolució en positiu és comuna a d'altres ciutats del nostre entorn, però en el cas particular de la ciutat de Barcelona un dels factors que més ha impulsat aquesta millora està relacionat amb les diverses polítiques endegades des de diferents administracions amb l'objectiu de rehabilitar i posar al dia els edificis d'habitatges, especialment el programa que s'inicià el 1985 amb el lema *Barcelona posa't guapa*.

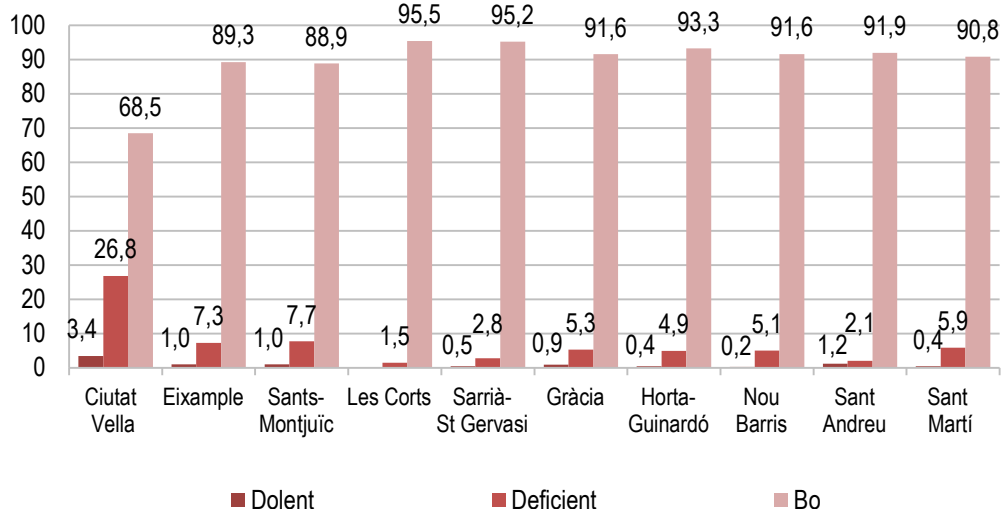
Taula B.5. Habitatges principals segons estat de conservació de l'edifici. Barcelona. 2011

	%	1991	%	2001	%	2011
Bo	78,1	537.460	84,8	503.861	90,0	615.482
Deficient	12,0	82.693	10,9	64.718	6,7	45.509
Dolent	2,9	19.886	3,1	18.272	0,9	5.882
Ruïnós	0,4	2.816	0,8	4.908	0,1	801
NC	-	-	0,5	2.693	2,4	16.403
TOTAL	100,0	687.820	100,0	594.452	100,0	684.078

Font: *Cens de Població i Habitatges 1991, 2001 i 2011*. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya.

Si s'analitzen les dades per districtes es pot observar com a Ciutat Vella, l'indret on el parc està més envellit, el percentatge d'habitatges localitzats en edificis en pitjor estat és molt superior a la resta de districtes (vegeu figura B.4). En concret, un 26,8% dels habitatges es troba en edificis en un estat deficient i un 3,4% en estat dolent. A molta distància segueixen el districtes de l'Eixample i Sants-Montjuïc amb un distribució molt semblant en termes relatius: al voltant del 90% dels habitatges estan en edificis en estat bo, entre el 7,3% i el 7,7% en estat deficient i, finalment, l'1% en estat dolent. En l'altre extrem, és a dir, entre els districtes amb uns edificis en més bon estat destaquen Sarrià Sant-Gervasi i les Corts. En aquests districtes, més d'un 95% dels habitatges estan en edificis en bon estat (95,2% i 95,5%, respectivament) i, en canvi, el pes dels habitatges en edificis en estat deficient és molt reduït (2,8% i 1,5%). Fins i tot, els habitatges en edificis en estat dolent són molt residuals, amb un 0,5% com en el cas de Sarrià-Sant Gervasi o ni se'n detecten, com en el cas de les Corts.

**Figura B.4. Habitatges principals segons estat de conservació de l'edifici.
Districtes de Barcelona. 2011. Percentatge**

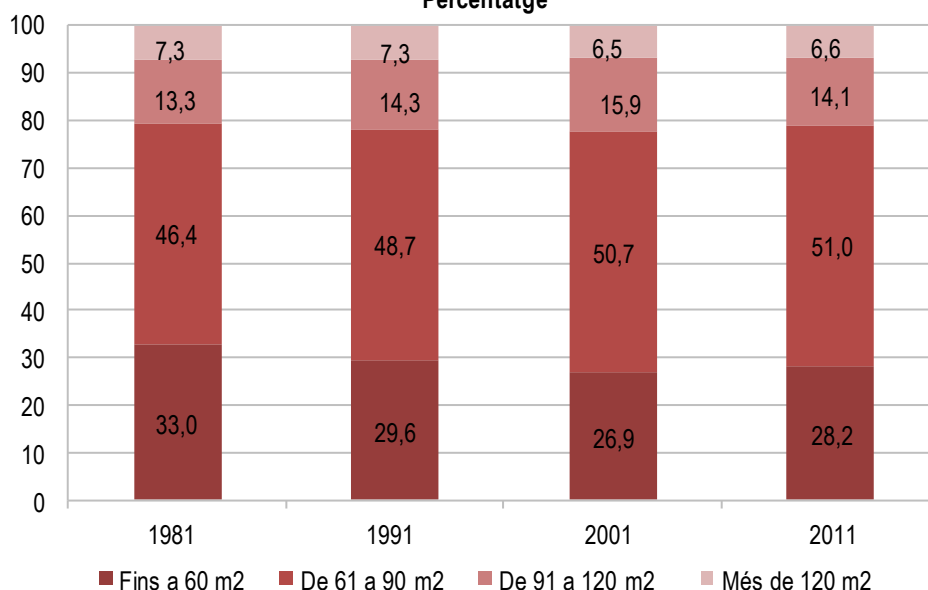


Font: INE, Cens de població i habitatges 2011

B.1.6. Superfície dels habitatges

En bona part com a conseqüència del predomini d'un parc envellit en la ciutat, les característiques del parc d'habitatges pel que fa a la superfície presenten poques variacions en les darreres dècades. Si es consideren els habitatges principals, l'any 2011 un 28,2% tenia fins a 60 m², un 51% entre 61 i 90 m², un 14,1% entre 91 i 120 m² i, finalment, un 6,6% més de 120 m².

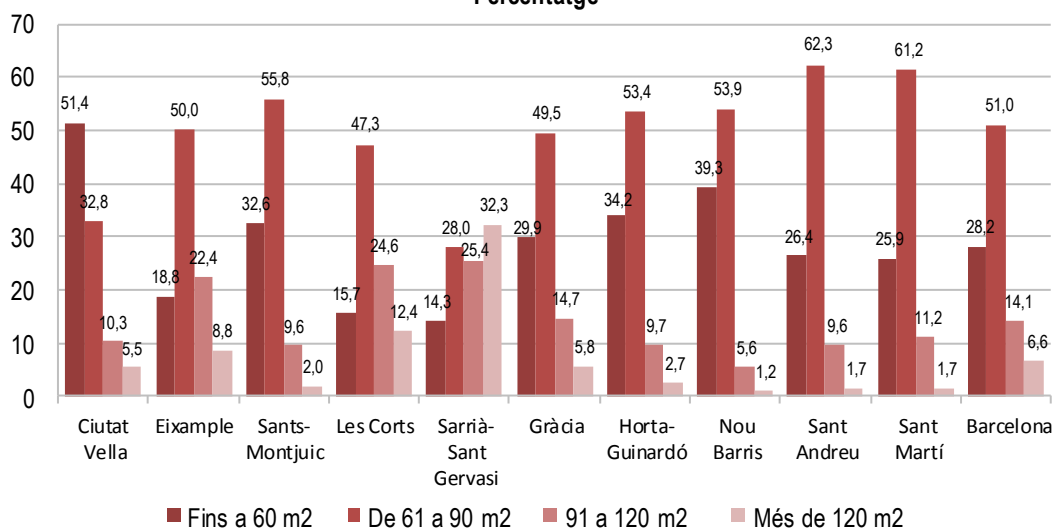
**Figura B.5. Superfície dels habitatges principals. Barcelona. 1981-2011.
Percentatge**



Font: Cens de Població i Habitatges 1981, 1991, 2001 i 2011. Instituto Nacional de Estadística

Per districtes, s'observa com Ciutat Vella és el districte on hi ha un major predomini d'habitatges petits, ja que més de la meitat, un 51,4%, tenen menys de 60 m² (vegeu figura B.6). En bona mesura aquesta distribució es deu a l'antiguitat del parc. Tanmateix, Nou Barris és el segon districte amb un major predomini d'habitatges de menys de 60 m² (un 39,3%), quan, en canvi l'edificació en aquest districte es gairebé tota posterior a la dècada dels anys cinquanta, la qual cosa indica que a més de l'antiguitat incideixen altres característiques. En aquest cas, segurament el fet de tractar-se de desenvolupaments adreçats a població amb menys recursos durant el període de la segona gran onada migratòria del segle XX (1950-1975). Si es mira l'altre extrem, és a dir, els habitatges amb més superfície, es constata que a Sarrià-Sant Gervasi, el districte més benestant de la ciutat, hi ha un 32,3% dels habitatges amb més de 120 m², quan la mitjana de la ciutat és del 6,6%.

Figura B.6. Superfície del parc d'habitatges dels districtes de Barcelona. 2011.
Percentatge



Font: *Cens de Població i Habitatges 2011*. Instituto Nacional de Estadística

Pel que fa als habitatges de dimensió mitjana-petita, són clarament predominants en tots els districtes excepte en Ciutat Vella i Sarrià-Sant Gervasi. En concret, Sant Andreu (un 62,3%), Sant Martí (un 61,2%) i Sants-Montjuïc (55,8%) són els districtes on el pes dels habitatges de 61 a 90 m² de superfície és més notable. Finalment, cal destacar que els habitatges de dimensió mitjana-gran, els que tenen entre 91 i 120 m², no són majoritaris en cap districte, però en Sarrià-Sant Gervasi (25,4%), Les Corts (24,6%) i L'Eixample (22,4%), representen pràcticament una quarta part del parc.

2. Diagnosi de dèficits i de disfuncions en el parc i en l'ús dels habitatges

Com és ben sabut, en el mercat de l'habitatge es produeixen disfuncions que dificulten la satisfacció de les necessitats residencials de la població, bé sigui per les característiques del parc, bé per l'ús que se'n fa. En aquest epígraf es tracten les principals afectacions a la ciutat de Barcelona: la infrautilització del parc d'habitatges, aspecte sempre discutible si es pren com a referència les dades dels censos d'habitatges i edificis; la competència entre els usos residencials i els turístics, tema d'assenyalada rellevància social; la feblesa de l'habitatge protegit, malgrat els esforços realitzats per l'Ajuntament; les qüestions relacionades amb l'accessibilitat física, d'assenyalat interès en una societat cada cop més envellida; i, finalment els aspectes relatius a l'infrahabitatge i la sobreocupació.

B.2.1. La infrautilització del parc d'habitatges

La infrautilització del parc d'habitatges, és a dir, l'existència d'un estoc considerable d'habitatges destinat a usos no principals, majoritàriament secundaris o buits, es pot considerar com una de les principals disfuncions en un mercat residencial. De fet, la presència d'un estoc d'habitatges no principals estaria indicant que una part dels recursos (capacitat de la indústria de la construcció, sòl, matèries primeres) es dediquen a una demanda de segona residència, d'estalvi o d'inversió, o bé romanen buits per altres motius i, en canvi, no s'adrecen a satisfer les necessitats més bàsiques de les llars.

En fases alcistes dels cicles immobiliaris la infrautilització del parc es tradueix en una major tensió en el mercat d'habitatge principal i contribueix a l'augment dels preus. En el context actual, l'existència d'un parc infrautilitzat, en molts casos buit, contrasta enormement amb els aguts processos d'exclusió residencial, tant de persones que tenen greus dificultats per fer front a les despeses de pagament de l'habitatge, com d'aquelles que no disposen d'un allotjament digne, com d'aquelles que són expulsades de l'habitatge on viuen, precisament per no poder fer front a totes les despeses. Aquesta enorme contradicció social encara es fa més latent si es considera que una part dels habitatges buits, tant d'obra nova com de segona mà, són propietat d'entitats financeres a les quals l'Estat ha rescatat amb més de 100.000 milions d'euros, és a dir, al voltant d'un 10% del PIB³⁰.

Com s'ha avançat més amunt, aquest és un camp en el qual es disposa de poca informació. Recentment, la Generalitat de Catalunya ha publicat dos estudis, un primer, per detectar l'estoc d'obra nova privat sense vendre, en el qual s'inclouen els habitatges que són propietat de les entitats financeres i, un segon, per detectar el parc d'habitatge protegit públic sense ocupar.

Pel que fa al primer estudi, tal i com es pot veure en la taula B.5, a finals del 2012 a la ciutat de Barcelona hi havia 9.882 habitatges d'obra nova sense vendre, el que suposa 6,1 habitatges

³⁰ En concret, segons el Tribunal de Comptes l'import dels recursos públics emprats o compromesos en la reestructuració com a conseqüència de les actuacions realitzades entre el 2009 y el 2012 ha estat de 107.913 milions d'euros.

per cada mil habitants. Aquesta xifra per ella mateixa no ens dona massa informació, però en comparar-la amb la realitat d'altres indrets de Catalunya es pot constatar com precisament a la ciutat de Barcelona l'estoc d'obra nova sense vendre, malgrat la forta contracció en la compravenda d'habitatge dels darrers anys, no és tant significatiu com en d'altres parts del territori. Per exemple, a la ciutat de Terrassa i a Manresa hi ha un estoc de 14,8 habitatges per mil habitants; a Granollers 14,5; a Lleida 13,6; a Tarragona 12,5; a Girona 9; a Sabadell 7,7, per citar altres capitals comarcals. Així mateix es pot apreciar com en els municipis del continu urbà metropolità fins i tot la ràtio és encara inferior a la de la ciutat de Barcelona: Cornellà de Llobregat 6,2; Santa Coloma de Gramenet 6; l'Hospitalet de Llobregat 4,7; Badalona 2,5.

Taula B.5. Habitatges d'obra nova registrats sense vendre. 2012

	Estocs	Estocs/1.000 habitants
Barcelona	9.882	6,1
Cornellà de Llobregat	539	6,2
Sta. Coloma de Gramenet	720	6,0
l'Hospitalet de Llobregat	1.202	4,7
Badalona	549	2,5
Terrassa	3.187	14,8
Manresa	1.135	14,8
Granollers	869	14,5
Lleida	1.901	13,6
Tarragona	1.675	12,5
Girona	870	9,0
Sabadell	1.608	7,7

Font: Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana a partir del Col·legi de Registradors

Aquestes dades són reveladores de com a la ciutat de Barcelona, i en general al seu entorn metropolità més immediat, l'estoc d'obra nova sense vendre no és tant significatiu com en d'altres indrets de Catalunya on durant el boom immobiliari es va construir molt per sobre de les necessitats.

Un segon estudi, dona detall dels habitatges protegits públics que no estan ocupats. En concret, a l'Àrea Metropolitana de Barcelona es va detectar que a finals del 2014 hi havia 804 habitatges públics protegits buits que havien estat construïts feia tres o quatre anys i que, en canvi, no estaven ocupats. A la ciutat de Barcelona hi constaven 77, dels quals 49 corresponien als habitatges que l'Ajuntament havia comprat al promotor públic del Consell Comarcal del Barcelonès, REGESA i que en aquell moment estaven en procés d'adjudicació, mentre que la resta corresponien a habitatges llogats a entitats per a ser destinats a inclusió.

Certament, aquestes xifres indiquen que en el cas de la ciutat de Barcelona, l'estoc d'habitatges buits privats d'obra nova es relativament reduït, mentre que els habitatges protegits públics que en un moment donat poden estar desocupats responen a les dinàmiques i les garanties de transparència i equitat pròpies dels processos d'adjudicació. Ara bé, segurament, el gruix dels habitatges buits es troba entre el parc de segona mà i no pas en el d'obra nova. Malauradament, com s'ha repetit, actualment no es disposa de dades contrastades que ens permetin tenir una aproximació més exacta.

Sigui com sigui, com s'ha avançat, en el context actual de crisi social en el camp de l'habitatge, amb un continu increment de les llars amb risc d'exclusió residencial i d'aquelles que efectivament han estat expulsades de la casa on vivien, un dels principals focus d'atenció es centra, lògicament, en el parc d'habitatges desocupat del qual són propietàries les entitats financeres.

En aquest sentit, cal destacar el programa de detecció i mobilització d'habitatges buits d'entitats financeres iniciat per l'Ajuntament de Barcelona³¹. El programa s'ha centrat en els barris de Trinitat Vella, Besòs i Ciutat Meridiana, on inicialment es van detectar 398 habitatges potencialment buits (vegeu taula B.6.). Les inspeccions realitzades han permès constatar que 161 habitatges, el 40,5%, efectivament estaven desocupats; 162 habitatges, un 40,7%, estaven ocupats amb títol; i, finalment, tan sols 75 habitatges, un 18,8% estaven ocupats amb títol. D'aquests, falta rebre la informació del Registre de la propietat de 90 habitatges, per saber quan de temps estan desocupats. Dels altres 71 habitatges que ja s'ha rebut la informació, 32 estan desocupats des de fa més de dos anys i la resta menys de fa menys.

**Taula B.6. Programa d'inspecció d'habitatges d'entitats financeres desocupats.
Març de 2015**

	Trinitat Vella	Besòs	Ciutat Meridiana	Total	
Pisos inspeccionats	128	120	150	398	100,0%
Ocupats amb títol	30	16	29	75	18,8%
Ocupats sense títol	47	51	64	162	40,7%
Desocupats	51	53	57	161	40,5%
2 anys o més	4	12	16	32	
més de 18 mesos	1	16	1	18	
De 12 a 18 mesos	2	3	2	7	
Menys d'1 any	0	2	4	6	
Pendent	44	22	24	90	

Font: Ajuntament de Barcelona

En els habitatges que estan desocupats menys de dos anys se'ls envia a les entitats financeres una carta informativa oferint els diferents programes als que es poden acollir per mobilitzar el pis abans d'arribar al termini de dos anys. En els habitatges que estan desocupats més de dos anys s'inicia el procés d'expedient de declaració d'habitatge desocupat, amb la intenció d'incentivar que aquests habitatges entrin en el mercat de lloguer social de la ciutat. Per aconseguir aquest objectiu, aquestes actuacions van en darrer terme acompanyades de multes i sancions, tal i com es detalla tot seguit:

FASE 1: enviament de carta indicant que tenen l'habitatge buit i oferiment de les mesures d'estímul a que poden acollir-se (Rehabilitació i borsa d'habitatges de lloguer).

FASE 2:

- Passat el primer mes, si no hi ha resposta es declara la Situació Anòmala de l'Habitatge i s'imposa la primera multa coercitiva de 5.000 €.

³¹ Aquest programa dona compliment a la declaració institucional del Consell Plenari de l'Ajuntament del 30 de gener de 2014.

- Passat el segon mes sense resposta, segona multa coercitiva de 10.000 €.
- Passat el tercer mes sense resposta, tercera multa coercitiva de 15.000 €.

FASE 3: inici del procediment sancionador

- Si passat el quart mes segueixen sense donar resposta ni acollir-se a cap mesura s'imposarà una sanció amb la següent gradació:
 - Entitats Financeres amb 1 sol habitatge buit al mateix districte, el 90% del valor cadastral de l' habitatge multiplicat per 1'95 (coeficient de l'Impost de Transmissions Patrimonials).
 - Entitats financeres amb, entre 5 i 10 habitatges buits al mateix Districte, el 95% del valor cadastral de l'habitatge multiplicat per 1'95
 - Per a entitats financeres amb més de 10 habitatges buits al mateix Districte, el 100% del valor cadastral de l'habitatge multiplicat per 1'95

B.2.2. La competència d'usos: turisme i residència

Com és ben sabut, les ciutats desenvolupen diferents funcions: residencial, productiva, de poder, d'intercanvi... Segurament la més important és la residencial ja la satisfacció d'aquesta necessitat bàsica permet la reproducció social, que al seu torn garanteix el funcionament del sistema productiu, d'intercanvi i les relacions de poder. Totes les funcions urbanes necessiten d'un espai físic en la ciutat i en el marc d'un mercat de sòl on predomina el mercat lliure s'exerceix una competència entre elles que es trasllada als preus i que fan més oneroses unes funcions que altres. Pot succeir, doncs, que la funció residencial tingui menys valor econòmic que altres funcions urbanes en un determinat espai de la ciutat, el que es pot traduir en substitució d'usos. Lògicament, aquest conflicte és regulat per les administracions.

En les darreres dècades la ciutat de Barcelona ha experimentat un creixement molt intens del turisme. Això s'ha traduït en un increment d'usos turístics en la ciutat (hotels, apartaments turístics, activitats d'oci, activitats de restauració, etc...) que han tingut una aportació cada cop més significativa en el creixement econòmic de la ciutat.

En alguns casos, però, s'han produït conflictes significatius entre el turisme i la residència, o més ben dit entre les actituds d'alguns turistes i la vida quotidiana de la població de Barcelona. Un d'aquests casos afecta als apartaments turístics, especialment al districte de Ciutat Vella on, com és ben sabut, després de les queixes veïnals, l'Ajuntament, després d'iniciar un procés d'inspecció, ha tancat alguns d'aquest apartaments perquè no tenien llicència.

Segons la normativa municipal els habitatges d'ús turístic (HUT) són habitatges cedits pel seu propietari, directament o indirectament, a tercers, de manera reiterada i a canvi de contraprestació econòmica, per a una estada de temporada, en condicions d'immediata disponibilitat i amb les característiques establertes per reglament.

L'habitatge s'ha de cedir sencer i ha de complir les condicions següents:

- Disposar de la cèdula d'habitabilitat i satisfer en tot moment les condicions tècniques i de qualitat exigibles als habitatges en general.
- No pot ser ocupat amb més places que les indicades a la cèdula.
- Ha d'estar suficientment moblat i dotat dels aparells i estris necessaris per a la seva ocupació immediata, i en perfecte estat d'higiene.

Els habitatges d'ús turístic requereixen la corresponent comunicació prèvia d'inici d'activitat a l'ajuntament competent. El nombre d'apartaments turístics a la ciutat al març de 2015 ha quedat fixat en 9.606, després que s'hagin suspès totes les comunicacions prèvies i per tant la concessió de llicències.

Tanmateix, tot i que malauradament no es disposa de dades precises, el nombre d'habitatges que es destinen a ús turístic sense tenir llicència és molt superior. Segons informació recollida als principals mitjans³², el Ministerio de Hacienda, ha detectat 20.000 habitatges en aquesta situació a Catalunya dels quals, segurament un bona part estan localitzats a la ciutat de Barcelona. Cal notar que les mateixes fonts es refereixen a propietaris que han fet un negoci d'aquesta pràctica i no pas a població que lloga a l'estiu o de manera puntual el seu habitatge.

B.2.3. Els reptes de l'habitatge protegit

Des del punt de vista de la satisfacció de les necessitats residencials, l'habitatge protegit desenvolupa dues funcions bàsiques. En primer lloc, ha de garantir que els col·lectius amb menys recursos i en general aquells amb risc d'exclusió residencial puguin disposar d'un allotjament digne. En segon lloc, com sovint s'ha destacat, la producció d'habitatge protegit en les quantitats suficients modera els cicles immobiliaris, tant en períodes expansius, quan contraresta les intenses pressions inflacionistes, com en períodes de contracció del mercat immobiliari, quan pot mantenir certa activitat en el sector.

Aproximadament des de la dècada dels anys vuitanta, l'impuls en la construcció d'habitatge protegit a Barcelona i al conjunt de l'Estat s'ha anat reduint en relació a períodes precedents. De fet, un cop el problema de l'escassetat d'habitatge, característic del període de la segona gran onada migratòria del segle XX (1950-1975), es va solucionar de manera generalitzada, l'orientació de les polítiques d'habitatge estatals van canviar. Els ajuts a la producció d'habitatge protegit, coneguts com a "ajuts a la pedra", van deixar pas als ajuts generalitzats a la demanda, sense discriminar, però, entre la renda de les persones i famílies sol·licitants ni tampoc el preu de l'habitatge. Així, malgrat que s'han mantingut alguns dels ajuts als promotors d'habitatge protegit, la major rendibilitat en el mercat lliure, juntament amb les millors condicions de finançament, per destacar alguns dels principals factors, han fet que els promotors privats hagin deixat de desenvolupar promocions d'habitatge protegit amb la

³² Vegeu, per exemple el Periódico de Catalunya en la seva edició del divendres 10 d'abril de 2015.

mateixa intensitat. Tot plegat ha donat lloc a que el pes de l'habitatge protegit s'hagi situat en els límits mínims marcats per les diferents lleis del sòl estatals i de les lleis d'urbanisme de Catalunya.

El resultat de tot plegat, ha estat que l'habitatge protegit, amb l'impuls principalment de les promocions públiques, ha continuat mantenint de manera generalitzada la seva primera funció, la de dotar d'allotjament als col·lectius amb majors dificultats d'accés o amb risc d'exclusió residencial. En canvi, l'habitatge protegit ha perdut, degut precisament a la reducció del seu pes relatiu, la capacitat de moderar els preus del mercat durant episodis de bombolla i/o d'estimular al sector en moments de contracció.

En aquest context, però, cal destacar l'esforç realitzat en la producció d'habitatge protegit a la ciutat de Barcelona. En efecte, com és ben sabut, a diferència d'altres municipis, a la ciutat de Barcelona no es disposa de sòl urbanitzable, de tal manera que la obtenció de sòl per a habitatge protegit s'ha de fer mitjançant processos de transformació urbana i mitjançant l'adquisició de sòl, tasca que ha requerit d'estratègies coordinades a llarg termini. Així, malgrat aquestes limitacions, el pes de l'habitatge protegit a la ciutat durant els darrers quinze anys ha del 25,7%, superior a la resta d'àmbits de Catalunya. En concret, entre el 1999 i el 2009, coincidint aproximadament amb els anys en que es van finalitzar els habitatges del darrer boom immobiliari (1997-2006), l'habitatge protegit va representar el 21,4% respecte el total d'habitatge que es va finalitzar, mentre que a la resta de l'Àrea Metropolitana aquest percentatge va ser del 13,4%, a la resta de la regió metropolitana de tan sols el 6,4% i a la resta de Catalunya d'un pràcticament residual 5,6% (vegeu taula B.7). Així mateix, ja entrats en la fase de contracció econòmica i immobiliària, entre els anys 2010 i 2013, el 62,9% dels habitatges finalitzats a la ciutat han estat de protecció oficial, pràcticament al mateix nivell que la resta de l'Àrea Metropolitana (63,6%) i molt per sobre de la resta de la regió metropolitana (33%) i, sobretot, de la resta de Catalunya (17%).

Taula B.7. Habitatges protegits acabats. Barcelona i àmbits territorials. 1999-2013

	1999-2009			2010-2013		
	Habitatges protegits	Total	% protegits	Habitatges protegits	Total	% protegits
Barcelona	9.678	45.195	21,4	3.306	5.254	62,9
Resta AMB	12.643	94.614	13,4	5.766	9.073	63,6
Resta RMB	12.174	191.392	6,4	3.972	12.040	33,0
Resta Catalunya	21.839	387.778	5,6	5.430	31.937	17,0
Total Catalunya	58.549	718.979	8,1	18.474	58.304	31,7

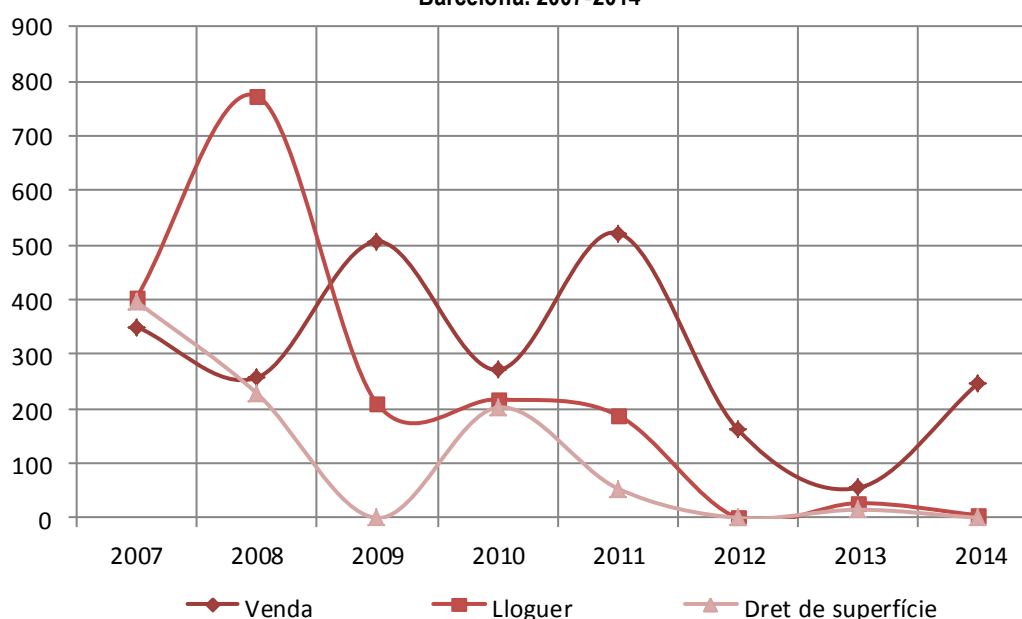
Font: Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana, a partir de les qualificacions definitives, dels habitatges promoguts per l'INCASOL en el marc del programa de remodelació de barris i dels expedients de final d'obra del Col·legi d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics.

Malgrat aquest esforç per produir habitatge protegit d'obra nova a la ciutat de Barcelona, el pes que té en el conjunt del mercat és relativament reduït ja que, no només representa una cinquena part del conjunt de l'oferta d'obra nova sinó que, a més, donats els nivells de consolidació de l'espai urbà barceloní, en el mercat de l'habitatge hi ha un predomini significatiu del segment de segona mà. A més, com que en les darreres dècades s'ha tendit a fer habitatge de protecció oficial adreçat a la compravenda, actualment els 11.384 habitatges

que configuren el parc d'habitatge protegit de la ciutat, tan sols representen un 1,7% sobre el conjunt dels 684.078 habitatges principals de la ciutat, molt allunyats dels líndars de la majoria de països europeus.

En aquest sentit, prenen rellevància les polítiques municipals d'habitatge dels darrers anys que han orientat la producció d'habitatge protegit cap a altres tipologies que no fossin la propietat, és a dir el lloguer. Així mateix, s'ha potenciat l'edificació d'habitatges amb dret de superfície, amb l'objectiu de mantenir el patrimoni del sòl i d'anar consolidant un parc d'habitatge de titularitat pública³³.

**Figura B.7. Llicències d'habitatges protegits i dotacionals segons tipus de tinença
Barcelona. 2007-2014**



Font: Institut Municipal d'Urbanisme. Ajuntament de Barcelona

En efecte, si s'atén a les llicències d'obra atorgades per l'Ajuntament de Barcelona, es pot apreciar com en els anys 2007 i 2008 els habitatges protegits de lloguer superaven als de venda: 404 enfront 350, l'any 2007 i 773 enfront 257, l'any 2008 (vegeu figura B.7). En els següents anys, les llicències d'habitatge de lloguer protegit s'han reduït, tot i que es situen en valors propers als de venda (per exemple, l'any 2010 217 de lloguer i 271 de venda). En el conjunt, doncs, en el període 2007-2014 s'han atorgat 1.823 llicències de lloguer i 2.370 de compra, el que representa un 35,8% i un 46,6%, respectivament. L'altre tipus d'habitatge que té una presència força important en el conjunt de la política d'habitatge és el que es coneix com habitatges amb dret de superfície. Així, en el anys 2007 i 2008 es van atorgar llicències per edificar 396 i 228 habitatges d'aquesta tipologia, valors molt propers a les llicències de compra que s'acaben de veure. En els següents anys, com ha succeït amb els habitatges de lloguer, han

³³ Per aprofundir en l'inici i consolidació d'aquestes noves tipologies d'habitatge protegit alternatiu a la compravenda podeu consultar, entre d'altres, el número 12 de la col·lecció "Quaderns d'habitatge" (Clavell & Trilla, 2004), així com el número 1 de "Quaderns del Consell de l'Habitatge Social" (Grup de treball del lloguer, 2009)

disminuït les llicències per a habitatges en dret de superfície. Tanmateix en el conjunt del període 2007-2014 se n'han atorgat 895, el que representa un 17,6% del total de llicències.

Finalment, cal destacar les actuacions per tal d'obtenir habitatge destinat al lloguer social a partir del parc privat edificat. En concret, el Programa de cessió d'habitatges buits, iniciat per l'Ajuntament a finals del 2014 i que aspira a captar 200 habitatges privats per llogar-los a preus assequibles. El programa tindrà una duració de quatre anys i un pressupost total de 6,3 milions d'euros dels quals 5,6 milions seran aportats directament per l'Ajuntament. Una de les novetats destacables d'aquesta actuació és la seva concertació amb la Taula del Tercer Sector Social de Catalunya que mitjançant el programa Habitat 3 gestionarà el programa. Tot i que l'objectiu és modest, aquesta i altres actuacions en la mateixa línia mostren la importància de complementar la política d'habitatge basada en l'obra nova mitjançant altres actuacions en l'espai ja edificat, i molt especialment en ciutats amb un espai urbà tant consolidat com Barcelona.

B.2.4. L'accessibilitat física

Com destaca l'Organització Mundial de la Salut, no hi ha persones incapacitades, sinó entorns que incapaciten (Llarch, 2008). En aquest sentit, les condicions d'accessibilitat a l'espai residencial i les característiques dels habitatges són factors que determinen de manera molt notable la igualtat d'oportunitats d'una part de la ciutadania.

Pel que fa a l'interior dels habitatges, s'identifiquen encara moltes barreres que dificulten el funcionament de les persones amb diversitat funcional (Llarch, 2008). El problema de més impacte consisteix en els passos interiors de les portes ja que sovint són estrets (inferiors a 62,5 cm), la qual cosa provoca que les zones a les que dona pas siguin absolutament inaccessibles per a persones usuàries de cadira de rodes. En relació a les diferents estances de l'habitatge, els problemes es concentren a les zones destinades als banys. En general, aquests no disposen d'un espai lliure suficient per fer un cercle de diàmetre igual o superior a 1,20m.

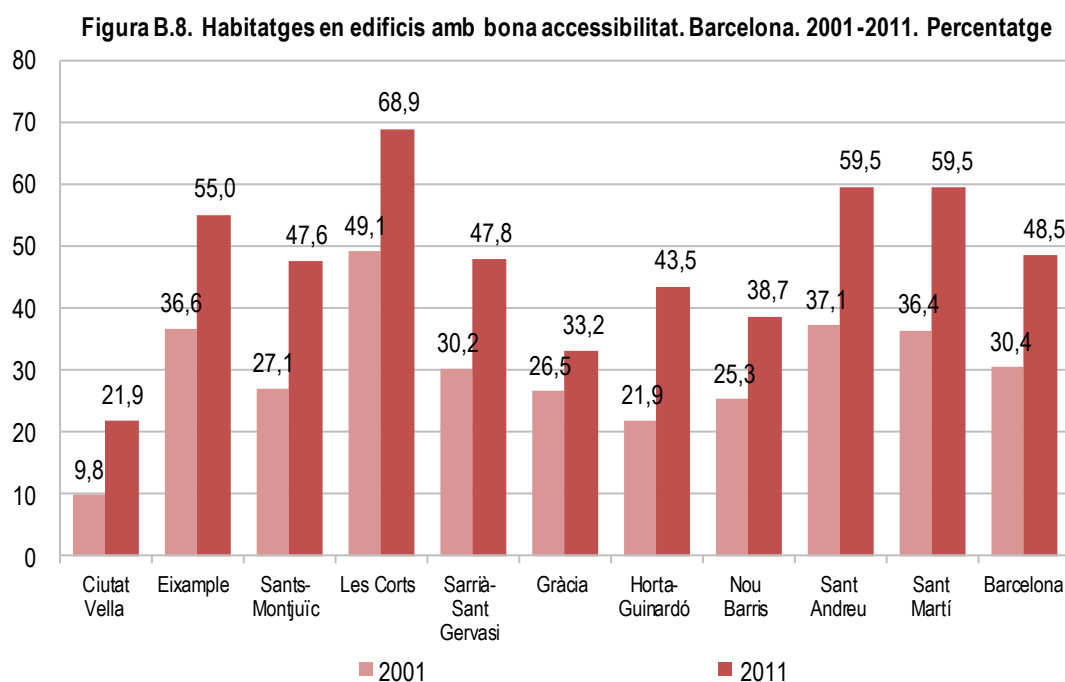
Si ens centrem en l'accessibilitat des del carrer fins l'habitatge, segons dades del Cens de població i habitatges, en els deu anys transcorreguts entre el 2001 i el 2011, les condicions d'accessibilitat dels habitatges han millorat d'una manera substancial (vegeu figura B.8)³⁴. En concret, si l'any 2001 tan sols un 30,4% dels habitatges eren accessibles, l'any 2011 aquest percentatge arriba al 48,5%. Aquest increment en el percentatge es deu, per una banda, a que els habitatges que s'han construït en aquesta dècada tenen millors condicions d'accessibilitat que els que ja estaven edificats³⁵. Per altra banda, en aquesta millora, i sobretot en el cas de Barcelona on com s'ha vist el parc d'obra nova té molt poc pes, també s'han de considerar les actuacions d'adaptació portades a terme en el parc existent. En aquest sentit, cal destacar per

³⁴ Segons la definició utilitzada pel cens, es considera que un edifici és accessible quan una persona en cadira de rodes pot accedir des del carrer fins a qualsevol habitatge sense ajuda d'una altra persona.

³⁵ Com han remarcat diversos autors, la majoria dels habitatges de construcció recent continuen incomplint diversos criteris d'accessibilitat, fins i tot, malgrat estiguin establerts en la normativa vigent (Llarch, 2008).

la seva incidència, els programes d'ajuts a la instal·lació d'ascensors i a la supressió de barreres que s'han desenvolupat en els darrers anys a la ciutat de Barcelona.

Amb tot, en la meitat dels habitatges de la ciutat encara es constaten, segons el cens, problemes d'accessibilitat. Uns problemes, que a mesura que la societat va envellint-se es fan més palesos, ja que cada cop més persones poden veure's afectades. És tracta, doncs, d'una disfunció en el parc sobre la que s'hauria d'incidir de manera intensa i continuada.



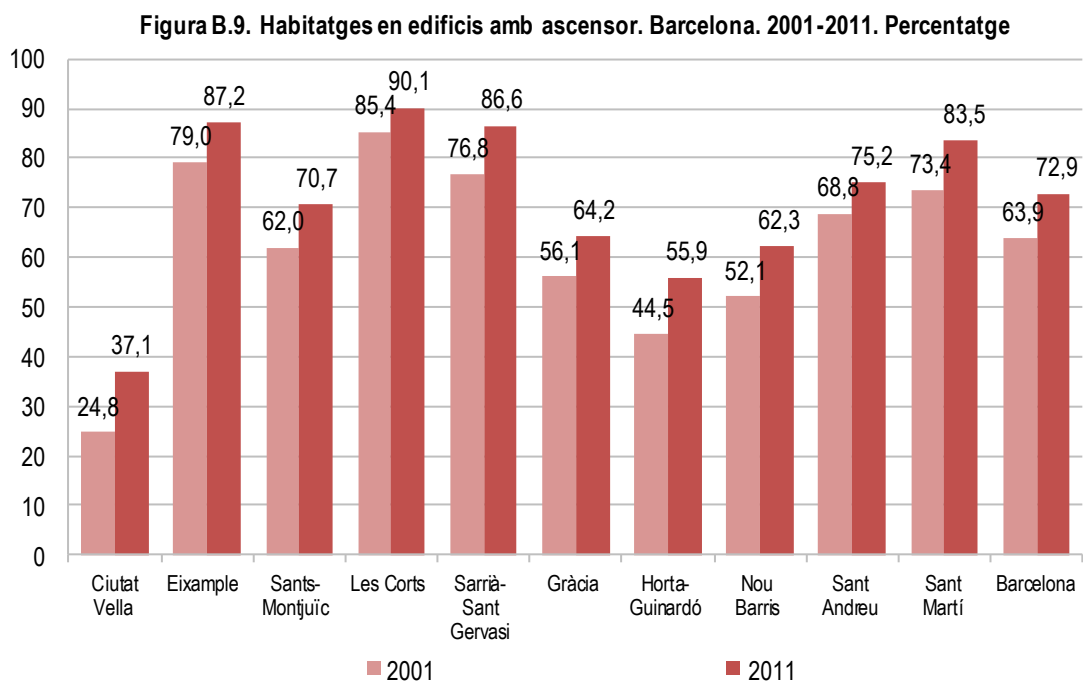
Font: INE, *Cens de població i habitatges 2011*

Per districtes, destaca el percentatge d'habitatges accessibles a Les Corts (68,9% dels habitatges accessibles), a Sant Andreu, a Sant Martí (ambdós amb un 59,5%) i a l'Eixample (un 55,0%). Per contra, Ciutat Vella o Gràcia, tot i l'augment percentual respecte 2001 són els districtes amb un percentatge d'habitatges accessibles més baixos (21,9% i 33,2%, respectivament).

Com s'ha recollit a l'estudi dirigit per Llarch, ja citat, bona part dels problemes detectats corresponen a elements no estructurals, com poden ser les bústies o el porter electrònic, i poques vegades s'identifiquen problemes en elements estructurals com ara les escales i les amplades de les zones de pas. Les barreres principals en els vestíbuls i en l'accés a l'exterior són de tipus estructural i corresponen a la presència d'esglaons aïllats o bé de rampes inadequades. A l'interior dels edificis d'habitatges, l'ascensor apareix com el problema d'accessibilitat més freqüent. Les causes corresponen a la manca d'espai lliure de pas, la capacitat insuficient de la cabina o una localització inadequada dels botons.

Ara bé, segurament un dels factors més importants a l'hora de millorar l'accessibilitat a l'habitatge, precisament en un territori amb un elevat nombre d'habitatges plurifamiliars com la ciutat de Barcelona, és el fet de disposar d'ascensor. En aquest sentit, les dades del cens

indiquen que l'any 2011 el 72,9% dels habitatges de la ciutat disposen d'ascensor (figura B.9), un percentatge que en només una dècada s'ha incrementat pràcticament en deu punts, des del 63,9% de l'any 2001. Si s'analitzen aquestes dades per districtes es pot apreciar com en tots els casos s'ha incrementat el pes d'edificis amb ascensor, ara bé, hi ha diferències significatives entre ells. Així, en un extrem hi ha els districtes amb un percentatge superior al 80% dels habitatges situats en edificis que disposen d'ascensor: Sant Martí (83,5%), Sarrià-Sant Gervasi (86,6%), Eixample (87,2%), o Les Corts (90,1%). En l'altre extrem, hi ha a molta distància Ciutat Vella, on poc més d'un terç dels habitatges disposen d'ascensor (37,1%). Així mateix cal destacar Horta-Guinardó (55,9%), Nou Barris (62,3%) i Gràcia (64,2%), on menys de dues terceres parts dels habitatges tenen ascensor.



Font: INE, *Cens de població i habitatges 2011*

Pel que fa a la distribució dels habitatges que disposen d'ascensor segons el número de plantes de l'edifici, trobem que com més plantes disposa l'edifici major percentatge d'habitatges disposen d'ascensor (vegeu taula B.8). Tot i així, existeixen diferències significatives entre districtes. Per exemple, mentre que el 71,9% dels habitatges de Barcelona que estan en un edifici de 4 o més plantes disposen d'ascensor, alguns districtes superen amb escreix aquest percentatge: Les Corts (89,2%), Eixample (87,1%), Sarrià-Sant Gervasi (86,4%) o bé Sant Martí (83,0%). Per contra, altres districtes disposen d'uns percentatges més baixos d'ascensor situats en edificis de 4 o més plantes. En el cas de Ciutat Vella, només el 36,6% dels habitatges, el 54,3% a Horta-Guinardó i el 61,5% a Nou Barris.

Taula B.8. Percentatge d'habitatges que disposen d'ascensor segons número de plantes de l'edifici. Districtes de Barcelona. 2011. Percentatge

Nº de plantes	Ciutat Vella	Eixample	Sants-Monjuïc	Les Corts	Sarrià-Sant Gervasi	Gràcia	Horta-Guinardó	Nou Barris	Sant Andreu	Sant Martí	Total Barcelona
1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2	39,0	13,6	6,2	20,2	17,5	9,8	8,1	3,7	6,1	6,1	9,7
3	17,2	27,1	31,6	36,3	35,4	23,9	21,2	31,0	18,9	18,9	25,1
4 o més plantes	36,6	87,1	69,3	89,2	84,4	61,9	54,3	61,5	74,1	83,0	71,9

Font: INE, Cens de població i habitatges 2011

Com s'ha avançat, una de les principals causes que explica la millora d'accessibilitat en els edificis de la ciutat en els darreres deu anys és la instal·lació d'ascensors en el parc de la ciutat. Per aconseguir aquests avanços, un dels aspectes més destacables han estat els ajuts públics destinats a la instal·lació d'ascensors en edificis d'habitatges. En concret, des de l'inici del programa d'instal·lació d'ascensors l'any 2008 fins el 2013, hi ha 18.595 llars més a la ciutat que disposen d'ascensor al seu edifici, s'han donat subvencions per un import de 46,5 milions d'euros i la inversió total realitzada ha estat de 111,7 milions d'euros (vegeu taula B.9).

Taula B.9. Ajuts a la instal·lació d'ascensors en edificis d'habitatges. Barcelona 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Habitatges beneficiats (exp. tancats)	756	3.167	4.977	4.070	4.319	1.306	18.595
Subvenció pública (milers €)	2.214	6.674	12.784	10.794	11.438	2.619	46.523
Inversió total (milers €)	4.709	13.831	28.241	24.611	28.867	11.443	111.702

Font: Ajuntament de Barcelona, Xifres d'Habitatge

B.2.5. L'infrahabitatge i la sobreocupació

Juntament amb les situacions de desocupació permanent, que s'han vist més amunt, l'infrahabitatge i la sobreocupació dels habitatges són els altres fenòmens que la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya considera com situacions anòmales en l'ús dels habitatges³⁶.

L'infrahabitatge

La Llei del dret a l'habitatge de Catalunya defineix l'infrahabitatge com un immoble que, tot i que no té cèdula d'habitabilitat ni compleix les condicions per a obtenir-la, es destina a habitatge.

En aquesta definició s'inclouen dues situacions ben diferenciades que són, per una banda, aquells habitatges que tenen una qualificació que els permet fer un ús residencial però que, en

³⁶ Vegeu Títol III, Capítol III, de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge

canvi, no compleixen les condicions d'habitabilitat. Per altra banda, hi ha els immobles que, tot i no tenir la qualificació residencial, són utilitzats com a habitatge. En aquest cas es podrien incloure, per exemple, plantes baixes que en principi haurien de ser destinades a locals.

En ambdós casos, i en general en qualsevol situació d'infrahabitatge, es tracta d'un fenomen difícil de detectar. Una primera aproximació, que s'ha vist més amunt en analitzar l'estat de conservació dels edificis de la ciutat, indica que l'any 2011 un 0,1% dels edificis de la ciutat, 801, es troben en estat ruïnós. Precisament, és en el districte central de la ciutat, allà on el parc està més envellit, on aquest percentatge és més elevat. Tanmateix, tal i com ha recollit el Grup de treball d'exclusió social en el número 2 dels Quaderns del Consell de l'Habitatge Social (2009), en les àrees amb teixits històrics aquest fenomen requereix d'una aproximació específica, amb uns criteris d'habitabilitat segurament diferents dels de la resta de la ciutat.

En conjunt, seguint les propostes del mateix Grup de treball d'exclusió social, la detecció de l'infrahabitatge s'ha de recolzar, doncs, en la realització d'inspeccions i en la creació d'un registre que eviti la seva comercialització.

La sobreocupació

La Llei del dret a l'habitatge de Catalunya defineix un habitatge sobreocupat com aquell en que s'allotgen un nombre excessiu de persones, en consideració als serveis de l'habitatge i als estàndards de superfície per persona fixats a Catalunya com a condicions d'habitabilitat. S'exceptuen les unitats de convivència vinculades per llaços de parentiu, si l'excés d'ocupació no comporta incompliments manifestos de les condicions exigibles de salubritat i higiene ni genera problemes greus de convivència amb l'entorn.

Tal i com ha recopilat el Grup de treball d'exclusió social en el número 2 dels Quaderns del Consell de l'Habitatge Social (Grup de treball d'exclusió social, 2009), amb aquest concepte s'han detectat que els habitatges sobreocupats poden tenir diferent origen:

- Propietari que no viu a l'habitatge i lloga habitacions sense contractes de sotsarrendament
- Propietari que viu a l'habitatge i lloga habitacions o llits sense cap títol
- Llogater que no viu a l'habitatge i relloga habitacions sense contractes de sotsarrendament
- Llogater que viu a l'habitatge i relloga habitacions sense cap títol
- Famílies extenses llogateres o diferents famílies compartint un mateix habitatge

Els requisits mínims d'habitabilitat en els edificis d'habitatges i en la cèdula d'habitabilitat són els que es poden apreciar en la taula B.10:

Taula B.10. Requisits mínims d'habitabilitat

Persones	Superfície útil (m ²)
2	20
3	30
4	40
5	48
6	56
7	64
8	72
9	80
N	8+(8*N)

Font: Article 7.2 del decret 259/2003, de 21 d'octubre

Malgrat la definició i concreció teòrica de les situacions de sobreocupació, en la pràctica es tracta d'un fenomen més difícil de detectar en el qual la cerca a partir dels registres, que donen una primera imatge de les situacions de sobreempadronament, han de ser efectivament constatades mitjançant inspeccions in situ. A més, mitjançant aquest procediment queden fora aquelles situacions en les quals la població que pateix la sobreocupació no té ni la possibilitat d'empadronar-se en aquell domicili, segurament per manca d'informació però també, en molts casos, coartades per les mateixes xarxes i organitzacions que posen a l'abast el lloguer d'aquests habitatges sobreocupats.

L'Ajuntament de Barcelona elabora informes de seguiment trimestrals sobre les situacions de sobreempadronament. Així, segons les dades de l'informe de gener de 2015, hi havia 751 adreces on es podia constatar que l'ús era residencial i on hi havia empadronades almenys 10 persones en situació de potencial sobreocupació. D'aquests, en 746 habitatges hi havia entre 10 i 15 empadronats, el que seria un criteri de partida de sobreempadronament ampli, i en 5 habitatges hi havia més de 15 empadronats, o criteri de sobreempadronament estricte.

Certament, com s'acaba de comentar, en molts casos aquestes situacions revelen falsos empadronaments, de tal manera que s'inicia un procés de control de padró enviant una carta a les persones empadronades en aquests habitatges. En cas de no realitzar confirmació presencial s'inicia un procés de baixa del padró d'ofici, de tal manera que es depuren les dades del padró. En el cas contrari, s'inicien inspeccions per confirmar si el sobreempadronament és una situació de sobreocupació real o bé es deu a altres causes que no es deuen a l'estricta allotjament de les persones empadronades. Els resultats indiquen que molt sovint no es tracta de situacions de sobreocupació.

Tot plegat posa de manifest que les situacions de sobreocupació, aspecte aquest molt relacionat amb la marginalitat en el sistema residencial, segurament es troba amagat en els registres administratius i requereix d'altre tipus de mecanismes per ser detectat, com per exemple la col·laboració ciutadana o actuacions no només administratives sinó també judicials de major abast.

**BLOC C. ANÀLISI DEL MERCAT DE L'HABITATGE I DE LA
POBLACIÓ EXCLOSA**

1. Els factors financers

Com és ben sabut, el mercat de l'habitatge està enormement condicionat pel comportament de la demanda. Per la seva banda, en l'evolució de la demanda intervenen una multiplicitat de factors entre els que se'n poden destacar quatre de principals: els factors econòmics i demogràfics, que s'han vist més amunt, els relacionats amb les polítiques públiques, i els relatius al finançament. En aquest epígraf s'estudia aquest darrer aspecte, d'especial importància en un context, com el de la ciutat de Barcelona, amb un clar predomini de la propietat.

En efecte, com és sabut, l'habitatge ha estat la principal inversió de la gran majoria de llars en les darreres dècades. Tanmateix, com que és un bé amb un preu elevat, les llars han de recórrer en general al crèdit, és a dir, als préstecs hipotecaris. Així, doncs, els factors financers, tant pel que fa a la disponibilitat de crèdit com pel que fa a les condicions de finançament, exerceixen una gran influència sobre la capacitat de les llars per accedir a un habitatge en propietat.

En aquest sentit, la crisi financera iniciada l'estiu del 2007 ha marcat un abans i un després. En efecte, pel que fa al volum de finançament disponible, s'ha passat d'una situació d'exuberància en l'entrada de finançament estranger envers el sistema bancari i hipotecari espanyol, a una situació d'extrema restricció que, com és ben sabut, ha acabat afectant, no tan sols al sector immobiliari, sinó al conjunt de sectors i agents econòmics. Lògicament, aquest canvi de tendència s'ha vist reflectit en la contractació d'hipoteques. Així, tal i com es pot apreciar en la taula C.1, si l'any 2006 es van contractar 164.464 hipoteques a la província de Barcelona, tres anys després, el 2009, ja havien caigut molt més de la meitat, fins a situar-se en 62.189. Des d'aleshores no han deixat de baixar i en el 2013, últim any del que es disposa de les dades per a tots els mesos, se n'han contractat tan sols 20.368, gairebé un 90% menys que l'any 2006.

Taula C.1. Hipoteques sobre habitatges. 2003-2013

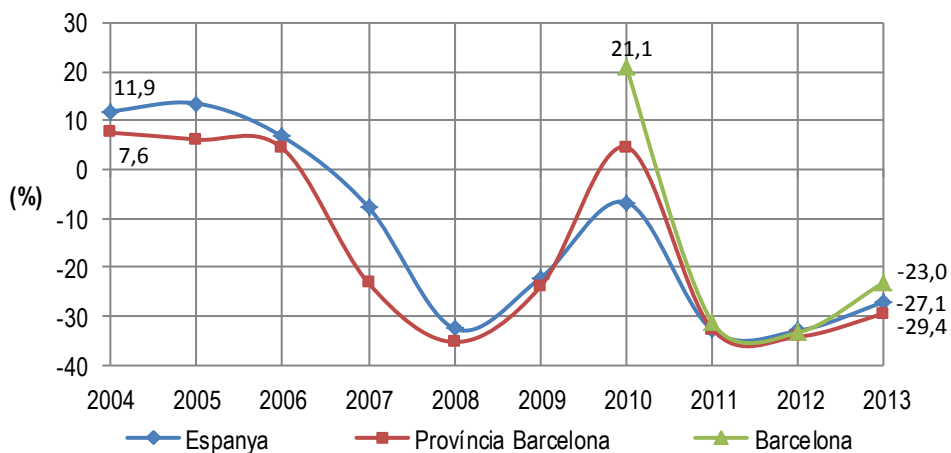
Any	Barcelona		Província Barcelona		Espanya	
	Número	Import mitjà (€)	Número	Import mitjà (€)	Número	Import mitjà (€)
2003	-	-	138.065	118.456	989.439	97.202
2004	-	-	148.503	132.783	1.107.664	110.275
2005	-	-	157.650	153.758	1.257.613	124.797
2006	-	-	164.464	179.894	1.342.171	140.324
2007	-	-	126.288	195.293	1.238.890	148.865
2008	-	-	81.783	174.913	836.419	139.655
2009	13.989	170.208	62.189	134.556	650.889	117.804
2010	16.935	168.172	65.071	137.182	607.535	116.934
2011	11.659	156.686	43.849	131.241	408.461	111.922
2012	7.775	135.871	28.868	114.231	273.873	103.438
2013	5.983	139.094	20.368	118.159	199.703	100.011

Font: INE, a partir del Registre de la propietat

Si es pren com a referència la ciutat de Barcelona es pot apreciar que l'evolució des de l'any 2009, quan comença la sèrie, presenta una tendència semblant, a excepció del 2010 on el creixement puntual de les hipoteques és molt més notable (vegeu figura C.1). En efecte aquest

any, després de descensos molt significatius, els descensos es moderen a un 6,7% en el conjunt de l'Estat i, fins i tot, es produeix un lleuger repunt del 4,6 % a la província. En el cas de la ciutat de Barcelona el creixement durant aquest 2010 és del 21,1%. L'any 2011, però, els assenyalats retrocessos tornaran a cobrar protagonisme amb contraccions al voltant del 30% en tots tres àmbits territorials, que es mantindran en el 2012 i encara en el 2013.

Figura C.1. Variació anual del número d'hipoteques sobre habitatges. 2004-2013



Font: INE, a partir del Registre de la Propietat

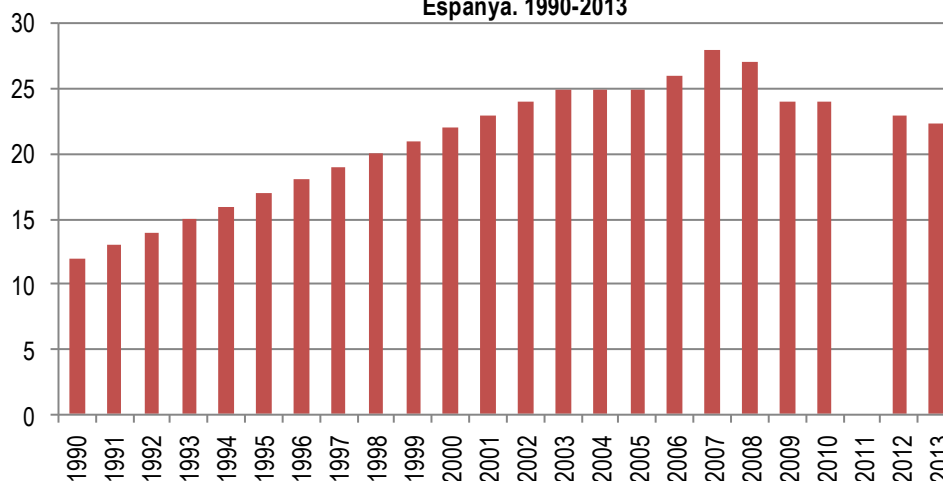
A més del volum de capital disponible per finançar a les llars que volen comprar habitatges, les condicions dels préstecs hipotecaris són l'altre aspecte financer amb una incidència notable sobre la demanda d'habitatge ja que, juntament amb el preu de l'habitatge, determinen l'esforç d'accés que han de fer les llars. En aquest sentit, cal destacar tres elements principals: la relació préstec/preu de l'habitatge, els terminis d'amortització i, sobretot, el tipus d'interès.

Pel que fa a la relació préstec/preu de l'habitatge, com és sabut, es recomana que aquest no superi el 80%, que es considera com el punt màxim al que s'hauria d'arribar. Tot i que no es disposa de dades detallades, la taula C.1. permet fer una aproximació a la qüestió. En efecte, si s'atén a l'import mitjà de les hipoteques a la província de Barcelona es pot observar un descens pronunciat en els primers anys després de l'esclat de la crisi financera: en concret es va passar de 195.293 € en l'any 2007 a 134.556 € en el 2009, un retrocés del 31% en tan sols dos anys. Aquest descens reflecteix, per una banda, la caiguda dels preus dels habitatges, però, sobretot, recull la contenció per part de les entitats financeres a l'hora d'atorgar finançament, que hauria passat de superar en alguns casos el 80% recomanable en el període de boom immobiliari, a reduir aquest percentatge considerablement a partir del 2008.

Pel que fa als terminis d'amortització del préstec, a la figura C.2. es pot apreciar també com la crisi financera va suposar un canvi de tendència. En aquest cas ens recolzarem en dades pel conjunt d'Espanya de tal manera que, tenint en compte que els preus mitjans són més elevats a la ciutat de Barcelona, segurament aquests terminis s'incrementarien, com a mínim, en cinc anys. Sigui com sigui, es pot observar molt clarament com els terminis es van incrementar des de l'any 1990, primer de la sèrie. D'aquesta manera, durant el període del darrer boom

immobiliari (1996-2007) l'increment dels preus i en alguns moments també l'increment del tipus d'interès, com es veurà tot seguit, es va compensar, no només mitjançant la ràtio préstec/preu de l'habitatge, com s'acaba de veure, sinó també amb l'allargament dels terminis d'amortització del préstec. En concret, es va passar d'un termini mitjà de 12 anys en el 1990 a un de 28 anys en el 2007. Des d'aleshores, ja entrats en la crisi, els terminis mitjans s'han ajustat lleugerament a la baixa i l'any 2013 es van situar en 22,3 anys.

**Figura C.2. Termini mitjà d'amortització estimat en els préstecs hipotecaris.
Espanya. 1990-2013**

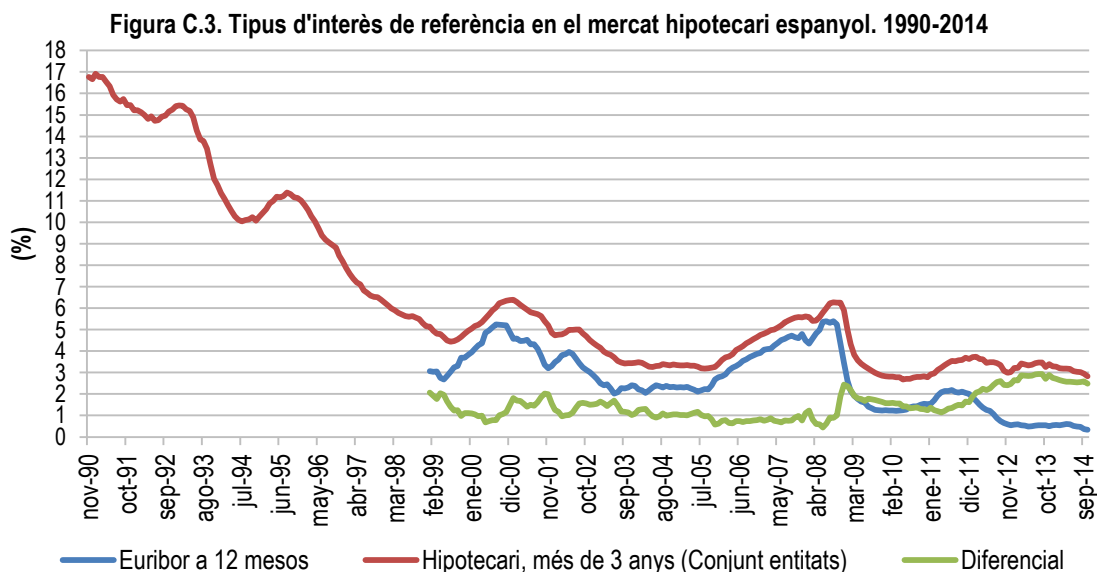


Font: Asociación Hipotecaria Española

Finalment, el tercer factor a considerar en les condicions de finançament dels préstecs hipotecaris és el tipus d'interès. Si ens centrem primer en el període del darrer boom immobiliari (1997-2006), es pot constatar l'assenyalat descens del tipus d'interès hipotecari a partir de l'any 2001, quan va passar d'un 6,39% el gener de 2001 a un 3,197% en setembre del 2005 (vegeu figura C.3.). En conseqüència, els intensos increments dels preus dels habitatges que es van produir en aquest període es van veure alleugerits pel descens dels tipus d'interès, la qual cosa va permetre mantenir les quotes anuals mitjanes de les noves hipoteques no massa allunyats dels llindars recomanables. Des d'aleshores, però, es va iniciar un notable increment del tipus hipotecaris, de manera paral·lela a l'increment de l'Euríbor a 12 mesos, molt sensible a les polítiques monetàries més restrictives per part del Banc Central Europeu. En concret, els tipus hipotecaris van passar d'un 3,197% en setembre del 2005 a un 5,611% el gener de 2008.

Precisament, un cop entrats en la crisi, el BCE va abaixar els tipus d'interès de referència i els ha mantingut en nivells baixos, tal i com reflecteix l'evolució de l'Euríbor a 12 mesos (ha passat d'un 4,498% a un 0,338% entre el nivell màxim de gener de 2008 i l'octubre de 2014). En canvi, el tipus d'interès hipotecari no ha incorporat tots aquests descensos (ha passat d'un 5,611% a un 2,819% en el mateix període). En efecte, com es pot observar, el diferencial no ha fet més que incrementar-se des de l'any 2010, de tal manera que actualment es situa en 2,481 punts percentuals. Així doncs, malgrat que els tipus d'interès de referència del BCE i l'Euríbor a 12

mesos es troben en mínims històrics, en el mercat hipotecari espanyol, degut al diferencial que apliquen les entitats, els tipus d'interès que arriben a les llars encara són elevats.



Font: Banco de España

Es pot esperar que en un context de normalització financera aquest diferencial disminueixi. Tanmateix, mentrestant és una llosa important per activar la potencial demanda d'habitatge ja que si es contracta una hipoteca actualment, pujades futures del tipus de referència del BCE i de l'Euríbor, que cal recordar estan en mínims històrics, tindrien un efecte notable sobre l'increment de les quotes hipotecaries.

En resum doncs, després de l'esclat de la crisi financera l'estiu del 2007, els factors financers, que havien estat un dels principals motors de la demanda durant el període de boom immobiliari (1997-2006), actuen, en canvi, en sentit contrari. Per una banda, el volum de finançament cap al sector residencial encara presenta fortes restriccions. Per altra, les condicions dels préstecs hipotecaris, principalment pel que fa als tipus d'interès, resten molt allunyades de poder desencallar la potencial demanda de compra d'habitatge. En els propers anys, després d'arribar a llindars molt baixos, s'espera un increment de la liquiditat financera en el sector immobiliari. Tanmateix, sembla ser que el crèdit serà molt més selectiu, allunyat, doncs, de les condicions que es van donar durant la darrera bombolla immobiliària.

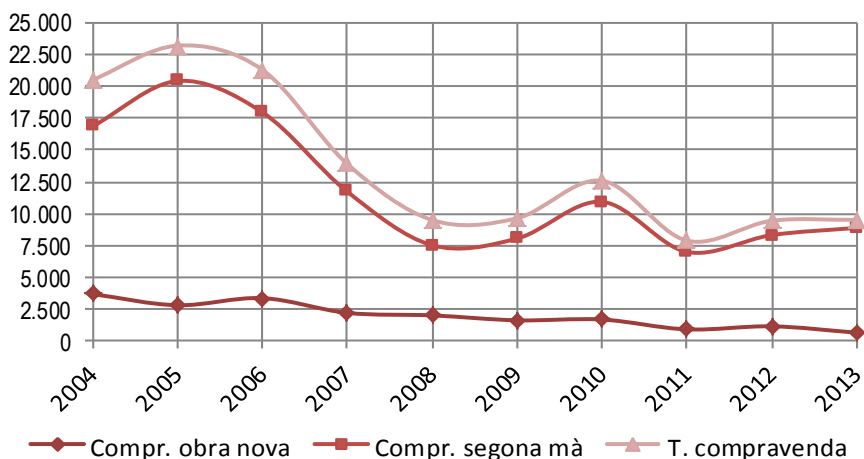
2. La demanda d'habitatge

Com s'ha avançat, la demanda d'habitatge està influenciada per una multiplicitat de factors. Entre els principals es poden considerar els econòmics, els financers i els demogràfics. En l'epígraf anterior s'ha analitzat el context de recessió econòmica iniciat l'any 2008, així com les restriccions financeres que s'han produït. Per la seva banda, en el bloc A s'ha vist com els factors demogràfics mostren pels propers anys un alentiment en l'entrada de joves a les edats d'emancipació, a més d'una contenció del saldo migratori. Tot plegat, lògicament, té un efecte negatiu sobre la demanda d'habitatge en termes quantitius, sobretot si s'atén al mercat de compravenda.

C.2.1. El mercat de compravenda

En efecte, tal i com es pot veure en la figura C.4, les transaccions de compravenda d'habitatges a la ciutat de Barcelona van passar de 23.204 l'any 2005, en el punt àlgid del boom immobiliari, a 7.867 el 2011, l'any on s'arriba al mínim. Això representa un descens del 66%, o dit d'una altra manera, en tan sols sis anys les operacions de compravenda es van reduir en dos terços. Des d'aleshores, en dos anys les transaccions s'han recuperat lleugerament fins a situar-se l'any 2013 en 9.498, molt allunyades, però, dels valors previs a la crisi.

Figura C.4. Transaccions de compravenda d'habitatges. Barcelona. 2004-2013



Font: Ministerio de Fomento, a partir del Consejo General del Notariado.

Si s'atén a la compravenda la ciutat de Barcelona és un mercat amb un clar predomini de la segona mà: tant abans com després de l'inici de la crisi el segment de segona mà representava al voltant del 85% del total de transaccions de compravenda. De fet, el lleuger repunt en les transaccions experimentat des de l'any 2011 s'ha produït en el segment de segona mà (de 6.983 transaccions a 8.498) i, en canvi, en l'obra nova les transaccions continuen disminuint (de 884 transaccions a 150).

C.2.2. La demanda d'inversió

Altre element a considerar quan s'estudia la demanda d'habitatge és el que es coneix com demanda exclusivament inversora. És a dir, aquella que busca exclusivament el valor de canvi del bé habitatge, com a inversió, i no pas el seu valor d'ús, com a allotjament. Tot i que es tracta de dues demandes amb finalitats diferents, ambdues interactuen en el mateix mercat, de tal manera que la satisfacció de les necessitats residencials bàsiques de la població es troben condicionades per la inversió en el sector.

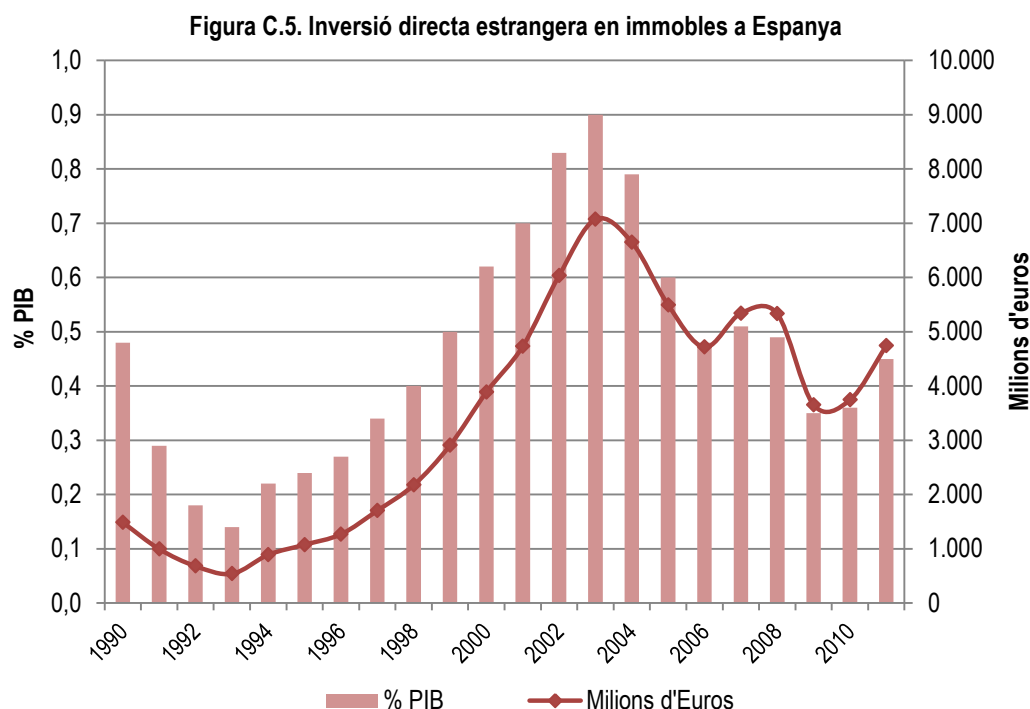
En relació a la demanda d'inversió, primer de tot s'ha de tenir en compte que les dades disponibles no ajuden a identificar-la, sobretot si es vol analitzar a nivell local. En segon lloc, s'ha de tenir present que la demanda exclusivament inversora pot tenir molts orígens, com per exemple, les llars espanyoles, particulars estrangers, així com institucions dedicades a la inversió, com els fons d'inversió immobiliària, coneguts en el cas d'aquells que assumeixen major risc inversor, com "fons buitres". Malgrat que l'efecte d'aquests agents sobre el mercat de l'habitatge és molt notable, no es disposa, com s'ha avançat, d'informació comparable i s'ha de recórrer a visions parcials.

Així, per exemple, pel que fa a les inversions de les llars espanyoles en habitatge les dades de l'edició 2006 de l'Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya ens indiquen que durant els anys més intensos del darrer boom immobiliari (1997-2006), les llars de la regió metropolitana van incrementar substancialment la compra d'immobles, no ja de primera residència, ni tampoc de segona, sinó amb una finalitat exclusivament inversora. Així, l'any 2000 un 22,8% de la població metropolitana vivia en llars on, a més de l'habitatge principal, es disposava d'una altra finca urbana. Aquest percentatge es corresponia aproximadament amb el 20% de població que tenia una segona residència en propietat aquell mateix any. Doncs bé, l'any 2006, en només sis anys, un 36,9% de la població va passar a tenir una altra finca urbana, mentre que la població que disposava de segona residència es va estabilitzar en el 19,1%. És a dir, mentre que l'any 2000 la diferència indicava que tan sols un 2,8% de població tenia, almenys una tercera propietat immobiliària, en el 2006 aquesta diferència s'havia incrementat fins al 17,8%³⁷.

Per altra banda, si es pren com a referència la informació de les balances de pagaments de l'economia espanyola, es pot veure l'evolució de la inversió directa de no residents en el sector immobiliari espanyol, i com aquestes inversions, en certa manera especulen amb els escenaris de mercat. Així, tal i com es pot veure en la figura C.5, la inversió estrangera en immobles es va incrementar de manera molt notable durant el darrer boom immobiliari, i va arribar a representar l'any 2003 un 0,9% del PIB. Abans de l'esclat de la crisi, en un mercat que portava set anys d'assenyalats creixements de preus, les entrades de inversió directa estrangera, almenys les que es realitzen mitjançant pagaments provinents de comptes corrents, van començar a reduir-se. En els anys 2009 i 2010 es va tocar fons i des d'aleshores l'entrada d'inversió directa estrangera en el sector immobiliari espanyol, malgrat el context d'assenyalat

³⁷ Per aprofundir en aquests aspectes relacionats amb la inversió de les llars de la regió metropolitana en habitatge durant el darrer boom immobiliari podeu veure, entre altres, els treballs de Marina Subirats (Subirats, 2012) i Carles Donat (Donat, 2014).

descens de preus del sector, ha continuat incrementant-se i s'apropa, fins i tot, als màxims del període del boom immobiliari.



Font: Banc d'Espanya, *Balança de pagaments*

Com ja s'ha avançat, aquestes dades reflecteixen el caràcter principalment especulatiu d'aquestes operacions que, en el context actual, després dels ajustos produïts en els preus i els dèficits de tresoreria i finançament d'algunes administracions i empreses del sector, realitzen inversions a l'espera de revaloritzacions en el mitjà i llarg termini. Sigui com sigui, sembla ser que malgrat aquest increment notable de la inversió directa estrangera en immobles, la demanda agregada no repunti degut a les restriccions econòmiques, financeres i demogràfiques que s'han vist més amunt.

Taula C.2.1. Transaccions immobiliàries segons residència i nacionalitat del comprador.
Província de Barcelona. 2006-2014

Any	Residents a Espanya				Estrangers no residents a Espanya	%	No consta	%	TOTAL	%
	Espanyols	%	Estrangers	%						
2006	84.529	87,3	11.736	12,1	253	0,3	309	0,3	96.827	100,0
2007	59.444	89,6	6.445	9,7	164	0,2	303	0,5	66.356	100,0
2008	34.164	93,8	1.912	5,2	63	0,2	290	0,8	36.429	100,0
2009	32.595	93,6	1.319	3,8	60	0,2	834	2,4	34.808	100,0
2010	40.491	94,4	2.176	5,1	71	0,2	137	0,3	42.875	100,0
2011	25.262	90,7	2.393	8,6	43	0,2	143	0,5	27.841	100,0
2012	27.419	88,9	3.222	10,5	71	0,2	117	0,4	30.829	100,0
2013	23.576	85,4	3.583	13,0	98	0,4	334	1,2	27.591	100,0
2014	30.994	85,0	5.056	13,9	133	0,4	280	0,8	36.463	100,0

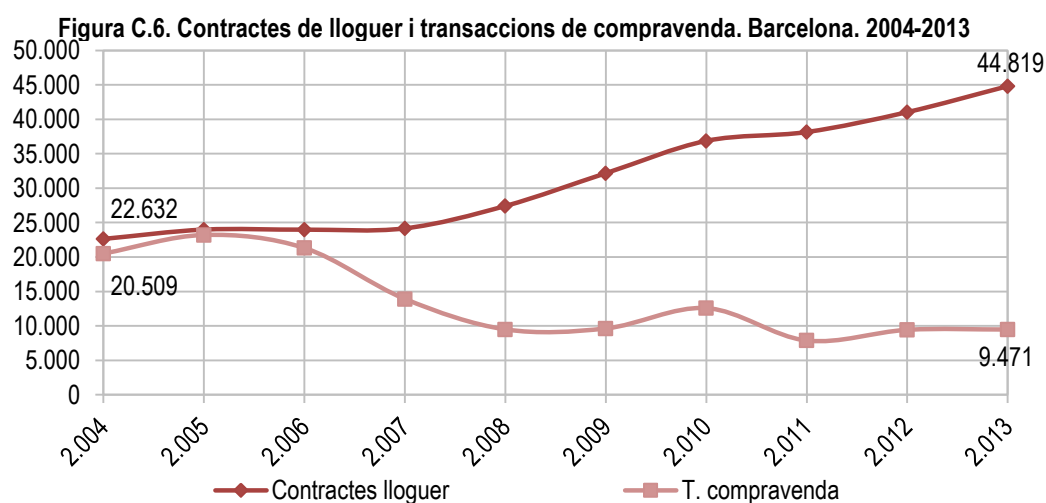
Font: Ministerio de Fomento, a partir del Consejo General del Notariado

Les dades provinents de la balança de pagaments que s'acaben de mostrar, contrasten, però amb les dades de compravenda d'habitatges realitzades per particulars estrangers, la qual cosa podria indicar que la inversió estrangera prové principalment d'institucions d'inversió col·lectiva, com per exemple els fons d'inversió, i, en menor mesura de ciutadans que viuen en altres països. En efecte, com s'observa en la taula C.2.1, tan sols el 0,4% de les transaccions immobiliàries realitzades l'any 2014 han estat realitzades per estrangers no residents a Espanya. Cal remarcar aquesta dada ja que sovint es confon amb les transaccions realitzades per població de nacionalitat estrangera però resident a Espanya. En aquest darrer cas, representen l'any 2014 el 13,9% del total de transaccions.

C.2.3. La demanda d'habitatge de lloguer

Com s'acaba de veure, les transaccions de compravenda a la ciutat de Barcelona, i en general a Catalunya, s'han reduït de manera molt notable degut a les restriccions econòmiques i financeres. Així mateix, l'evolució dels factors demogràfics (menys joves per emancipar-se i descens de la immigració internacional), han donat lloc a una reducció efectiva de la demanda potencial d'habitatge. Ara bé, això no vol dir que la població hagi deixat d'emancipar-se o que hagi deixat de canviar d'habitatge completament. Al contrari, les necessitats d'habitatge continuen existint, però principalment s'estan satisfent en el mercat de lloguer.

En efecte, tal i com es pot veure en la figura C.6, el mercat de lloguer ha crescut de manera extraordinària des de l'esclat de la crisi. Val a dir, que a la ciutat de Barcelona els nous contractes de lloguer ja superaven lleugerament a les operacions de compravenda durant els anys del boom immobiliari. Així, per exemple, en el període 2004-2006 ja representaven el 52% del total d'operacions, enfront el 48% de les transaccions de compravenda. Ara bé, a partir de l'any 2007, els contractes de lloguer pràcticament s'han doblat per passar de 24.164 a 44.819 l'any 2013. D'aquesta manera la quota de mercat de lloguer en aquest darrer any es situava en el 82,6%, enfront el 17,4% de la propietat.



Font: Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana, a partir de les fiances dipositades a l'Incasòl; i Ministerio de Fomento, a partir del Consejo General del Notariado.

Certament, sumar les transaccions de compravenda amb els nous contractes de lloguer suposa barrejar dos fonts força diferents. Tanmateix, aquestes dades mostren com la demanda d'habitatge no ha desaparegut sinó que s'està transformant en el context de restriccions econòmiques i financeres que s'ha descrit. Així, l'assenyalat increment dels contractes de lloguer mostren, primer de tot, les dificultats per comprar un habitatge. En segon lloc, s'han de relacionar amb la menor rigidesa, és a dir, la població que viu de lloguer canvia més vegades d'habitatge³⁸. En tercer lloc, s'han de veure com una opció residencial en creixement que, si les polítiques públiques deixen de discriminar en favor de la propietat, i les condicions de mercat ho permeten, poden donar lloc a efectes positius com l'avanç en l'edat d'emancipació o la major mobilitat laboral de la població³⁹.

En definitiva, la demanda d'habitatge ha experimentat transformacions profundes en els últims anys. Per una banda, el context de crisi econòmica i de restriccions financeres ha disminuït considerablement les possibilitats de la població d'accedir a un habitatge en propietat. Ara bé, a més, com s'ha vist en analitzar els factors demogràfics, les necessitats residencials des d'un punt de vista quantitatiu han disminuït i els escenaris de població i de llars indiquen que no tornaran a curt i mitjà termini als nivells que es van donar durant la dècada prèvia a l'inici de la crisi. En aquest context, malgrat que la demanda d'inversió estrangera torna a situar-se en nivells elevats, la resta de factors actuen en sentit contrari de tal manera que les transaccions de compravenda continuen força estancades en nivells històricament baixos. En canvi, el mercat de lloguer mostra un dinamisme excepcional, ja que les necessitats, tot i que més reduïdes des d'un punt de vista quantitatiu agregat, continuen existint.

³⁸ La relació entre el règim de tinença i la mobilitat residencial en el context català i espanyol ha estat estudiada per l'investigador del Centre d'Estudis Demogràfics, Juan Antonio Módenes (Módenes Cabrerizo, 2010; Módenes, 1998, 2007).

³⁹ Per aprofundir en les polítiques d'habitatge a partir del règim de tinença podeu veure, entre altres: (Pareja-Eastaway & Sánchez, 2011; Pareja-Eastaway, 2010; Trilla, 2001)

3. L'oferta d'habitatge

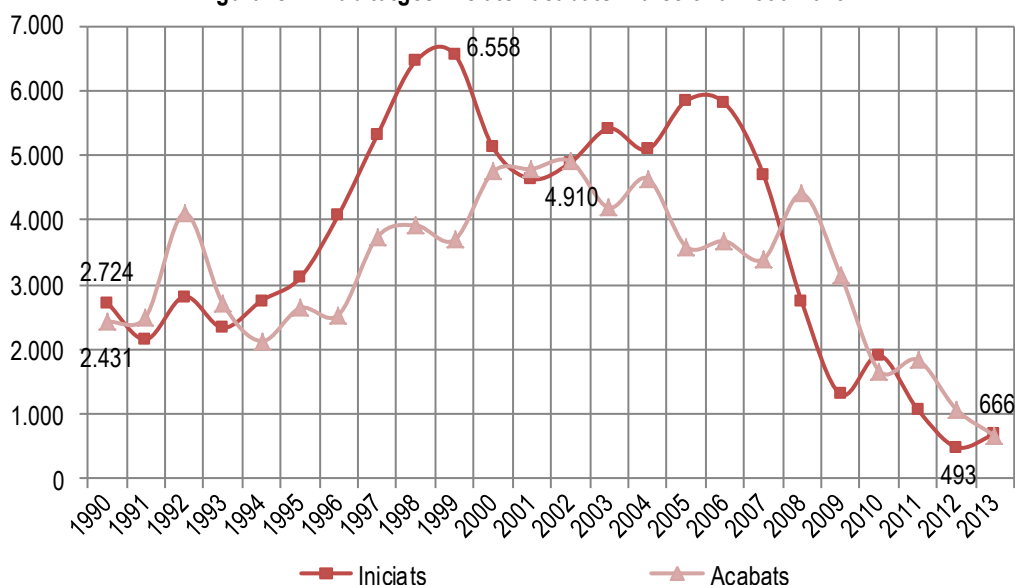
Barcelona és una ciutat de dimensions reduïdes (97,3 km²) en el centre d'un entorn intensament urbanitzat. Si exceptuem les àrees no urbanitzables que gaudeixen d'un règim de protecció especial, com el Parc de Collserola, la resta del territori presenta un nivell de saturació del sòl força elevat. Així doncs, els habitatges nous es desenvolupen, principalment, mitjançant processos de millora urbana. Sigui com sigui, l'oferta d'habitatge de nova construcció té molt poc pes sobre el conjunt de l'oferta. De fet, com s'ha vist més amunt, si s'atén a les operacions de compravenda, al voltant del 85% corresponen al segment de segona mà i, això sense comptar el segment de lloguer, on, com és sabut, l'oferta de segona mà és molt majoritària.

C.3.1. L'edificació residencial d'obra nova

Tot i que el creixement en l'edificació residencial a la ciutat de Barcelona durant el darrer boom immobiliari (1997-2006) no té parangó amb altres territoris, durant aquest període a la ciutat es va produir un increment significatiu respecte als anys previs. En efecte, tal i com es pot veure en la figura C.7, entre els anys 1997 i 2006 es van iniciar de mitjana 5.512 habitatges a l'any, molt per sobre dels 2.856 de mitjana anual del període 1990-1996, i això, malgrat que durant els anys 1986-1992 es va produir també altre boom immobiliari.

La xifra més alta del període es va situar l'any 1999 (6.558 habitatges iniciats) i no pas en els anys posteriors, quan la bombolla immobiliària va tenir els moments de major intensitat a Catalunya i al conjunt d'Espanya. Això ja indica les particularitats de la ciutat de Barcelona, sobretot a l'hora de desenvolupar nou sòl, com s'ha avançat més amunt.

Figura C.7. Habitatges iniciats i acabats. Barcelona. 1990-2013



Font: Secretaria d'habitatge i millora urbana, a partir dels visats d'obra nova i dels certificats de final d'obra del Col·legi d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics.

A partir de l'any 2007 i sobretot a partir del 2008, un cop la crisi financera es va traslladar plenament a l'economia, la construcció d'habitatges va caure en picat. De fet, entre el 2006 i el 2009, en només tres anys, es va passar de 5.803 habitatges iniciats a 1.309, és a dir la producció residencial es va reduir en un 78%. En els següents anys, s'han produït algunes senyals de canvi de tendència (per exemple l'any 2010 es van tornar a construir 1.913 habitatges), però les xifres són ben clarividents i mostren la persistent caiguda en el ritme edificatori, que l'any 2013 es va situar en tan sols 697 habitatges iniciats.

Si s'atén als habitatges finalitzats, les xifres presenten una evolució a grans trets semblant, amb un retard aproximat de dos anys que és el que es considera de mitjana que triga una promoció a finalitzar-se. Així, es pot observar que durant el període 1997-2006 es finalitzen de mitjana 4.190 habitatges a l'any i que encara en els anys 2007, 2008 i 2009, es mantenen produccions molt notables. Tanmateix, a partir de l'any 2010, quan el parc iniciat durant el període d'auge immobiliari ja s'ha finalitzat en la seva gran majoria, els habitatges que s'acaben a la ciutat disminueixen de manera molt notable. En concret, l'any 2010 se n'acaben 1.672, pràcticament la meitat que un any abans, i l'any 2013 tan sols se n'han finalitzat 666, un 85% menys que la mitjana anual del boom immobiliari.

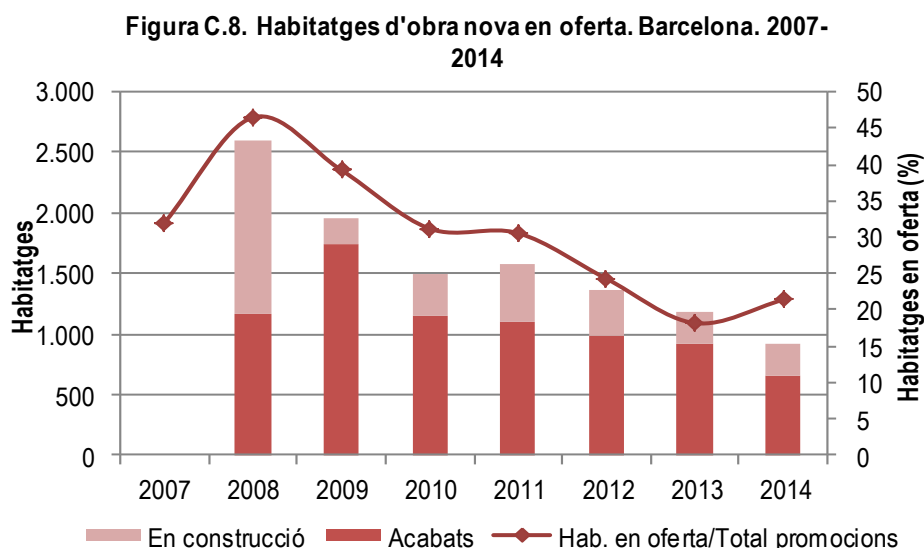
C.3.2. L'oferta d'habitatge d'obra nova

Aquesta caiguda en la producció reflecteix l'assenyalat descens en les transaccions immobiliàries produïdes des de l'esclat de la crisi, tal i com s'ha vist més amunt. De fet, en els anys 2008 i 2009, quan encara s'estaven finalitzant els habitatges iniciats durant la fase alcista, el percentatge d'habitatges nous sense vendre es va incrementar de manera molt notable a la ciutat. Així, tal i com es pot veure en la figura C.8, si l'any 2007 un 32% dels habitatges nous estaven encara a la venda, l'any 2008 aquest percentatge es va incrementar fins el 46,5% i en el 2009 encara es va situar en el 39,2%. En els anys successius, després del pronunciat descens de la construcció, els habitatges de les promocions d'obra nova sense vendre s'han anat reduint i l'any 2014 s'ha situat en el 21,4%. Certament, sembla que s'ha arribat a l'altre extrem, ja que aquest percentatge frega el mínim que es considera per a un funcionament normal del mercat.

A més, si es consideren els habitatges en termes absoluts⁴⁰, es pot observar que l'assenyalat descens de l'oferta d'obra nova en termes percentuals també ha anat acompanyada d'una disminució no menys pronunciada en termes absoluts. De fet, l'any 2008 hi havia 2.596 habitatges en oferta en les promocions estudiades, dels quals més de la meitat estaven en construcció i la resta ja estaven acabats. L'any 2008 la xifra d'habitatges en oferta ja havia disminuït a 1.954 unitats i des d'aleshores no ha deixat de caure per situar-se l'any 2014 en 924 unitats. A més, com es pot apreciar, el gruix de l'oferta està composta principalment per habitatges que ja estan acabats, la qual cosa combinada amb els pocs que estan en aquests

⁴⁰ Malgrat que el treball de camp realitzat per tal d'obtenir les dades que es presenten és força exhaustiu, pot haver-hi habitatges que no hagin estat comptabilitzats. Així doncs, en referir-se als valors absoluts cal tenir en compte aquesta limitació que, en tot cas, no afecta a les grans tendències que queden ben reflectides. Per aprofundir amb les metodologies emprades podeu consultar els informes presentats per Apolda (2011) i BCF-Consultors (2014).

moments en construcció, tal i com s'ha vist més amunt, podria produir rigideses des del costat de l'oferta en els propers anys.



Font: Apolda, BCF, *Estudi d'oferta d'obra nova*

Com s'ha avançat, la major part de l'oferta d'obra nova té el seu origen en desenvolupaments de promocions de nova planta, principalment en sòl residencial obtingut mitjançant processos de requalificació i millora urbana. Ara bé, en una ciutat amb un nivell de saturació del sòl elevat com Barcelona, sovint es realitzen obres de rehabilitació integral d'edificis d'habitatges o bé d'immobles que tenien altre ús, per exemple d'oficines, o bé es realitzen compartimentacions d'habitatges ja existents: En tots casos es generen també habitatges d'obra nova. En concret, els habitatges d'obra nova que provenen de rehabilitacions integrals s'han situat durant els darrers anys lleugerament per sobre del 10% sobre el total de l'oferta d'obra nova i es localitzen, pràcticament en la seva totalitat, als districtes de Ciutat Vella, l'Eixample i Sarrià-Sant Gervasi (vegeu taula C.2).

Taula C.2. Habitatges d'obra nova en oferta segons tipus. Barcelona. 2008-2014

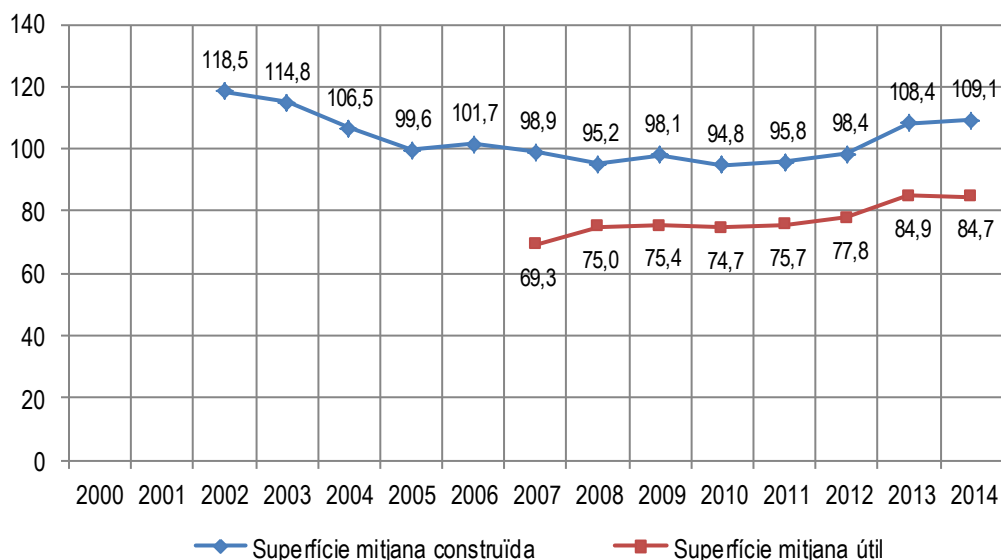
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
De nova construcció	2.333	1.735	1.388	1.413	1.213	1.037	817
Rehabilitació integral	263	219	106	168	146	146	107
Total habitatges en oferta	2.596	1.954	1.494	1.581	1.359	1.183	924
% rehabilitació/total	10,1	11,2	7,1	10,6	10,7	12,3	11,6

Font: Apolda, BCF, *Estudi d'oferta d'obra nova*

Altres aspectes que és interessant considerar de l'obra nova són les característiques dels habitatges, en concret la seva superfície. Com s'aprecia a la figura C.9, durant la primera meitat del segle XXI, és a dir, abans de la crisi, la superfície mitjana dels habitatges va experimentar una reducció. Així, va passar dels 114,8 m² construïts de mitjana l'any 2003 als 98,9 m² de l'any 2007. Des de l'inici de la crisi, la superfície mitjana dels habitatges d'obra nova en oferta s'ha estabilitzat i, fins i tot, en els darrers anys s'ha incrementat per situar-se l'any

2014 en 109,1 m² construïts. Certament, aquestes dades s'han d'interpretar adequadament ja que fan referència, no als habitatges que s'han venut sinó als que resten pendents. Sigui com sigui, el que sí que es pot constatar és que els habitatges d'obra nova de la ciutat de Barcelona, en general disposen d'una superfície mitjana al voltant dels 100 m², és a dir, es situarien en la franja alta en comparació al conjunt del parc de la ciutat (vegeu bloc B).

Figura C.9. Superfície mitjana construïda i útil. Barcelona. 2000-2014. En m²



Font: Apolda, BCF, *Estudi d'oferta d'obra nova*

C.3.3. L'oferta d'habitatge de segona mà

Com s'ha avançat, el gruix de l'oferta residencial de la ciutat de Barcelona prové del mercat de segona mà. Malauradament, a diferència del segment d'obra nova del qual es disposa d'estudis semestrals, no hi ha parangó en l'oferta de segona mà. Així doncs, la principal aproximació s'ha de fer a partir de l'estudi del parc existent.

De manera resumida, les dades presentades en el bloc B, ens indiquen que el parc d'habitatges del conjunt de la ciutat de Barcelona és un parc envellit on el 83% del total del parc és d'abans de l'any 1980. Destaca, sobretot, el 45,4% del parc edificat entre el 1960 i el 1980, coincidint aproximadament amb la segona gran onada migratòria del segle XX a Catalunya (1955-1975). Lògicament, l'antiguitat del parc és diferent entre districtes, seguint els processos d'urbanització que s'han produït a la ciutat.

En el districte de Ciutat Vella hi ha la major concentració d'habitatges més antics (un 77,5% és d'abans del 1940), així com també a l'Eixample (un 38,3%), Gràcia (28,4%) i Sants-Montjuïc (26,3%). A la resta de districtes, malgrat que també tenen els seus nuclis històrics aquest percentatge és més reduït: 11,5% a Sant Martí, 9,5% a Sarrià-Sant Gervasi, 5,8% a Sant Andreu, 5,5% a Les Corts, 4,1% a Horta-Guinardó i tan sols un 1,6% a Nou Barris.

En els districtes més perifèrics respecte a Ciutat Vella, la major part del parc va ser edificat entre el 1960 i el 1980, una part significativa dels quals desenvolupats com a promocions d'habitatge massiu, en molts casos en el que es conegut com polígons d'habitatges. Destaca Nou Barris amb un 67,9% del parc construït entre el 1960 i el 1980, Les Corts (62,4%), Horta-Guinardó (58,3%), Sant Andreu (54,8%), Sarrià-Sant Gervasi (50,7%) i Sant Martí (47,4%).

Pel que fa a la superfície dels habitatges, l'any 2011 un 79,2% tenia fins a 90 m², un 14,1% de 91 a 120 m² i un 6,6% més de 120 m². Si aprofundim en els habitatges més petits, un 24% tenia de 74 a 90 m², un 27% de 61 a 75 m² i un 28,2% menys de 60m². En conjunt doncs, es pot corroborar com la dimensió del parc edificat és molt inferior que la de l'obra nova que, com s'acaba de veure té una superfície mitjana que es situa al voltant dels 100 m² i, fins i tot, en alguns anys molt per sobre.

Per districtes, Sarrià Sant-Gervasi i Les Corts, els barris més benestants, eren els que tenien un major pes d'habitatges grans (25,4% de 91 a 120 m² i 32,3% de més de 120m² en el cas del primer, 24,6% i 12,4% en el segon) que, en canvi tenien menys pes en els districtes de Nou Barris (1,2% i 5,6%), Sant Andreu (1,7% i 9,6%), Sants-Montjuïc (9,6% i 2%) o Horta-Guinardó (2,7% i 9,7%).

En definitiva, el parc d'habitatges de la ciutat, aquell que potencialment pot entrar al mercat de segona mà, es caracteritza per estar envellit i per tenir unes superfícies mitjanes inferiors al d'obra nova. D'aquesta manera, doncs, el parc d'habitatges de la ciutat requereix, com així ha estat, de processos continus de rehabilitació.

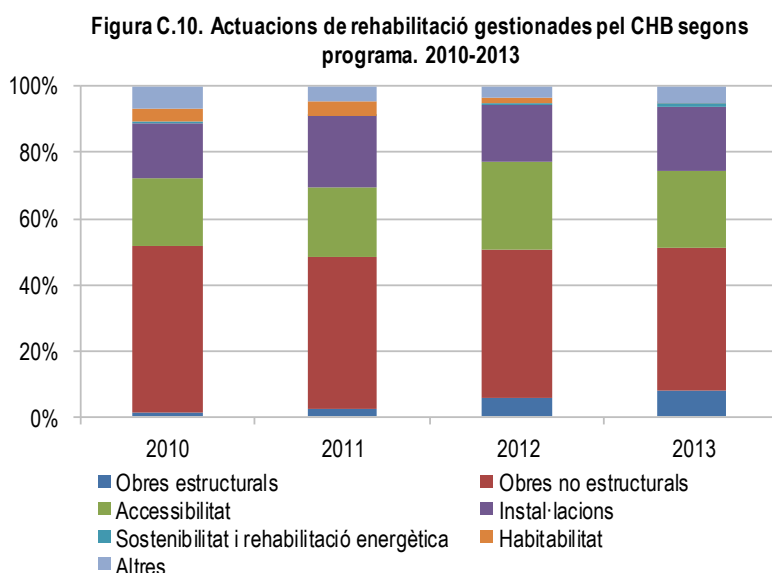
C.3.4. Rehabilitació

Dins del sector de la rehabilitació s'inclou un ventall d'actuacions que és convenient diferenciar. En primer lloc, cal tenir present que el camp de la rehabilitació afecta no tan sols als habitatges, és a dir, als usos residencials, sinó també altres tipus de bens immobles amb usos terciaris, comercials, d'equipaments, d'aparcaments, industrials, oficines i hotels, per citar els principals. Si ens centrem en els usos residencials, cal distingir, al seu torn, la rehabilitació i millora dels elements corresponents a l'edifici, d'aquella rehabilitació pròpiament dels espais de l'habitatge. En tots els casos, les iniciatives i ajuts de l'Ajuntament i del conjunt de les administracions públiques han estat, com es veurà, significatives per donar impuls a la iniciativa privada.

La rehabilitació d'edificis a la ciutat de Barcelona té el seu antecedent contemporani en el programa "Barcelona posa't guapa", iniciat l'any 1986 per l'Ajuntament. En el balanç de 25 anys, entre el 1986 i el 2010, es van realitzar 42.174 actuacions de rehabilitació i millora en 86.774 edificis, és a dir, aproximadament en un de cada tres edificis de la ciutat. En total, el pressupost de les actuacions subvencionades en el període es va situar en 777,6 milions d'euros i les subvencions en 98,75 milions d'euros. Les actuacions van tenir un pes molt significatiu sobre el parc de l'Eixample i Ciutat Vella, però es van estendre pel conjunt de la ciutat de tal manera que en pràcticament tots els districtes es va poder actuar sobre, almenys,

el 20% dels edificis. Des de l'any 2010, el conjunt d'ajuts de rehabilitació de Barcelona es realitzen a partir del principi de finestra única i progressivament estan passant a esser gestionats pel Consorci de l'Habitatge de Barcelona (CHB).

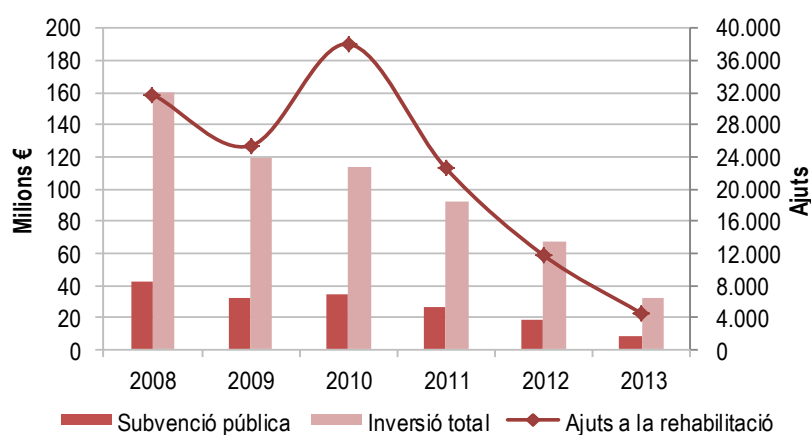
Les actuacions de rehabilitació gestionades pel CHB s'agrupen en 7 programes. Com es pot veure en la figura C.10, gairebé la meitat de les actuacions (entre un 42,8% i un 50,3%, segons l'any) corresponen al programa d'obres no estructurals, és a dir, rehabilitació de façanes, terrats, mitgeres, celoberts, vestíbuls i escales. Segueixen les actuacions d'accessibilitat (entre un 20,5% i un 26,6%, segons l'any), que comprenen actuacions d'instal·lació d'ascensors i també la supressió de barreres. En tercer lloc, hi ha les actuacions d'instal·lacions (entre un 16,4% i un 21,4%), que comprenen principalment instal·lacions generals comunes i aigua directa. En quart lloc hi ha les actuacions estructurals en fonaments i estructura de l'edifici (entre un 1,3% i un 8,2%) que, en canvi, representen un pes més elevat si s'atén a la inversió i a les subvencions. En les darreres posicions hi ha les actuacions d'habitabilitat, de sostenibilitat i rehabilitació energètica i un conjunt d'actuacions agrupades sota l'epígraf altres.



Font: Consorci de l'Habitatge de Barcelona, *Memòries 2010-2013*

En els darrers anys, en el context de restriccions pressupostàries de les administracions públiques s'han reduït significativament les aportacions de les administracions regional i estatal en el camp de la rehabilitació. Així mateix, com és sabut, s'ha produït una assenyalada irrupció de situacions d'emergència social en el camp de l'habitatge. Tot plegat s'ha traduït en un descens significatiu dels ajuts a la rehabilitació. En efecte, tal i com es pot veure en la figura C.11, l'any 2008, es van atorgar ajuts a la rehabilitació per un import de 42,5 milions d'euros i es va generar una inversió total de 160 milions d'euros. En conjunt es van beneficiar 31.776 habitatges. Durant els anys 2009 i 2010 encara es van mantenir inversions notables i, fins i tot, es va arribar a 38.061 habitatges beneficiats. En els exercicis 2011 i 2012 els ajuts van iniciar un descens considerable i en el 2013 tan sols s'han donat ajudes per rehabilitar 4.501 habitatges, amb una subvenció de 8 milions d'euros i una inversió total de 32,4 milions d'euros.

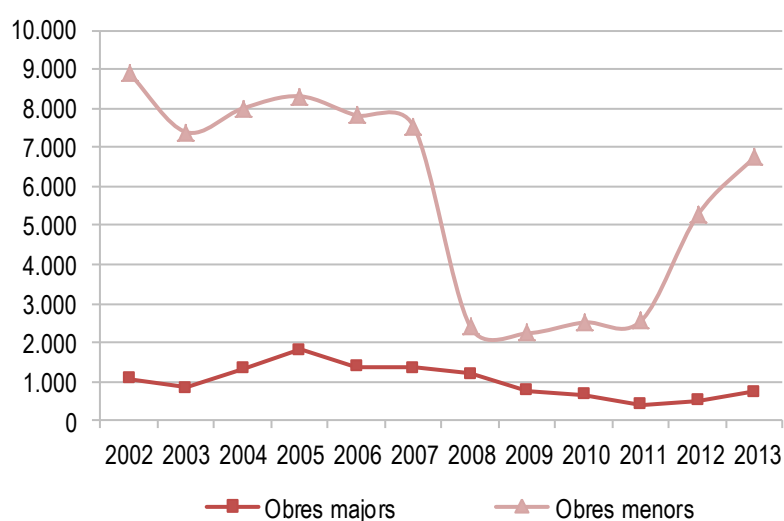
Figura C.11. Habitatges amb ajuts a la rehabilitació. Barcelona. 2008-2013



Font: Ajuntament de Barcelona, *Xifres d'Habitatge*

Més enllà de les actuacions de rehabilitació subvencionades, les llicències atorgades, on també s'inclou l'activitat privada que no rep ajuts, indiquen un impacte destacat de la crisi. En efecte, durant el període 2002-2007 es van atorgar, de mitjana anual, 7.999 llicències d'obra menor i 1.294 d'obra major (vegeu figura C.12). A partir de l'any 2008, les llicències d'obra menor disminueixen de manera extraordinària i se n'atorguen tan sols 2.401 aquell any, un 70% menys que en el període del boom immobiliari. Cal notar que el creixement de les llicències d'obra menor a partir de l'any 2012 es deu, principalment, a un canvi normatiu, ja que amb la nova ordenança s'agrupen les llicències i els comunicats. Per la seva banda, les llicències d'obra major també es redueixen arran de la crisi, però d'una manera més moderada: l'any 2009 se n'atorguen 760 i el 2011 es toca fons amb tan sols 405 llicències, un 69% menys que en el període 2002-2007. En els anys 2012 i 2013 s'aprecia una certa recuperació i en aquest darrer any s'han concedit 737 llicències d'obra major.

Figura C.12. Llicències de rehabilitació. Barcelona. 2002-2013



Font: Ajuntament de Barcelona, *Xifres d'Habitatge*; Nota: A partir del 2012 inclou els comunicats, ja que la nova Ordenança de tramitació elimina les llicències, i tots els permisos es tramiten com a comunicats, que es poden fer per la via telemàtica.

4. Preus i accessibilitat a l'habitatge

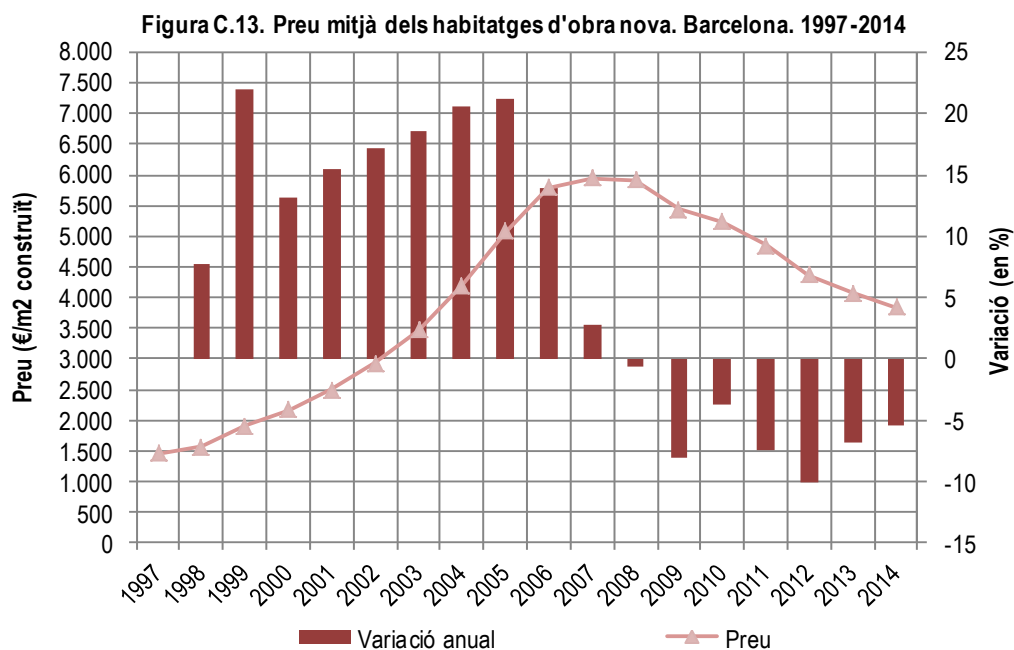
Com s'ha vist, l'evolució del mercat de l'habitatge està molt condicionat per la demanda, i aquesta, per una combinació de factors demogràfics, econòmics, financers i polítics. Els preus de l'habitatge són el resultat de la interacció entre aquests factors i aquells relatius a l'oferta. Aquest és un dels principals aspectes que condiciona les possibilitats d'accés de la població a l'habitatge i per tant la satisfacció de les seves necessitats residencials. Ara bé, juntament amb els preus hi ha altres elements com la renda de les famílies o les condicions de finançament, entre els més destacats, que incideixen en l'accessibilitat. Com a resultat de la combinació d'aquests elements hi ha població que no pot accedir a l'habitatge en condicions de mercat o bé que ha de destinar una proporció de la seva renda per sobre del que seria recomanable (al voltant del 30%). En aquest epígraf, en primer lloc s'analitza l'evolució dels preus dels habitatges en els diferents segments del mercat: compravenda d'obra nova i de segona mà i lloguer. A continuació es tracten els aspectes relatius a l'accessibilitat a l'habitatge prenent en consideració les rendes mitjanes. Finalment, s'aprofundeix en la població que per qüestions de renda no pot accedir a l'habitatge o té dificultats per fer-ho.

C.4.1. Els preus de l'habitatge

Els preus dels habitatges són el resultat de l'evolució de la demanda i de l'oferta d'habitatge. Tanmateix, en el mercat residencial, a més dels factors que s'han vist, també influeixen altres aspectes, difícilment quantificables, que fan que en períodes alcistes les expectatives que es generen sobre el preu de l'habitatge incideixin en que aquests encara augmentin més. En canvi, en períodes de contracció del mercat, els ajustos des del costat de l'oferta no van en correspondència, en molts casos, amb la reducció de la demanda, de tal manera que els preus mostren resistència al descens. Aquesta situació es pot veure clarament reflectida si s'analitza l'evolució dels preus dels habitatges de la ciutat de Barcelona, i en general del conjunt d'Espanya, durant els darrers quinze anys en els quals han tingut lloc una fase alcista, la del boom 1997-2006, i una de contracció en el mercat, des del 2007 fins l'actualitat, aproximadament.

En efecte, si s'atén al mercat d'obra nova es pot apreciar com, en consonància amb l'assenyalat descens de la demanda des de l'esclat de la crisi financera l'estiu del 2007, s'ha produït un ajust en els preus mitjans (vegeu figura C.13). En concret, entre els set anys transcorreguts des de l'inici de la crisi fins l'actualitat (2007-2014) el preu mitjà per metre quadrat construït s'ha reduït un 35,4%. Ara bé, si es consideren els set anys anteriors (2000-2007), que coincideixen amb la fase més intensa del boom immobiliari, el preu mitjà es va incrementar un 174,9%. Si s'observa l'evolució dels preus en els darrers anys es pot constatar que després de l'any 2012, quan els preus van baixar un 10% de mitjana, han continuat disminuït però a un ritme més moderat, que en el 2014 ha estat del 5%. A la llum de les dades, doncs, pel que respecta al mercat de compravenda d'obra nova, i malgrat la reducció de l'oferta que s'ha vist més amunt, els preus no presenten un canvi de signe. Certament, l'assenyalat descens en la construcció i en l'estoc d'obra nova sense vendre a la ciutat de

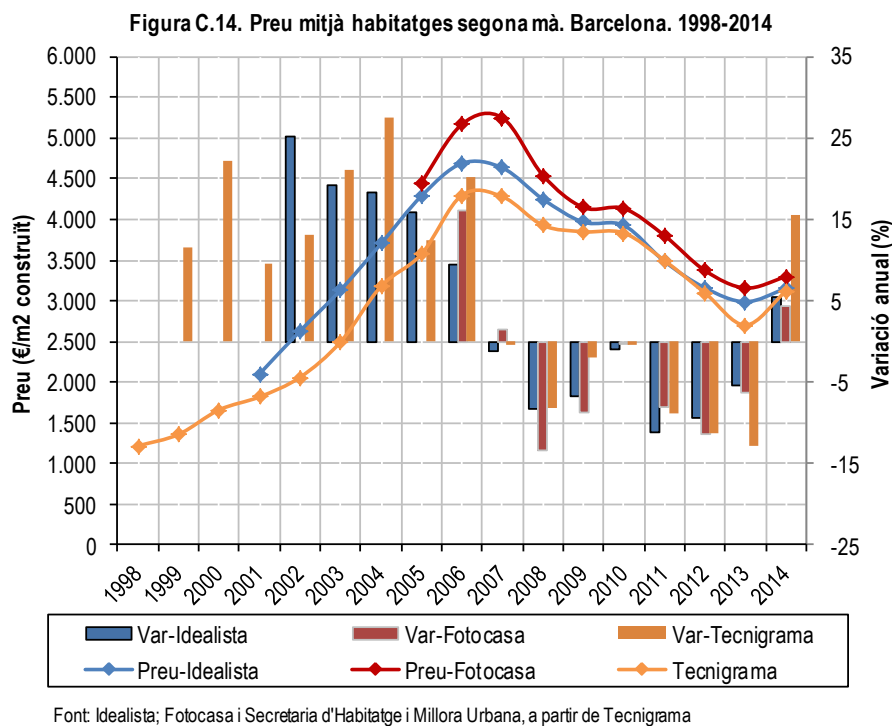
Barcelona podria provocar tensions inflacionistes a curt termini en aquest segment del mercat⁴¹. Ara bé, això necessitaria de canvis significatius en la demanda que, com s'ha vist, encara es troba molt condicionada per les restriccions econòmiques i financeres, principalment.



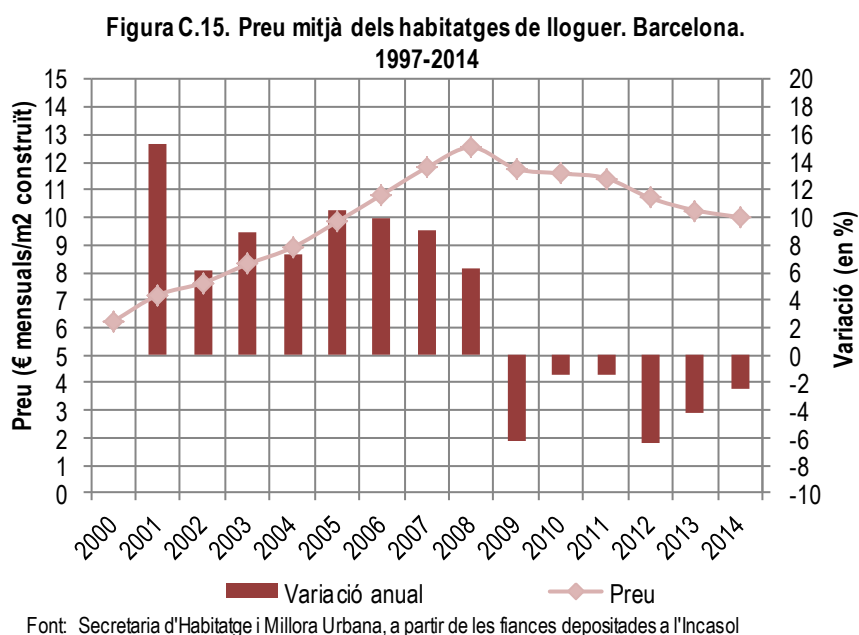
Font: Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana, a partir de Tecnigràma fins l'any 2007; Instituto Apolda. Estudi d'oferta de nova construcció, 2008-2012; i BCF Consultors. Estudi d'oferta de nova construcció, a partir del segon semestre de 2012

En el mercat de compravenda de segona mà, des de l'any 2007 fins el 2013 els preus s'han reduït de manera continuada. Així, gairebé tots els anys, excepte el 2010, com a mínim han baixat un 5% de tal manera que acumulen descensos entre un 39,8% i un 35,5%, segons la font (vegeu figura C.14). Aquest ajust contrasta, de nou, amb els assenyalats increments dels preus de la dècada anterior, quan només en el període 2001-2007 van augmentar entre un 120,6% i un 135,2%, segons la font. Durant el 2014 s'aprecia un repunt en els preus entre el 4,4% i el 4,5%, segons les dades provinents dels portals immobiliaris, la qual cosa podria suposar un canvi de signe en el mercat. Tanmateix, la consistència i la intensitat del possible gir s'haurà de constatar a la llum de les properes dades.

⁴¹ Cal recordar que el termini mitjà des de que s'inicia una promoció d'habitatges fins que es finalitza es d'aproximadament dos anys.



Finalment, si s'atén al mercat de lloguer, des de l'inici de la crisi els preus han disminuït d'una manera més moderada, entre un 20,2% i un 22,7%, segons la font (vegeu figura C.15). En bona mesura, aquest descens més pausat respon a l'intens increment de la demanda d'habitatge de lloguer, tal i com s'ha vist més amunt. Així mateix, segurament també reflecteix una rigidesa des del punt de vista de l'oferta que, en molts casos, s'ha mantingut en el mercat de compravenda. Sigui com sigui, si es compara amb el període 2002-2008, quan els preus mitjans de lloguer es van incrementar en un 64,6%, es pot apreciar de nou com difereix la sensibilitat dels preus a les situacions de mercat en contextos alcistes i en contextos de contracció.



En definitiva, des de l'inici de la crisi els preus dels habitatges en tots els segments del mercat han experimentat retrocessos notables, més pronunciats en els mercats de compravenda que no pas en el de lloguer, on sembla ser que l'assenyalat increment de la demanda ha compensat, parcialment, la pèrdua de poder adquisitiu de la població. Sigui com sigui, si es mira des d'una perspectiva més llarga es pot apreciar que en tots els segments del mercat els descensos de preus produïts durant l'intens i perllongat període de contracció econòmica (2008-2013) resten allunyats del ritme amb que van créixer durant el període del boom immobiliari precedent (1997-2006). L'any 2014, en un context de lleugera recuperació del Producte Interior Brut i d'albirar una millora en el mercat de treball, alguns indicadors en el mercat de compravenda apunten cap a un canvi de signe. Tanmateix, s'haurà de confirmar la seva consistència i continuïtat amb noves dades.

C.4.2. L'accessibilitat a l'habitatge

L'habitatge és un bé al qual les famílies han de dedicar en termes generals una part important dels seus ingressos. Això és així perquè d'entrada té uns costos de producció molt elevats, que combinat amb els del sòl, exposats a contínues tensions especulatives en un mercat amb poc pes de l'habitatge protegit, es reflecteix en el preu. Aquest preu acostuma a ser superior als ingressos anuals de les llars i a les seves possibilitats d'estalvi a mitjà termini. En conseqüència, per accedir a un habitatge les famílies o particulars han de fer-ho mitjançant un lloguer o bé, en cas de voler fer-ho en propietat, generalment han de demanar un préstec hipotecari per finançar-lo. En aquestes situacions l'accessibilitat és un concepte que indica que el demandant d'habitatge té capacitat de compra o pagament d'un habitatge, bé sigui en propietat o en lloguer (Taltavull, 2003).

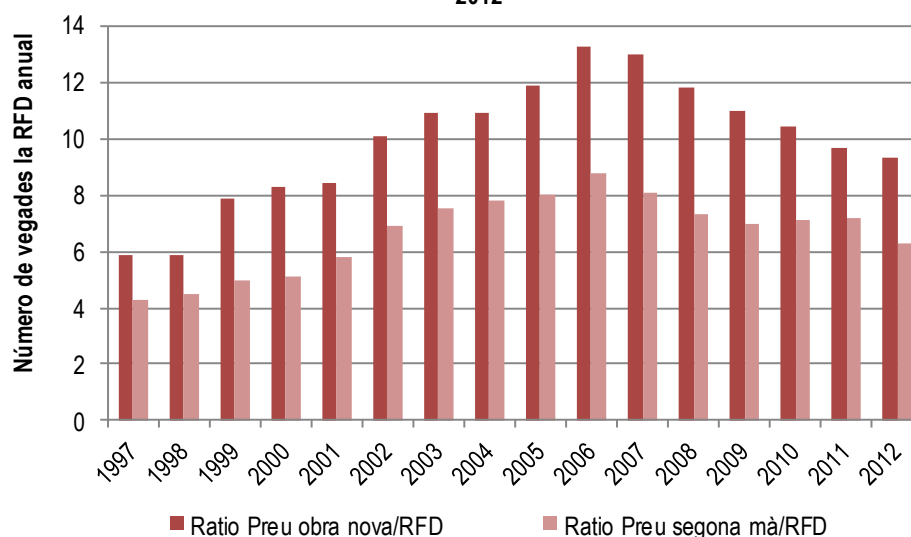
Pel que fa a l'accés en propietat, les possibilitats d'accés de les llars a un habitatge està determinat per tres factors principals: el preu de l'habitatge, la renda de les llars i les condicions de finançament. Mitjançant la combinació d'aquestes variables es poden obtenir indicadors que reflecteixen diferents dimensions del concepte d'accessibilitat, sense que cap d'ells sigui suficient per explicar-lo en la seva totalitat (Martínez-Pagés, 2005), com massa sovint s'ha tendit a fer. A grans trets es poden diferenciar dos enfocaments. En primer lloc, aquell que no pren en consideració les condicions financeres i que relaciona mitjançant una ràtio el preu de l'habitatge amb la renda de les llars i, en segon lloc, aquell que introdueix les condicions de finançament. En aquest darrer cas es parla d'esforç d'accés a l'habitatge.

Preus de l'habitatge i renda familiar

Com s'ha vist, els preus mitjans dels habitatges durant el període 1997-2006 van experimentar a Barcelona uns increments molt notables. El balanç d'aquesta explosió dels preus es va traduir en un augment al voltant del 300 % en termes nominals al final del període, tant en el segment d'obra nova com en el de segona mà. En canvi, aquesta explosió dels preus no va tenir una evolució paral·lela en la renda de les llars. Certament, tot i el creixement econòmic continuat

durant aquest període, la reducció de la població desocupada i la consolidació d'algunes de les funcions redistributives de l'Estat del benestar, la renda familiar bruta tan sols es va incrementar un 56 % en termes nominals entre els anys 1997 i 2006, molt allunyada, doncs, de l'evolució que s'acaba de veure en els preus. D'aquesta manera, en els aspectes relacionats amb l'accés a l'habitatge, els efectes positius que el creixement econòmic va tenir sobre l'augment generalitzat de la renda, es van contrarrestar per un intens increment dels preus, la qual cosa, d'entrada, va reduir les possibilitats "reals" d'accés a un habitatge en propietat per part de la població.

Figura C.16. Ratio Preus de l'habitatge/Renda Familiar. Barcelona. 1997-2012



Font: Ajuntament de Barcelona. *Barcelona Economia*

En efecte, en la figura C.16 es pot observar com l'any 1997, a l'inici de la fase expansiva, el preu d'un habitatge d'obra nova a Barcelona equivalia de mitjana a 5,9 vegades la renda familiar anual; l'any 2001 ja s'havia elevat a 8,4 rendes; i l'any 2006, al final d'aquest *boom*, suposava 13,3 rendes familiars. En el cas de prendre com a referència el preu mitjà dels habitatges de segona mà, aquesta ràtio era l'any 1997 de 4,3 vegades la renda familiar mitjana anual, l'any 2001 de 5,8 vegades i l'any 2006 ja havia arribat a 8,8 rendes. És a dir, en aproximadament deu anys, el preu d'un habitatge tant d'obra nova com de segona mà a Barcelona es va més que duplicar en relació a la renda mitjana de les famílies.

Des de l'esclat de la crisi financera l'estiu del 2007, els preus s'han reduït a un ritme més accentuat que la renda familiar. En concret, els primers han baixat entre el 2007 i el 2013 al voltant del 30% mentre que la renda mitjana ho ha fet un 3% entre el 2008 i el 2012, darrer any del que es disposa de dades. El resultat és, doncs, un descens de la ràtio preu/renda, de tal manera que l'accessibilitat a l'habitatge, sense tenir en compte les qüestions relatives al finançament hauria millorat per a la població. En concret, si l'any 2007 el preu d'un habitatge d'obra nova equivalia a 13 rendes familiars anuals, en el 2012 s'ha reduït fins a 9,2. En el segment de segona mà s'ha passat de 8,1 rendes a 6,3.

Esforz d'accés a l'habitatge

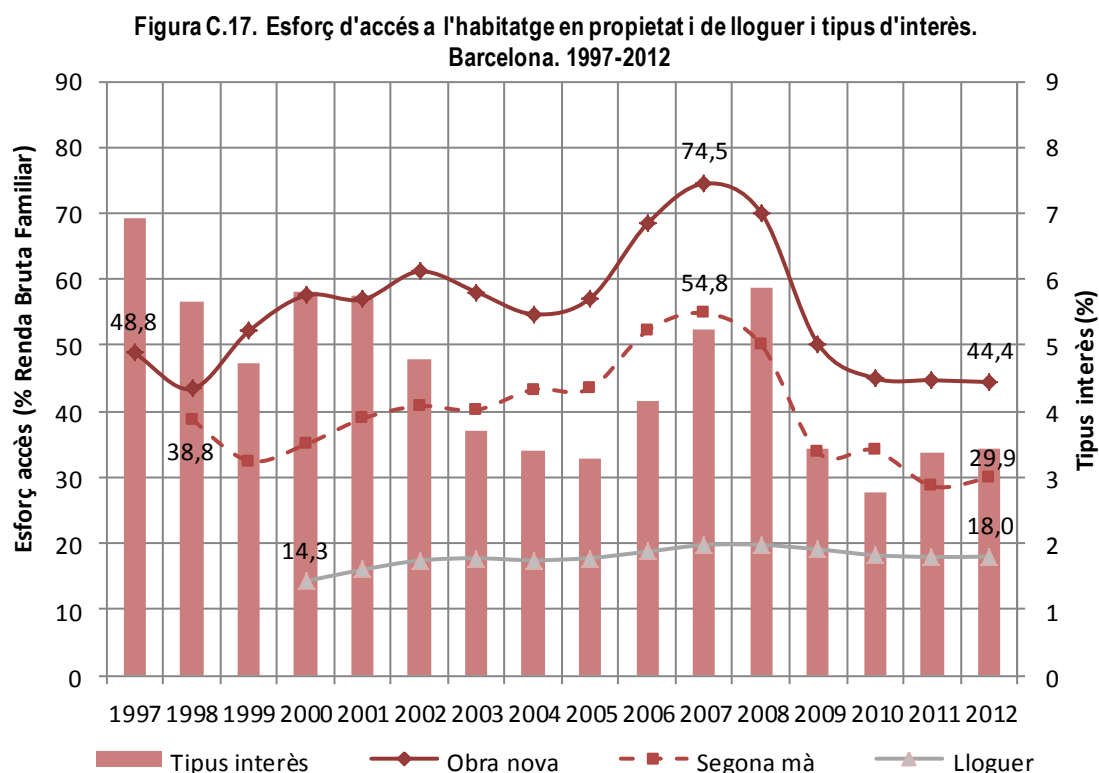
Els preus dels habitatges tendeixen a superar amb escreix la renda mitjana de les llars i les seves possibilitats d'estalvi a mitjà termini. En conseqüència, per tal d'accedir a un habitatge en propietat les llars han de sol·licitar un préstec hipotecari. D'aquesta manera, les condicions de finançament que s'apliquen als préstecs hipotecaris, influeixen de manera molt notable en l'accessibilitat a l'habitatge. Els principals factors que determinen aquestes condicions de finançament són la relació préstec/valor de l'habitatge, els terminis d'amortització i, sobretot, el tipus d'interès. De l'aplicació d'aquests elements, juntament amb la renda familiar i els preus que s'acaben de veure, en surten diferents indicadors agrupats en allò que s'anomena esforç d'accés a l'habitatge i que serveix per estimar les possibilitats, en aquest cas amb el recolzament del finançament, de comprar un habitatge. Entre aquests indicadors els més comú és l'esforç teòric d'accés.

L'indicador d'esforç teòric d'accés estima, sota uns supòsits estàndard⁴², les quotes anuals constants a les que hauria de fer front una llar mitjana, relacionant-ho amb els ingressos anuals d'aquestes últimes en forma de percentatge.

Si s'analitza en primer lloc el període del boom immobiliari es pot apreciar com malgrat els assenyalats increments dels preus que es van produir, que van superar amb escreix les millores en les rendes de les llars, l'esforç d'accés fins l'any 2004 no va augmentar significativament (vegeu figura C.17). En concret, pel que fa a l'obra nova, si l'any 1997, just a l'inici de la fase alcista del cicle immobiliari, la quota mensual d'accés es situava en el 48,8% de la renda familiar mitjana, en el 2004 era del 54,7%. Aquesta contenció en l'esforç d'accés es va deure a les condicions de finançament, l'allargament del termini d'amortització, de la relació préstec/valor i principalment del descens del tipus d'interès que va passar del 6,9% l'any 1997 al 3,4% en el 2004. L'any 2005, però, malgrat que els tipus d'interès va continuar el seu descens, no va poder compensar els intensos increments en els preus dels habitatges. I en els anys 2006 i 2007, quan les alces en els tipus es van sumar als assenyalats augments dels preus l'esforç d'accés es va disparar fins el 74,5% en l'obra nova i fins el 54,8% en la segona mà.

L'any 2008, l'inici en el descens dels preus, malgrat que els tipus han continuat pujant, ha permès que l'esforç d'accés hagi disminuït. I a partir del 2009, el context de tipus baixos, per sota del 3,5%, combinat amb la caiguda dels preus dels habitatges s'ha traduït en una millora significativa de l'esforç necessari per accedir a un habitatge, que l'any 2012 es situava en el 44,4% de la renda familiar anual en el cas d'un habitatge mitjà d'obra nova i en el 29,9% en el mercat de segona mà. De fet, si es mira la sèrie històrica, es pot afirmar que l'esforç d'accés a l'habitatge, calculat a partir de la quota anual, i per tant sense considerar que l'endeutament s'ha anat allargant, es troba en el punt més baix. Tanmateix, la demanda d'habitatge en els segments de compravenda continua molt estancada, la qual cosa indica que en el context actual hi ha altres elements que exerceixen de fre.

⁴² Els supòsits estàndard generalment són: relació préstec/valor: 80 %; terminis d'amortització del préstec: variable, se sol prendre com a referència les dades facilitades per la Asociación Hipotecaria Española i a partir del 2004 les dades facilitades pel Col·legi de Registradors; Tipus d'interès: variable segons el tipus mitjà de les entitats de crèdit espanyoles.



Font: elaboració pròpia a partir de: Renda, *Barcelona Economia*; Preus mitjans: *Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana*

Certament, malgrat que l'esforç teòric d'accés a un habitatge en propietat ha millorat des de l'inici de la crisi, degut principalment a la contracció de preus, una llar amb ingressos mitjans hauria de destinar el 30% de la seva renda per comprar un habitatge de segona mà, és a dir, el màxim recomanable, i gairebé la meitat de la seva renda per comprar un habitatge nou, molt per sobre del llindar desitjable. No només això, sinó que hi ha altres elements a considerar en les qüestions relatives a l'accessibilitat, que massa sovint es passen per alt. De fet, aquestes llars amb ingressos mitjans haurien de poder mantenir com a mínim els mateixos ingressos durant aproximadament vint-i-cinc anys i esperar que els tipus d'interès no augmentessin, cosa poc probable tenint en compte la política expansiva actual del Banc Central Europeu. En aquest context, i tenint en consideració que les conseqüències socials del sobreendeutament de les llars durant el boom immobiliari són un tema d'actualitat, fins i tot les llars amb rendes mitjanes deuen de ser reticents a comprar un habitatge. O dit d'una altra manera, els riscos d'una inversió en habitatge, i no només els beneficis, són més presents que en períodes precedents.

Lògicament, en aquest context, tal i com ja s'ha vist, la demanda d'habitatges de lloguer creix d'una manera substancial. En aquest segment, per a una llar amb ingressos mitjans l'esforç que suposa el pagament del lloguer és considerablement més baix que no pas la quota d'un habitatge en propietat. En concret, es situava en el 2012 en el 18% dels seus ingressos. També en el segment del lloguer es pot apreciar com després dels increments de l'esforç durant els anys del boom immobiliari, a partir del 2009 es produeix una reducció, ja que el descens de les rendes mitjanes ha estat compensat per un major descens dels preus de lloguer. Ara bé, com

que els preus no han caigut d'una manera significativa, sobretot en relació amb els increments del període precedent, l'esforç d'accés a un habitatge en lloguer tan sols ha baixat un punt i mig, des del màxim de 19,6% de l'any 2007.

C.4.3. L'accessibilitat a l'habitatge dels col·lectius amb rendes inferiors a la mitjana

L'esforç d'accés mitjà a l'habitatge és un indicador calculat a partir de rendes mitjanes. Com és sabut, però, una part important de la població té uns llindars d'ingressos inferiors i de manera especial els joves, que són precisament aquells que en el seu procés d'emancipació han d'accedir a l'habitatge. Malauradament no es disposa d'aquest nivell de detall (interval d'ingressos i grups d'edat) a partir de dades provinents de registres, com per exemple de la declaració de la renda.

Una forma d'aproximar-se a l'esforç d'accés d'aquestes llars amb rendes per sota de la mitjana és fer supòsits prenent com a referència el Salari Mínim Interprofessional (SMI)⁴³. D'aquesta manera es poden construir llars tipus i calcular el seu esforç d'accés teòric a l'habitatge a partir del percentatge dels seus ingressos que han de destinar (vegeu figura C.18)⁴⁴.

Entre els anys 2000 i 2007, durant el període més intens de la darrera bombolla immobiliària, les llars amb 2,5 SMI es trobaven completament fora del mercat de compravenda en el mercat lliure⁴⁵. Així, l'any 2000 havien de destinar el 132,9% dels seus ingressos per accedir a un habitatge d'obra nova, i un 80,8% en el cas de voler fer-ho a un habitatge de segona mà a la ciutat de Barcelona. Però es que l'any 2007, en el moment més àlgid de la bombolla, les llars amb 2,5 SMI havien de destinar un 173,6% dels seus ingressos per pagar la quota d'una hipoteca estàndard per un habitatge d'obra nova i un 127,8% per un de segona mà. En aquest context, lògicament, les estratègies residencials d'aquelles llars amb ingressos inferiors a 2,5 SMI que volien accedir a l'habitatge durant el període del boom immobiliari s'havien de fonamentar en retardar l'accés, en buscar habitatges amb un preu molt per sota de la mitjana i, malgrat tot, assumint un elevat endeutament, o bé en adreçar-se al mercat de lloguer. Tanmateix, fins i tot en aquesta darrera opció l'esforç també va ser molt elevat ja que l'any 2000 el pagament de la mensualitat representava el 33% dels ingressos d'una llar amb 2,5 SMI, mentre que l'any 2007 s'havia elevat, ja, al 46% dels ingressos (vegeu figura C.19).

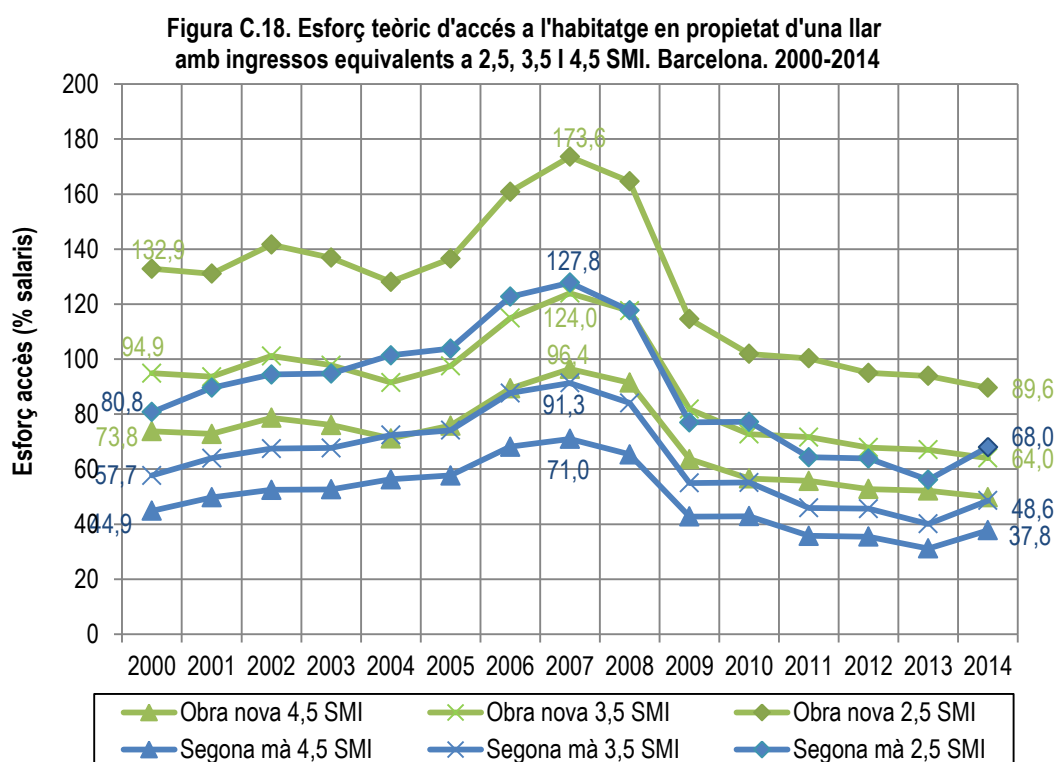
Si es pren com a referència una llar amb 3,5 SMI, els indicadors teòrics d'accés són més favorables però encara resten molt allunyats dels valors recomanables en els segments de

⁴³ Es pren com a referència el SMI ja que es disposa d'aquest indicador des de l'any 1998. En canvi, altres indicadors utilitzats per a la concessió d'ajuts públics, com l'IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), tan sols hi ha dades de referència a partir de l'any 2004. En el cas de la seva versió a Catalunya, l'IRSC (Indicador de Renta de Suficiència de Catalunya), es disposa d'aquest indicador des de l'any 2008.

⁴⁴ Certament, els indicadors anteriors s'han calculat a partir de les rendes mitjanes mentre que en aquest epígraf es treballa amb salaris. Si prenem com a referència la renda de Catalunya l'any 2013, els salaris representen al voltant d'un 60% dels recursos, l'excedent brut d'explotació un 20% i les prestacions socials l'altre 20%. Tanmateix, entre els joves-adults, aquell col·lectiu que precisament ha d'accedir a l'habitatge, els ingressos del treball tenen un major pes en el conjunt dels recursos que componen la renda que no pas en els grups d'edats adults o més grans.

⁴⁵ L'any 2000 l'SMI era de 425€/mes en 14 pagues. Una llar tipus amb 2,5 SMI podria estar composta per dues persones amb ingressos de 531€/mes. L'any 2007 l'SMI era de 571 €/mes i la llar tipus estaria composta per dues persones amb ingressos de 713€/mes.

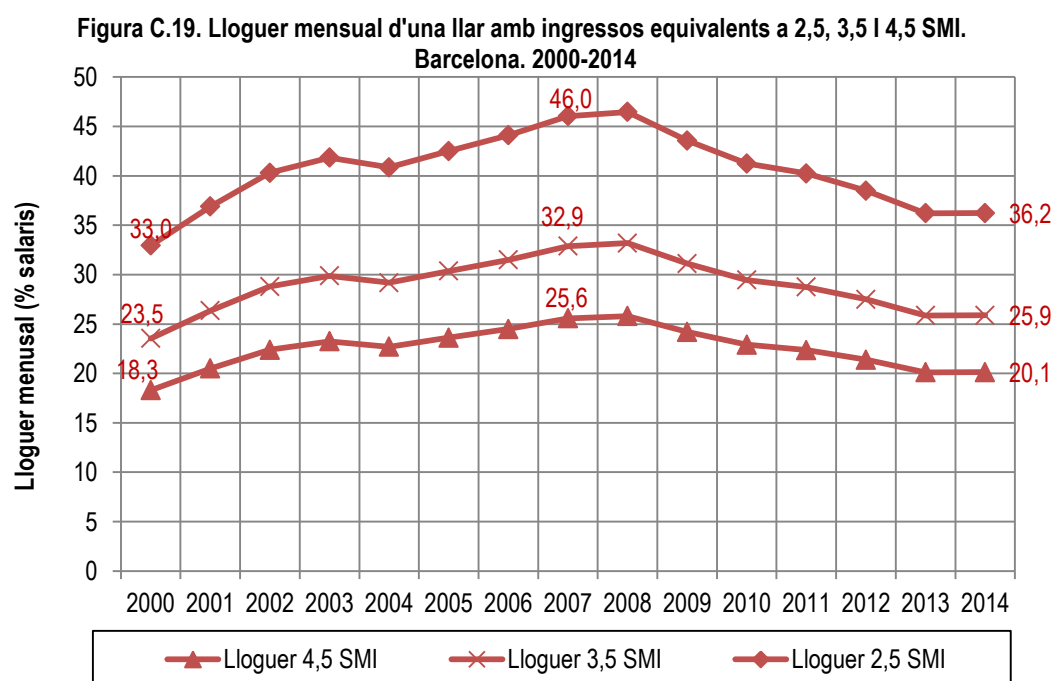
compravenda. Així, l'any 2000 una llar d'aquestes característiques, és a dir, amb dos membres amb uns ingressos nets mensuals de 743€ cadascun i 14 pagues, havia de destinar el 94,9% dels seus ingressos per accedir a un habitatge en propietat d'obra nova, i l'any 2007, amb uns ingressos de 898€ cadascun, l'esforç teòric arribava al 124% dels ingressos. En el segment de segona mà, l'esforç d'accés l'any 2000 equivalia al 57,7% dels ingressos d'una llar tipus amb 3,5 SMI i l'any 2007 a un 91,3%: també es trobaven completament fora de mercat. Tan sols en el mercat de lloguer, l'esforç necessari es situava en nivells acceptables, ja que havien de destinar el 23,5% dels seus ingressos l'any 2000 i el 32,9% l'any 2007.



Finalment, cal destacar que, fins i tot, una llar amb 4,5 SMI es trobava fora dels llistats recomanables l'any 2000, en concret havia de destinar un 73,8% dels seus ingressos a la quota d'un habitatge d'obra nova i un 44,9% a un de segona mà. Lògicament, l'any 2007, després dels intensos increments de preus, l'esforç teòric d'accés encara s'havia incrementat fins al 96,4% en l'obra nova i el 71% en la segona mà. Aquestes llars, però, podien accedir a un lloguer mitjà a la ciutat de Barcelona destinant un percentatge reduït dels seus ingressos: un 18,3% l'any 2000 i un 25,6% l'any 2014.

Des de l'any 2007 l'esforç teòric d'accés ha disminuït degut principalment al descens dels preus mitjans dels habitatges. Tanmateix, l'esforç encara resta molt per sobre del recomanat 30% en mercat de compravenda, deixant per sobre d'aquest llistat a totes les llars tipus: 2,5 SMI, 3,5 SMI i 4,5 SMI. En concret, l'any 2014 una llar amb uns ingressos de 2,5 SMI, havia de destinar el 89,6% dels ingressos per comprar un habitatge d'obra nova i el 68% per accedir a

un de segona mà⁴⁶. Tan sols podria accedir al mercat de lloguer, tot destinant el 36,2% dels seus ingressos. En el cas d'una llar amb ingressos de 3,5 SMI l'esforç d'accés es situava en el 64% dels seus ingressos en el cas d'un habitatge de preus mitjans d'obra nova, i en el 48,6% si fos de segona mà. En el segment de lloguer, en canvi, l'accés seria més plausible ja que una llar de 3,5 SMI havia de destinar un 25,9% dels ingressos per fer front a les rendes mensuals. Finalment, una llar de 4,5 SMI havia de destinar el 49,8% dels seus ingressos per pagar la quota d'un habitatge d'obra nova i un 37,8% si volia comprar-ne un de segona mà. En el segment de lloguer podria accedir destinant tan sols un 20,1% dels seus ingressos.



Font: elaboració pròpia a partir de: Renda, *Barcelona Economia*;
Preus mitjans: *Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana*

Recapitulant, s'ha vist com l'any 2014, després dels ajustos produïts en els preus dels habitatges, una llar de renda mitjana de Barcelona encara hauria de destinar un 44% d'aquests per pagar la quota d'un habitatge de preu mitjà a Barcelona, és a dir, molt per sobre del llindar recomanable. En el mercat de segona mà podria accedir-hi tot adreçant un 30% de la seva renda i en el mercat de lloguer podria fer-ho de manera còmoda destinant el 18% de la renda. Ara bé, la major part dels joves que voldrien accedir a un habitatge tenen un nivell de renda inferior a la mitjana, de tal manera que aquests indicadors, orientatius, no reflecteixen la problemàtica. És per això que s'han pres com a referència llars amb 2,5 SMI i 3,5 SMI i s'ha vist com l'any 2014 es trobarien completament fora del mercat de compravenda i tan sols en el lloguer podrien accedir-hi, no sense dificultats en el cas de les llars amb 2,5 SMI. Fins i tot, en el cas de les llars amb 4,5 SMI, per accedir a un habitatge en propietat s'hauria de superar el llindar recomanable del 30%.

⁴⁶ L'any 2014 l'SMI era de 645€/mes en 14 pagues. Una llar tipus amb 2,5 SMI podria estar composta per dues persones amb ingressos de 807€/mes, en una llar tipus amb 3,5 SMI els ingressos de les dues persones que la conformarien seria de 1.129 €/mes i en una llar tipus amb 4,5 SMI cadascun dels dos membres tindria un salari de 1.452 €/mes.

Quanta població, doncs, es troba en aquests nivell d'ingressos? Per respondre aquesta pregunta hi ha la limitació que, al nostre país, no es disposa d'informació de renda o ingressos provinent de registres i, menys encara, desglossada per grups d'edat. Així doncs, s'ha de recórrer a altres fonts, com per exemple l'Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya (ECVHP) en la seva darrera edició de l'any 2011. En concret, es pren com a referència els salaris nets mensuals de la població ocupada de 25 a 34 anys de la regió metropolitana de Barcelona i s'estableixen llars tipus on els dos membres estan ocupats i, per tant, perceben un salari⁴⁷. La distribució es presenta en quatre intervals que es corresponen aproximadament amb els llindars de SMIs que s'acaben de veure (vegeu taula C.3).

Segons les dades de salaris nets mensuals, un 78,4% dels joves de 25 a 34 anys ocupats de la regió metropolitana de Barcelona formarien llars tipus amb menys de 4,5 SMI, és a dir que traslladant aquests salaris a les condicions del mercat residencial de l'any 2014 no podrien accedir a un habitatge de compravenda. Molts d'aquests joves, però, ja estan emancipats, segurament perquè es van endeutar per un import molt elevat i per un termini molt llarg, perquè van optar pel lloguer, o perquè disposen d'altres recursos en la seva renda, com per exemple ajuts familiars.

En canvi, entre els que no s'han emancipat, les opcions d'emancipació serien molt reduïdes si s'atén a les condicions d'accés que s'han vist més amunt⁴⁸. En efecte, en primer lloc, un 33,9% dels joves ocupats no emancipats formarien llars tipus amb ingressos per sota de 2,5 SMI i, per tant, no podrien accedir ni a un habitatge de compra ni tan sols a un lloguer de preu mitjà en les condicions de mercat de l'any 2014. En aquest darrer cas haurien de destinar un 36,2% dels seus ingressos o més, és a dir superant el llindar recomanable. En segon lloc, un 32,7% dels joves ocupats de 25 a 34 anys de Barcelona formarien llars tipus d'entre 2,5 i 3,5 SMI. Aquests, tampoc podrien accedir a un habitatge de compravenda de preu mitjà l'any 2014, i tan sols alguns podrien fer-ho a un habitatge de lloguer sense superar els llindars recomanables, que en el cas de les llars amb 3,5 SMI equivaldria al 25,9% dels seus ingressos. En tercer lloc, un 27,3% dels joves ocupats formarien llars tipus amb ingressos entre 3,5 i 4,5 SMI. Entre aquests l'accés a l'habitatge en propietat l'any 2014 encara estaria fora dels llindars recomanables. Tan sols les llars més properes a 4,5 SMI podrien accedir a un habitatge en propietat de segona mà destinant un 37,8% dels seus ingressos, sempre per sobre del llindar recomanable del 30%. En canvi, les seves possibilitats en el mercat de lloguer es trobarien en tots els casos dins del llindar. Així, pagant una renda mensual que oscil·laria entre un 25,9% i un 20,1% dels ingressos podrien viure en un habitatge de preu mitjà a Barcelona. Finalment, un 6,2% dels joves ocupats formarien llars tipus per sobre de 4,5 SMI i tindrien algunes possibilitats obertes en el mercat d'obra nova, moltes més en el mercat de compravenda de segona mà i, lògicament, també en el de lloguer.

⁴⁷ L'any 2011 el 67,5% dels joves de 25 a 34 anys estaven ocupats, el 21,4% desocupats i l'11,1% inactius.

⁴⁸ D'entrada, l'any 2011 entre els joves no emancipats de 25 a 34 anys tan sols un 52% estava ocupat, un 31,4% estava desocupat i un 16,6% era inactiu.

Taula C.3. Salaris nets mensuals de la població ocupada de Barcelona de 25 a 34 anys. 2011.
(%)

Salaris	Equivalència SMI (aproximat)	Equivalència llar tipus (amb dos membres amb el mateix salari)	No emancipats	Emancipats	Total
Fins a 11.952€	Fins 1,25 SMI	Fins a 2,5 SMI	33,9	16,6	18,6
De 11.953€ a 15.935€	De 1,25 a 1,75 SMI	De 2,5 SMI a 3,5 SMI	32,7	38,1	37,4
De 15.936€ a 19.919€	De 1,75 SMI a 2,25 SMI	De 3,5 SMI a 4,5 SMI	27,3	21,7	22,3
Més de 19.919€	Més de 2,25 SMI	Més de 4,5 SMI	6,2	23,7	21,6
Total			100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya 2011*

Certament, aquests resultats tenen algunes limitacions metodològiques que és convenient avaluar. En primer lloc, com s'ha apuntat més amunt, es consideren tan sols els ingressos salarials i s'exclouen altres components de la renda. Tanmateix, és aquesta una limitació que en el cas dels joves té un menor impacte ja que aquests components tenen un pes inferior⁴⁹. En segon lloc, les dades provenen d'una enquesta i no pas d'un registre, i per tant poden tenir desviacions. En aquest sentit cal tenir en compte, però, que entre els components de la renda les dades salarials són aquelles amb un major èxit de resposta en les enquestes, sobretot entre els col·lectius que no tenen altres recursos i també entre els que tenen salaris més reduïts, precisament dues de les característiques dels joves objecte d'estudi. Finalment, s'ha de tenir en consideració que les dades d'ingressos salarials són de l'any 2011 i, en canvi, l'esforç d'accés es calcula a partir dels preus i de les condicions de finançament de l'any 2014. És tracta, però, d'una limitació que pot ser menor ja que els ingressos no han evolucionat a l'alça entre els joves durant aquest període i, en tot cas, vindria a incrementar els joves que no poden accedir a l'habitatge en les condicions del mercat lliure.

Taula C.4. Salaris nets mensuals de la població ocupada de Barcelona de 25 a 34 anys (2011) i possibilitats d'accés a l'habitatge (2014). (%)

Salaris	Equivalència SMI (aproximat)	Equivalència llar tipus (amb dos membres amb el mateix salari)	No emancipats	Possibilitats d'accés		
				Obra nova propietat	Segona mà propietat	Lloguer
Fins a 11.952€	Fins 1,25 SMI	Fins a 2,5 SMI	33,9	NO	NO	NO
De 11.953€ a 15.935€	De 1,25 a 1,75 SMI	De 2,5 SMI a 3,5 SMI	32,7	NO	NO	Alguns
De 15.936€ a 19.919€	De 1,75 SMI a 2,25 SMI	De 3,5 SMI a 4,5 SMI	27,3	NO	NO	SI
Més de 19.919€	Més de 2,25 SMI	Més de 4,5 SMI	6,2	Alguns	SI	SI
Total			100,0	Menys 6,2	6,2	45,44

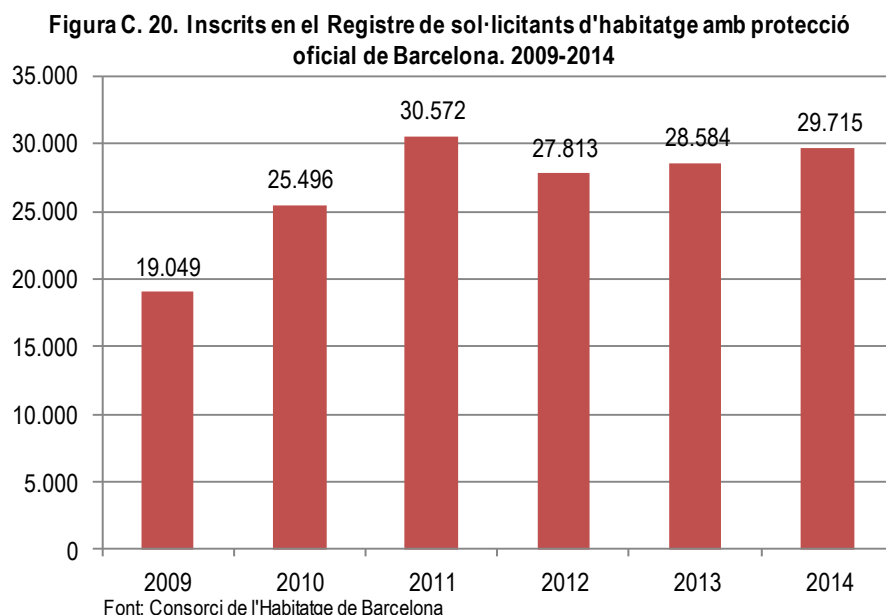
Font: Salaris: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya 2011*; Possibilitats d'accés: Renda, *Barcelona Economia*; Preus mitjans: *Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana*

⁴⁹ Per exemple, segons dades de l'ECVHPC mentre que les rendes del treball són el principal ingrés pel 62,3% de la població, pels joves ho són en un 87,9% dels casos.

En definitiva, tenint en consideració els condicionants metodològics que s'acaben d'apuntar, es pot afirmar que pocs joves no emancipats de 25 a 34 anys de la regió metropolitana poden accedir a un habitatge d'obra nova a la ciutat de Barcelona l'any 2014. D'entrada, un 16,6% d'aquests joves estan inactius i no tenen cap ingrés procedent del treball, mentre que un 31,4% estan desocupats. De l'altre 52%, molt menys d'un 6,2% podria accedir a un habitatge d'obra nova (vegeu taula C.4). Així mateix, accedir a un de segona mà tan sols seria possible per a un 6,2% dels joves ocupats i, finalment, viure en un habitatge en lloguer estaria a l'abast de tan sols un 45,4%. O dit d'una altra manera, la meitat dels joves no emancipats no estan ocupats, i de l'altra meitat que si ho estan, l'any 2014 un de cada dos no tenen possibilitats reals d'accedir a l'habitatge en les condicions de mercat de la ciutat de Barcelona, ni de compra ni de lloguer.

Perfil de la població inscrita en el Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció a Barcelona

Una altra aproximació a la població que es troba sense possibilitats d'accedir a l'habitatge es pot obtenir a partir de l'explotació de les dades provinents del Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció de Barcelona. Així, una primera constatació és que des del 2009 el les sol·licituds inscrites en el registre s'han incrementat de manera molt notable per passar de les 19.049 d'aquell any fins les 29.715 de l'any 2014 (vegeu figura C.20).



Aquestes 29.715 sol·licituds corresponen a 54.290 sol·licitants, de tal manera que es pot estimar que un 3,4% de la població de Barcelona té dificultats per accedir a l'habitatge i està inscrita en el Registre. Ciutat Vella, és el districte on hi ha un percentatge més elevat de demandants en relació als residents (6%), seguit de Nou Barris (4,9%). En l'altre extrem, Sarrià

Sant-Gervasi (1,1%) i Les Corts (1,7%) eren el districte on la població inscrita tenia un pes inferior en relació a la empadronada (vegeu taula C.5).

Taula. C.5. Resum de sol·licituds i persones sol·licitants per districte

	Població 1 juny 2013	Unitats de convivència	Sol·licitants inscrits	% sobre població del districte
Ciutat Vella	104.334	2.989	6.259	6,0
Eixample	264.851	3.612	5.816	2,2
Sants-Monjuïc	182.353	3.204	6.047	3,3
Les Corts	81.570	903	1.393	1,7
Sarrià-St. Gervasi	145.934	1.085	1.564	1,1
Gràcia	120.976	2.175	3.358	2,8
Horta-Guinardó	167.940	3.486	6.450	3,8
Nou Barris	165.737	3.928	8.054	4,9
St. Andreu	146.539	3.181	5.845	4,0
St. Martí	233.856	5.162	9.504	4,1
Total Barcelona	1.614.090	29.725	54.290	3,4

Font: Consorci de l'Habitatge de Barcelona

Si s'atén al perfil dels sol·licitants, es pot apreciar que, a més dels joves, hi ha un percentatge força elevat de població adulta inscrita al registres, la qual cosa indica que les major dificultats per satisfer les necessitats bàsiques d'habitatge, no tan sols es donen en les edats d'emancipació, sinó també al llarg del curs de vida dels individus⁵⁰. En efecte, De les 29.725 persones inscrites l'any 2014, el 39% tenien de 18 a 35 anys, mentre que un 49% tenien entre 36 i 64 anys. Finalment, un 12% tenien 65 anys i més.

⁵⁰ En el següent bloc es tracten els principals col·lectius amb dificultats per satisfer les necessitats bàsiques d'habitatge.

**BLOC D. SEGMENTS DE POBLACIÓ AMB DIFICULTATS PER
SATISFER LES NECESSITATS RESIDENCIALS BÀSIQUES**

1. L'exclusió residencial

L'exclusió en habitatge es pot definir com la no satisfacció del funcionament bàsic de l'habitatge pel propi funcionament del mercat de l'habitatge i la seva oferta de béns i serveis (Navarro, 2006). Les persones que no poden participar d'aquest mercat, degut a que els preus són molt elevats i no satisfan un consum o funcionament bàsic, en queden excloses.

Es poden considerar diferents formes d'exclusió residencial. En el bloc B s'han tractat aquelles situacions d'infrahabitatge i sobreocupació. Més endavant, s'analitzarà la qüestió de les persones que tenen dificultats per fer front al pagament de l'habitatge i de les situacions de desnonaments. Abans, però, en aquest epígraf l'anàlisi es focalitza en les persones sense llar.

D.1.1. Les persones sense llar

La situació de les persones sense llar és un fenomen que presenta una gran complexitat social en la qual les qüestions relatives a l'habitatge són molt determinants però no són les úniques. Diverses poden ser les raons que poden provocar que una persona es vegi abocada a dormir al carrer i se solen combinar factors individuals i estructurals. En el dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu "El problema de les persones sense llar" s'identifiquen cinc tipus de factors que incideixen en el risc de les persones de patir exclusió social greu i exclusió de l'habitatge (Sales, 2012):

- Els factors estructurals: l'evolució de l'economia, la immigració, els drets de ciutadania i el mercat immobiliari.
- Els factors institucionals: l'actuació dels serveis socials, el funcionament dels mecanismes d'ajuda, els procediments i la burocràcia institucional.
- Els factors relacionals: la situació familiar, les xarxes de relació, les situacions de ruptura.
- Els factors personals: l'estat de salut, les situacions de dependència, l'edat.
- La discriminació o absència d'un estatut legal és un factor que pot afectar en particular algunes minories ètniques com, per exemple, les comunitats romanís.

Cal tenir en compte, però, que les característiques precises de quins són els segments més vulnerables en un moment i lloc específics no estan predeterminades. El tipus de persona vulnerable als problemes d'habitatge és canviant, tot indicant l'impacte directe i indirecte de les circumstàncies econòmiques, les tendències socials i el clima polític (Doherty, 2005).

En un treball realitzat al 2008 (Sarasa & Sales, 2009), l'anàlisi de les trajectòries vitals de 348 persones en situació d'exclusió social mostrava clarament que la propietat d'un habitatge, un cop pagat, era una garantia contra el risc de caure en situació de sense sostre. El mateix estudi evidenciava que les persones que havien viscut situacions d'exclusió social greu havien tingut

moltes més dificultats per accedir a l'habitatge que el conjunt de la ciutadania. L'augment dels preus sumat a l'absència de patrimoni familiar havia imposat una barrera insalvable i una reproducció intergeneracional de l'exclusió residencial.

El col·lectiu de persones sense llar és un grup difícil d'estudiar i d'analitzar, precisament per la seva condició de persones no adscrites a una llar, són itinerants. A Barcelona s'han realitzat en els darrers anys dos recomptes de persones sense llar: el 2008 i el 2011⁵¹ amb l'objectiu d'ampliar el coneixement d'aquest col·lectiu a fi i efecte de millorar-ne la seva atenció. En la darrera edició es va comptabilitzar un total de 838 persones que pernoctaven a l'espai públic, la qual cosa suposa un increment del 32,2% respecte les dades del recompte de 2008 (634 persones). Cal tenir en compte, però, que aquestes xifres no són representatives de la realitat i que el número de persones que dormen al carrer varia en funció de l'època de l'any, de les condicions climatològiques o dels serveis d'acollida disponibles en una zona entre d'altres casuístiques.

Pel que fa a la distribució per districtes, el recompte mostra que l'Eixample (25,4% dels recomptes) i Ciutat Vella (amb el 21,1%) concentren la major part de les persones que pernocten al carrer, gairebé 400 persones (390 individus). Sant Martí i Sants-Montjuïc concentren al voltant del 15% de persones que dormen al ras (14,2% i 13,1% respectivament). La resta de districtes concentren cadascun al voltant del 5% de persones sense llar que hi ha a la ciutat.

Taula D.1. Distribució de les persones que pernocten a l'espai públic segons districte. Barcelona. 2008 i 2011.

	%	Recompte 2008	%	Recompte 2011
Ciutat Vella	23,8	151	21,1	177
Eixample	26,5	168	25,4	213
Sants-Montjuïc	16,7	106	13,1	110
Les Corts	3,8	24	5,6	47
Sarrià-Sant Gervasi	9,0	57	4,5	38
Gràcia	3,5	22	4,1	34
Horta-Guinardó	2,8	18	3,6	30
Nou Barris	1,1	7	5,6	47
Sant Andreu	2,1	13	2,7	23
Sant Martí	10,7	68	14,2	119
Total Barcelona	100,0	634	100,0	838

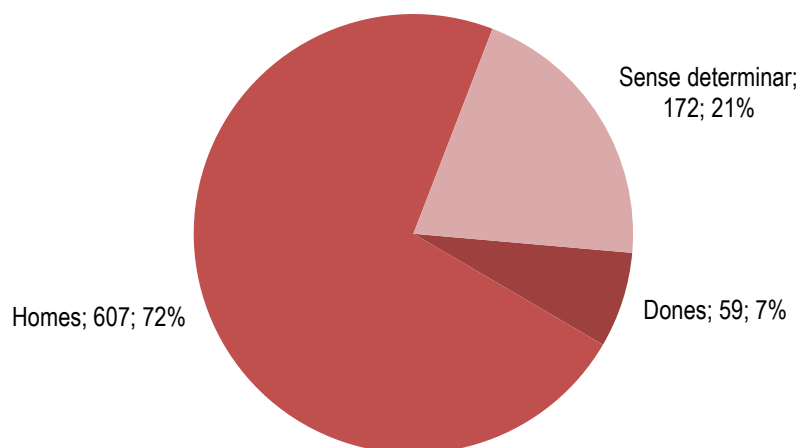
Font: recompte de persones sense llar 2008 i 2011

Degut a la metodologia del recompte de persones que pernocten al carrer, es fa difícil establir les característiques sociodemogràfiques d'aquest col·lectiu. Tot i així, s'ha observat que

⁵¹ Per ampliar la informació i la metodologia emprada es pot consultar l'informe d'Albert Sales (2012) sobre *La situació de les persones sense llar a Barcelona el 8 de novembre de 2011 i l'evolució dels serveis residencials*.

aproximadament, el 75% de les persones sense llar eren homes i un 7% dones (el 21% restant no es va poder determinar).

Figura D.1. Distribució de les persones sense llar segons sexe. Barcelona. 2011



Font: recompte de persones sense llar 2011

La distribució per edats (Taula D.2) mostra que la major part de les persones sense llar es concentren en les franges d'edat dels 26 als 45 anys (31,5%) i dels 46 als 65 anys (27,4%), cal tenir en compte que hi ha un 32,7% que en el moment del recompte no es va poder determinar la seva edat.

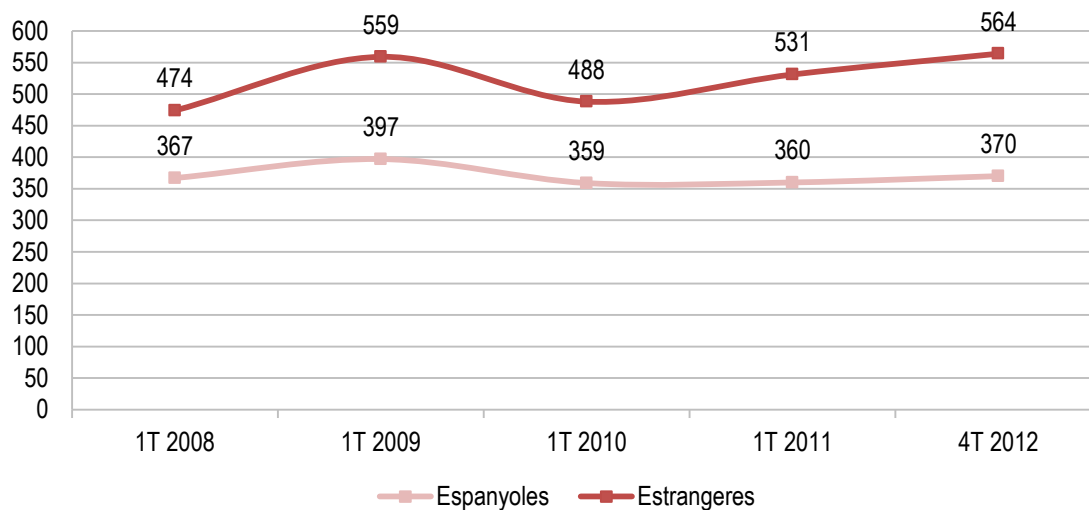
Taula D.2. Distribució de les persones sense sostre segons sexe i edat. Barcelona. 2011

	Dones	Homes	No es pot determinar	Total
Menys de 18 anys	0,0	0,5	0,6	0,5
De 18 a 25 anys	11,9	8,6	0,0	7,0
De 26 a 45 anys	22,0	39,5	6,4	31,5
De 46 a 65 anys	44,1	33,4	0,6	27,4
Més de 65 anys	3,4	0,8	0,0	0,8
No es pot determinar	18,6	17,1	92,4	32,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: Recompte de persones sense llar 2011

Per altra banda, i segons les dades dels informes del Servei d'Intervenció Social (SIS), l'origen de les persones sense sostre es manté similar al llarg dels anys en la proporció 40-60, aproximadament el 40% són nascuts a Espanya i el 60% nascuts a l'estranger (Figura D.2).

Figura D.2. Evolució de les persones que pernocten al carrer segons lloc de naixements, segons estimacions de l'equip de detecció del SIS. Barcelona 2008-2011

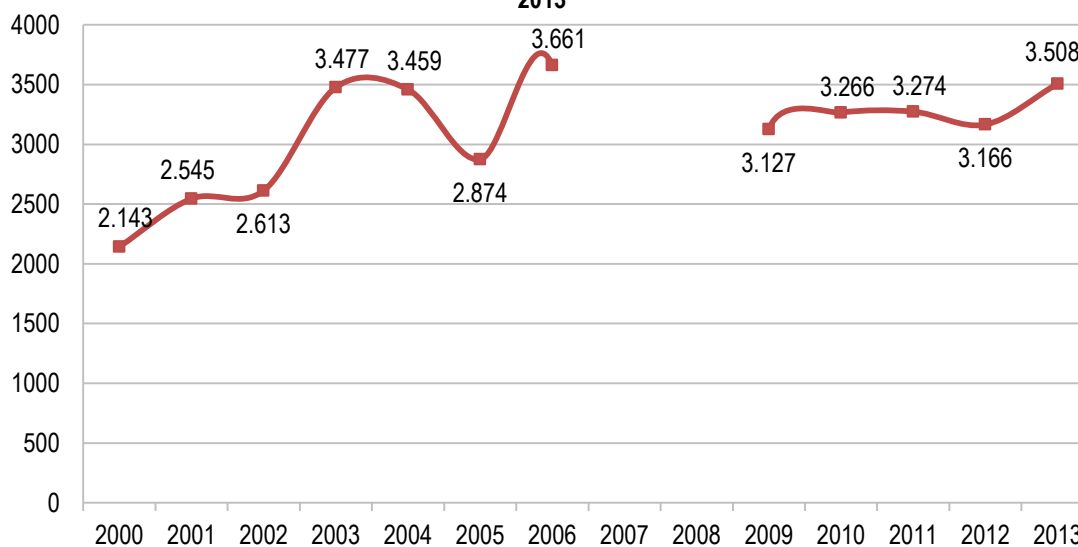


Nota: les xifres corresponen al nombre de persones diferents identificades durant tot el trimestre.
Font: informes trimestrals de l'equip de detecció del SIS de l'Ajuntament de Barcelona

Actuacions des de l'Ajuntament de Barcelona

Davant d'aquesta casuística, els Serveis d'Inserció Social de l'Ajuntament de Barcelona han incrementat en els darrers anys el número de persones ateses al carrer de les 3.127 de l'any 2009 a les 3.508 de 2013 (increment del 10,9%)(vegeu figura D.3). Aquest increment ha anat acompanyat d'un augment de les places de menjadors socials (de 1.032 a 1.541, increment del 49,3%)(vegeu figura D.4).

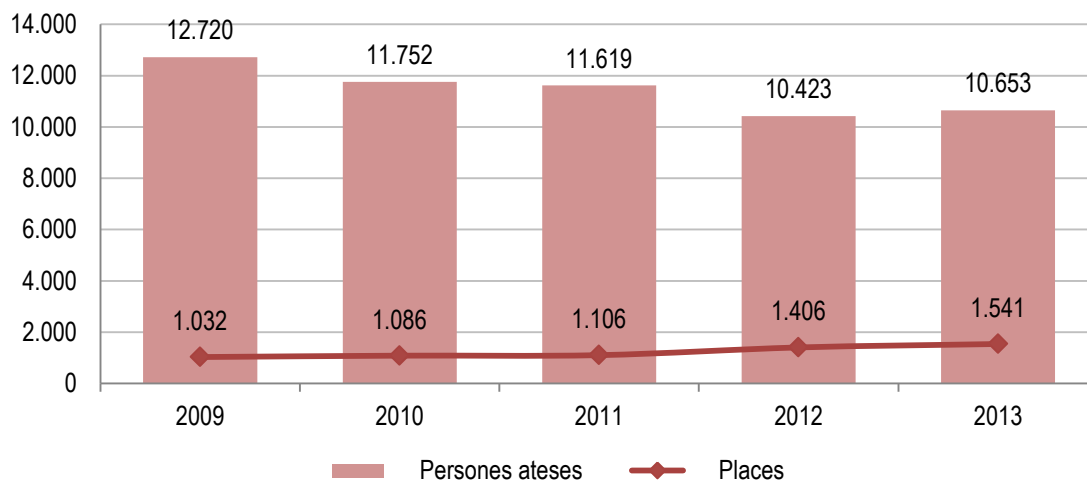
Figura D.3. Persones ateses al carrer pels Serveis d'Inserció Social. Barcelona. 2000-2013



Dades no disponibles per 2007 i 2008

Font: Departament de Recerca i Coneixement. Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports. Ajuntament de Barcelona.

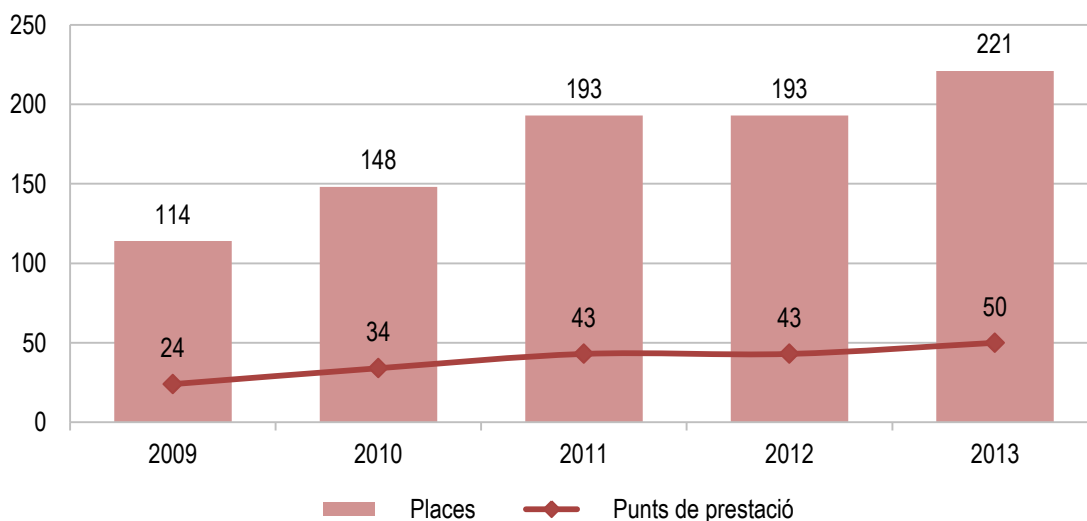
Figura D.4. Menjadors socials. Persones ateses i places. Barcelona. 2009-2013.



Font: Departament de Recerca i Coneixement. Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports. Ajuntament de Barcelona

També s'han incrementat el número d'habitatges i de places amb suport educatiu (figura D.5), tot passant dels 24 punts de prestació el 2009 als 50 el 2013 (doblant els punts de prestació) i de les places ofertades (de 114 a 221, increment del 93,9).

Figura D.5. Habitatges d'inclusió amb suport socioeducatiu. Punts de prestació i Places. Barcelona, 2009-2013



Font: Departament de Recerca i Coneixement. Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports. Ajuntament de Barcelona

2. Les situacions de risc d'exclusió residencial i les privacions materials

Com és sabut, la perllongada situació de crisi econòmica ha tingut un impacte molt assenyalat sobre el mercat de treball, on no tan sols s'ha destruït ocupació de manera molt notable sinó que a més s'està enregistrant un increment de la precarietat laboral. Aquestes dinàmiques econòmiques han donat lloc, com s'ha comentat, a un descens de la renda mitjana de les llars, però de manera substancial s'ha traduït en un increment d'aquelles llars que es situen en les franges d'ingressos i recursos més baixa. En conseqüència, el descens dels ingressos de moltes llars està plantejant tot un seguit de dificultats a l'hora de fer front a les despeses quotidianes més bàsiques, com els subministraments de serveis i, fins i tot, el pagament del lloguer o de les quotes de l'habitatge. En aquest epígraf es tracten, en primer lloc, les dificultats per fer front al pagament de l'habitatge, en segon lloc, es consideren les privacions materials en general i les relatives a la pobresa energètica en particular i, finalment, s'afronta la qüestió de les dificultats de permanència en l'habitatge i de la problemàtica dels desnonaments.

D.2.1. Les dificultats de les llars per fer front a les despeses de l'habitatge

L'habitatge, tant en règim de lloguer com de propietat, suposa la principal despesa de les llars. En concret, segons dades de l'Enquesta de pressupostos familiars 2013 de Catalunya, les despeses relacionades amb l'habitatge representen l'any 2013 un terç de les despeses de la llar (33,4%). A més, des de l'any 2006, quan aquest percentatge era del 27,1%, s'ha produït un increment continuat i força constant.

Per aquelles llars que han de fer front al pagament del rebut de l'habitatge ja sigui de la hipoteca com del rebut del lloguer, aquesta és la principal quantitat a desemborsar. Si ens centrem en la ciutat de Barcelona, l'any 2011 l'import del rebut de la hipoteca per un habitatge en propietat és de 649,3€ (inclou amortitzacions de capital) i per un habitatge de lloguer de 644,7€ (vegeu Taula D.3). Aquesta semblança en les despeses explica que massa sovint la població ha optat per la compra d'un habitatge amb l'argument que pràcticament es paga el mateix que si es viu de lloguer. Certament, les dades venen a ratificar aquesta argumentació. Ara bé, és tracta com és sabut, d'un raonament excessivament simple que no té en compte, per una banda, que la compra d'un habitatge és una inversió que implica uns riscos econòmics substancials, malgrat que es passen sovint per alt. Per altra banda, viure en un habitatge de lloguer dona major flexibilitat a l'hora d'afrontar canvis en el curs de vida i, segurament, permet accedir a habitatges en localitzacions que en cas de voler comprar-los resultarien molt més costosos o inaccessibles.

Taula D.3. Import del rebut de l'habitatge en el darrer mes de la llar segons règim de tinença.
Barcelona. 2011. Euros

Propietat	Lloguer
649,3	644,7

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Si es consideren el conjunt de dispendis, i no tan sols els del rebut de l'habitatge, les despeses mitjanes mensuals de l'habitatge a Barcelona són de 509,6€, però s'aprecien diferències remarcables segons el règim de tinença i l'estat del pagament. Així, els que viuen en un habitatge en propietat totalment pagada, tan sols ha de fer front a 217€ al mes de mitjana, mentre que els que estan pagant una hipoteca tenen unes despeses molt superiors de 884,7€. Per la seva banda, els que viuen de lloguer tenen unes despeses mitjanes de 721,9€ al mes (Taula D.4).

Taula D.4. Despeses mitjanes totals de l'habitatge (mensual). Barcelona. 2011. Euros

Propietat totalment pagada	Propietat en pagament	Lloguer	Total
217,0	884,7	721,9	509,6

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Amb aquestes despeses i considerant el nivell d'ingressos de les famílies, l'any 2011 el 56,0% de la població de la ciutat viu en llars que destinen un 20% o menys dels seus ingressos a despeses de l'habitatge, un 25,1% destinen entre el 21% i el 40% i, finalment, un 18,9% més del 40% dels ingressos (taula D.5). Si es consideren les diferències segons el règim de tinença s'aprecia que, lògicament, aquells que viuen en propietat i la tenen completament pagada són els que destinen una proporció més reduïda dels ingressos de la llar: un 88,2% destinen menys d'un 20% dels ingressos. En canvi, els que han de pagar la hipoteca o viuen de lloguer destinen una part més important. Dintre d'aquests, són els llogaters els que destinen més recursos ja que encara que les despeses no són superiors, els seus ingressos, en canvi, són de mitjana inferiors. Així, per exemple, mentre que un 27,5% de la població que paga hipoteca viu en llars que destinen més del 40% dels seus ingressos a l'habitatge, en el cas dels que viuen de lloguer aquest percentatge s'incrementa fins al 34,5%.

Taula D.5. Població de Barcelona segons la despesa total que la llar destina a habitatge i el règim de tinença. 2011. En percentatge sobre els ingressos de la llar

	Propietat totalment pagada	Propietat en pagament	Lloguer	Total
20% o menys	88,2	28,1	26,3	56,0
Entre el 21% i el 40%	7,8	44,4	39,2	25,1
Més del 40%	4,0	27,5	34,5	18,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Aquests nivells de despesa tan elevats en habitatge combinats amb les enormes dificultats en el mercat de treball expliquen, en bona part, que una proporció considerable de barcelonins es tingui dificultats econòmiques per arribar a finals de mes. En efecte, les dades mostren que més de la meitat de la població de la ciutat (51,4%) arriba amb dificultats o moltes dificultats a finals de mes (Taula D.6). Un 28,7% hi arriba de manera suficient i un 19,9% amb facilitat o molta facilitat.

Taula D.6. Població de Barcelona segons el nivell de dificultat per arribar a finals de mes i el règim de tinença de l'habitatge. 2011. En percentatge

	Propietat totalment pagada	Propietat en pagament	Lloguer	Total
Amb molta dificultat	6,1	14,1	18,4	11,9
Amb dificultat	33,9	41,3	45,5	39,5
Subtotal amb dificultat o molta dificultat	40,0	55,5	63,9	51,4
Suficientment	34,3	26,6	22,3	28,7
Amb facilitat (i amb molta facilitat)	25,7	18,0	13,8	19,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Si es considera el règim de tinença i l'estat del pagament de l'habitatge, es pot apreciar com aquells que tenen la propietat pagada tenen, en termes generals menors dificultats per arribar a finals de mes (un 40% arriba amb dificultat o molta dificultat, un 34,3% suficientment i un 25,7% amb facilitat o molta facilitat). En canvi, els que tenen la propietat pendent de pagar tenen més dificultats que els que ja l'han pagada (un 55,5% té dificultat o molta dificultat), mentre que els llogaters són els que tenen majors problemes (un 63,9% té dificultat o molta dificultat).

Aquestes dificultats econòmiques per arribar a finals de mes que s'acaben mostrar tenen diverses concrecions en matèria d'habitatge. Més endavant es veuran les privacions materials que se'n deriven. Ara, però, es vol fer incidència en els endarreriments en els pagaments de serveis relacionats amb l'habitatge. En efecte, l'any 2011, un 10,5% de barcelonins va tenir un endarreriment a l'hora de pagar el rebut de la hipoteca o del lloguer de l'habitatge i un 8,9% van tenir aquest mateix problema a l'hora de fer front als rebuts de serveis com la llum, l'aigua, el gas, la calefacció, la comunitat, etc. (vegeu taula D.7).

Taula D.7. Població amb endarreriment en els pagaments de serveis relacionats amb l'habitatge en els darrers 12 mesos segons règim de tinença. Barcelona. 2011. En percentatge

	Propietat totalment pagada	Propietat en pagament	Lloguer	Total
Rebut de la hipoteca o del lloguer de l'habitatge principal	-	15,3	8,4	10,5
Factures o rebuts de serveis (llum, aigua, gas, calefacció, comunitat, etc.)	4,9	17,3	10,1	8,9

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

És convenient destacar aquí les disparitats que es donen segons el règim de tinença. Així, es pot observar com la població que té l'habitatge en propietat totalment pagat és qui ha tingut menys endarreriments: tan sols un 4,9% n'ha tingut en els rebuts dels serveis. En canvi, un 8,4% dels que viuen de lloguer han tingut endarreriments en el pagament de la mensualitat i un 10,1% en algun rebut dels serveis. Ara bé, el que més destaca són els retards entre la població que està pagant el préstec de l'habitatge. En efecte, un 15,3% dels barcelonins que

estan hipotecats han tingut almenys un endarreriment en la quota mensual durant el 2011 i un 17,3% en els rebuts dels serveis.

Tot plegat mostra, ben a les clares, que no tan sols el preu de la quota mensual d'un habitatge en propietat en relació amb el lloguer del mes és un indicador de la idoneïtat d'un règim o un d'un altre. En canvi, si es consideren els riscos associats, en aquest cas a partir de les dificultats efectives per fer front als pagaments, la balança oscil·la cap al costat del lloguer. Sigui com sigui, aquestes dades en conjunt mostren com els endeutaments adquirits durant el període del boom immobiliari (1997-2006) i la difícil conjuntura econòmica arran de la crisi iniciada l'any 2008, es tradueixen en riscos notables d'exclusió residencial entre la població de Barcelona.

D.2.2. Privacions materials i pobresa energètica

Les privacions materials en habitatge i la pobresa energètica són dues de les qüestions amb major incidència sobre les condicions de vida en els aspectes residencials. Si bé en algunes situacions es tracta d'un fenomen que pot venir de lluny, des de l'inici de la crisi econòmica l'any 2008 s'ha accentuat en moltes llars barcelonines. D'aquesta manera s'ha configurat com un tema d'especial rellevància per garantir el dret a l'habitatge digne.

Privacions materials

En els darrers anys el concepte de pobresa basat en la pobresa monetària i en la desigualtat de renda s'ha ampliat a informació no monetària que permeti millorar la mesura i l'anàlisi de la pobresa. En aquest sentit, els conceptes de pobresa monetària i de privació material van ser adoptades pel Consell de Ministres de la UE l'any 1985: *Són pobres aquelles persones, famílies i grups els recursos (econòmics, socials i culturals) dels quals són tan limitats que els exclouen del nivell de vida que es considera acceptable en la societat en què viuen*. Així, la pobresa considera dos elements centrals: d'una banda, la incapacitat de les persones de participar en la societat on viuen i d'altra banda, que aquesta incapacitat de participar en la societat sigui a causa de la manca de recursos (Sarasa, Porcel i Navarro-Varas, 2013).

La privació material incideix en la incapacitat de participar en aquelles activitats que socialment són percebudes com a necessitats. El concepte de privació no és fruit de l'elecció sinó que és forçada i involuntària, és més que la manca de diners. L'any 2009, la UE va afegir 2 indicadors de privació material de manera oficial: la taxa de privació material i la intensitat d'aquesta privació⁵² (Sarasa, Porcel i Navarro-Varas, 2013).

⁵² Els nous ítems de privació que es consideren per a la construcció d'aquests indicadors són els següents 9: capacitat per fer front a despeses imprevistes; capacitat per anar de vacances almenys una setmana a l'any; capacitat per pagar sense endarreriments rebuts relacionats amb l'adquisició i/o el manteniment de l'habitatge i d'altres préstecs; capacitat per realitzar un àpat de carn, pollastre o peix almenys cada dos dies; capacitat per tenir rentadora; capacitat per tenir TV color; capacitat per tenir telèfon; i, finalment, capacitat per tenir automòbil

Segons les dades disponibles a partir de l'ECVHP 2011, més del 30% de les llars de la ciutat no poden fer front a despeses imprevistes (33,6%), permetre's tenir automòbil (32,5%) o ve anar de vacances almenys una vegada a l'any (30,7%).

Taula D.8. Percentatge de població privada de diferents ítems. Total de població. Barcelona i Catalunya. 2011

	Barcelona	Catalunya
Fer front a despeses imprevistes	33,6	38,4
Tenir automòbil	32,5	18,0
Anar de vacances almenys una vegada a l'any	30,7	38,4
Mantenir l'habitatge a una temperatura adient	15,0	12,7
Pagar sense endarreriments rebuts de l'habitatge o de compres ajornades	11,7	15,5
Un àpat de carn, pollastre o peix almenys cada dos dies	3,7	3,2
Tenir telèfon	2,0	1,7
Tenir rentadora	0,3	0,1
Tenir TV en color	0,3	0,2

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població, 2011*

Pel que fa la intensitat de la privació material (privació en almenys 3 ítems dels 9), s'observa que afecta al 23,4% de la població de Barcelona (21,6% en el cas de Catalunya). En la privació material severa (almenys 4 ítems dels 9), afecta al 10,0% de la població de la ciutat. De fet la mitjana d'ítems de privació material de la població amb almenys 3 ítems de privació és de 3,6 per la ciutat de Barcelona (taula D.9).

Taula D.9. Taxes de privació material, privació material severa i intensitat de la privació. Total de població, Barcelona i Catalunya. 2011

	Barcelona	Catalunya
Privació material (en almenys 3 ítems)	23,4	21,6
Privació material (en almenys 4 ítems)	10,0	8,2
Intensitat de la privació (mitjana del nombre d'ítems de privació material de la població privada en almenys tres ítems)	3,6	3,5

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població, 2011*

L'Eurostat també ha elaborat dos indicadors per avaluar la simultaneïtat dels problemes residencials que afecten a l'habitatge: l'índex d'inadequació residencial lleu (*housing deprivation rate*) i l'índex d'inadequació greu (*severe housing deprivation rate*). Aquestes taxes indiquen la precarietat en les condicions d'habitabilitat a partir de diverses variables⁵³.

⁵³ En el primer cas es construeix a partir de quatre variables: la manca de dutxa/banyera; la manca de vàter, la manca de llum natural i la presència de problemes d'humitat i hi ha cinc categories: habitatges que no presenten cap problema, un, dos, tres o quatre problemes. En el cas de l'índex d'inadequació greu, és el cas dels habitatges que presenten sobre ocupació i, com a mínim, algun dels problemes anteriors.

Taula D.10. Llars en habitatges segons nombre de problemes que pateixen (housing deprivation). Barcelona i Catalunya. 2011

	Barcelona	Catalunya
Cap problema	73,1	73,0
Un problema	22,3	22,5
Dos problemes	4,3	4,3
Tres o més problemes	0,2	0,1
Total	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població, 2011*

La pobresa energètica

La proporció de població que no pot mantenir l'habitatge a una temperatura adequada és una mesura indirecta de la pobresa energètica i es relaciona negativament amb l'estat de salut de la població. El fet que aquesta privació es mantingui en l'àmbit domèstic contribueix a la invisibilitat d'aquesta problemàtica. Aquesta problemàtica ha augmentat en els darrers anys degut al descens de les rendes familiars, a l'augment dels preus de l'energia⁵⁴ i a l'eficiència energètica dels edificis (Sarasa et al., 2013). De fet, aproximadament el 10% de les llars de Barcelona (9,8%) dediquen més del 10% dels ingressos a l'energia domèstica (vegeu taula D.11).

Taula D.11. Despesa d'energia domèstica (llum i gas) respecte els ingressos anuals de la llar. Barcelona i Catalunya. 2011.% llars.

	Barcelona	Catalunya
10% o menys	90,2	85,2
Més del 10%	9,8	14,8
Total	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població, 2011*

De la combinació d'aquestes problemàtiques hom pot observar que un 15,0% de les llars de Barcelona té dificultats per mantenir la temperatura adequada de l'habitatge als mesos freds de l'any i un 17,1% als mesos d'estiu (vegeu taula D.12).

Taula D.12. Possibilitat de les llars per mantenir la temperatura de l'habitatge. Barcelona i Catalunya. 2011. Percentatge

	Barcelona	Catalunya
Temperatura suficientment càlida els mesos freds	15,0	12,6
Temperatura suficientment fresca els mesos d'estiu	17,1	16,6

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població, 2011*

⁵⁴ Cal tenir en compte que en el període 2007-2013, la factura de l'electricitat de consum domèstic va pujar a l'Estat espanyol, de mitjana, un 74,5%. Un dels percentatges més alts de tot Europa i que, a més, quadruplica l'increment mitjà de la UE-2 durant el mateix període (17,3%) (Sarasa et al., 2013)

Cal tenir en compte que, més enllà del desconfort que suposi el fet de patir fred a casa, hi ha estudis que mostren la relació d'aquesta problemàtica amb una major presència de malalties respiratòries i cardiovascular, amb qüestions de salut mental i un augment de la mortalitat entre el col·lectiu de la gent gran (Sarasa et al., 2013).

D.2.3. Les dificultats de permanència: els desnonaments

Com s'acaba de veure, durant els darrers anys el percentatge dels ingressos que les llars han de destinar a l'habitatge s'han incrementat de manera notable. Això és el resultat, per una banda, de l'increment de l'atur i del descens dels ingressos mitjans de les llars i, per altra, de l'elevat endeutament que, especialment durant els darrers anys del boom immobiliari 1997-2006, van adquirir moltes llars per accedir a un habitatge en propietat. En aquest context, a més, s'ha intensificat la polarització social de tal manera que, no només s'ha incrementat la població amb menys recursos, sinó que ha augmentat la distància d'aquests amb la resta de ciutadans. Com a resultat de tot plegat, i sobretot a mesura que les prestacions d'atur i de subsidi s'han esgotat, cada vegada més llars han vist com les dificultats per arribar a final de mes i les dificultats per fer front a les despeses de l'habitatge s'han traduït en la impossibilitat material d'afrontar aquests dispendis, la qual cosa pot portar a la pèrdua de l'habitatge. A més, en molts casos en aquestes famílies viuen menors o hi ha situacions de vulnerabilitat, el que agreuja l'emergència social.

Bàsicament, les tipologies de situacions que acaben en pèrdua d'habitatge es poden agrupar en:

- a) Execució hipotecària
- b) Desnonament contracte de lloguer:
 - manca de pagament de la renda
 - finalització del contracte de lloguer
 - altres (cessió inconstentida, no tenir dret a subrogació,..)
- d) locals comercials/estudis: infrahabitatge
- c) Desnonament per situacions d'ocupació d'un habitatge sense títol vàlid.
- d) Recuperació d'habitatges buits per part dels propietaris: en aquests casos les famílies afectades han marxat abans de l'execució, però el propietari ha d'instar el procediment judicial per poder recuperar la possessió de l'habitatge.

Malauradament, no es disposa d'informació sistematitzada i continuada sobre aquesta dramàtica realitat. Actualment, la principal font d'informació són els mateixos ciutadans quan s'adrecen a les Oficines d'Habitatge o als Centres de Serveis Socials. Així mateix, les plataformes d'afectats pels desnonaments i d'altres col·lectius ciutadans informen a les xarxes socials d'alguns processos que es porten a terme. Tenint en compte aquestes limitacions, si es consideren les dades recollides a la Mesa d'emergències socials per atendre les situacions de pèrdua d'habitatge de Barcelona des de l'any 2009 fins l'octubre de 2014, s'han estimat 899 expedients de pèrdua d'habitatge, en una progressió que no ha deixat d'incrementar-se any rere any (vegeu taula D.13).

Taula D.13. Expedients d'emergència social estudiats per la Mesa d'emergències. Barcelona. 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014(oct.)	TOTAL
Expedients presentats	116	214	229	239	325	254	1.377
Expedients estimats	75	140	138	177	213	156	899

Font: Mesa d'emergències socials per atendre les situacions de pèrdua d'habitatge de Barcelona

Així mateix, pel que fa a les tipologies de pèrdua d'habitatge, les dades recollides a la Mesa d'emergències indiquen un clar predomini de les situacions d'impagament de lloguer en detriment de les execucions hipotecàries. Per exemple, l'any 2011 el 83% dels casos estudiats van ser situacions d'impagament de lloguer i el 2014 ja han estat el 94%.

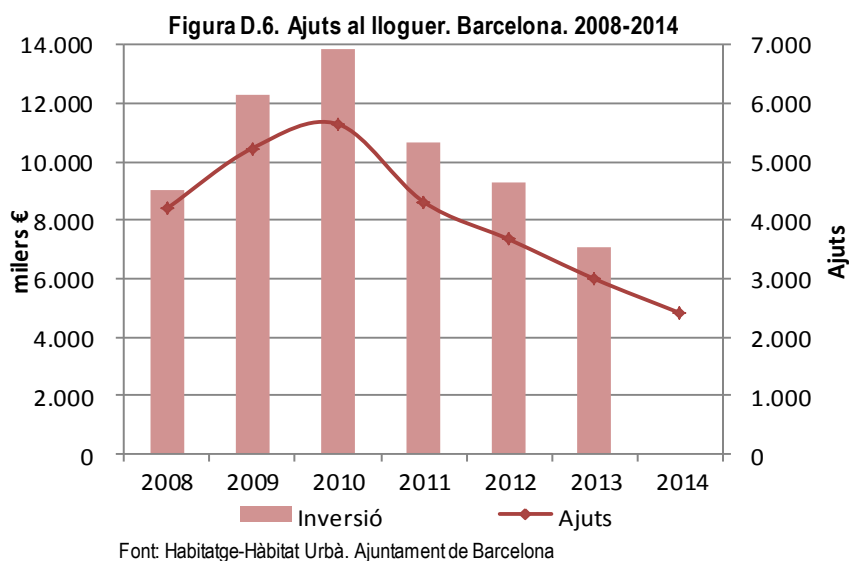
Actuacions de les administracions públiques per fer front a la pèrdua d'habitatge

L'increment de les situacions de pèrdua de l'habitatge han donat lloc a que les polítiques hagin desplaçat una part dels seus recursos cap a aquest camp. Les principals mesures desenvolupades per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, moltes d'elles canalitzades mitjançant el Consorci de l'Habitatge de Barcelona es poden agrupar en dos grans tipus:

a) Mesures preventives, que contempen prestacions al pagament de l'habitatge, la mediació en hipoteques i l'assessorament legal.

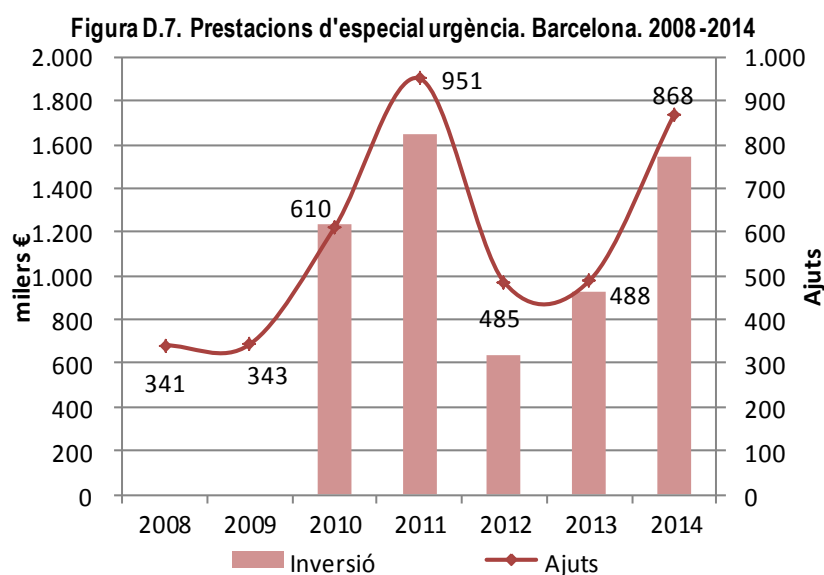
- Les prestacions al pagament de l'habitatge contempen diverses línies d'ajuts econòmics vinculats a les dificultats de pagament de l'habitatge.

- Els ajuts lloguer és un programa d'ajuts de la Generalitat de Catalunya que van adreçats a persones amb ingressos reduïts. La quantia es determina per la diferència entre el que hauria de pagar com a lloguer just (30% dels seus ingressos) i el que realment paga. Els imports oscil·len entre els 200€ i els 240€ mensuals. L'any 2014 s'han atorgat 2.408 ajuts al lloguer a la ciutat de Barcelona, una xifra que ha anat reduint-se des de l'any 2010, quan se'n van concedir 5.645.



Els ajuts d'especial urgència, és l'altre programa d'ajuts de la Generalitat de Catalunya, en aquest cas adreçats a col·lectius amb necessitats molt peremptòries. Poden ser de quatre tipus: El primer, per fer front a deutes de lloguer. Inclou prestacions a fons perdut per fer front a un deute acumulat de fins a 12 mensualitats o 3.000 euros. El segon tipus d'ajut s'adreça a fer front a deutes de quotes hipotecàries. Inclou prestacions a fons perdut per fer front al deute acumulat de fins a 12 quotes o 3.000 €. El tercer va destinat a persones desnonades. Inclou un ajut per fer front a les despeses d'un nou contracte de lloguer durant 12 mesos (200 €/mensuals). Finalment, el quart tipus d'ajut d'especial urgència es focalitza en persones aturades de llarga durada. Inclou una nova línia d'ajuts de l'any 2014 destinada a unitats de convivència en els quals un o més membres es trobin en situació d'atur durant més d'un any (200 €/mensuals durant un any).

A diferència dels anteriors, aquests ajuts s'han consolidat en els darrers anys, a mesura que la perllongada crisi econòmica ha fet més latent el problema de les dificultats per fer front a les despeses de pagament de l'habitatge. En concret, a Barcelona s'han atorgat 868 prestacions d'especial urgència l'any 2014 pels quals s'han destinat 1,5 milions d'euros.



Font: Habitatge-Hàbitat Urbà. Ajuntament de Barcelona

- La mediació en hipoteques (OFIDEUTE). Les oficines de l'habitatge atenen des de mitjans de 2012 als sol·licitants del servei d'informació i assessorament sobre el deute hipotecari. Es tracta de persones que es troben en una situació de dificultat per fer front al pagament de les quotes hipotecàries i a les quals l'entitat financera els ha iniciat o pot iniciar un procediment d'execució hipotecària. Un cop iniciada la mediació, s'analitza la situació econòmica i hipotecària de les persones demandants i s'envia una proposta a l'entitat financera, per tal que aquesta la valori i doni una resposta a la proposta de solució plantejada o, si s'escau, en proposi alguna altra de viable per al deutor.

Entre els anys 2012 i 2014 s'han ates 1.360 casos a la xarxa d'oficines d'habitatge i en 821 casos s'ha iniciat efectivament la mediació. D'aquests, en 197 casos, és a dir en un 24%, la resolució ha estat favorable (vegeu taula D.14). Dels casos resolts favorablement, un 44% ha estat per via renegociació, un 37% per dació de l'habitatge i un 29% per dació amb lloguer social del mateix immoble.

Taula D.14. Activitat del Servei d'informació i assessorament sobre el deute hipotecari (OFIDEUTE) del Consorci de l'Habitatge de Barcelona. 2012-2014

	2012	2013	2014	Total
Casos atesos	292*	602	466	1.360
Casos en que s'inicia una mediació	139	356	326	821
Casos resolts favorablement	51	114	32	197
	36,7%	32,0%	9,8%	24,0%

*28 expedients van ser gestió compartida entre l'AHC i el Consorci de l'Habitatge de Barcelona en el moment del traspàs de gestions coincidint amb l'inici del servei al juliol de 2012.

Font: Consorci de l'Habitatge de Barcelona

- Assessorament legal. Juntament amb les actuacions que s'acaben de veure, més específiques i adreçades a la població amb risc de perdre l'habitatge, també hi ha el servei d'assessorament legal que s'ofereix a les Oficines de l'habitatge de Barcelona. Així, els ciutadans, amb cita prèvia, són atesos i assessorats per advocats especialistes sobre problemàtiques i situacions vinculades a l'habitatge.

b) Mesures reactives, que inclouen habitatges per a emergències, la borsa de mediació de lloguer, xarxa d'habitatges d'inclusió i, finalment, pensions i altres recursos habitacionals.

- Habitatges per a emergències

S'entén per emergència social trobar-se en una de les situacions de vulnerabilitat econòmica extraordinària que pot abocar a la unitat de convivència a la pèrdua del seu habitatge habitual legal: pèrdua de l'habitatge per sentència judicial ferma, habitatges on viuen menors en condicions higièniques o de seguretat precàries, problemes de salut greus relacionats i agreujats per les condicions higièniques deficitàries de l'habitatge, casos d'abandó de l'habitatge per raons de violència del gènere o per adjudicació judicial de l'habitatge a la parella en els casos de ruptura de convivència, males condicions estructurals de l'edifici, entre les principals situacions⁵⁵.

En els darrers anys, s'ha incrementat de manera progressiva el parc destinat a emergències de tal manera que a desembre de 2014 es disposava de 889 habitatges a la ciutat. Tanmateix, donada la intensitat i durada de la problemàtica dels desnonaments les necessitats superen en molts casos les possibilitats a curt termini de donar satisfacció a aquesta emergència social.

- Borsa d'habitatges de lloguer de Barcelona

La Borsa d'habitatges de lloguer de Barcelona pretén captar habitatges privats per sota del preu de mercat, a canvi d'alguns beneficis (assegurances, subvenció del 50% de l'IBI, Certificat d'Eficiència Energètica, Cèdula d'habitabilitat, gestió gratuïta,..) per destinar a unitats de convivència que tenen majors dificultats per accedir a un habitatge.

Actualment, també s'ha orientat aquest servei a donar cobertura a situacions de pèrdua d'habitatge per aquelles famílies que, malgrat no poder fer front al seu habitatge actual i estan en situació de perdre'l, disposen d'ingressos per poder llogar un habitatge amb un preu inferior al de mercat. A finals de 2014 es disposa d'un parc de 751 habitatges de lloguer de la borsa.

- Xarxa d'habitatges d'inclusió social

La xarxa és un espai de coordinació entre les entitats socials dedicades a la inclusió residencial i l'Ajuntament de Barcelona. Els habitatges d'inclusió social van adreçats a col·lectius específics

⁵⁵ Definició recollida al Reglament per a l'adjudicació d'habitatges per emergència social per pèrdua d'habitatge, que el mes de juliol de 2014 es va separar del Reglament de sol·licitants d'habitatge protegit, per fer-lo més àgil i adaptar-lo a les diferents conjuntures. Actualment, el reglament d'emergències està en procés de revisió per donar cabuda a un ventall més ampli de situacions de pèrdua d'habitatge.

amb dificultats, no només residencials, sinó també d'inclusió social, de tal manera que l'allotjament es veu complementat amb suport i seguiment per a la seva integració social.

Es va constituir el juny de 2010 i a data de desembre de 2014 l'Ajuntament ha cedit o llogat 256 habitatges de protecció oficial que gestionen les entitats. En conjunt, la Xarxa gestiona 452 habitatges d'inclusió.

- Pensions i altres recursos habitacionals

L'àrea de Qualitat de Vida, igualtat i esports disposa d'una xarxa de recursos habitacionals per, en cas de necessitat, atendre aquelles situacions d'urgència que no han estat conegudes prèviament per altres serveis municipals. Per allotjar temporalment a persones i famílies vulnerables en pensions i pensions socials, la despesa de l'Àrea QVIE el 2013 ha estat de 2.455.350 €.

Aquest és, doncs, el catàleg d'actuacions públiques adreçades de manera específica a les situacions de pèrdua d'habitatge o de manera general al problema de fer front a les despeses en pagament. Sigui com sigui, la magnitud de la problemàtica dels desnonaments excedeix en molts casos les possibilitats d'actuació de les administracions públiques locals que es veuen superades per dinàmiques econòmiques globals, per les competències legislatives dels nivells de govern superiors i per les restriccions pressupostàries.

En definitiva, vistes les dificultats creixents de la població per fer front a les despeses de l'habitatge es pot concloure que en la darrera dècada, el sobreendeutament de les llars durant els darrers anys del boom immobiliari 1997-2006 combinat amb la intensa i llarga crisi iniciada el 2008, ha transformat profundament el paper del bé habitatge en la societat. Així, en molts casos l'habitatge ha passat de ser un element de seguretat familiar, d'inversió del patrimoni de la llar, a convertir-se, en canvi, en un element d'inseguretat i d'ofegament de les economies familiars.

3. Els col·lectius amb necessitats específiques

Com s'ha vist en els epígrafs precedents, l'evolució del mercat residencial durant el període del darrer boom immobiliari (1997-2006), combinat amb els efectes de la intensa i perllongada crisi econòmica iniciada l'any 2008, s'ha traduït en un increment de les persones que es troben en situació de risc o d'exclusió residencial. Com és sabut, la renda disponible de les persones o de les llars és un dels principals factors que incideix en aquesta qüestió. Així mateix, a més de la jerarquia socioeconòmica, hi ha altres aspectes de diversa naturalesa que dificulten la satisfacció de les necessitats bàsiques d'habitatge en diferents moments del curs de vida o bé de manera permanent. En aquest epígraf l'anàlisi es centra en analitzar aquests aspectes per diferents col·lectius de manera detallada: en primer lloc, la població jove i les seves dificultats en el procés d'emancipació residencial; en segon lloc, la població nouvinguda i els seus inconvenients en la integració residencial; en tercer lloc, la gent gran i les contrarietats per viure en un habitatge digne de manera autònoma, en quart lloc les llars monoparentals i les dificultats afegides en el mercat de l'habitatge; i, finalment, en cinquè lloc, les persones amb discapacitats.

D.3.1 Els joves i l'emancipació residencial

Els joves són un dels col·lectius amb majors dificultats d'accés a l'habitatge ja que és en aquesta etapa del cicle vital en la qual se sol deixar la residència dels pares per anar a viure en un habitatge independent. Així doncs, la quantitat de joves que es troben en les edats d'emancipació indica, d'entrada, si les necessitats d'habitatge des d'un punt de vista quantitatiu seran més o menys elevades. A més, els joves s'insereixen en un mercat laboral relativament inestable que la crisi econòmica no ha fet més que agreujar. Tot plegat interactua en un mercat de l'habitatge en el qual, com s'ha vist, malgrat que els preus s'han moderat des de l'inici de la crisi, l'esforç teòric d'accés per a llars amb 3,5 Salaris Mínims Interprofessionals (SMI), encara resta allunyat de les possibilitats reals. En concret, l'any 2014, una llar d'aquestes característiques ha de destinar un 64% dels seus ingressos per pagar la quota d'un habitatge d'obra nova i un 49% per un de segona mà.. Fins i tot, en el mercat de lloguer el pagament de les mensualitat representaria un 26%.

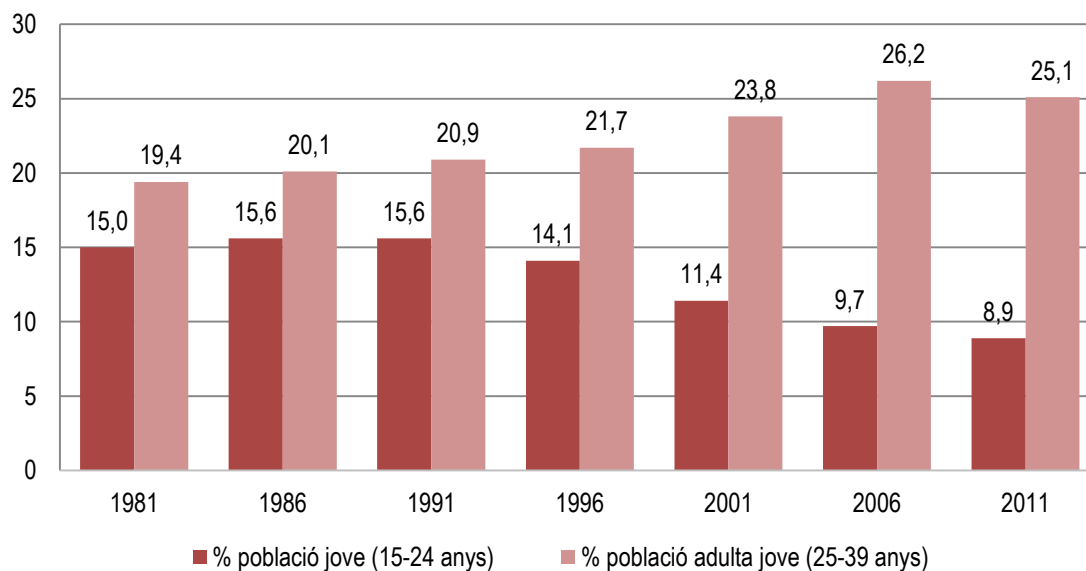
L'evolució de la població jove⁵⁶ a Barcelona.

En els darrers 30 anys, el col·lectiu de joves de 15 a 39 anys s'ha mantingut estable entorn al 35% de la població de la ciutat de Barcelona. Tanmateix, s'observen diferències més que notables pel que fa a la distribució segons els subgrups d'edat: a mesura que passen els anys, s'amplia el percentatge de població de la franja 25-39 anys (del 19,4% de l'any 1981 al 25,1%

⁵⁶ La franja d'edat del col·lectiu de joves és de difícil definició i acotació. En tractar-se d'un grup que es troba en transició cap a l'edat adulta i degut a la diversitat d'aspectes que hi influeixen: estudis, emancipació residencial, independència econòmica o la inserció laboral entre d'altres. Els estudis, enquestes i bases de dades utilitzen diferents franges d'edats pels seu anàlisi. En aquest capítol s'ha procurat homogeneïtzar les edats vinculades al col·lectiu però no sempre ha estat possible, per aquest motiu, en alguns casos les edats a les que fan referència les dades poden variar.

del 2011) i es redueix el de la població jove de 15-24 anys (del 15,0% de 1981 al 8,9% del 2011). Aquesta evolució es deu principalment a dos fenòmens: en primer lloc, al fenomen de la nova immigració, més concentrat en les edats joves-adultes i, en segon lloc, a la transició de la generació del *baby boom* de la dècada dels anys seixanta i setanta cap a les edats més adultes.

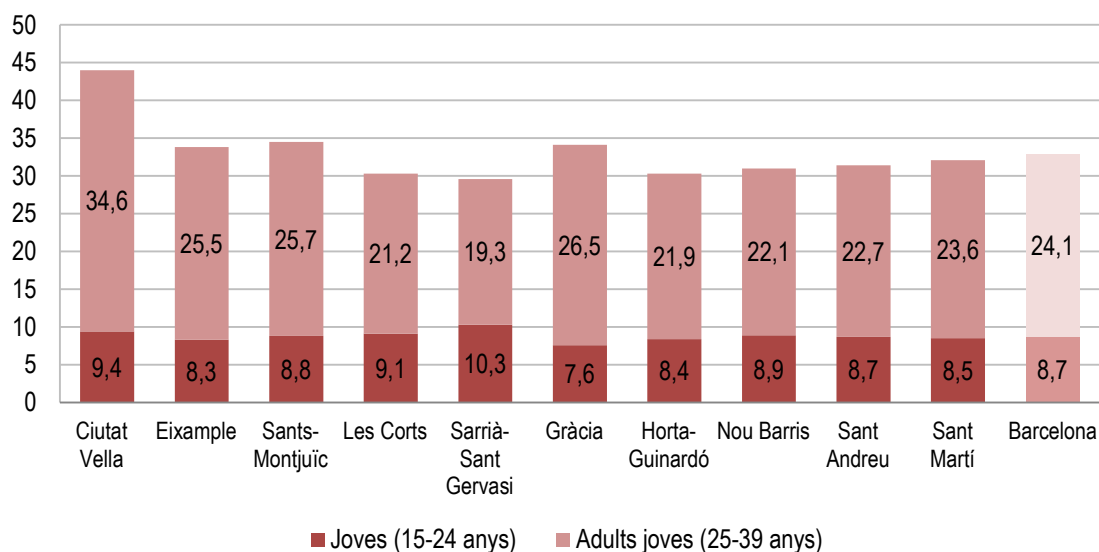
Figura D.8. Evolució de la població jove de Barcelona. 1981-2011. %



Font: *Padró Municipal d'Habitants* dels anys 1981, 1986, 1991 i 1996. Ajuntament de Barcelona. *Cens de Població i Habitatges*. 2001. Institut Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya. *Lectures del Padró Municipal d'Habitants a 30 de juny de l'any 2006 al 2013*. Ajuntament de Barcelona.

Si s'analitza el pes dels joves de 15 a 39 anys en els districtes de la ciutat es pot constatar com, en general és força homogeni, a excepció de Ciutat Vella, on és més elevat. En concret, el percentatge de joves d'aquestes edats oscil·la entre el 29% de Sarrià-Sant Gervasi i el 34% de Sants-Montjuïc, mentre que a Ciutat Vella s'enfila fins el 44%. Per subgrups d'edat, el col·lectiu de joves (15-24 anys) representa gairebé el 9% de la població de la ciutat i és significativament superior en el cas de Sarrià-Sant Gervasi on suposa més del 10% de la població. En canvi, a Gràcia aquesta franja d'edat tant sols suposa el 7,6% de la població (vegeu figura D.7). Pel que fa a la franja d'edat d'adults joves (25-39 anys), suposa aproximadament el 24% de la població de Barcelona, tot i que en alguns districtes és força superior: Ciutat Vella amb el 34% de residents, Gràcia amb el 26,5%, seguit de Sants-Montjuïc (25,7%) i de l'Eixample (25,5%). En l'altre extrem hi ha Sarrià-Sant Gervasi, amb la proporció de residents adults-joves més baixa de la ciutat (19,3%). Cal tenir en compte que la franja dels 25 anys es troba en plena transició cap a la vida adulta, tant a nivell personal, laboral com d'emancipació.

Figura D.9. Distribució de la població jove per districtes. Barcelona. 2013. %



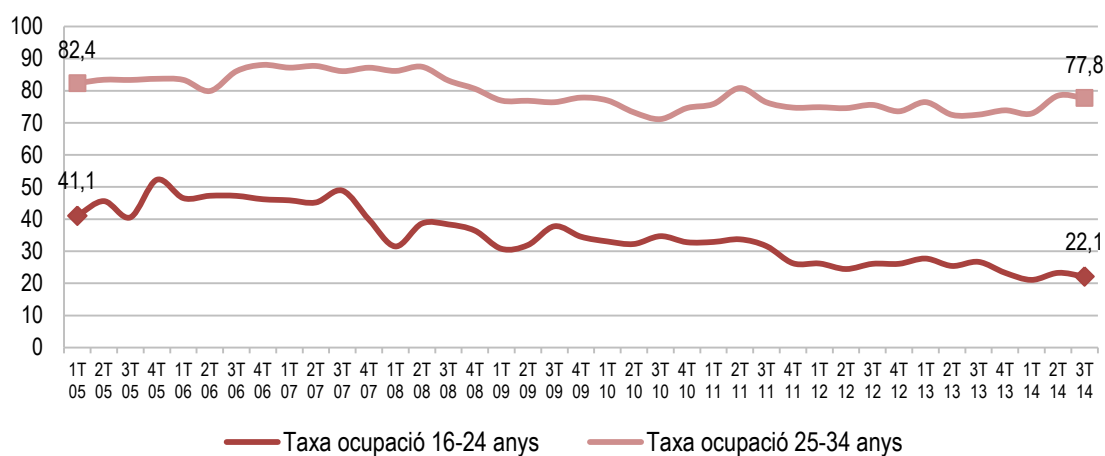
Font: Lectura del *Padró Municipal d'Habitants* a 30 de juny de 2013. Ajuntament de Barcelona.

El mercat de treball i els salaris

El col·lectiu de joves es troba amb dos grans obstacles a l'hora d'afrontar l'emancipació: el mercat de treball i el mercat de l'habitatge (Trilla & López, 2005). En el cas del mercat de treball, l'inici de la crisi econòmica ha intensificat alguns dels principals problemes estructurals. En efecte, l'impacte de la crisi al mercat de treball espanyol i català queda reflectit clarament en les xifres d'ocupació registrades des del 2008 fins a l'actualitat, anys en què s'han destruït prop de tres milions de llocs de treball. La crisi ha fet estralls, especialment en sectors altament masculinitzats i tradicionals com la indústria i la construcció, redistribuint la població ocupada en sectors de caràcter terciari, com el comerç (Serracant, 2012).

Les conseqüències d'aquesta crisi s'aguditzen si s'analitzen les dades d'atur referents a la població jove, les quals són molt més sensibles al cicle econòmic que no pas les dades referents al conjunt de la població activa. Segons les dades de l'Enquesta de Població Activa (EPA) pel col·lectiu de joves de la ciutat de Barcelona en el període 2005-2014 mostren com la taxa d'ocupació ha minvat en aquests darrers anys (figura D.10), especialment entre els més joves (16-24 anys) passant del 41,1% al 22,1%. En el grup d'edat de joves-adults, les taxes s'han anat mantenint relativament estables al llarg dels anys.

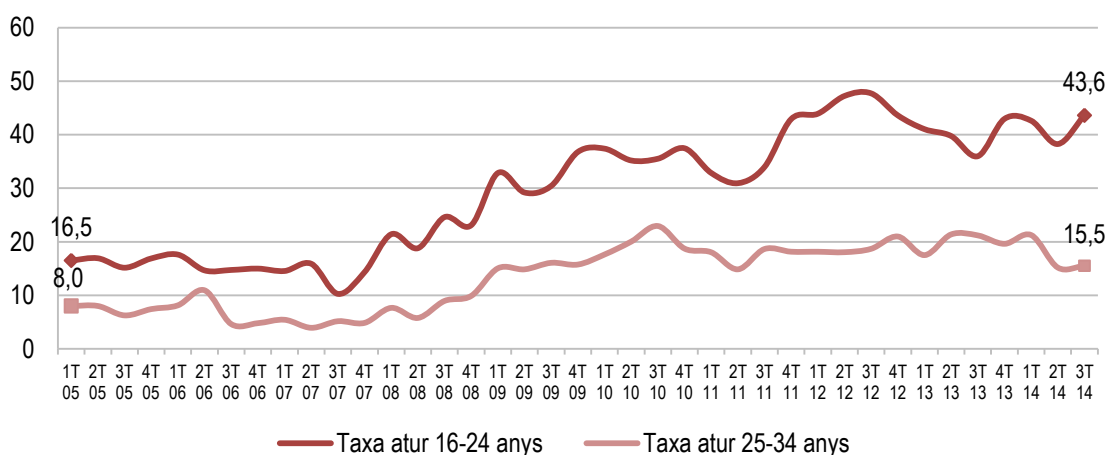
Figura D.10. Taxa d'ocupació joves (16 a 24 anys i de 25 a 34 anys). Barcelona. 2005-2014



Font: elaboració pròpia a partir de les microdades de l'EPA, INE i la Diputació de Barcelona

L'atur i les ocupacions precàries (amb males condicions laborals) es concentren més intensament en joves, dones, immigrants i treballadors/ores poc qualificats. La població jove espanyola i catalana ha estat un dels col·lectius més afectats per l'atur i la precarietat durant el període de crisi. Pel que fa a l'atur, les darreres dades disponibles de l'EPA pel col·lectiu de joves a la ciutat de Barcelona mostren l'elevada taxa d'atur, especialment, entre els joves de 16-24 anys arribant al 43,6% al tercer trimestre de 2014 (figura D.11). La franja de joves-adults, en canvi, té una taxa d'atur del 15,5% pel mateix període.

Figura D.11. Taxa d'atur juvenil. (16 a 24 anys i de 25 a 34 anys). Barcelona. 2005-2014

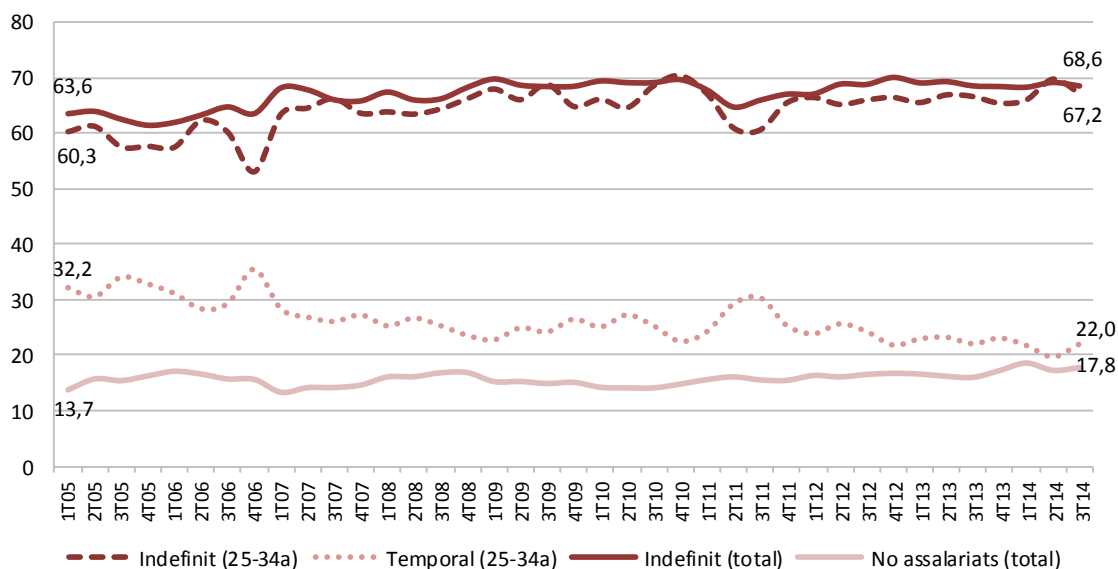


Font: elaboració pròpia a partir de les microdades de l'EPA, INE i la Diputació de Barcelona

Pel que fa a les característiques de l'ocupació dels joves, segons dades de l'EPA del tercer trimestre del 2014, un 22,0% dels joves de 25 a 34 anys ocupats a la ciutat de Barcelona tenen

un contracte temporal, mentre que la mitjana de temporalitat de la ciutat per tots els treballadors és del 17,8%.

Figura D.12 Treballadors de Barcelona per tipus de contracte, percentatge sobre el total de cada grup; 2005-2014



Font: elaboració pròpia a partir de les microdades de l'EPA, INE i la Diputació de Barcelona

Les pitjors condicions relatives en el mercat de treball dels joves es troben clarament reflectides en analitzar els salaris. Així, si es consideren els ingressos procedents del treball, s'observa que els joves de 25 a 34 anys de la ciutat de Barcelona disposen d'un salari mig de 1.340,3€ (Taula D.15.). No obstant, per aquells joves emancipats la xifra puja fins els 1.385,4€ i es queda en 1.048,3€ per aquells joves de la mateixa franja d'edat que no estan emancipats. Aquestes xifres queden lluny dels 1.515,0€ de salari mig de la població de Barcelona que està ocupada.

Taula D.15. Salaris mensuals nets mitjans per franges d'edat. Barcelona. 2011. Euros

	25 a 34 anys	Resta població	Total població
No Emancipats	1.048,3	1.183,8	962,4
Emancipats	1.385,4	1.629,4	1.559,9
Total	1.340,3	1.620,9	1.515,0

Font: Idescat i IERMB, Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011

Tot i que la polarització salarial entre la gent jove sembla que no ha crescut en aquests anys de crisi, aquest fenomen tampoc no està minvant sinó que més aviat tendeix a perpetuar-se. De fet, s'observa que el context al qual s'enfronta la població jove està marcat per la contradicció que, d'una banda, cada vegada més el valor del treball s'ha generalitzat com a signe d'adultesa, com a meta que cal que la gent jove assoleixi i com a condició necessària per a l'emancipació de la família i l'autodeterminació; i, de l'altra, l'ocupació a la qual és possible accedir és d'una qualitat cada vegada més precària, incapaç d'atorgar la seguretat i l'estabilitat

necessàries per constituir-se en base d'un projecte de vida independent sostenible (Serracant, 2012).

En definitiva, el col·lectiu de joves ja és un col·lectiu que se situa en els llocs més vulnerables del mercat de treball. Les dones joves, els i les joves procedents d'un origen socioeconòmic més humil, els i les joves immigrants i les franges d'edat més baixes són els més vulnerables en el mercat de treball.

El sistema residencial

Juntament amb les dificultats en el mercat de treball, l'accés a l'habitatge per part dels joves es troba amb les contrarietats que se'n deriven del sistema residencial. En aquest sentit, com han destacat Carme Trilla i Joffre López (2005), s'han de tenir en consideració tres aspectes principals: En primer lloc, la rigidesa del mercat de l'habitatge, en segon lloc, el poc pes de l'habitatge protegit i, finalment, relacionat amb el primer aspecte, el dèficit d'ajudes al lloguer. En el marc d'aquests factors condicionants i d'uns preus dels habitatges significativament elevats, l'esforç d'accés a l'habitatge és molt notable per aquells joves que han de fer front al pagament exclusivament amb la renda provinent dels seus ingressos salarials.

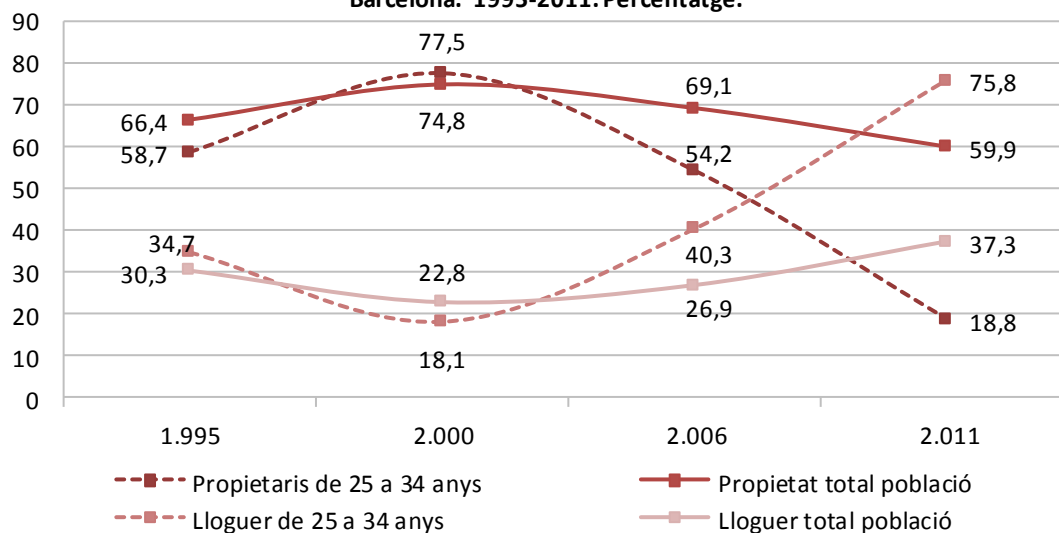
La rigidesa del mercat de l'habitatge

A diferència d'altres societats del Nord i de l'Oest d'Europa, on els joves solen cercar habitatges de lloguer per, una vegada consolidada la seva situació laboral i personal, fer el salt a un habitatge en règim de propietat, en els països del Sud en general s'ha produït un salt directe generalitzat cap a la propietat. Com s'ha vist en tractar aquests aspectes al *bloc B Anàlisi del parc d'habitatges i diagnosi de dèficits*, aquestes diferències, lluny de deure's a una major propensió innata a la propietat per part dels joves del Sud d'Europa es deu, en bona mesura a l'orientació de les polítiques d'habitatge que han incentivat la propietat en detriment del lloguer. Així, l'oferta d'habitatges de lloguer privat és molt reduïda, amb uns preus generalment molt elevats i un estat de conservació no sempre òptim. A més, des del punt de vista de la demanda, les ajudes públiques i els incentius fiscals durant les darreres dues dècades s'han centrat pràcticament de manera exclusiva en el segment de la propietat. En conseqüència, davant la problemàtica per trobar un habitatge de lloguer que doni resposta a les seves necessitats, gran part dels joves opten directament per la compra de l'habitatge.

Dins d'aquest context general, la ciutat de Barcelona presenta particularitats remarcables que s'han accentuat durant la última dècada. D'entrada, el parc de lloguer és molt més significatiu que no pas en altres parts del territori. Per exemple, l'any 2001 un 28,5% del parc de Barcelona era de lloguer i un 68,1% de propietat, mentre que a la resta de Catalunya aquesta relació era 16,6%-79,1%. Malgrat la major presència d'habitatges de lloguer a la ciutat de Barcelona, segons dades de l'ECVHP l'any 2000 el 77,5% dels joves de 25 a 34 vivia en un habitatge en propietat i tan sols el 18,1% en un de lloguer (vegeu figura D.13). A més, si es compara amb les

dades de l'any 1995 (58,7%-34,7%), es pot observar que la tendència era precisament a l'increment de la propietat entre els joves en detriment del lloguer.

Figura D.13. Evolució del règim de tinença de l'habitatge de la població. Barcelona. 1995-2011. Percentatge.



Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població, 1995, 2000, 2006 i 2011*

Des d'aleshores, però, s'ha invertit la tendència. En efecte, l'any 2006, com a conseqüència de les enormes dificultats d'accés dels joves a l'habitatge en propietat durant els anys més intensos del darrer boom immobiliari (1997-2006), tots dos règims es van apropar: un 54,2% la propietat, un 40,3% el lloguer. Però, l'evolució des de l'inici de la crisi econòmica l'any 2008 encara ha accentuat més les tendències, ja que les dificultats d'accés continuen latents, en aquest cas accentuades per la situació del mercat de treball. Així, l'any 2011, el 75,8% dels joves de 25 a 34 anys que viuen a Barcelona ho fan en règim de lloguer i tan sols un 18,8% ho fan en propietat. És a dir, en tan sols deu anys s'ha invertit completament la distribució del règim de tinença entre els joves, de tal manera que avui en dia es pot dir que els joves de Barcelona viuen de manera clarament majoritària en habitatges en règim de lloguer mentre que la propietat és minoritària.

El pes de l'habitatge protegit

Com s'ha vist en el bloc B, el mercat lliure és molt majoritari a la ciutat de Barcelona, ja que l'oferta d'habitatge protegit, malgrat els esforços de les administracions, presenta una quota de mercat (considerant obra nova i segona mà) molt reduïda. Així mateix, fins ben recentment la majoria de polítiques s'han centrat en la promoció d'habitatges protegits adreçats a la compravenda. Afortunadament des de fa ja alguns anys, l'Ajuntament de Barcelona ha reorientat aquestes polítiques i ha reforçat, com s'ha vist, les promocions d'habitatge protegit en règim de lloguer i de dret de superfície com alternativa a la propietat.

A més, dintre d'aquest canvi d'enfocament, una part del parc d'habitatges de lloguer que, any a any, s'acumulen com a patrimoni públic, es destinen específicament al col·lectiu de joves. En concret, a començaments de l'any 2015 el Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona té una oferta de 1.005 habitatges a la ciutat. Aquests habitatges presenten les següents característiques⁵⁷:

- Superfície útil de 40 a 42 m².
- Espai amb rentadores i assecadores comunitàries.
- Servei de consergeria
- Producció d'aigua calenta sanitària amb suport d'energia solar.
- Equipament domèstic tot elèctric.
- Previsió emmagatzematge

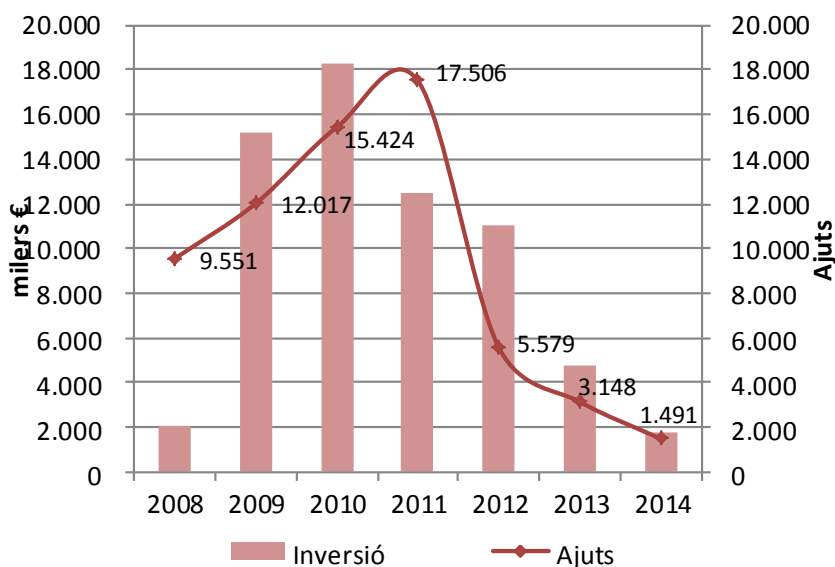
El dèficit d'ajudes per a l'emancipació dels joves.

Com s'ha avançat, durant les darreres dècades les subvencions generalitzades per la compravenda d'habitatges han estat els principals ajuts per a l'emancipació residencial. Malauradament, com és ben sabut, el seu efecte inductor sobre l'increment dels preus de compravenda ha fet que a mitjà i llarg termini els seus efectes hagin estat pràcticament nuls.

Per altra banda, en el segment del lloguer, la única ajuda econòmica per part de l'administració destinada a facilitar l'emancipació del col·lectiu de joves és la Renda Bàsica d'Emancipació (RBE). Es tracta d'un ajut formalitzat pel Ministeri de Foment l'any 2007 i que s'adreça als joves per ajudar-los a pagar el lloguer del seu habitatge habitual. Amb la crisi econòmica i la manca de recursos públics, aquesta ajuda va ser derogada a 1 de gener de 2012, per la qual cosa no es podien acollir a aquestes ajudes nous sol·licitants. Aquelles persones que ja rebien aquesta ajuda la continuen rebent sempre que compleixin amb els requisits establerts. Tanmateix, a partir d'agost de 2012, la quantia mensual de l'ajut es va reduir dels 210 euros als 147 euros. Durant l'any 2014 es van atorgar un total de 1.491 ajuts de la Renda Bàsica d'Emancipació, amb una inversió pública d'1,7 milions d'euros, una xifra molt allunyada dels 17.506 ajuts de l'any 2011 (vegeu figura D.14).

⁵⁷ Font: web del Patronat Municipal de l'Habitatge.

Figura D.14. Ajuts Renda Bàsica Emancipació. Barcelona. 2008-2014



Font: Habitatge-Hàbitat Urbà. Ajuntament de Barcelona

L'esforç d'accés a l'habitatge

Tant si es tracta d'un habitatge nou com si és de segona mà, bé sigui de propietat o de lloguer, el factor que més restringeix l'emancipació dels joves és el preu de l'habitatge lliure. De fet, en termes generals, els joves que estan emancipats i que per tant ja han accedit al mercat de l'habitatge han de fer front a unes despeses superiors per pagar-lo que el conjunt de la població. En concret, l'any 2011 l'import mensual del rebut del préstec hipotecari per als joves de 25 a 34 anys era de 706,1€ a la ciutat de Barcelona, una xifra superior als 638,0 € del conjunt de la població. Així mateix, l'import mensual del rebut de lloguer dels joves era de 755,4€, també molt per sobre dels 651,7€ del conjunt de la població (vegeu Taula D.16).

Taula D.16. Despesa mitjana de la llar en l'habitatge on viu la població jove emancipada. Barcelona. 2011. Euros

	25 a 34 anys	Total població
Import mensual del rebut del lloguer	755,4	644,7
Import mensual del préstec hipotecari	706,1	649,3
Despeses totals mensuals de l'habitatge*	758,1	509,1

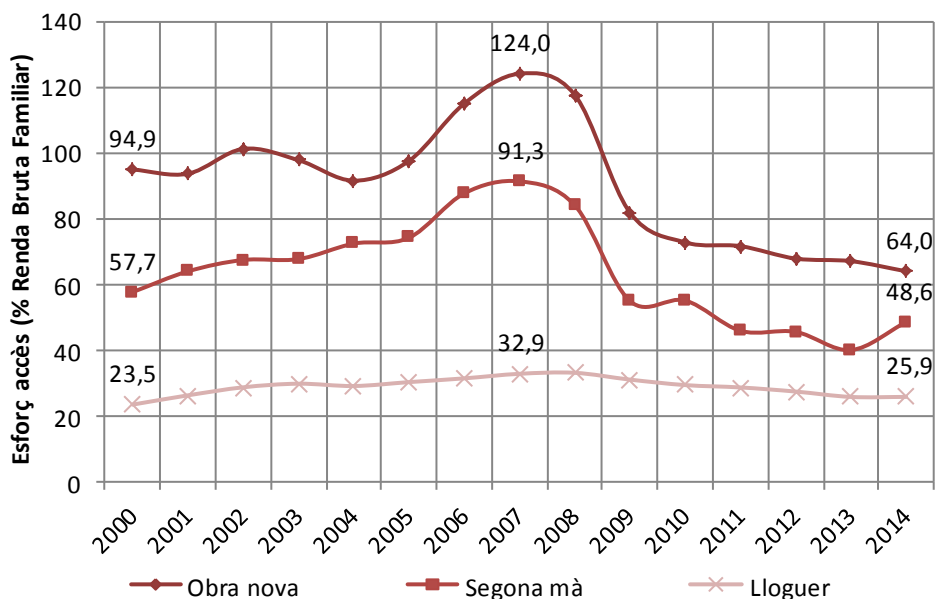
* es considera el total de la població, tinguin pagaments de lloguer, d'hipoteca o ja tinguin pagat l'habitatge

Font: Idescat i IERMB, Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011

Aquestes despeses tant elevades en habitatge es deuen a les condicions d'accés durant el darrer boom immobiliari (1997-2006) que han fet que l'esforç necessari hagi estat molt notable i perllongat en el temps. Així mateix, malgrat el descens dels preus des de l'inici de la crisi l'any 2008, l'esforç continua en llindars força elevats (vegeu figura D.15). Una manera d'apropar-se al cost econòmic que suposaria la compra d'un habitatge són els índexs d'esforç.

Uns índexs que presenten la proporció de renda que la llar ha de destinar a la compra de l'habitatge durant el primer any d'hipoteca o bé al pagament de la mensualitat del lloguer. Així, si es prenen com a referència els càlculs realitzats al bloc C, per a una llar amb uns ingressos de 3,5 SMI, que coincideix aproximadament amb una llar formada per dos joves amb ingressos mitjans l'esforç d'accés l'any 2014 seria el següent: en el cas d'un habitatge en propietat d'obra nova aquesta llar teòrica hauria de destinar el 64% dels seus ingressos, és a dir, seria no podria accedir-hi; en el cas de voler comprar un habitatge de segona mà hauria de destinar el 48,6% dels seus ingressos, un percentatge que encara és inassolible en condicions normals; finalment, si aquesta llar composta per dos joves amb ingressos mitjans volgués accedir a un habitatge de lloguer hauria de destinar el 25,9% del seu salari només a pagar la quota mensual. En definitiva, el mercat de compravenda en aquests moments no és accessible per als joves d'ingressos mitjans de la ciutat de Barcelona. Tan sols ho seria el mercat de lloguer. Lògicament, en el cas dels joves amb ingressos per sota de la mitjana les condicions d'accés al lloguer es situarien en llindars més elevats, segurament per sobre del llindar recomanable del 30%.

Figura D.15. Esforç d'accés a l'habitatge en propietat i de lloguer d'una llar amb ingressos equivalents a 3,5 SMI. Barcelona. 1997-2012



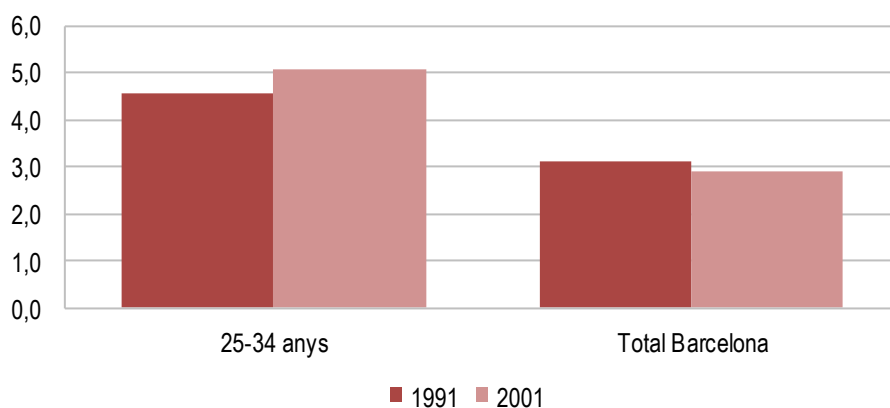
Font: elaboració pròpia a partir de: Renda, *Barcelona Economia*; Preus mitjans: *Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana*

Ara bé, no tots els joves disposen de les mateixes oportunitats per accedir a l'habitatge. En efecte, els ajuts familiars són ben freqüents en la nostra societat. Per exemple, segons l'Enquesta a la Joventut de Catalunya 2012 (EJC 2012) l'any 2002, un 32% dels joves catalans rebien ajuts familiars per fer front a les despeses de l'habitatge. Certament, aquest percentatge s'ha reduït fins el 15% l'any 2012 degut a l'impacte de la crisi sobre les famílies, però mostra com de present són les transferències intergeneracionals en un context on el

mercat de l'habitatge és mostra ineficient per garantir el dret a l'habitatge digne de tota la ciutadania.

Altres tipus d'ajut familiar, en aquest cas molt més determinant és el de la cessió d'habitatges. Així, malgrat que les dades mostren que no és un fenomen molt generalitzat, els habitatges cedits són una més de les opcions residencials dels joves que els permet un procés d'emancipació sota unes condicions mínimes i estables. Aquesta situació permet exemplificar una altra de les característiques singulars del procés d'emancipació dels joves a Espanya: el paper de la família. No es pot considerar el procés d'emancipació com un procés d'alliberament parental, tot el contrari. La recerca mostra com els progenitors sovint fan ús dels seus recursos de forma més o menys discrecional per afavorir una transició que permeti la integració a la vida adulta amb les majors probabilitats d'èxit. De fet, molts d'ells participen activament en la planificació, la preparació i el sosteniment de l'emancipació dels fills en un procés que dura anys: finançament dels estudis, allotjament a casa, etc. En el cas de l'emancipació residencial, les modalitats que s'adopten per part dels progenitors (o d'altres familiars) són múltiples: des de la cessió d'habitatges secundaris dels pares al pagament parcial o total de les mensualitats del lloguer o de la hipoteca, o passant per assumir el rol d'avalador o finançar el cost de l'entrada del pis (Trilla, 2007).

Figura D.16. Llars que viuen en habitatge en règim de cessió i altres segons edat persona principal. Barcelona. 1991-2001. Percentatge



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Cens de Població i Habitatges 2011 de l'INE

Les dades obtingudes a partir dels censos mostren que s'ha ampliat el percentatge de joves de Barcelona que viuen en habitatges cedits (vegeu figura D.16). Així, si per l'any 1991 el 4,6% de les llars amb algun jove de 25 a 34 anys com a persona de referència vivien en un habitatge cedit o altres règims, l'any 2001 ho feia un 5,1%. Malgrat que no es disposa d'aquestes dades en el cens del 2011, la cessió d'habitatges a joves permet apreciar les diferències que es poden donar dins del col·lectiu en els aspectes referits a l'accés a l'habitatge.

Un curs de vida enormement condicionat

Com s'acaba d'exposar, el context al qual s'enfronta la població jove actualment està marcat per les enormes dificultats d'incorporació i d'estabilitat en el mercat de treball. Aquestes restriccions, combinades amb les condicions d'accés a l'habitatge durant els anys del darrer boom immobiliari (1997-2006) i també des de l'inici de la crisi s'ha traduït en dues conseqüències principals: per una banda el persistent retard en l'edat d'emancipació residencial i, per altra, en els riscos derivats de l'endeutament de les llars. Tot plegat condiona d'una manera molt notable, no només la transició a la vida adulta, sinó també el conjunt del curs de vida.

El persistent retard en l'edat d'emancipació.

L'endarreriment en l'edat d'emancipació residencial no és un fenomen recent: la mitjana d'edat per a l'emancipació va començar a incrementar-se a l'Estat espanyol en les persones nascudes a la dècada dels seixanta, i aquest increment s'ha mantingut de manera sostinguda en les generacions nascudes fins a la segona meitat de la dècada dels setanta⁵⁸.

L'expansió econòmica viscuda durant els primers anys del segle XXI va permetre una lleugera reversió d'aquesta tendència entre els joves que es van incorporar a la vida adulta en anys de bonança, afavorida per les condicions del mercat de treball i l'accés al crèdit fàcil. Però tot sembla indicar que ha estat una reversió transitòria, anul·lada per la congelació dels projectes emancipatoris provocats per la crisi econòmica que s'inicià el 2008 (Serracant, 2012). De fet, segons les dades de l'Observatori de la Joventut de Catalunya, l'any 2000 el 20,2% dels joves catalans de 16 a 29 anys estaven emancipats. Aquest percentatge es va elevar fins el 32,6% l'any 2007, quan va marcar el seu punt màxim. Des d'aleshores ha anat disminuint de manera continuada fins a situar-se l'any 2013 en el 26,8%⁵⁹.

Endeutament

Com s'ha vist, fins l'inici de la crisi econòmica l'any 2008 la majoria dels joves residents a Barcelona vivien en un habitatge en propietat. De fet, molts d'aquests joves van accedir a l'habitatge en unes condicions d'accessibilitat en les quals van haver de destinar un llindar d'ingressos més elevats dels recomanables per fer front a les quotes hipotecàries. Fins i tot, en molts casos, les condicions de finançament per fer més accessibles uns habitatges que havien incrementat el seu preu de manera extraordinària, va ser allargant els terminis d'amortització

⁵⁸ Segons l'EPA, l'any 2007 es va assolir la màxima taxa d'emancipació familiar de joves, ja que aproximadament el 35% dels joves de 16-29 anys eren emancipats. Amb la crisi econòmica aquesta taxa s'ha reduït fins al 27% aproximadament. A més, les dades mostren que, de forma invariable, les dones presenten unes taxes d'emancipació superiors als homes en 10 punts percentuals. Segons dades de l'OCDE Family Data Base 2012, el 36,4% dels joves de 20 a 34 anys viuen a casa dels pares. Dinamarca i Finlàndia presenten dades molt inferiors (7,6% i 17,7% dels joves d'aquestes edats viuen amb els pares, respectivament). En canvi, a Espanya és el 52,1% i a Bulgària el 71,9%.

⁵⁹ Font: Observatori Català de la Joventut. Departament de Benestar i Família. Generalitat de Catalunya

del préstec⁶⁰. En conseqüència, les despeses a les que han de fer front els joves per pagar els habitatges que van adquirir són força significatives. A més, aquesta situació es dona en un context d'enormes dificultats en el mercat de treball.

Segons dades de l'Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població, l'any 2011 els joves emancipats de 25 a 34 anys de Barcelona dediquen a les despeses relacionades amb l'habitatge una part considerable del seus ingressos (vegeu taula D.17.). En el cas dels joves que estan en règim de lloguer, el 48,3% hi dedica de 601 a 900€ mentre que el 50,9% dels joves que disposen d'habitatge en propietat hi dediquen de 601 a 900€. En comparació amb el total de població de 18 anys i més, són xifres considerablement superiors (37,6% i 25,4%, respectivament). Per una banda, la major despesa dels joves en el pagament del lloguer reflecteix, de ben segur, que entre la resta de la població encara hi ha un pes significatiu de lloguers de renda antiga. Per altra banda, les despeses més elevades en el pagament de la hipoteca mostren, precisament, el major endeutament dels joves al que s'ha fet referència.

Taula D.17. Despeses relacionades amb l'habitatge. Joves 25-34 anys i total de població. Barcelona. 2011.

		Percentatge	
		25 a 34 anys	Total població
Despesa mensual per pagament de l'habitatge de lloguer	Fins a 300€	0,7	10,3
	De 301 a 600€	25,4	35,5
	De 601 a 900€	48,3	37,6
	Més de 900€	25,5	16,5
	Total	100,0	100,0
Despesa mensual per pagament de l'habitatge de propietat	Fins a 300€	0,0	6,6
	De 301 a 600€	38,1	57,4
	De 601 a 900€	50,9	25,4
	Més de 900€	11,0	10,6
	Total	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

En aquest sentit, les dades de l'ECVHP 2011 mostren que el 44,6% dels joves emancipats de 25 a 34 anys de la ciutat destinen entre el 21% i el 40% dels ingressos a pagar les despeses d'habitatge⁶¹ i gairebé un terç (32,1%) hi dedica més del 40%, en contra de les recomanacions de dedicar-hi menys del 30% dels ingressos (vegeu taula D.18). Cal tenir en compte que el 54,7% la població de 18 anys i més hi dedica menys del 20% i un 19,1% més del 40%.

⁶⁰ Com s'ha vist en el bloc C, per aproximar-se a l'accessibilitat a l'habitatge, a més de l'esforç teòric d'accés, que indica el percentatge dels ingressos que s'haurien de destinar a l'import de la quota del primer any, hi ha altres factors a tenir en compte l'accessibilitat. Trilla i López en destaquen 4 de principals (Trilla & López, 2005): el preu de referència de l'habitatge lliure; la superfície de l'habitatge; el sistema de finançament, especialment el termini d'amortització, els tipus d'interès i el valor del préstec; i els recursos econòmics de la llar/persona.

⁶¹ Aquesta xifra inclou el rebut de la hipoteca/lloguer i despeses de serveis com la llum, l'aigua o el gas.

Taula D.18. Proporció dels ingressos que suposen les despeses de l'habitatge. Joves i total de població. 2011.

	25 a 34 anys	Resta població	Total
20% o menys dels ingressos	23,3	62,8	54,7
Entre el 21% i el 40% dels ingressos	44,6	21,0	26,1
Més del 40% dels ingressos	32,1	16,2	19,1
Total	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Quan s'analitzen les dificultats per pagar l'habitatge per part dels joves el primer que crida l'atenció és que només el 4,2% dels joves de 25 a 34 anys en situació d'emancipació hagin tingut un endarreriment en el pagament del rebut del lloguer o de la hipoteca en els darrers mesos (taula D.19). En el conjunt de la ciutat de Barcelona, el 9,4% de la població ha tingut endarreriments per aquests conceptes. Pel que fa a l'endarreriment en el pagament d'algun rebut o quota, puja fins el 7,9% dels joves de 25 a 34 anys i el 8,4% de la població de Barcelona.

Taula D.19. Població amb endarreriment en els pagaments de serveis relacionats amb l'habitatge. Barcelona. 2011. Percentatge

	25 a 34 anys	Resta població	Total
Endarreriment en el pagament d'algun rebut de la hipoteca o del lloguer en els darrers 12 mesos	4,2	11,6	9,4
Endarreriment en el pagament de algun rebut/quota de serveis (llum, aigua, gas, etc.)	7,9	8,5	8,4

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

La menor incidència dels impagaments en les despeses relacionades amb l'habitatge en el col·lectiu de joves pot tenir diferents explicacions. En primer lloc, es pot deure a que els joves catalans s'emancipen tard i quan estan relativament segurs que podran pagar el seu habitatge. Aquest supòsit es podria aplicar en el context actual on la població segurament valora més els riscos que pot tenir una inversió en habitatge, però en canvi no es pot generalitzar a les llars de joves que van adquirir un habitatge en propietat durant el darrer boom immobiliari (1997-2006); En segon lloc, es pot argumentar que fins i tot en un context de crisi, l'habitatge és de les darreres despeses que es deixen d'afrontar. Finalment, també es pot considerar que davant d'aquesta situació alguns joves hagin tornat a la llar familiar .

Davant d'aquestes dades cal valorar la percepció subjectiva de la pobresa segons la qual la meitat dels joves (49,9%) arriba amb dificultats o moltes dificultats a finals de mes, un 51,4% si es considera la resta de la població (vegeu taula D.11). En l'altre extrem, tan sols el 19,5% dels joves arriba amb facilitat o molta facilitat a finals de mes, el 20% en el cas de la resta de la població. Finalment, un 30,6% dels joves arriba a finals de mes amb certa dificultat/facilitat, és a dir, depèn del mes, un 28,7% en el cas de la resta de la població de Barcelona.

Taula D. 20. Dificultats per arribar a finals de mes. Població de Barcelona. 2011. Percentatge

	25 a 34 anys	Resta població	Total
Amb dificultat (i molta dificultat)	49,9	51,2	51,4
Suficientment	30,6	28,7	28,6
Amb facilitat (i amb molta facilitat)	19,5	20,1	20,0
Total	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

En definitiva, doncs, es pot apreciar com les restriccions del mercat de treball i les dificultats d'accés a l'habitatge han donat lloc, no només a un persistent retard en l'edat d'emancipació, sinó també a un endeutament força considerable entre la població jove i, a més, per un període de temps molt més llarg que les generacions precedents. D'aquesta manera, doncs, la igualtat d'oportunitats intergeneracional i el desenvolupament del curs de vida es troben enormement condicionades per les dificultats d'accés a l'habitatge.

D.3.2. La població nouvinguda i la integració residencial

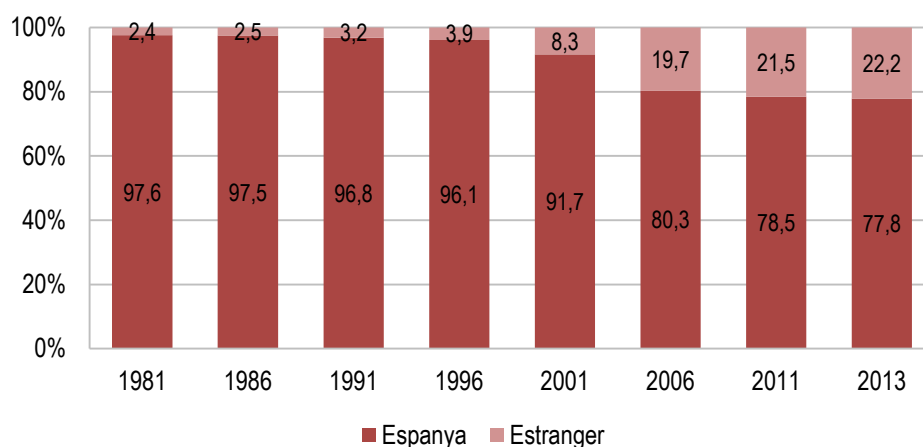
Com es ben sabut, des de les darreries del segle XX s'ha assistit a Barcelona i al conjunt de l'Estat a un procés d'assenyalat increment de la població nouvinguda, atreta per una economia i un mercat de treball en fase expansiva. Malgrat la rellevància que ha adquirit el col·lectiu de població nouvinguda, des d'un punt de vista poblacional, des d'un punt de vista de diversitat cultural de la nostra societat, des d'un punt de vista de l'aportació al creixement econòmic i el benestar comú, la seva integració residencial ha presentat en alguns casos dificultats remarcables. De fet, el col·lectiu d'immigrants és un dels grups amb majors dificultats d'accés a un habitatge degut bàsicament a la seva precarietat econòmica, la inestabilitat laboral, la seva situació jurídic-legal, el gran desconeixement de la societat on arriba així com la fragilitat social que comporta la menor disponibilitat de xarxes relacionals, familiars o no, de suport (Bosch & Gibaja, 2005)). A més, com és sabut, sovint la informalitat en el mercat de treball, sobretot en les primeres fases del procés migratori, es tradueixen també en dificultats a l'hora d'accedir a l'habitatge mitjançant els canals més formals. Tot plegat es tradueix, en unes condicions pitjors de l'habitatge que en alguns casos han donat lloc a situacions de marginalitat.

L'evolució de la població estrangera

En els darrers 30 anys, el percentatge de població nascuda a l'estranger ha augmentat considerablement a Barcelona passant del 2,4% l'any 1981 fins a ser el 22,2% del total de veïns de la ciutat l'any 2013 (Figura D.17). Des del punt de vista de la composició de les llars, la població nascuda a l'estranger té un recorregut curt en el temps de residència i, per tant, una consolidació menor en les formes de convivència. D'aquesta manera, les llars d'estrangers són les menys familiars, les més joves i les més nombroses quant a nombre de persones, i al mateix

temps són les que presenten més transicions. Les trajectòries residencials dels migrants en el primer moment d'arribada fan que les persones s'ubiquin en habitatges compartits amb altres compatriotes o familiars, i formin, així, llars sense nucli, o bé en nuclis ja formats de familiars, compatriotes o amics, amb la qual cosa es constitueixen unitats de més d'un nucli, fet que també les fa més nombroses (López Villanueva, 2012).

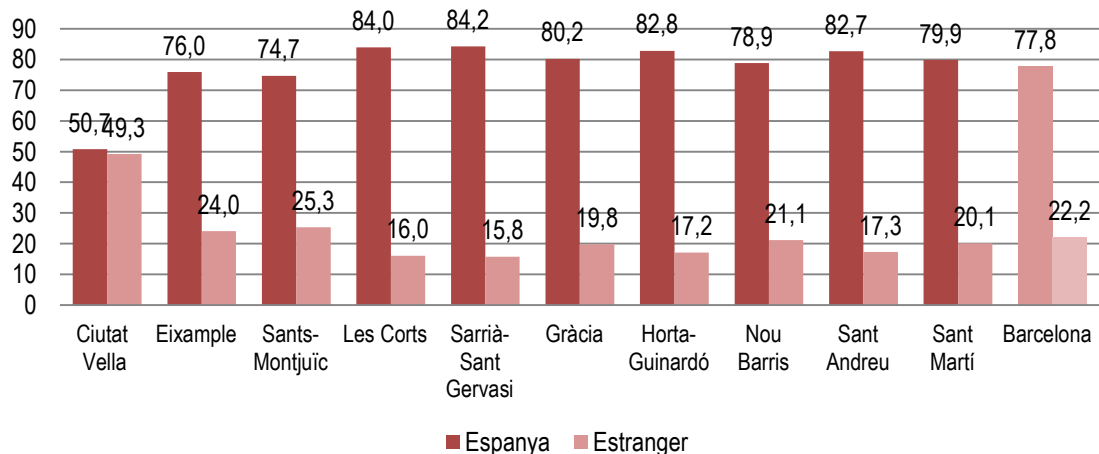
Figura D.17. Població de Barcelona per lloc de naixement. 1981-2013. %



Font: Padró Municipal d'Habitants dels anys 1981, 1986, 1991 i 1996. Ajuntament de Barcelona. Cens de Població i Habitatges. 2001. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya. Lectures del Padró Municipal d'Habitants a 30 de juny de l'any 2006, 2011 i 2013. Ajuntament de Barcelona. <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/guiabcn/pobbcn/t13.htm>

La distribució de la població estrangera per districtes l'any 2013 no és del tot uniforme (figura D.24), així trobem zones de la ciutat amb una presència del col·lectiu immigrant força considerable com poden ser Ciutat Vella (amb un 42,6 % de població estrangera), Eixample (18,5%) o Sants-Montjuïc (19,9%) i d'altres districtes on la mitjana de la població estrangera està per sota de la mitjana de la ciutat situada en el 17,4%: Horta-Guinardó o Sant Andreu (en ambdós casos amb el 12,7% de població estrangera) o Les Corts o Sarrià-Sant Gervasi amb un 11,1% de població estrangera també en ambdós casos (figura D.18).

Figura D.18. Població de Barcelona per districtes i lloc de naixement. 2013. Percentatge



Font: Cens de Població i Habitatges. 2011. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya

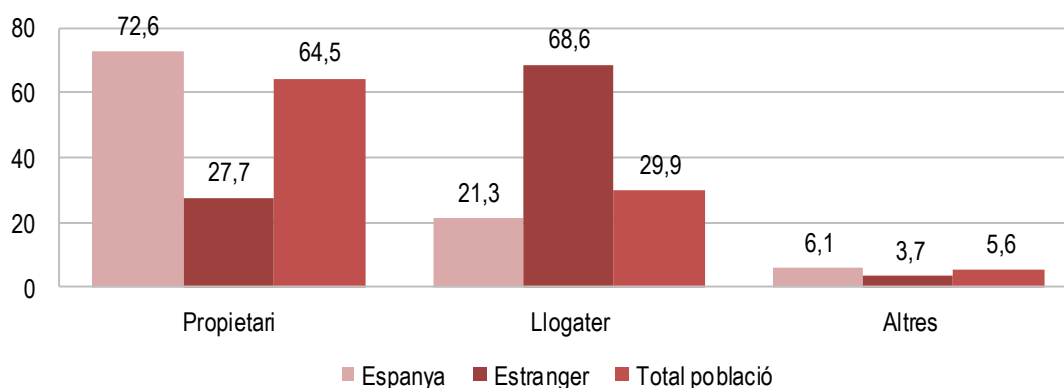
Les característiques de l'habitatge

Les particularitats del fet migratori es confronten amb el parc d'habitatges existent i amb el sistema residencial el que dóna lloc a unes condicions residencials de la població nouvinguda que difereix en molts aspectes de la espanyola, en general a pitjor. En aquest sentit, cal destacar els aspectes referits al règim de tenença, a l'antiguitat, a la superfície a l'estat de conservació i als principals dèficits de l'habitatge.

Règim de tenença

Massa sovint, especialment durant els anys del boom immobiliari (1997-2006), s'ha transmès la idea que la població nouvinguda accedia als habitatges en propietat d'una manera majoritària. Les dades, en canvi, mostren tot just el contrari. En efecte, l'any 2011, mentre que el 72,6% de la població nascuda a Espanya vivia en un habitatge en propietat, en el cas dels nascuts a l'estranger aquest percentatge arribava tan sols al 27,7%. De manera complementària, mentre que tan sols el 21,3% dels nascuts a Espanya vivien en règim de lloguer, en el cas dels estrangers eren el 68,6%.

Figura D.19. Població segons lloc de naixement i règim de tenença de l'habitatge. Barcelona. 2011. Percentatge

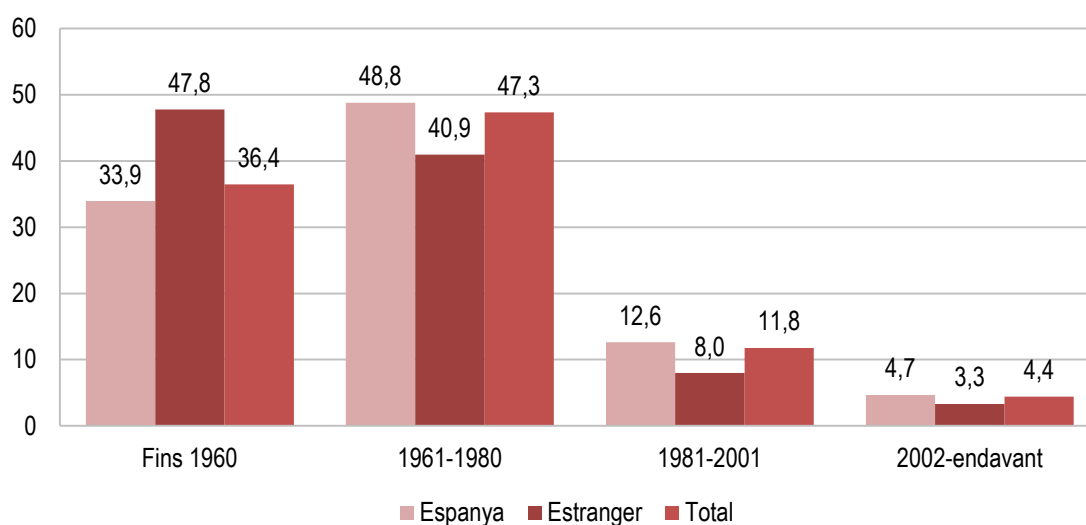


Font: elaboració pròpia a partir de les dades del *Cens de Població i Habitatges 2011*. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya

Antiguitat de l'habitatge

El 36,4% de la població de Barcelona viu en un habitatge construït abans de 1960, aquesta xifra però augmenta fins als 47,8% en el cas dels residents nascuts a l'estranger. En canvi, els residents nascuts a Espanya tendeixen a viure en major proporció que els estrangers en els habitatges construïts més recentment (figura D.20).

Figura D.20. Any de construcció de l'habitatge segons lloc de naixement. Barcelona. 2011. %

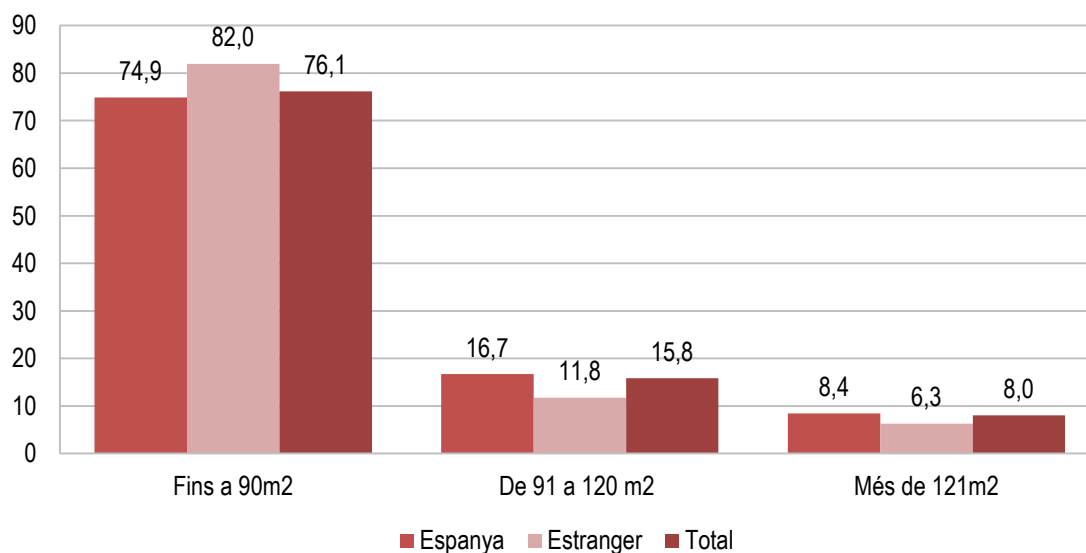


Font: elaboració pròpia a partir de les dades del *Cens de Població i Habitatges 2011*. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya

Superfície de l'habitatge

El 82,0% dels residents de la ciutat de Barcelona nascuts a l'estranger viuen en habitatges amb una superfície inferior a 90m², proporció sensiblement superior a la mitjana de la població de Barcelona situada en el 76,1% i als nascuts a Espanya (74,9%).

Figura D.21. Superfície de l'habitatge segons lloc de naixement. Barcelona. 2011. %



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del *Cens de Població i Habitatges 2011*. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya

Equipaments de l'habitatge

A nivell d'equipaments, s'observa que els habitatges de la població nascuda a l'estranger disposen d'una dotació de serveis inferiors als de la població nascuda a Espanya. Destaca principalment el fet que l'habitatge disposi de calefacció ja que només el 39,2% de la població nascuda a l'estranger disposa d'aquest equipament quan el 64,9% de la població nascuda a Espanya en disposa. També destaca una menor proporció de població nascuda a l'estranger que viu en edificis sense ascensor o no disposa d'aire condicionat a l'habitatge (vegeu taula D.21).

Taula E.21. Serveis de l'habitatge. Barcelona. 2011. Percentatge població

	Espanya	Resta del món (excepte UE25)	Total població
Ascensor	76,2	66,9	73,7
Calefacció	64,9	39,2	58,6
Aire condicionat	53,6	23,8	47,0
Garatge o aparcament dins l'edifici	28,4	8,9	23,6
Jardí, pati o hort	16,3	5,5	13,7
Piscina o altres instal·lacions	2,4	0,2	1,9

Font: Idescat i IERMB, Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011

Estat de conservació

Cal destacar que la població nascuda a l'estranger tendeix a viure en habitatges en pitjors condicions que no pas la nascuda a Espanya, de fet l'11,6% de la població nascuda a l'estranger viu en un edifici que es troba en condicions deficientes (taula D.22).

Taula D.22. Població segons lloc de naixement i estat de conservació de l'edifici. Barcelona. 2011.

	Percentatge		
	Espanya	Estranger	Total
Ruina	0,1	0,2	0,1
Dolent	0,7	1,4	0,9
Deficient	5,6	11,6	6,7
Bo	93,6	86,8	92,3
Total	100,0	100,0	100,0

Font: Cens de Població i Habitatges 2011. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya

Dèficits de l'habitatge

Pel que fa a les condicions d'habitabilitat, el col·lectiu de persones nascudes a l'estranger pateix en major mesura els dèficits en l'habitatge que els residents nascuts a Espanya en qüestions relacionades principalment amb la presència de goteres i humitats a l'habitatge (afecta al 24,0% de la població nascuda a l'estranger) (taula D.23).

Taula D.23. Problemes de l'habitatge segons lloc de naixement . Població de Barcelona. 2011. %

	Nascuts a Espanya	Nascuts a la resta del món (excepte UE25)	Total població
Goteres, humitats en parets, terres, sostres o fonaments	15,9	24,0	17,9
Manca d'ascensor	14,5	14,4	14,9
Manca de llum natural	11,6	12,9	12,1
Manca d'espai	12,5	8,7	11,8
Problemes a l'estructura/aluminosi	5,8	6,1	6,1

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Cal tenir en compte que l'alta taxa de mobilitat residencial de moltes famílies immigrants produeix efectes negatius en els individus com per exemple el sentiment permanent de desarrelament; menor participació social i canvis d'empadronament que afecten l'accés als serveis socials i l'escolarització dels menors. La importància de mantenir certa estabilitat en les vides dels menors fa que moltes famílies hagin de triar entre traslladar-se a un allotjament millor o mantenir-se en un d'inadequat. A més, aquesta inadequació residencial produïda per les males condicions d'habitabilitat impedeix que els menors puguin desenvolupar el seu temps lliure i d'estudi en espais adequats (Leralta, 2005).

Les condicions socio-econòmiques

Els Ingressos

Segons les dades de l'ECVHP 2011 (taula D.24), s'observa una diferència salarial del 25% entre els treballadors nascuts a Espanya (1.638,5 euros mensuals) i els que han nascut a la resta del món (1.221,9 euros mensuals). Aquesta diferència podria venir explicada perquè aquest darrer grup sol estar empleat en ocupacions de més baixa qualificació.

Taula D.24. Salaris mensuals mitjans nets dels treballadors segons lloc de naixement. Barcelona. 2011. En euros

Espanya	Nascuts a la resta del món (excepte UE25)	Total població
1.638,5	1.221,9	1.515,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Despeses de l'habitatge

Pel que fa les despeses que implica l'habitatge, en el cas de l'habitatge de lloguer les persones nascudes a l'estranger han de fer front a unes despeses superiors a les de les persones nascudes a Espanya (716,2 euros mensuals en el primer cas i 556,2 euros mensuals en el segon cas). En canvi, els rebuts mensuals de la hipoteca és inferior pels nascuts a l'estranger (584,1 euros) que pels nascuts a Espanya (655,6 euros) (taula D.25).

Taula D.25. Despesa mitjana de la llar en l'habitatge segons lloc de naixement. Barcelona. 2011. Euros

	Nascuts a Espanya	Nascuts a la resta del món (excepte UE25)	Total població
Import mensual del rebut del lloguer	556,2	716,2	643,6
Import mensual del préstec hipotecari	655,6	584,1	645,9
Despeses totals mensuals de l'habitatge*	435,8	739,8	507,4

* es considera el total de la població, tinguin pagaments de lloguer, d'hipoteca o ja tinguin pagat l'habitatge

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

A la següent taula (taula D.26) es presenta el percentatge de població que ha de fer front a cadascun dels intervals de despesa segons el règim de propietat de l'habitatge. Destaca que el 50,6% de la població nascuda a l'estranger que resideix en habitatge de lloguer té una despesa mensual d'entre 601 i 900 euros i un 30,8% una despesa d'entre 301 i 600 euros. En el cas de la població nascuda a l'estranger amb habitatge en propietat, el 87,8% paga entre 301 i 600 euros mensuals.

Taula D.26. Despeses relacionades amb l'habitatge segons lloc de naixement. Barcelona. 2011. Percentatge de població

		Espanya	Nascuts a la resta del món (excepte UE25)	Total població
Despesa mensual per pagament de l'habitatge de lloguer	Fins a 300€	21,4	1,5	10,8
	De 301 a 600€	40,6	30,8	35,8
	De 601 a 900€	26,8	50,6	38,2
	Més de 900€	11,3	17,1	15,2
	Total	100,0	100,0	100,0
Despesa mensual per pagament de l'habitatge de propietat	Fins a 300€	8,6	0,0	7,5
	De 301 a 600€	50,7	87,8	55,7
	De 601 a 900€	28,0	9,6	25,4
	Més de 900€	12,7	2,5	11,4
	Total	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Aquestes quantitats suposen uns percentatges considerables de la proporció dels ingressos per la població nascuda a l'estranger. Cal destacar que el 41,1% d'aquest col·lectiu destina entre el 21% i el 40% dels ingressos a pagar despeses de l'habitatge (taula D.27), i un 34,8% hi dedica més del 40% dels ingressos. Aquestes xifres són molt elevades en comparació a la població nascuda a Espanya i sobrepassen amb escreix les recomanacions de què les despeses de l'habitatge no suposin més del 30% dels ingressos.

Taula D.27. Proporció dels ingressos que suposen les despeses de l'habitatge segons lloc de naixement. Barcelona. 2011. Percentatge de població

	Nascuts a Espanya	Nascuts a la resta del món (excepte UE25)	Total població
20% o menys	64,0	24,1	54,3
Entre el 21% i el 40%	20,3	41,1	25,6
Més del 40%	15,7	34,8	20,0
Total	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Endarreriments en el pagament dels rebuts de l'habitatge

Pel que fa al endarreriment en el pagament de rebuts relacionats amb l'habitatge, el 13,3% de les persones nascudes a l'estranger han deixat de pagar algun rebut de la hipoteca o del lloguer en els darrers dotze mesos, xifra sensiblement per sobre del percentatge del total de població (10,3%) i superior al de la població nascuda a Espanya (8,3%). En el cas dels rebuts de serveis, aquesta xifra es dispara fins el 17,1% en el cas de les persones nascudes fora de Catalunya, molt superior als endarreriments del total de la població (9,0%) o de les persones nascudes a Espanya (6,7%).

Taula D.28. Població amb endarreriment en els pagaments de serveis relacionats amb l'habitatge segons lloc de naixement. Barcelona. 2011. Percentatge

	Espanya	Resta del món (excepte UE25)	Total població
Endarreriment en el pagament d'algun rebut de la hipoteca o del lloguer en els darrers 12 mesos	8,3	13,3	10,3
Endarreriment en el pagament d'algun rebut/quota de serveis (llum, aigua, gas, etc.)	6,7	17,1	9,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Finalment, pel que fa a les dificultats per arribar a finals de mes, un 68,1% de la població nascuda a l'estranger afirma tenir dificultats o moltes dificultats per arribar a finals de mes, enfront del 51,4% dels residents a Barcelona o del 46,9% de la població resident a Barcelona nascuda a Espanya.

Taula D.29. Dificultats per arribar a finals de mes segons lloc naixement. Població de Barcelona. 2011.

	Espanya	Resta del món (excepte UE25)	Total població
Amb dificultat (i molta dificultat)	46,9	68,1	51,4
Suficientment	31,6	21,4	29,2
Amb facilitat (i amb molta facilitat)	21,6	10,5	19,4
Total	100,0	100,0	100,0

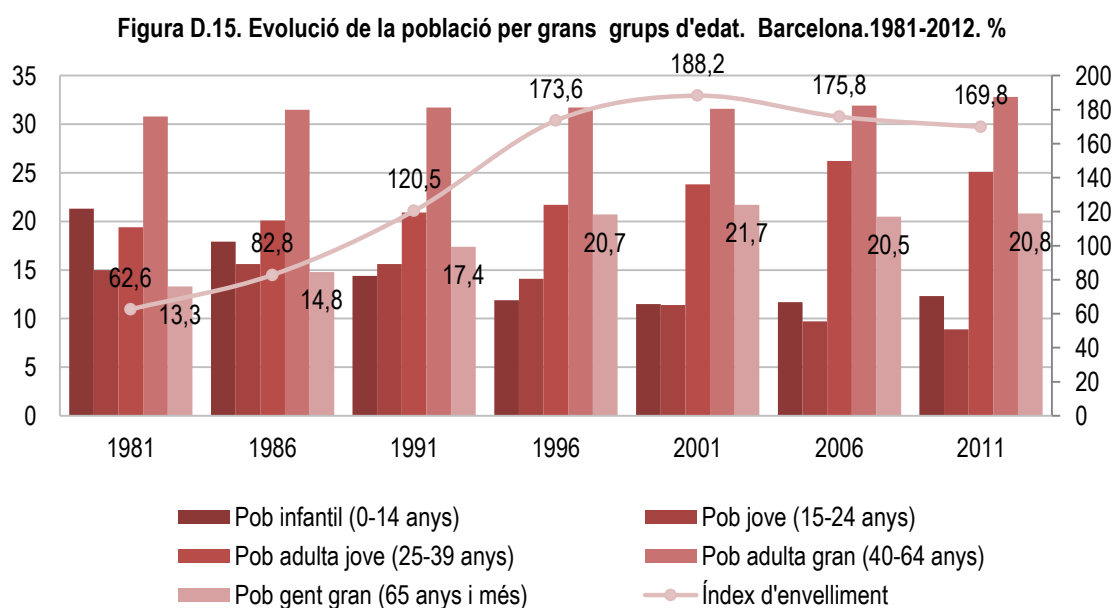
Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

D.3.3. La gent gran i el manteniment de l'habitatge i l'autonomia personal

El col·lectiu de gent gran és un dels que pateix més necessitats en matèria d'habitatge a Catalunya (Bosch, 2008), fonamentalment per tres circumstàncies: el procés d'envelliment de la població catalana i de Barcelona, les precàries condicions socioeconòmiques de la gent gran i les necessitats tipològiques, sanitàries i assistencials específiques que genera la progressiva pèrdua de facultats físiques i psíquiques que el propi procés d'envelliment provoca.

El procés d'envelliment

La ciutat de Barcelona ha vist com s'incrementava en els darreres dècades el percentatge de població major de 64 anys, tot passant del 13,3% de 1981 al 20,8% de l'any 2011 (figura D.15). En el període 1981-2001 hi va haver un increment de 8,4 punts percentuals (de 13,3% a 21,7%), però durant la primera dècada del segle XXI el percentatge de població de 65 i més anys s'ha mantingut relativament estable entorn al 20-21% de tota la població de Barcelona.

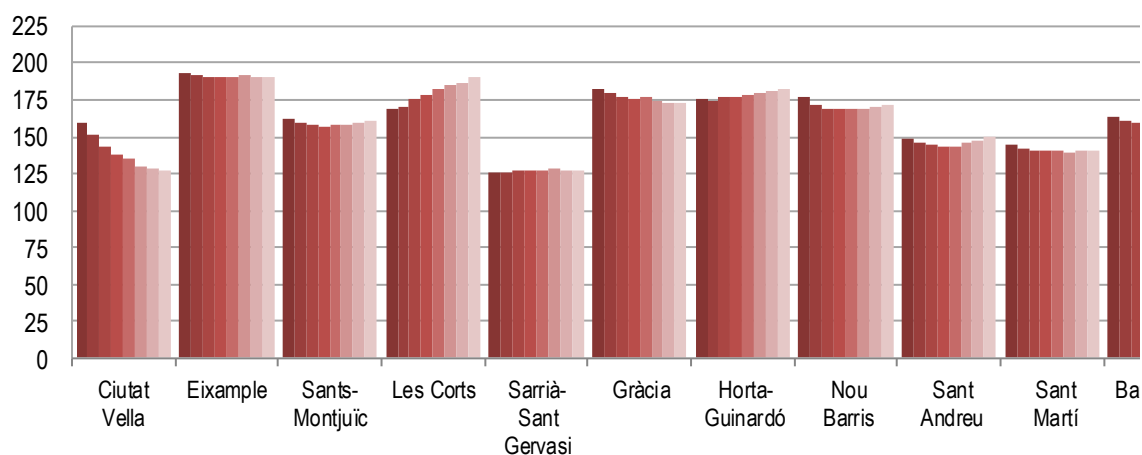


Font: Padró Municipal d'Habitants 1981, 1986, 1991 i 1996. Cens de Població i Habitatges 2001. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya. 2006 i 2011 lectura del Padró Municipal d'Habitants a 30 de juny de cada any, Ajuntament de Barcelona.

Pel que fa l'índex d'envelliment⁶² de la ciutat s'ha mantingut pràcticament estable en els darrers anys (2007-2014) al voltant de l'índex 160. Alguns districtes han vist com l'índex es reduïa (rejuveniment de la població) com el cas de Ciutat Vella (de 159,3 l'any 2007 a 127,1 per l'any 2014) o Gràcia (de 182,8 a 173,5) (figura D.16). En d'altres casos, hi ha hagut un augment de l'índex (envelliment de la població) com el cas de Les Corts (passant de 168,5 l'any 2007 a 190,5 per l'any 2014) o d'Horta-Guinardó (de 175,9 a 182,4). De totes maneres, en la major part dels districtes s'ha mantingut estable en els darrers anys .

⁶² Índex d'envelliment: fa referència a la població de 65 anys i més respecte de la població de 0-14 anys

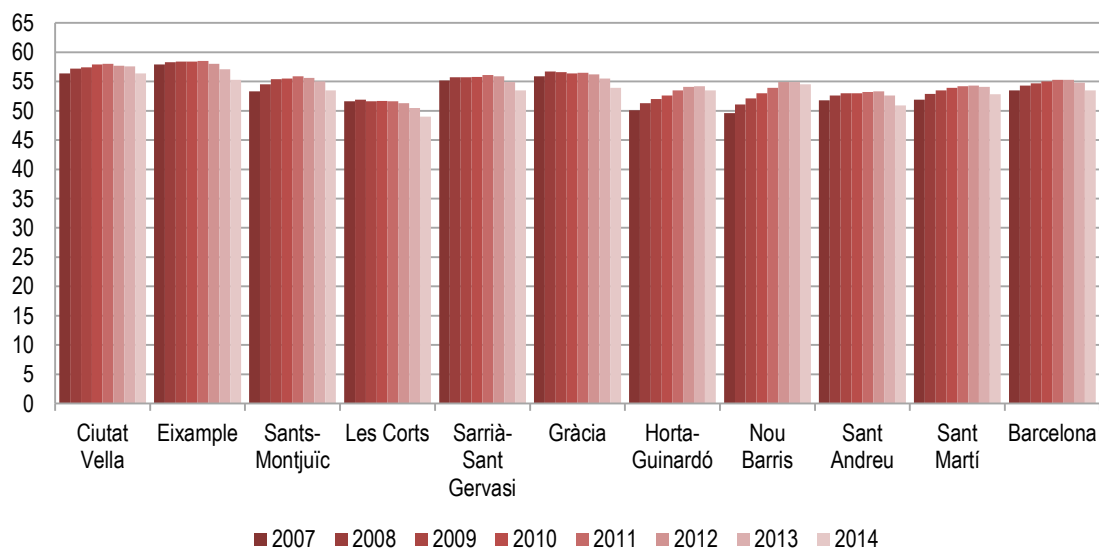
Figura D.16. Índex d'envelliment. Districtes de Barcelona. 2007-2014



Font: lectura del Padró Municipal d'Habitants a 30 de juny de cada any.

L'índex de sobreenvelliment⁶³ de la població queda reflectida amb un augment de la proporció de veïns d'edat més avançada (persones de 85 anys i més) i el nombre de persones de 65 anys i més (figura D.17). En aquest sentit, Les Corts presenta un índex (49,0) relativament inferior a la mitjana de Barcelona (53,5) per la qual cosa indica que la població de gent gran no està tant envellida en termes relatius. Ciutat Vella presentaria la població més jove de la ciutat però el col·lectiu de gent gran seria més envellida que la resta de la ciutat (índex de sobreenvelliment de 56,4).

Figura D.17. Índex de sobreenvelliment. Districtes de Barcelona. 2007-2014

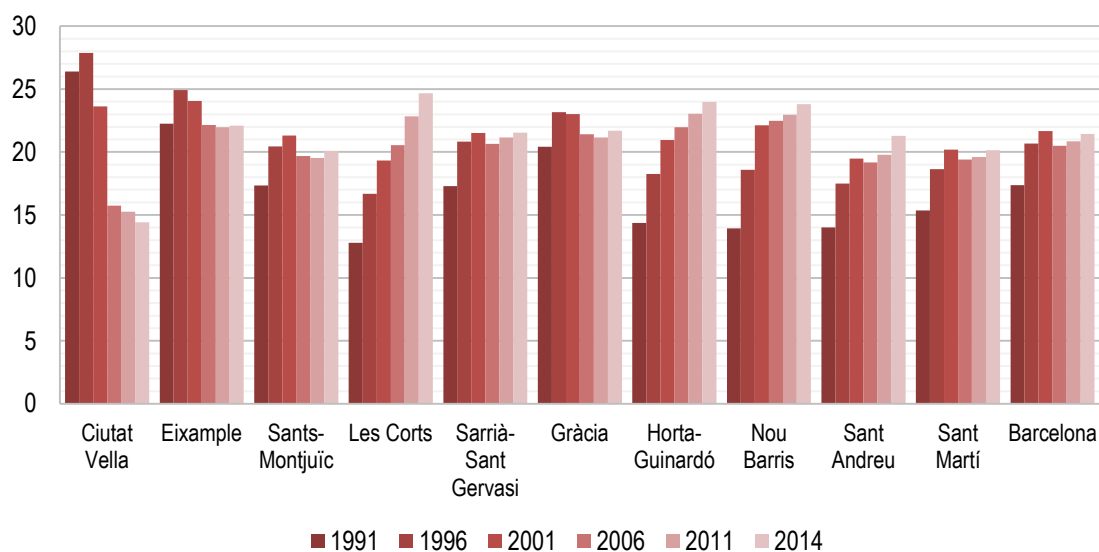


Font: lectura del Padró Municipal d'Habitants a 30 de juny de cada any.

⁶³ Índex de sobreenvelliment: és la població de 85 anys i més respecte la població de 65 anys i més.

El col·lectiu de gent gran, però, ha anat variant la seva distribució al llarg del temps en el territori, en aquest sentit, en les darreres dècades la població d'alguns districtes ha envellit considerablement (Les Corts, per exemple ha passat d'un 12,8% de la població major de 65 anys l'any 1991 a un 24,7% de la població el 2011) i d'altres han vist com la seva població rejuvenia (Ciutat Vella, del 26,4% l'any 1991 al 14,4% de la població el 2011). Aquest fet seria degut, en el cas de Ciutat Vella de ser el districte d'arribada de gran part del col·lectiu de nous immigrants caracteritzats per la seva joventut i les seves elevades taxes de natalitat la qual cosa ha contribuït a reduir la mitjana d'edat del districte.

Figura D.18. Població de 65 i més anys. Districtes de Barcelona. 1991-2014. %



Font: Padró Municipal d'Habitants 1991 i 1996. Cens de Població i Habitatges 2001. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya. 2006 i 2011 lectura del Padró Municipal d'Habitants a 30 de juny de cada any.

Les condicions socioeconòmiques

Tot i l'existència de diversos nivells econòmics en aquest col·lectiu (fruit bàsicament del patrimoni disponible i acumulat al llarg dels anys) i, normalment, alliberats de certes despeses (emancipació econòmica dels fills o finalització dels pagaments hipotecaris), el cert és que la pobresa és un fet generalitzat entre la gent gran. El fet de trobar-se fora del mercat laboral per jubilació, i en el cas de moltes dones per no haver estat mai en aquest, limita les possibilitats a les cobertures socials disponibles i a no disposar dels recursos suficients per fer front a despeses importants de l'habitatge com les reformes d'adequació o el pagament del lloguer.

Les dades de renda disponible, mostren com el col·lectiu de 65 anys i més disposen d'uns ingressos inferiors a la resta de la població la qual cosa sembla lògica perquè es redueixen els ingressos del treball i es passa a rebre ingressos procedents de prestacions socials.

Taula D.30. Renda anual neta per llar i unitat de consum. Media i mediana. Barcelona. 2011. Euros

	65 anys i més		Resta de població		Total de població	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Renda disponible total de la llar*	26.860,6	21.830,0	35.075,8	29.563,6	33.071,8	27.917,5
Ingressos equivalents a la llar**	16.812,3	13.898,6	18.679,6	15.764,8	18.224,1	15.339,2

*amb factor inflactor

** Renda disponible ponderada per cada membre de la llar (1 adult=1; un altre adult =0,5 i menor de 14 anys = 0,3)

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Pel que fa a les despeses d'habitatge a les que ha de fer front la població de 65 anys i més (taula D.31)s'observa que aquells que viuen en un habitatge en règim de lloguer han de pagar un rebut de (404,4€/mes), considerablement inferior al del total de la població (644,7€/mes). En part perquè la gent gran que viu de lloguer té majoritàriament un contracte de renda antiga⁶⁴. En canvi, aquelles persones que tenen pendents pagaments del rebut de la hipoteca, el seu rebut (689,7€/mes) és sensiblement superior al del total de població que també ha de fer aquests pagaments (649,3€/mes).

Taula D.31. Despesa mitjana de la llar en l'habitatge on viu població 65a. i més i total de la població. Barcelona. 2011. Euros

	65 anys i més	Total població
Import mensual del rebut del lloguer	404,4	644,7
Import mensual del préstec hipotecari	689,7	649,3
Despeses totals mensuals de l'habitatge*	318,2	509,1

* es considera el total de la població, tinguin pagaments de lloguer, d'hipoteca o ja tinguin pagat l'habitatge

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

De fet, el 47,1% de la població de 65 anys i més amb habitatge en règim de lloguer dediquen fins a 300€/mes al pagament de despeses de l'habitatge (taula D.32). Un 40,0% hi dedica de 301 a 600€ i tan sols el 12,8% més de 601€. En el cas de la població de 65 anys i més amb habitatge en règim de propietat, el 67,3% hi destina fins a 600€/mes i un 32,7% més de 601€ mensuals.

Taula D.32. Despeses relacionades amb l'habitatge. 65 anys i més i total de població. Barcelona. 2011

		65 anys i més	Total població
Despesa mensual per pagament de l'habitatge de lloguer	Fins a 300€	47,1	10,7
	De 301 a 600€	40,0	35,7
	De 601 a 900€	3,8	38,2
	Més de 900€	9,0	15,5
	Total	100,0	100,0
Despesa mensual per pagament de l'habitatge de propietat	Fins a 300€	5,9	6,5
	De 301 a 600€	61,4	57,1
	De 601 a 900€	15,1	24,7
	Més de 900€	17,6	11,7
	Total	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

⁶⁴ Segons dades de l'ECVHP, l'any 2011 el 74,9% de la gent gran que vivia de lloguer tenia un contracte de renda antiga, mentre que tan sols el 25,1% el tenia a preu de mercat.

Amb aquestes xifres, s'observa que el 75,8% de la població de 65 anys i més dedica a les despeses d'habitatge un 20% o menys dels seus ingressos, un 16,0% entre el 21% i el 40% i, finalment el 8,2% hi dedica més del 40%. Segons aquestes dades, la població de 65 anys i més dedica un percentatge inferior dels seus ingressos a les despeses d'habitatge que el total de població de la ciutat.

Taula D.33. Proporció de despesa total de l'habitatge sobre els ingressos. Població 65 anys i més i total de població. Barcelona. 2011

	65 anys i més			Total població		
	Propietat	Lloguer	Total	Propietat	Lloguer	Total
20% o menys	80,3	58,8	75,8	71,8	26,3	56,0
Entre el 21% i el 40%	15,4	18,3	16,0	17,8	39,2	25,1
Més del 40%	4,3	22,9	8,2	10,4	34,5	18,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Pel que fa a la pobresa subjectiva, la percepció del col·lectiu és que el 53,1% es troben amb dificultats o moltes dificultats per arribar a finals de mes (el 64,6% en el cas del total de població). Un 31,4% arriba a finals de mes amb certa facilitat/dificultat, xifra lleugerament superior a la del total de població (28,6%). Finalment, el 15,4% afirma que arriba amb facilitat o molta facilitat.

Taula D.34. Dificultats per arribar a finals de mes. Població de Barcelona. 2011. Percentatge

	65 anys i més	Resta població	Total
Amb dificultat (i molta dificultat)	53,1	76,3	64,6
Suficientment	31,4	28,7	28,6
Amb facilitat (i amb molta facilitat)	15,4	20,1	20,0
Total	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Davant d'aquestes dades, l'11,6% de la població de 65 anys i més afirma que ha patit endarreriments en el pagament d'algun rebut del lloguer o de la hipoteca en el darrer any, i un 6,8% en el pagament d'algun rebut o quota dels serveis de l'habitatge.

Taula D.35. Població amb endarreriment en els pagaments de serveis relacionats amb l'habitatge. Barcelona. 2011. Percentatge

	65 a. i més	Resta	Total
Endarreriment en el pagament d'algun rebut de la hipoteca o del lloguer en els darrers 12 mesos	11,6	10,3	10,5
Endarreriment en el pagament de algun rebut/quota de serveis (llum, aigua, gas, etc.)	6,8	9,6	8,9

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Els problemes residencials en el col·lectiu de gent gran

Els problemes residencials de la gent gran es poden estructurar en diferents aspectes: els problemes d'accessibilitat i mobilitat; els infrahabitatges i les necessitats de rehabilitació; els que estan vinculats al règim de propietat, i les dificultats d'accessibilitat econòmica (Bosch, 2008). Tanmateix, cal tenir present que aquestes problemàtiques tendeixen a manifestar-se simultàniament, de forma que el més usual és patir almenys 2 o 3 d'aquestes problemàtiques alhora.

L'accessibilitat i la mobilitat

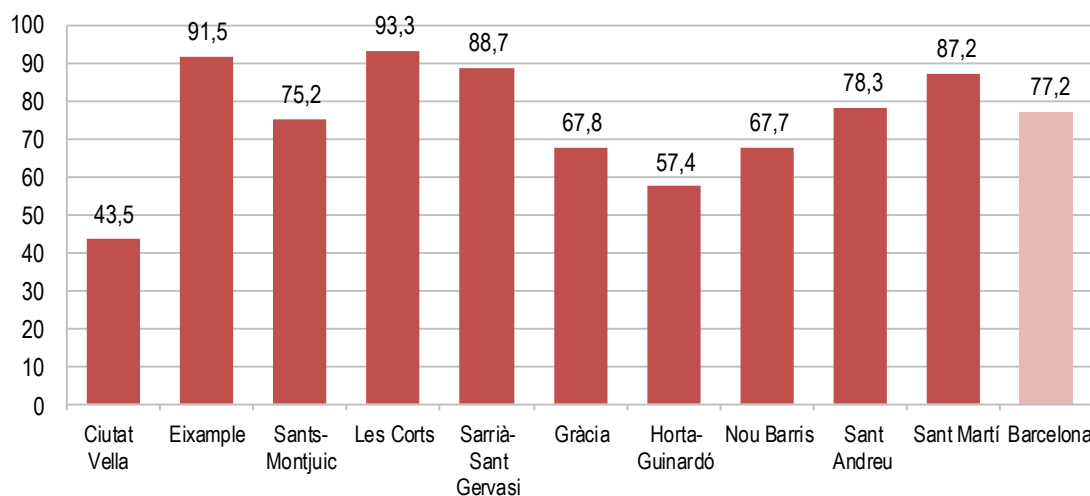
En els darrers anys s'ha posat de manifest la importància de l'entorn en el desenvolupament de l'autonomia personal i de la qualitat de vida dels ciutadans. L'Organització Mundial de la Salut reflexiona sobre que les limitacions funcionals de les persones amb discapacitat o de la gent gran no rauen tant en les deficiències sinó en les condicions de l'entorn on aquestes persones han de desenvolupar la seva vida quotidiana. Des d'aquest punt de vista, l'entorn pot disposar d'elements que facilitin, que promoguin l'autonomia personal o d'elements barrera que dificultin l'autonomia personal i esdevinguin generadors de situacions de dependència a les persones (Llarch, 2008).

El col·lectiu de persones de 65 anys i més sol ser, per les seves característiques físiques, un dels col·lectius amb majors dificultats de mobilitat. L'ascensor, com element que permet superar aquestes dificultats (tot i que no totes) és un element que pot facilitar la qualitat de vida.

Segons dades del cens 2011, a nivell de la ciutat de Barcelona el 77,2% de les llars amb algun membre de 65 anys i més disposen d'ascensor a l'edifici on resideixen (vegeu figura D.19). Per districtes, hi ha força varietat en quan a aquesta instal·lació. Per exemple Ciutat Vella només el 43,5% de les llars amb algun membre de 65 anys i més disposa d'ascensor a l'edifici. Horta-Guinardó (57,4% de les llars), Nou Barris (67,7%) o Gràcia (67,8%) presenten uns percentatges inferiors a la mitjana del conjunt de la ciutat. En l'altre extrem, trobem els districtes de Les Corts (93,3%), l'Eixample (91,5%), Sarrià-Sant Gervasi (88,7%) o Sant Martí (87,2%) amb elevats percentatges de llars amb algun membre de 65 anys i més que disposen d'ascensor a l'edifici.⁶⁵

⁶⁵ Cal tenir en compte que algunes llars viuen en edificis d'una o dues plantes i, per tant, no disposen d'ascensor. Els percentatges més elevats es donen en aquells districtes amb un parc d'edificis amb més plantes.

**Figura D.19. Llars amb algun membre major de 64 anys que disposen d'ascensor.
Districtes Barcelona. 2011. Percentatge**



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del *Cens de Població i Habitatges 2011*. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya

Els infrahabitatges i les necessitats de rehabilitació

El principal problema residencial entre la població de 65 anys i més és la manca d'ascensor a l'edifici on resideix (13,8%) (vegeu taula D.36). Cal tenir en compte que aquesta problemàtica és més acusada entre el col·lectiu que està en règim de lloguer (20,3%) que en el de propietat (11,9%) i té uns percentatges similars als del total de població de Barcelona. El segon problema de l'habitatge és el que està relacionat amb les goteres i humitats, ja que afecta al 12,9% dels habitatges dels individus de 65 anys i més, amb una major incidència en els habitatges de lloguer (23,6%) que en els de propietat (10,1%).

Taula D.36. Problemes de l'habitatge segons règim de propietat de l'habitatge. Població de Barcelona. 2011. Percentatge

	65 anys i més			Total		
	Propietat	Lloguer	Total	Propietat	Lloguer	Total
Manca d'ascensor	11,9	20,3	13,8	12,5	20,6	15,3
Goteres, humitats en parets, terres, sostres o fonaments, o podridura	10,1	23,6	12,9	13,6	24,2	17,5
Manca de llum natural	7,0	13,9	8,4	8,0	20,2	12,4
Manca d'espai	4,3	22,1	8,1	9,4	16,3	12,1
Problemes a l'estructura/aluminosi	4,2	7,0	4,8	5,7	7,7	6,4

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Les dades del Cens 2011 permeten veure en quin estat de conservació es troba l'edifici on s'ubica l'habitatge. Aquest valor pot ser en estat ruïnós, dolent, deficient o bo⁶⁶. En el cas de la ciutat de Barcelona el 92,2% de les llars es troben en bones condicions. En les llars amb algun dels seus membres de 65 anys i més, aquest percentatge és pràcticament igual a la mitjana: 92,6%.

Per districtes, l'estat dels edificis en bon estat de les llars on hi ha algun membre de 65 anys i més és semblant al del conjunt dels habitatges on no hi ha cap membre d'aquesta franja d'edat. Únicament a Ciutat Vella s'observa que, donat que són els edificis més antics de la ciutat, només el 69,8% es troba en bon estat de conservació. En aquelles llars amb algun membre de 65 anys i més la proporció puja fins al 72,0%, tanmateix lluny de la mitjana de la resta d'edificis de la ciutat. El districte de Les Corts, és el districte amb una major proporció de llars que viuen en un edifici en bones condicions, i alhora també és el districte on les llars amb algun membre de més de 64 anys viuen en un edifici en bones condicions (98,2% en ambdós casos).

Taula D.37. Llars en habitatges en bon estat de conservació segons edat membres. Barcelona. 2011. Percentatge

	Sense membres +64 anys	Algun membre +64 anys	Total
Ciutat Vella	67,1	72,0	69,8
Eixample	91,3	91,6	91,5
Sants-Montjuïc	90,3	91,2	90,8
Les Corts	98,3	98,2	98,2
Sarrià-Sant Gervasi	96,2	96,8	96,6
Gràcia	93,1	93,7	93,6
Horta-Guinardó	94,4	94,6	94,4
Nou Barris	94,5	94,5	94,5
Sant Andreu	96,6	96,5	96,5
Sant Martí	93,1	94,0	93,6
Total	91,6	92,6	92,2

Font: elaboració pròpia a partir del *Cens de Població i Habitatges 2011*. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya.

El règim de tinença

L'habitatge en propietat és el principal règim de tinença a la ciutat de Barcelona, de fet el 63,9% de les llars de la ciutat viuen en un habitatge en propietat, sigui totalment pagada

⁶⁶ L'INE estableix les següents definicions sobre l'estat de l'edifici:

Ruïnós: quan l'edifici es troba en alguna de les següents situacions: es troba apuntalat, s'està tramitant la declaració oficial de ruïna, o existeix declaració oficial de ruïna. Tant sols s'han censat aquells edificis en estat ruïnós si estaven habitats.

Dolent: quan l'edifici es troba en una o diverses de les següents situacions: existeixen esquerdes o esbombaments d'alguna de les façanes, hi ha enfonsaments o falta d'horizontalitat en sostres i terres o s'aprecia que ha cedit la sustentació de l'edifici.

Deficient: quan l'edifici presenta alguna de les circumstàncies següents: els baixants de les pluges o l'evacuació d'aigües residuals en mal estat, hi ha humitats a la part baixa de l'edifici o té filtracions a les teulades o cobertes.

Bo: quan l'edifici no presenta cap de les circumstàncies indicades en els estats anteriors.

(37,6%), amb pagaments pendents (22,5%) o bé per herència o donació (3,8%). En el cas de les llars amb un o més membres majors de 64 anys, augmenta la proporció de llars propietàries fins arribar a ser el 74,6% (37,6% propietat totalment pagada, 6,9% pendent de pagaments i 4,5% per herència o donació).

Taula D.38. Llars amb algun membre major de 64 anys segons règim de tinença desagregat de l'habitatge . 2011. Percentatge

	64 anys i més	Barcelona
Pròpia, per compra, totalment pagada	63,2	37,6
Pròpia, per compra, amb pagaments pendents (hipoteques)	6,9	22,5
Pròpia per herència o donació	4,5	3,8
Llogada	20,2	30,1
Cedida gratuïtament o sota preu	1,1	1,9
Altra forma	4,1	4,0
Total	100,0	100,0

Font: *Cens de Població i Habitatges 2011* . Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya.

Diversos motius explicarien aquesta situació. Per una banda, la progressiva reducció de les llars que disposen d'un habitatge de lloguer de renda antiga degut a les defuncions dels seus llogaters. Per altra banda, la incorporació en aquest grup d'edat d'unes generacions en les quals l'adquisició d'un habitatge ha estat la principal i més generalitzada inversió familiar. Entre aquest col·lectiu, trobem els integrants de la segona onada migratòria del segle XX que, si bé, en alguns casos inicialment van accedir a l'habitatge en règim de lloguer, progressivament van anar passant a l'habitatge en règim de propietat.

Els habitatges en règim de lloguer presenten pitjors condicions d'habitabilitat ja que, en termes generals, reben menys atencions de manteniment per part dels seus propietaris. Així mateix, en el cas dels lloguers de renda antiga, les inversions en l'immoble poden resultar poc oneroses pel propietari el que, en alguns casos, pot arribar a donar lloc a situacions del que es coneix com assetjament immobiliari.

Taula D.39. Estat de conservació de l'habitatge segons edat dels membres de la llar. Barcelona. 2011. Percentatge

	En no bones condicions	En bones condicions	No consta	Total
Llars propietaris amb algun membre +64 anys	4,8	92,6	2,7	100,0
Llars llogateres amb algun membre +64 anys	9,2	88,1	2,7	100,0
Llars en un altre règim amb algun membre +64 anys	8,7	88,3	2,9	100,0
Llars amb algun membre + 64 anys	6,3	91,0	2,7	100,0
Total Barcelona	7,6	90,0	2,4	100,0

Font: *Cens de Població i Habitatges 2011* . Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya.

De fet, segons les dades del cens 2011 s'observa que les llars amb algun membre major de 64 anys que viuen en règim de lloguer es troben en pitjors condicions que les que viuen en un habitatge en règim de propietat (9,2% i 4,8% respectivament).

Actuacions realitzades pel CHB.

Per fer front a aquesta problemàtica, des del Consorci de l'Habitatge de Barcelona i des del Patronat Municipal de l'Habitatge es continua treballant per donar resposta al col·lectiu de la gent gran des de diferents vessants: les ajudes a pagament al lloguer, els serveis de teleassistència o la construcció d'habitatges adaptats a les necessitats per evitar, en la mesura del possible, haver de desvincular-se del seu entorn.

L'opció de mantenir la persona en el seu propi entorn i habitatge sempre sol ser la prioritària degut als vincles establerts amb la resta de la comunitat i amb l'habitatge. En aquests casos, s'estableixen altres mecanismes que permetin mantenir la persona en el propi habitatge tot assegurant-ne una qualitat de vida: teleassistència, adaptació funcional de l'habitatge, visita periòdica de treballadors familiars, etc.

Taula D.40. Atenció social primària a gent gran. Barcelona. 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Increment 2009-2013
Apartament tutelats per a gent gran						
Apartaments tutelats	71	71	71	79	79	11,3%
Persones grans acollides	73	78	69	78	82	12,3%
Habitatges amb serveis per a la gent gran						
Equipaments en funcionament	15	15	17	20	20	33,3%
Habitatges disponibles	925	925	1.021	1.206	1.206	30,4%
Persones grans acollides	1.085	1.070	1.125	1.301	1.385	27,6%
Taxa d'ocupació (1)	95	98	95	99	99	4,2%

(1) La taxa d'ocupació està referida al mes de desembre de cada any.

Font: Departament de Recerca i Coneixement. Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports. Ajuntament de Barcelona.

En aquells casos en els que no és possible mantenir aquest vincle per diversos motius és necessària la *institucionalització* de l'individu en algun dels serveis que s'han anat implementant en els darrers anys per donar resposta a les diferents casuístiques. En el cas de l'habitatge, en el període 2009-2013 hi ha hagut un increment considerable pel que fa als serveis per a gent gran en els habitatges per aquest col·lectiu, ja siguin apartaments tutelats (increment de l'11,3%) com en el cas dels habitatges amb serveis per a la gent gran (increment del 30,4%)(vegeu taula D.40).

D.3.4. Les llars monoparentals

Un dels canvis més significatius que han patit les estructures familiars a Europa a les darreres dècades el constitueix l'increment del número de famílies monoparentals⁶⁷ com a conseqüència, en la seva major part, de ruptures de parella. També hi ha casos de dones que han optat per criar els seus fills de forma independent o també els casos de persones migrades que estan en procés de formalitzar reagrupaments familiars.

El canvi a una situació de monoparentalitat modifica l'estructura familiar i, alhora, el tipus d'habitatge requerit (González-González, Bretones, Navarro, & Sánchez, 2011). Les estratègies i les actituds per fer front a aquesta nova situació són diverses i estan marcades per circumstàncies jurídic-legals (en el cas de les separacions i divorcis amb fills a càrrec), econòmic-laborals (preu de l'habitatge o proximitat al lloc de treball, per exemple) i psico-socials (preferències sobre les característiques de l'habitatge o proximitat als fills segons la relació que s'estableixi amb aquests). En qualsevol de les situacions, una de les necessitats primàries amb què es troba el col·lectiu de famílies monoparentals és el que fa referència a l'habitatge.

Evolució de les llars monoparentals a Barcelona

Segons dades del Cens de població i habitatges, en els darrers 30 anys, les llars monoparentals no han deixat d'incrementar-se a la ciutat de Barcelona. Així, si l'any 1981 hi havia 43.560 llars monoparentals, el que representava un 7,6% del total de llars, l'any 2011 ja hi ha gairebé el doble, 77.680, el que representa l'11,4% (vegeu taula D.41). El creixement de les llars monoparentals, a més de continuat, ha estat més intens que el que s'ha produït en el conjunt de llars en totes les dècades. De fet, en totes les dècades el creixement en termes relatius de les llars monoparentals sempre ha estat superior, tant en moments d'assenyalat increment de llars com en d'altres de creixement més moderat. Així, per exemple, en la dècada dels anys vuitanta, les llars monoparentals van créixer de manera molt notable superant el creixement del total de llars no tan sols en termes relatius (34,1% enfront 0,5%) sinó també en termes absoluts (14.840 enfront 2.927). Per altra banda, en la primera dècada del segle XXI, en un context d'intens creixement de les llars en la seva totalitat, les monoparentals encara han mantingut increments relatius lleugerament superiors (17,8% enfront 15,1%).

Taula D.41. Llars monoparentals. Barcelona. 1981-2011

	1981		1991		2001		2011	
Monoparentals	43.560	7,6%	58.400	10,1%	65.941	11,1%	77.680	11,4%
Total	574.266	100,0%	577.193	100,0%	594.452	100,0%	684.080	100,0%

Variació

	1981-1991		1991-2001		2001-2011	
Monoparentals	14.840	34,1%	7.541	12,9%	11.739	17,8%
Total	2.927	0,5%	17.259	3,0%	89.628	15,1%

Font: INE, *Cens de població 1981, 1991, 2001, 2011*

⁶⁷ Segons l'INE, s'entén per famílies monoparentals aquelles formades pel pare sol amb fills/es o mare sola amb fills/es.

Les característiques de l'habitatge

L'habitatge constitueix per moltes famílies monoparentals un factor d'especial importància i, alhora de vulnerabilitat. La debilitat econòmica amb que es troben una gran part de les persones en situació de monoparentalitat és un factor que condiona de forma important l'accessibilitat a un nou habitatge i sol anar associat a una pèrdua de qualitat d'aquest pel que fa a espai, ubicació o equipament. Per aquest motiu, cal analitzar les característiques de l'habitatge del col·lectiu de famílies monoparentals, els dèficits que pugui presentar així com l'esforç econòmic que suposa per les famílies.

Superfície de l'habitatge

Pel que fa a la superfície de l'habitatge, les llars monoparentals tenen major presència en els habitatges de dimensions més reduïdes, i és especialment elevat en les inferiors a 30m² on en el 30,1% dels habitatges d'aquesta superfície hi viuen nuclis monoparentals (vegeu taula D.42).

Taula D.42. Nuclis monoparentals segons superfície de l'habitatge. Barcelona. 2011.

Percentatge									
Fins 30 m2	30-45 m2	46-60 m2	61-75 m2	76-90 m2	91-105 m2	106-120 m2	121-150 m2	151-180 m2	Més de 180 m2
30,2	20,1	19,3	18,8	18,5	19,8	16,5	18,1	18,8	18,5

Font: *Cens de Població i Habitatges 2011*. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya a

Dèficits de l'habitatge

Aquest estat de l'edifici es tradueix en què les llars monoparentals solen viure en habitatges que tenen major incidència de problemàtiques que la resta de llars de la ciutat. En efecte, el 18,9% de les llars monoparentals de la ciutat afirmen tenir problemes de goteres i humitats mentre que aquesta problemàtica afecta al 16,9% de les llars de la ciutat. Pel que fa a la manca d'ascensor, és una problemàtica que afecta al 18,6% de les llars monoparentals, pel 15,8% de les llars de la ciutat. Altres problemàtiques que afecten a aquest col·lectiu de manera significativa seria la manca d'espai (17,7%) o la manca de llum natural (15,4%).

Taula D.43. Problemes a l'habitatge. Barcelona. 2011. Percentatge de llars

	Llars monoparentals	Resta de llars	Total llars
Goteres, humitats en parets, terres, sostres o fonaments, o podridura en terres, marcs de finestres o portes	18,9	16,7	16,9
Manca d'ascensor	18,6	15,5	15,9
Manca d'espai	17,7	12,0	12,6
Manca de llum natural	15,4	12,4	12,7
Problemes a l'estructura/aluminosi	8,3	6,6	6,8

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Règim de tinença de l'habitatge

El lloguer sol ser una opció força comuna que s'adapta a la immediatesa amb la que es plantegen certes situacions personals i permet que els individus s'ubiquin en un habitatge en funció de les seves necessitats i urgència de les situacions. Tot i així, i degut al caràcter cultural mediterrani que valora la propietat per sobre del lloguer de l'habitatge, es percep com una solució provisional amb les connotacions que comporta d'inestabilitat i precarietat.

Les dades mostren que el 20,0% de les llars que lloguen un habitatge són nuclis monoparentals i destaca que el 25,1% de les llars que el seu habitatge és de propietat per herència o donació són nuclis monoparentals, en part degut a les sentències judicials segons les quals un dels dos membres de la parella es queda amb l'habitatge.

Taula D.44. Nuclis monoparentals segons règim de tinença de l'habitatge. Barcelona. 2011. Percentatge

	Nuclis monoparentals	Població de Barcelona
Pròpia, per compra, totalment pagada	18,3	37,6
Pròpia, per compra, amb pagaments pendents (hipoteca)	16,2	22,5
Pròpia per herència o donació	25,1	3,8
Llogada	20,0	30,1
Cedida gratis o a baix preu	17,8	1,9
Altra forma	2,7	4,0
Total nuclis monoparentals Barcelona	18,8	100,0

Font: *Cens de Població i Habitatges 2011*. Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya

La manca d'oferta d'habitatge a preus raonables i la manca de polítiques públiques de pisos socials i de protecció oficial destinats, entre d'altres, a aquest col·lectiu fa encara més difícil desenvolupar una vida amb un mínim de qualitat i estabilitat (Almeda et al., 2004). En el cas concret del mercat de l'habitatge a Barcelona i a la regió metropolitana, podem afirmar que no és a l'abast dels ingressos que reben, i l'opció de l'habitatge de lloguer tampoc no és una bona solució perquè, com ja s'ha vist amb altres col·lectius, hi ha una manca d'oferta immobiliària i l'escassetat fa que els preus siguin desorbitats per a aquestes llars. Una alternativa quasi

obligada és compartir pis amb altres persones que es puguin trobar en la mateixa situació –són les mares soles estrangeres, les que més opten per aquesta modalitat–, o bé viure en habitatges en condicions precàries.

Els obstacles que té aquest col·lectiu respecte a l'habitatge estan fortament interrelacionats amb les dificultats d'ingressos i del treball: la manca de recursos per pagar el lloguer o la hipoteca i la dificultat en l'accés a un habitatge, ja sigui de protecció oficial (lloguer o compra) o els que es compren o es lloguen al mercat lliure.

Les condicions socio-econòmiques

Despeses relacionades amb l'habitatge

Pel que fa a les despeses relacionades amb l'habitatge, les llars monoparentals tenen uns rebuts relativament inferiors a la resta de llars de la ciutat de Barcelona. Pel que fa al rebut de la hipoteca està situat en 527 euros (640,9 euros totes les llars de la ciutat) i en 599,1 euros el rebut del lloguer (619,4 euros les llars de la ciutat). El global de la despesa de l'habitatge de les llars monoparentals se situa en 427,8 euros i en 493,5 euros pel total de les llars.

Taula D.45. Import mitjà del darrer rebut mensual. Barcelona. 2011. En euros

	Llar monoparental	Rest a de llars	Total llars
Rebut hipoteca	527,0	653,6	640,9
Rebut de lloguer	599,1	619,4	618,0
Despeses totals de l'habitatge	427,8	501,5	493,5

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Aquestes xifres suposen pel 41,5% de les llars monoparentals unes despeses situades en l'interval de 601 a 900 euros i pel 36,5% unes despeses de 301 a 600 euros. Pel 40,4% de les llars de la ciutat de Barcelona les despeses de la llar suposen entre 301 i 600 euros, i pel 33,8% entre 601 i 900 euros.

Taula D.46. Despeses de la llar. Barcelona. 2011. Percentatge

	Llars monoparental		Rest a de llars		Total llars	
	Lloguer	Propietat	Lloguer	Propietat	Lloguer	Propietat
Fins a 300€	13,3	11,1	12,4	7,2	12,4	7,6
De 301 a 600€	36,4	82,0	40,7	53,8	40,4	56,6
De 601 a 900€	41,5	0,0	33,2	28,1	33,8	25,3
Més de 900€	8,8	6,9	13,7	10,9	13,4	10,5

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Aquestes despeses suposen que el 58,2% de les famílies monoparentals dediquen menys d'un 20% dels seus ingressos a les despeses relacionades amb l'habitatge, percentatge de llars superiors a les del total de la ciutat (52,3%). En l'altre extrem, s'observa que un 22,4% de les

llars monoparentals hi dediquen més del 40% dels ingressos (lleugerament per sobre del total de llars de la ciutat: 21,9%).

Taula D.47. Percentatge dels ingressos destinats a despeses d'habitatge. Barcelona. 2011

	Llars monoparental	Resta de llars	Total llars
20% o menys	58,2	51,6	52,3
Entre el 21% i el 40%	19,3	26,6	25,8
Més del 40%	22,4	21,8	21,9
Total	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Dificultats econòmiques

Segons dades de l'ECVHP 2011, el 56,0% de les llars monoparentals es troben amb dificultats o moltes dificultats per arribar a finals de mes, percentatge superior al total de llars de Barcelona (50,5%). En canvi, només el 20,6% de les llars monoparentals arriben amb facilitat o molta facilitat a finals de mes, xifra similar al total de llars de la ciutat de Barcelona.

Taula D.48. Dificultats per arribar a finals de mes. Barcelona. 2011. Percentatge

	Llars monoparentals	Resta de llars	Total llars
Amb dificultat (i molta dificultat)	56,0	49,8	50,5
Suficientment	23,3	29,4	28,8
Amb facilitat (i amb molta facilitat)	20,6	20,8	20,7
Total	100,0	100,0	100,0

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

Davant aquestes dificultats per arribar a finals de mes, el 16,6% de les llars monoparentals afirmen que s'han endarrerit en el pagament d'algun servei relacionat amb l'habitatge. Cal tenir en compte que en el total de les llars de la ciutat, aquests endarreriments afecten al 9,1% de les llars.

Taula D.49. Endarreriments en despeses relacionades amb l'habitatge. Població de Barcelona. 2011. Percentatge

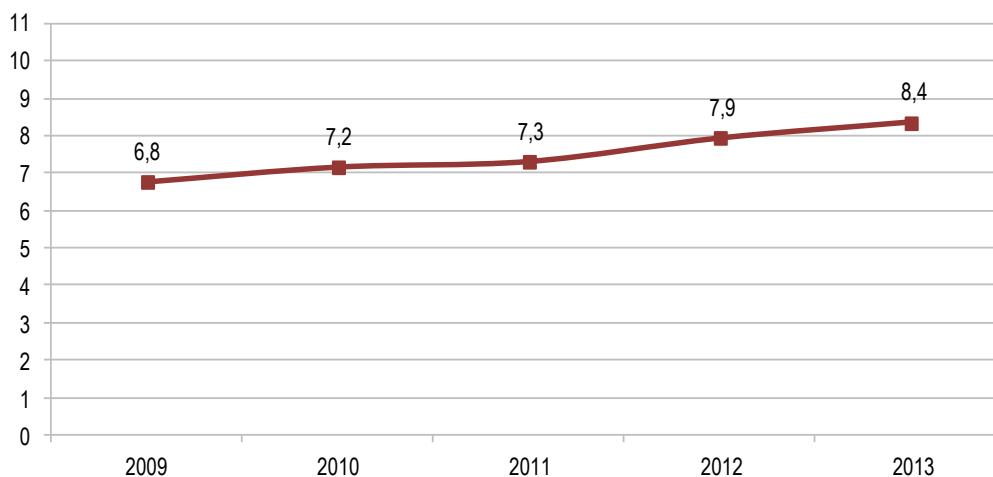
Llars monoparentals	Resta de llars	Total llars
16,6	8,2	9,1

Font: Idescat i IERMB, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011*

D.3.5. Les persones amb discapacitats

L'any 2013, hi havia registrades 134.794 persones amb certificat de discapacitat a Barcelona, la qual cosa suposa el 8,4% de la població de la ciutat i un increment del 23,8% respecte les dades de 2009.

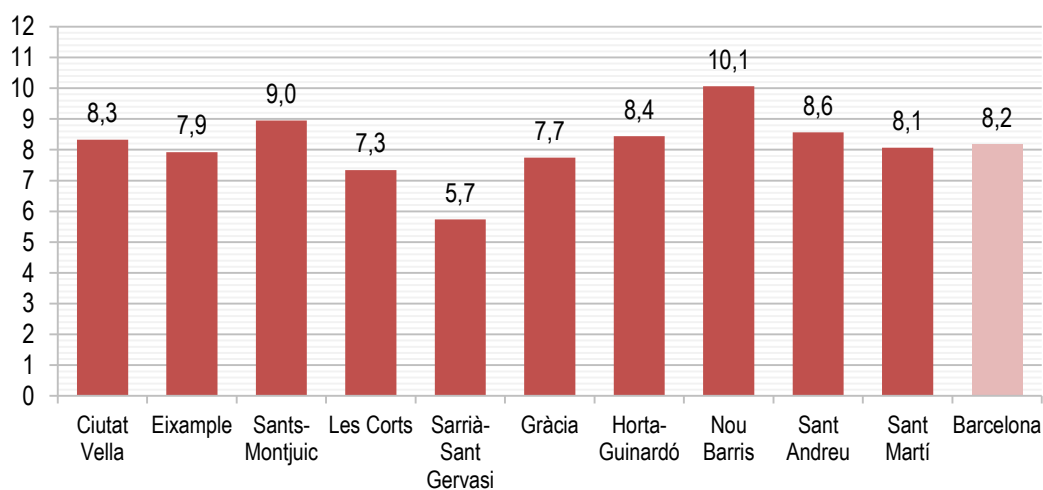
Figura D.20 Evolució de la població de Barcelona amb certificat de discapacitat
Barcelona. 2009-2013. Percentatge



Font: Departament de Recerca i Coneixement. Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports. Ajuntament de Barcelona.

La distribució de les persones amb certificat de discapacitat per districtes és desigual (Figura D.21); així el districte de Sarrià-Sant Gervasi només concentra el 5,7% de les persones amb discapacitat de la ciutat (8.375 persones), mentre que el 10,1% de la població de nou barris té el certificat de discapacitat (16.6732 persones).

Figura D.21. Població amb certificat de discapacitat segons districtes. Barcelona.
2013. Percentatge



Font: Departament de Recerca i Coneixement. Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports. Ajuntament de Barcelona.

El grau de discapacitat mostra les dificultats amb què es troba la persona per realitzar les seves activitats diàries de forma més o menys autònoma. A la taula D.50 s'observa que gairebé la meitat dels certificats de discapacitat tenen un grau del 33 al 64%, i en els darrers anys ha augmentat el percentatge de població que té un 75% i més grau de discapacitat.

Taula D.50. Evolució del grau de disminució. Barcelona. 2009-2013. Percentatge sobre el total de persones amb certificat.

	2009	2010	2011	2012	2013
Entre 33 i 64%	50,6	50,1	50,8	49,5	49,3
Entre 65 i 74%	27,5	27,2	26,8	26,7	26,7
75 i més %	21,9	22,7	22,4	23,8	24,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: Departament de Recerca i Coneixement. Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports. Ajuntament de Barcelona.

Per tipus, les discapacitats motores suposaven l'any 2013 el 35,1% del total de les persones diagnosticades amb disminució (Taula D.51). De fet, aquest tipus de disminució és la que més dificultats es troba a nivell de mobilitat i es fa evident la necessitat d'adequar les instal·lacions tant de l'edifici com del propi habitatge per garantir una mínima qualitat de vida.

Taula D.51. Evolució del tipus de disminució. Barcelona. 2009-2013. Percentatge sobre el total de persones amb certificat

	2009	2010	2011	2012	2013
Motòrics	33,9	34,1	34,6	35,1	35,1
Físics no motòrics	24,7	24,8	24,2	24,4	24,4
Malalts mentals	19,8	19,9	20,0	20,0	20,3
Visuals	8,5	8,4	8,3	8,1	7,9
Psíquics	7,8	7,6	7,5	7,0	6,9
Auditiu	5,1	5,2	5,4	5,4	5,4
No consta	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: Departament de Recerca i Coneixement. Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports. Ajuntament de Barcelona.

Actuacions en matèria d'habitatge

Des dels anys 90 del segle XX s'han anat desenvolupant programes d'adaptació funcional de l'habitatge complementats per altres de supressió de barreres en elements comuns de l'edifici. Els principals motius pels quals s'està donant una major importància a l'accessibilitat i l'adaptació dels habitatges per donar resposta a les necessitats de la població gran i amb discapacitat vindria explicat per diversos factors (Alonso-López, 2008) : per una banda, dels canvis legislatius que s'estan produint fonamentalment de la *Llei 51/2003 d'Igualtat d'Oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat* i de la *Llei 39/2006 de Promoció de l'Autonomia Personal i atenció a les persones en situació de dependència*. Per altra banda, d'una major sensibilitat cap a la integració i la participació d'aquestes persones. Finalment, al cost econòmic i social que es deriva del creixement de la

despesa social destinada a aquests objectius i la incidència d'elements com els accidents domèstics en la gent gran i les persones amb discapacitat.

Segons dades publicades per l'any 2013 a la memòria de l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitat, el Pla d'Habitatge 2008-2016 contempla algunes actuacions en matèria de persones amb discapacitat per l'any 2013, amb els resultats següents:

- 160 habitatges adjudicats a persones amb discapacitat
- 2 nous habitatges cedits a 1 entitat; en acabar l'any, hi ha un total de 25 habitatges cedits a 6 entitats de persones amb discapacitats.

El Pla de l'Habitatge de Barcelona 2008-2016 contempla, a més, la reserva del 3% dels habitatges de cada promoció a persones amb algun tipus de minusvalia.

Referències bibliogràfiques

- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004). *Housing and welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.
- Almeda, E., Badia, M., Díaz, F., Garcia, S., Obiol, S., & Ramírez, V. (2004). *Les famílies monoparentals a Catalunya: perfils, necessitats i percepcions*. Barcelona: Departament de Benestar i Família. Generalitat de Catalunya.
- Alonso-López, F. (2008). *Adaptación de la vivienda en la población dependiente: necesidades, programas, casos*. Bellaterra: Fundació Salas.
- Apolda. (2011). *Estudi d'oferta de nova construcció 2010 – 2n semestre. Informe de resultats*. Barcelona.
- Arango, J. (2004). La población mundial. In J. Romero (Ed.), *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado* (pp. 55–99). Barcelona: Ariel.
- Arango, J. (2007). Les primeres migracions del segle XX a Catalunya. In *Immigració. Les onades immigratòries en la Catalunya contemporània* (pp. 19–33). Barcelona: Fundació Lluís Carulla.
- Balchin, P. (1989). *Housing Policy. An Introduction* (2nd ed.). London: Routledge.
- Balchin, P. (Ed.). (1996). *Housing policy in Europe*. London and New York: Routledge.
- Barcelona Economia. (2011). Distribució territorial de la renda familiar a Barcelona (2010). In *Barcelona economia. Indicadors econòmics de Barcelona i la regió metropolitana*. Núm. 77 (pp. 67–71). Barcelona: Barcelona Economia. Ajuntament de Barcelona.
- Barcelona Economia. (2012). Distribució territorial de la renda familiar a Barcelona (2011). In *Barcelona economia. Indicadors econòmics de Barcelona i la regió metropolitana*. Núm. 80 (pp. 60–65). Barcelona: Barcelona Economia. Ajuntament de Barcelona.
- Barcelona Economia. (2014). *Distribució territorial de la renda familiar disponible per càpita a Barcelona (2012)*. Barcelona: Gabinet Tècnic de Programació. Ajuntament de Barcelona.
- BCF-Consultors. (2014). *Estudi de l'oferta de l'habitatge de nova construcció a Barcelona 2014*. Barcelona.
- Bosch, J. (2008). Envejecimiento y vivienda: las necesidades residenciales de la gente mayor en Cataluña. In C. Bellet, J. Ganau, & J. M. Llop (Eds.), *Vivienda y sociedad. Nuevas demandas, nuevos instrumentos. Actas de la IX Setmana d'Estudis Urbans de Lleida, 2006*. Lleida: Editorial Milenio.
- Bosch, J., & Gibaja, O. (2005). *Habitatge i immigració. Claus per a una nova política d'habitatge* (Fundació N.). Barcelona.

- Cabré, A. (1999). *El Sistema català de reproducció*. Barcelona: Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació.
- Cabré, A., & Módenes, J. A. (1997). Dinàmiques demogràfiques recents a la Regió Metropolitana de Barcelona. *Revista Econòmica de Catalunya*, (33), 66–76.
- Calvo, M. J., Güell, X., & Salabert, J. (2007). *Distribució territorial de la Renda Familiar a Barcelona*. Barcelona.
- Casola, S., & Miret, P. (2011). *L'emancipació residencial de les persones joves a Catalunya, 2002-2008* (No. 385). *Papers de Demografia*. Barcelona.
- Cheshire, P. (1995). A New Phase of Urban Development in Western Europe? The Evidence from de 1980s. *Urban Studies*, 32(7), 1045–1063.
- Cheshire, P., & Hay, D. G. (1989). *Urban problems in western Europe: an economic analysis*. London etc.: Unwin Hyman.
- Clavell, D., & Trilla, C. (2004). Propostes alternatives de promoció per a una nova orientació de l'oferta d'habitatge protegit de la Societat Urbanística Metropolitana de Rehabilitació i Gestió, S.A. REGESA. *Quaderns d'Habitatge*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Patronat Municipal de l'Habitatge.
- Costas, A. (dir). (2007). *El Llibre blanc de l'habitatge a Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Institut Municipal d'Urbanisme.
- Doherty, J. (2005). El origen del sinhogarismo: perspectivas europeas. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales Y de Sociología Aplicada*, 138, 41–62.
- Dol, K., & Haffner, M. (2010). *Housing Statistics in the European Union 2010*. The Hague.
- Donat, C. (2010). L'habitatge a la Regió Metropolitana de Barcelona, 1995-2006. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, (51), 44–60.
- Donat, C. (2012). La incidencia de los factores demográficos en las necesidades residenciales y en la oferta de vivienda en la Región Metropolitana de Barcelona. *Ciudad Y Territorio. Estudios Territoriales*, XLIV(174), 689–705.
- Donat, C. (2014). *L'habitatge a la regió metropolitana durant el cicle immobiliari 1997-2006: una aproximació a partir de les necessitats residencials de la població*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Donat, C., Fajarí, L., Barnada, J., Costa, M., & Costas, C. (2008). *Anàlisi i diagnosi de la situació de l'habitatge a Barcelona. Pla d'Habitatge de Barcelona 2008-2016*. Barcelona.
- Donat, C., Nel-lo, O., & Jiménez, E. (2014). *Crisis, desigualdad social y segregación urbana en Cataluña*. Barcelona.
- Galleto, V., Fíguls, M., & Aguilera, S. (2014). El mercat de treball. Evolució recent i impacte de la crisi. In *Crisi econòmica, creixement de les desigualtats i transformacions socials*.

- Informe General Enquesta condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011* (pp. 94–127). Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- Garrido, L., & Requena, M. (1997). Proyección de hogares y familias. In R. Vergés (Ed.), *La edad de emancipación de los jóvenes* (pp. 13–54). Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- González-González, J. M., Bretones, F. D., Navarro, A., & Sánchez, J. (2011). Housing, lone parenthood and gender. *Housing Studies*, 26, 17–40.
- Grup de treball d'exclusió social. (2009). Infrahabitatge; sobreocupació i assetjament immobiliari. *Quaderns Del Consell Social d'Habitatge*. Barcelona: Consorci de l'Habitatge de Barcelona.
- Grup de treball del lloguer. (2009). Mesures de foment del lloguer i alternatives a la venda. *Quaderns Del Consell Social d'Habitatge*. Barcelona: Consorci de l'Habitatge de Barcelona.
- Hall, P. G. (1965). *Las Grandes ciudades y sus problemas*. Madrid: Guadarrama.
- Hall, P. G., & Hay, D. (1980). *Growth centres in the european urban system*. London: Heinemann.
- Instituto Nacional de Estadística. (2001). *Censo de población y viviendas 2001. Proyecto*. Madrid.
- Leralta, O. (2005). Ser inmigrante: "factor de riesgo" en el acceso a la vivienda. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales Y de Sociología Aplicada*, 138, 157–172.
- Lesthaeghe, R. (2010). The Unfolding Story of the Second Demographic Transition. *Population and Development Review*, 36(2), 211–251. doi:10.1111/j.1728-4457.2010.00328.x
- Llarch, E. (2008). *Guia bàsica per un habitatge accessible : per millorar l'autonomia de les persones amb discapacitat sensorial o amb mobilitat reduïda*. Barcelona: Fundació Viure i Conviure.
- López, C. (2012). *Nous comportaments residencials de les llars catalanes*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Lopez, C., & Pujadas, I. (2011). Sociodemographical and territorial transformations of one person households in Spain. *BOLETIN DE LA ASOCIACION DE GEOGRAFOS ESPANOLES*, (55), 153–+.
- López, C. (2012). Nous Comportaments residencials a les llars catalanes. *Col·lecció Informes Breus. Fundació J. Bofill*, 36.
- Lozares, C., López, P., & Flores, J. L. (2003). Zones socials per al territori de la província de Barcelona: una cartografia social. In *Enquesta de la Regió de Barcelona 2000. Sèrie Dades Bàsiques, vol. 5* (pp. 13–27). Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

- Madariaga, R., Martori, J. C., & Oller, R. (2012). Distribución espacial y desigualdad de la renta salarial en el área metropolitana de Barcelona. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XVI(405), 20.
- Martínez-Pagés, J. (2005). Indicadores de accesibilidad y esfuerzo en el mercado de la vivienda. *Boletín Económico. Banco de España*, (66), 65–71.
- Martori, J. C. (2007). La segregación residencial en Barcelona. In A. Costas (Ed.), *El llibre blanc de l'habitatge a Barcelona. Part II* (pp. 3–41). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Miralles, C., & Donat, C. (2007a). Característiques de l'oferta i la demanda d'habitatge a Barcelona en el context metropolità. In A. Costas (Ed.), *El Llibre Blanc de l'Habitatge de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Miralles, C., & Donat, C. (2007b). Característiques de la demanda jove d'habitatge a la Regió metropolitana de Barcelona. *ACE. Architecture, City, and Environment*, II(5), 427–441.
- Miralles, C., Donat, C., & Barnada, J. (2007). Habitatge i mobilitat residencial a la Regió Metropolitana i a la Província de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, (46), 9–46.
- Miret, P. (2007). Vivir aún en casa o tener casa propia: emancipación residencial en España, 1976-2007. *ACE. Architecture, City, and Environment*, Any II(5), 301–330.
- Módenes, J. A. (2010). Una Mirada demogràfica als canvis recents en l'accés a l'habitatge a Catalunya. *Treballs de La Societat Catalana de Geografia*, (69), 113–140.
- Módenes, J. A. (1998). *Flujos espaciales e itinerarios biográficos: la movilidad residencial en el área de Barcelona; tesis doctoral dirigida por Anna Cabré i Pla*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Módenes, J. A. (2007). Una visión demográfica de la movilidad residencial reciente en España. In J. M. Fería (Ed.), *La vivienda y el espacio residencial en las áreas metropolitanas* (pp. 15–32). Sevilla: Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía.
- Naredo, J. M. (1996). *La Burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Madrid: Siglo veintiuno de españa editores.
- Naredo, J. M., Carpintero, Ó., & Marcos, C. (2005). *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1991-2004)*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS).
- Naredo, J. M., Carpintero, Ó., & Marcos, C. (2008). *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1995-2007)*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS).
- Navarro, C. (2006). *La Exclusión en vivienda en España: un análisis económico de su extensión, dinámica y efectos sobre el bienestar*. Madrid: Consejo Económico y Social.

- Nel-lo, O. (2007). Spain: Changing Century, Changing Cycle? Large Spanish Cities on the Threshold of the Twenty-first Century. In L. van den Berg, E. Braun, & J. van der Meer (Eds.), *National policy responses to urban challenges in Europe* (pp. 333–359). Aldershot: Ashgate.
- Nel-lo, O., & Donat, C. (2014). Los efectos territoriales de la crisis económica en la región metropolitana de Barcelona. In J. M. Albertos (Ed.), *Geografía de la crisis económica en España* (pp. 565–608). Valencia: Publicacions Universitat de València.
- Padovani, L. (Ed.). (1995). *Urban change and housing policies: evidence from four european countries*. Venezia: DAES. Dipartimento di analisi economica e sociale del territorio.
- Pareja-Eastaway, M. (2010). El régimen de tenencia en España. In J. Leal (Ed.), *La política de vivienda en España* (pp. 101–128). Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Pareja-Eastaway, M., & Sánchez, M. T. (2011). El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, XLIII(167), 53–70.
- Puga, D. (2004a). El comportamiento residencial de los mayores. Análisis biográfico de la movilidad en la vejez. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (105), 79–102. Retrieved from http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_105_051167997618856.pdf
- Puga, D. (2004b). *Estrategias residenciales de las personas de edad: movilidad y curso de vida*. Barcelona: Fundació La Caixa.
- Pujadas, I. (2007). Les migracions dels anys seixanta a Catalunya. In *mmigració. Les onades immigratòries en la Catalunya contemporània* (pp. 35–47). Barcelona: Fundació Lluís Carulla.
- Pujadas, I., & López, C. (2005). Hogares y cambios residenciales: la diferenciación espacial de los hogares en la región metropolitana de Barcelona 1968-2001. *Cuadernos Geográficos de La Universidad de Granada*, (36), 409–435.
- Sales, A. (2012). La situació de les persones sense llar a Barcelona el 8 de novembre de 2011 i l'evolució dels serveis residencials.
- Sarasa, S. (2014). Estratificació i classes socials. In *Crisi econòmica, creixement de les desigualtats i transformacions socials. Informe General Enquesta condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2011* (pp. 128–198). Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona.
- Sarasa, S., Porcel, S., & Navarro-Varas, L. (2013). L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, (56), 10–87.
- Sarasa, S., & Sales, A. (2009). *Itineraris i factors d'exclusió social. Itineraris i factors d'exclusió social*. Barcelona: Síndica de Greuges de Barcelona.

- Sau, E. (1995). El creixement del sistema urbà de Catalunya (1950-1991). De la concentració a la desconcentració metropolitana? *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, (27), 97–103.
- Serra, J. (1997). Migracions metropolitanes i desconcentració demogràfica. *Revista Econòmica de Catalunya*, (33), 77–88.
- Serra, J. (dir). (2003). *El Territori Metropolità de Barcelona. dades bàsiques, evolució recent i perspectives*. Barcelona: Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Serracant, P. (2012). *Enquesta de Joventut a Catalunya 2012*.
- Subirats, M. (2012). *Barcelona, de la necessitat a la llibertat. Les classes socials al tombant del segle XXI*. Barcelona: L'Avenç.
- Taltavull, P. (2003). La política de vivienda en España. In J. Salinas & S. Álvarez-García (Eds.), *El gasto público en la democracia* (pp. 331–382). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Trilla, C. (2001). *La Política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Trilla, C. (2007). Polítiques d'habitatge social i de joves. *ACE. Architecture, City, and Environment, Any II(5)*, 487–496.
- Trilla, C., & López, J. (2005). El acceso de los jóvenes a la vivienda: una cuestión todavía no resuelta. *Documentación Social*, (138), 191–206.
- Van de Kaa, D. J. (1987). Europe's second demographic transition. *Population Bulletin*, 42(1), 1–59.
- Van den Berg, L. (1982). *Urban Europe: a Study of growth and decline*. (L. van den Berg, Ed.). Oxford: Pergamon Press.
- Vergés, R. (2001). Tratamiento de datos territorializados de vivienda en el inventario de capital residencial. *QÜESTIÓ. Quaderns d'Estadística i Investigació Operativa*, 25(2), 303–334.
- Vergés, R. (2011). La información asimétrica en el sector inmobiliario español (3). El dinero del auge. *Observatorio Inmobiliario Y de La Construcción*, 50–59.
- Vieira, J., & Miret, P. (2010). Transition to Adulthood in Spain: a Temporal and Territorial Comparison Using Entropy Analysis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (131), 75–107.
- Vinuesa, J. (2008). La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible. In *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Geocrítica. Universidad de Barcelona.