

Cap a un sistema català d'habitatge?

JORDI MAS I HERRERO

Arquitecte

Il·lustració: Martí Pellicer

Aquest article s'inicia amb la descripció i anàlisi ràpides de tres etapes de les polítiques públiques d'habitatge succeïdes des dels anys 70, amb diferències lligades a l'adaptació del cycle immobiliari. La lectura crítica d'aquest període, més la detecció d'una quarta etapa emergent, ens dota d'un marc de referència a partir del qual es formulen propostes per a l'evolució de la intervenció pública en aquest camp, per acabar proposant un Sistema Català d'Habitatge capaç de promoure polítiques públiques equitatives i universals.

1. L'etapa de la subsidiació

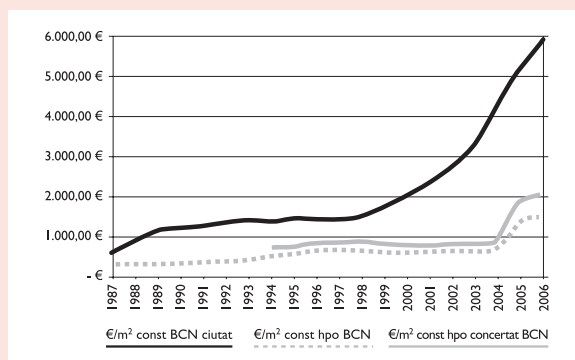
Durant els anys 70 i 80, en un context de crisi econòmica, amb alts tipus d'interès, la demanda d'habitatges era molt baixa. Per estimular el sector de la construcció residencial, l'Estat va iniciar una política de subsidiació financera de l'habitatge i la seva producció. Aquesta política beneficià àmplies capes de la societat. Les promocions subsidiades passen a ser catalogades com a "protegides" i, en un moment en què el diferencial de preus entre l'habitatge de protecció i el de mercat lliure és molt baix, poden ser fàcilment descatalogades i passar a formar part del mercat lliure. Podríem dir que hi ha una alta facilitat de "dilució" del mercat protegit en el mercat lliure. Això passa a l'hora que el mercat del lloguer està fortament intervingut per la legislació, amb contractes vitalicis que garanteixen preus assequibles, fins que el 1985 es lliberalitza el mercat del lloguer.

2. L'etapa de la inacció

Entrant a la dècada dels 90, el panorama econòmic canvia, amb un acusat descens dels tipus d'interès. Els indicadors d'esforç econòmic per a l'adquisició d'habitatge es

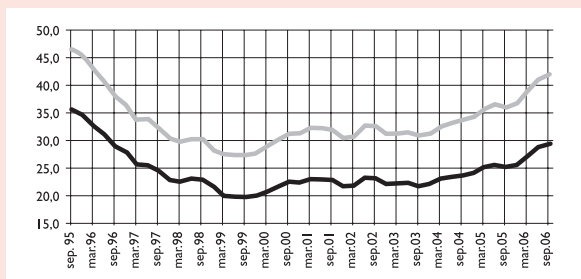
reduïxen molt notablement (Gràfic 1), mentre que els de lloguer s'incrementen des de la liberalització, fets que estimulen la demanda de compra. L'ampliació significativa del mercat potencial de compradors capta la inversió privada i s'inicia una espiral especulativa oferta-demanda, alimentada per la política fiscal afavoridora de la compra i per la competència en el sector financer, que relaxa les condicions per a la concessió de crèdits.

GRÀFIC 2. Evolució preu/m² construït de l'habitatge de protecció i de mercat lliure.



Font: Elaboració pròpia a partir de dades B.O:E i Departament de Medi Ambient i Habitatge, DMAH.

GRÀFIC 1. Evolució de l'indicador d'esforç, amb i sense deduccions, a l'Estat.



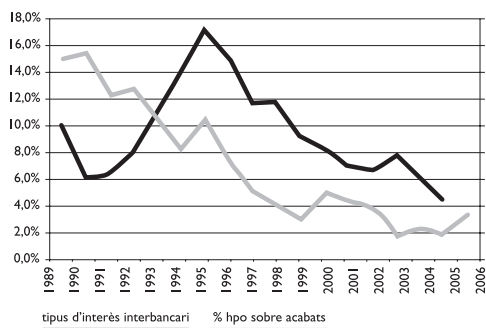
Font: Asociación Hipotecaria Española

L'increment sobtat dels preus de l'habitatge de mercat lliure, combinat amb la política del PP de no modificar el preu bàsic d'hipoteca durant el seu mandat, provoca que el diferencial de preus entre el mercat lliure i el protegit arribi a les cotes cada cop més elevades (Gràfic 2). Evidentment l'interès privat per catalogar els seus immobles com a protegits desapareix i s'entra en un període de baixa producció en aquest sector, que queda en mans del sector públic, especialment ajuntaments i cooperatives (Gràfic 3).

3. L'etapa de la zonificació

En aquests moments, l'alça sostinguda dels preus ha provocat un repunt important de l'indicador d'esforç de compra (Gràfic 1), amb el corresponent creixement del neguit social (Gràfic 4). Això ha fet necessari incrementar la intervenció pública. El mecanisme triat ha estat fixar, en els nous creixements urbans, l'obligatorietat d'uns percentatges mínims de sòl destinats a habitatge protegit. Si en el primer context exposat el recolzament al sector productiu justificava les polítiques de subsidiació a la producció, actualment la intervenció pública per afavorir la generació d'habitatges de protecció es basa en raons de demanda social.

GRÀFIC 3. Evolució dels tipus d'interès i percentatge d'hpo a Catalunya sobre el total d'habitatges acabats.



Font: Elaboració pròpia a partir de dades Banc d'Espanya i DMAH.

És una política iniciada en el País Basc el 1996, i seguida progressivament per la resta de comunitats autònomes. A Catalunya, la Llei d'Urbanisme del 2002 establia una reserva del 20%. La del 2004 la va elevar al 30% en els principals nuclis. La nova *Ley del Suelo* del 2007 fixa un mínim de reserva en tot l'Estat del 30%. El recent Decret Llei 1/2007 del Govern de Catalunya ha fixat que el mínim de reserva als principals nuclis ha de ser d'un 40% del sostre de nova producció destinat a habitatge.

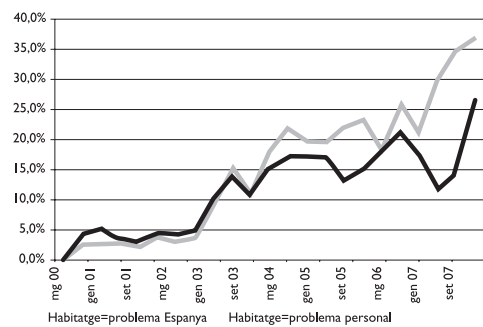
4. Un model no equitatiu

Comparant els tres períodes exposat, podem veure, d'una banda, que la generació d'habitatge "de protecció" als anys 70-80 era per catalogació de la producció privada, i no era la causa d'un control de preus, sinó la conseqüència d'unes condicions que impedièren l'evolució a l'alça dels mateixos. En conseqüència, la producció d'habitatge de

protecció no va intervenir en la reducció dels preus del mercat lliure.

De l'altra, la facilitat de "dilució" del mercat protegit en el mercat lliure, per la via de la descatalogació, té sentit en un context de preus semblants entre ambdós mercats. Si es manté aquesta facilitat en un context de fort diferencial de preus, es provoca un efecte de manca d'equitat evident, perquè es fa certament difícil d'explicar com és que recursos públics generen plusvàlues privades de tanta magnitud.

GRÀFIC 4. Percentatge de respostes que identifiquen l'habitatge com a problema a l'enquesta del CIS.



Font: Elaboració pròpia a partir de dades CIS.

Finalment, l'escassa generació d'habitatge de protecció actual demana que el beneficiari d'aquest habitatge sigui aquell que més ho necessita, però una producció bàsicament en règim de compra no és equitativa, ja que els sectors de menys renda no poden fer front al pagament de l'habitatge¹, alhora que la "rigidesa" d'aquest règim de tinença no és sensible a la potencial millora de la situació personal de l'adjudicatari inicial.

L'estratègia de les reserves de sòl provoca un nou canvi del marc conceptual. Als focus de manca d'equitat que representen l'alta facilitat de "dilució", i l'alta "rigidesa", s'hi suma ara que l'habitatge de protecció es construeix sobre sòl catalogat amb aquesta finalitat i que, per tant, la seva potencial desqualificació representa una "privatització" encoberta de sòl amb finalitat pública.

De fet, aquest model triplement no equitatiu de política d'habitatge és el model del PP a la comunitat de Madrid: l'adjudicació de l'habitatge de protecció generat a partir de les reserves de sòl queda en mans del promotor privat, no es fan per sorteig sinó per adjudicació directa, els marges

¹ Antón Costas, "Llibre Blanc de l'Habitatge", Ajuntament de Barcelona, 2007

"El juez corrobora que los hijos de Calderón recibieron pisos protegidos", *La Voz de Galicia*, 6/10/2007

d'ingressos per optar-hi són molt amplis, es pot ser propietari d'altres habitatges fora de la comunitat, i l'habitatge es pot descatalogar en 15 anys. En aquest context, no són estranyes les notícies de trames d'adjudicacions a fills de personalitats importants de la regió².

En canvi, l'exemple conegut de política pública conscient de ser-ho és la del País Basc. Comunitat amb un sistema financer sanejat gràcies al concert econòmic, fixa percentatges de reserva de fins al 75% del sòl destinat a protecció. Ha optat per un model molt més controlat, a partir de dues eines fonamentals: l'adjudicació per sorteig a partir d'una llista única de demandants, i un llarg període de classificació obligatòria.

Especialment aquest darrer aspecte és el que, en el marc d'una producció pública en règim de compra, permet combatre la manca d'equitat generada per la facilitat de dilució i per la privatització encoberta de sòl públic. Tot i que el sistema d'adjudicació és menys arbitrari i, per tant, més just, no elimina, en canvi, la manca d'equitat que implica la rigidesa del règim de tinença.

5. Un model no sostenible

Malgrat tot, la política de reserves de sòl provoca la paradoxa que les polítiques públiques d'habitatge depenen d'un mecanisme que entra en aparent contradicció amb el discurs del marc legislatiu en el qual s'empara. Dos són els punts crítics d'aquesta contradicció: d'una banda, les reserves lliguen la producció d'habitatge de protecció a les noves operacions de creixement urbà, i, per tant, necessiten dinamitzar el consum de nou sòl, mentre que el darrer Decret Llei 1/2007 ens recorda que el sòl és "un recurs natural escàs i no renovable". De l'altra, concentra aquest tipus d'oferta en aquests nous creixements, a l'hora que l'article 57.3 de la Llei d'Urbanisme ens diu que cal evitar la concentració excessiva d'habitatge de protecció "per tal d'afavorir la cohesió social i evitar la segregació territorial dels ciutadans per raó de llur nivell de renda".

En el supòsit que les reserves de sòl anessin acompanyades d'un sistema totalment transparent d'adjudicació per concurs i d'uns períodes de protecció obligatòria llargs, mantindrien aquestes tres característiques dubtoses: no ser sensibles a l'evolució econòmica del beneficiari, estimular el consum de nou sòl i generar una concentració no homogènia d'aquest tipus d'habitatge.

L'escassa generació d'habitatge de protecció actual demana que el beneficiari d'aquest habitatge sigui aquell que més ho necessita, però una producció bàsicament en règim de compra no és equitativa, ja que els sectors de menys renda no poden fer front al pagament de l'habitatge

Una nova visió proposa canviar el règim de tinença ofertat pels habitatges amb intervenció pública. El discurs es desplaça, així, de la propietat al lloguer, i de la quantitat de pisos produïts a la quantitat de persones beneficiades

Bona part d'aquestes situacions dubtoses les genera el règim de tinença majoritàriament triat per aquest tipus de promocions, la propietat. Produir molts habitatges de protecció de propietat segueix sent el discurs principal encara avui. Perquè tot i que hem vist una evolució en tres estadis, en què l'habitatge protegit representa en realitat tres conceptes diferents (l'habitatge subsidiat, l'habitatge de producció pública i l'habitatge construït en sòl reservat), val a dir que molt sovint ens enfrontem a aquest tercer estadi amb un bagatge conceptual ancorat en el primer període.

Hem constatat que els preus en aquesta primera època eren estables perquè la situació econòmica limitava la demanda d'habitatge i que la nombrosa producció de "protecció" provenia del sector privat, subsidiat per l'Estat. És molt comú, però, que una lectura errònia de la situació dels anys 70-80 modifiqui l'ordre dels factors i relacioni les altes taxes d'habitatges protegits amb l'estabilitat dels preus. Aquesta lectura ha promogut en conseqüència una visió de les polítiques públiques d'habitatge que els atorga l'objectiu de ser estabilitzadores dels preus del mercat lliure, a partir de la generació intensiva d'oferta d'habitatge protegit, a l'hora que garant de l'accés a la propietat de la ciutadania a partir d'aquesta mateixa producció. En coherència amb aquesta visió, el discurs polític amb què s'ha fet front al neguit social per les dificultats d'accés a l'habitatge havia estat, fins ara, la promesa de xifres de producció d'habitatges protegits.

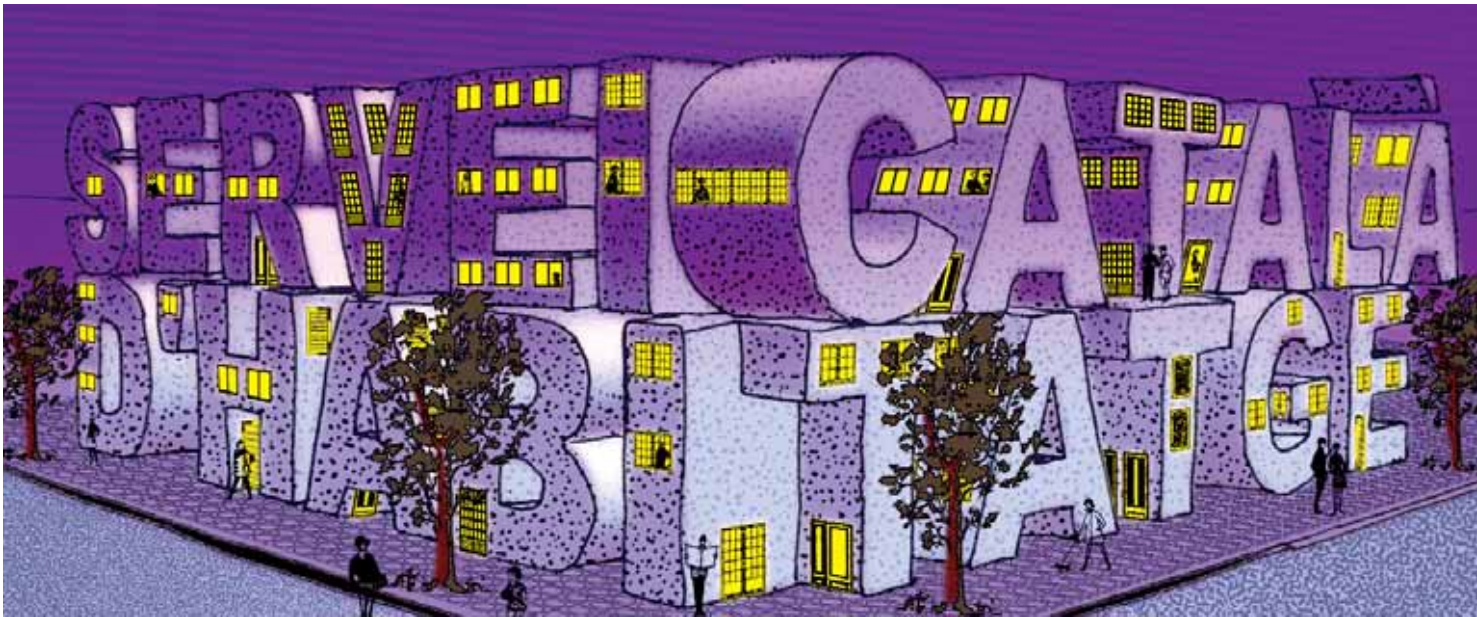
6. Un nou model emergent

Ara bé, en la pràctica de les polítiques públiques tenim pistes que està emergint una nova manera de fer, que va més

² "El juez corrobora que los hijos de Calderón recibieron pisos protegidos", *La Voz de Galicia*, 6/10/2007

³ Exemples recents de discurs productivista apareguts a la premsa: "Rajoy

promete un millón de pisos por menos de 160.000 euros", *El País*, 29/09/2007; "El 'Pocero' tiene en mente "hacer una ciudad de un millón de viviendas", *El País*, 29/09/2007



enllà del que hem vist fins ara. La producció d'habitatge deixa de ser, en aquesta nova visió, el centre del discurs, que és ara ocupat per les persones, per la garantia del dret a l'habitatge, no com a dret a la propietat, sinó com a dret a l'allotjament, al qual des de l'administració cal donar-li resposta en moments vitals concrets, quan el ciutadà no se'n pugui proveir.

Aquesta nova visió proposa canviar el règim de tinença ofertat pels habitatges amb intervenció pública. En un context de fort diferencial de preus entre mercat lliure i protegit, els habitatges construïts en sòl qualificat per a tal fi no poden destinar-se a garantir l'accés a la propietat, que és positiva i s'ha d'estimular per altres vies, sinó el dret a l'habitatge dels ciutadans que ho necessitin, quan ho necessitin. El discurs es desplaça, doncs, de la propietat³ al lloguer, i de la quantitat de pisos produïts a la quantitat de persones beneficiades.⁴

Per altra banda, atès que la producció de nous habitatges no constitueix l'eix central del discurs, proposa estratègies que intervenen a la ciutat consolidada, reciclant sòl i reutilitzant habitatges, i no depenent tant dels nous creixements. Exemples d'aquesta nova manera de fer són el sistema d'habitatges dotacionals, que permet fer en solars d'equipaments als barris ja construïts habitatges de lloguer destinats entre altres coses a afavorir l'emancipació dels joves; les borses públiques de gestió d'habitatges privats, que busca mobilitzar habitatges buits; i les polítiques d'ajut al lloguer.

Aquestes dues visions descrites però, conviuen actualment en el dia a dia i generen confusió a nivell mediàtic i ciutadà. Un exemple d'això és la coneguda polèmica dels pisos de 30m² que va afectar fatalment la credibilitat de l'anterior ministra d'Habitatge. L'opinió pública, que fa molts anys que sent el discurs productivista, encara entén que la producció d'habitatge públic es destina a afavorir l'accés a la propietat. És clar que la ministra parlava d'afavorir l'emancipació dels joves amb pisos de lloguer temporal d'aquestes dimensions, en línia amb la nova visió, però hi va haver un curt circuit de discursos i es va generar la percepció que la ministra volia encabir de per vida tothom en pisos de propietat de 30m².

Mantenir aquesta duplicitat de missatges afecta la credibilitat de la intervenció pública en matèria d'habitatge. Cal fer un pas endavant i deixar d'entendre les polítiques públiques d'habitatge com a polítiques exclusivament de producció.

7. Cap a un model equitatiu i universal: el Sistema Català d'Habitatge

Aquest nou discurs, encara emergent, necessita de l'instrument que el catalitzi i el faci comprensible a la ciutadania. Perquè un discurs basat en el dret de la ciutadania a accedir a un habitatge digne per cobrir les seves necessitats d'allotjament, quan aquestes no estan resoltes, ens porta a parlar, de fet, d'un sistema de protecció, basat en l'oferta de lloguer. Ens porta a parlar d'un Sistema Català d'Habitatge (SCH).

⁴ L'exemple més recent i clar d'aquest canvi el trobem en el darrer projecte impulsat per la ministra Carme Chacón des del ministeri de la

Vivenda: "El Gobierno aprueba la renta de emancipación para jóvenes", *Expansión*, 2/11/2007

El nou discurs ens remet a un Sistema que treballa per millorar un seguit d'indicadors socials, que es publicarien periòdicament com, per exemple, l'índex d'emancipació juvenil.⁵

Un SCH permet fer una política equitativa en el camp de l'habitatge. No hi ha dilució, perquè l'oferta no es centra en l'adquisició d'un bé; no hi ha rigidesa, perquè els contractes de lloguer són temporals; no hi ha privatització, perquè les reserves d'habitatge protegit es destinen a habitatge de lloguer.

Les promocions de lloguer del SCH podrien patir dificultats de viabilitat si s'adrecessin a les persones amb risc d'exclusió social. Però un sistema garant de drets ha de tenir voluntat universal, i ha de ser una oferta adreçada a tots aquells ciutadans que temporalment necessitin disposar d'un habitatge assequible. L'oferta del SCH ha de ser de preus de lloguer "concertats", inferiors al mercat lliure, però que permetin la viabilitat econòmica de cada promoció, a l'hora que els adjudicataris es beneficiïn de les desgravacions i subvencions personals que, per altres vies, atorga l'administració a col·lectius com els joves o a les rendes més baixes (subvencions que d'aquesta manera són recuperades per l'administració).

Això permet que les rendes mínimes acceptades puguin ser successivament ampliades a mesura que l'oferta del SCH es vagi incrementant. Finalment, les rendes màximes permeses podran ser elevades, atès que la major o menor despesa personal s'ajustarà per la via dels ajuts, i no incidirà en la viabilitat de la promoció. Per altra banda, al ser aquest un producte d'ús temporal, que no dóna peu a plusvàlues, es produirà una regulació automàtica del perfil de demandant, ja que les rendes més elevades tendiran de forma natural a la compra de l'habitatge de mercat lliure, i només en circumstàncies concretes (separacions amb sentències econòmicament desfavorables, per exemple) es pot donar el cas de trobar perfils de demandants amb rendes més elevades.

Complementàriament, proposem la generació d'una bossa suficient d'habitatges pensats per a col·lectius amb més risc d'exclusió, reforçant decididament l'actual Xarxa

d'Habitatges d'Inclusió (que gestiona actualment uns 200 habitatges a Barcelona) amb habitatges provinents del mercat lliure però de propietat, o de gestió, pública.

8. Un model sostenible i homogeni

Tres són els aspectes que hem vist que ens reclamen una relectura del marc legislatiu actual: evitar el consum excessiu de sòl, evitar la concentració espacial d'habitatges de protecció i reorientar el règim de tinença de la producció d'habitatges de protecció.

Quant al consum de sòl, la legislació és conscient de la contradicció descrita entre protecció ambiental i nous creixements urbans mitjançant plans parcials. Ha mirat de resoldre-la internalitzant en la gestió urbanística els costos ambientals que genera. Així s'han inclòs nous processos d'auditoria ambiental que han allargat necessàriament els costos i els terminis de creació de nou sòl. Aquests costos afegits (més d'altres, com el de fer arribar els subministres de serveis bàsics als nous creixements) ens fan plantejar si no seria viable canviar la prioritat i generar nou sostre residencial preferentment mitjançant plans de millora urbana. Aquests plans de millora urbana haurien de contemplar increments raonables de les densitats i edificabilitats, per generar més habitatge i ser viables tant a nivell econòmic com ambiental. Considerem necessari en aquest sentit un acord de cooperació interadministrativa que impulsi la

creació de nou habitatge a través de la detecció i transformació d'àmbits urbans amb característiques com la baixa densitat, la baixa qualitat de la construcció, el usos obsolets o les infraestructures soterrables.

Tant per evitar la possible concentració excessiva d'habitatges de protecció, com per assolir el canvi en el règim de tinença, cal treballar amb els

percentatges de reserva i el tipus d'oferta que generen. Recordem que el recent Decret Llei 1/2007 del Govern de Catalunya ha fixat que el mínim de reserva als principals nuclis ha de ser d'un 40% del sostre de nova producció destinat a habitatge: un 20% per a règim general, un 10% per a habitatge concertat i un 10% addicional per al nou "concertat català", de preu intermedi entre el concertat i el lliure.

La Llei d'Urbanisme determina també que la generació

Un SCH permet fer una política equitativa en el camp de l'habitatge. No hi ha dilució, perquè l'oferta no se centra en l'adquisició d'un bé; no hi ha rigidesa, perquè els contractes de lloguer són temporals; no hi ha privatització, perquè les reserves d'habitatge protegit es destinen a habitatge de lloguer

⁵ El percentatge de joves emancipats a finals del 2006 era del 59.50% a Tarragona, del 55.5% a Girona i del 50.30% a Barcelona, essent les dades de Lleida poc fiables per ser tingudes en compte. Dades *Observatorio*

Joven de la Vivienda (OBJOVI), a partir de l'Enquesta de Població Activa, www.cje.org Aquestes darreres dades han estat obtingudes per una extrapolació sol·licitada expressament.

de nou sostre està subjecte a la cessió gratuïta a l'ajuntament de sòl amb un valor equivalent al 10% de l'aprofitament urbanístic de l'operació, que passa així a formar part del patrimoni municipal de sòl i habitatge. La llei també ens diu que aquesta cessió de sòl es pot repartir proporcionalment entre les diferents qualificacions de zona de l'àmbit d'actuació.

Proposem que aquesta cessió es materialitzi, tant com sigui possible, en sòl destinat a habitatge de protecció de règim general. Donats els coeficients de ponderació del sostre lliure i el protegit, això farà probablement que l'ajuntament es faci amb la totalitat d'aquesta reserva, fixada en un 20% del sostre total. Aquest sòl de propietat municipal, distribuït homogèniament per tot l'àmbit d'actuació, es destinaria a diverses promocions d'habitatge de lloguer de mida suficient per ser viables.

Per afavorir la presència homogènia d'habitatge protegit a tot el municipi, proposem un canvi substancial en la destinació de la reserva del 10-20% de sostre per a habitatge concertat. Cal que la legislació fixi el procediment que permeti requalificar-la en habitatge lliure. Aquesta requalificació comporta un increment de l'aprofitament urbanístic del sector, que revertiria íntegrament en el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge.

El patrimoni municipal hauria d'alienar els nous sòls obtinguts a canvi de la requalificació, i destinar els fons a adquirir, o expropiar, sòl a les zones del municipi en què hi hagi menys oferta relativa de lloguer. Aquests solars haurien de ser equipaments, o ser requalificats per ser-ho, estant inclosos per tant en el sistema urbanístic de titularitat pública. Es convertirien en noves promocions d'habitatge dotacional, i la rendibilitat social de l'operació s'incrementaria notablement perquè permet augmentar la dotació d'equipaments del municipi amb l'ús de les plantes baixes.

Tindríem doncs una oferta unificada: tant els habitatges generats pel sistema dotacional, com els de les reserves per habitatge de règim general, com els generats a partir de les transformacions dels habitatges concertats, formen part d'un sol sistema d'oferta de lloguer en sòl de propietat pública, distribuït per tot el municipi.

La participació privada quedaria deslligada per tant de la construcció d'habitatge de compra i dels procediments d'adjudicació i participaria en el nou "mercat" de la construcció de promocions de lloguer i la seva gestió, que seria

objecte de concurs de concessió.

Complementàriament, el treball de les borses de lloguer que ofereixen habitatges de propietaris privats a canvi de garanties públiques enriquiria l'oferta del SCH, així com la seva distribució territorial.

Per altra banda, el SCH disposaria de fons per executar el dret de tempteig i retracte reconegut per la legislació, en tots aquells habitatges de protecció de segona mà que sortissin a la venda.

Tres són els aspectes que ens reclamen una relectura del marc legislatiu actual: evitar el consum excessiu de sòl, evitar la concentració espacial d'habitatges de protecció i reorientar el règim de tinença de la producció d'habitatges de protecció

9. Un sistema transparent

L'oferta del Sistema Català d'Habitatge, que unificaria per tant l'oferta pública de lloguer –tant les promocions noves com les rotacions de les més antigues– i la privada de les borses de lloguer, s'hauria de dotar d'un sistema d'administració que facilités la comunicació nítida amb els ciutadans.

En aquest sentit, seria convenient la integració de les diferents oficines existents fins a la data (oficines locals d'habitatge, borses de lloguer municipals, borses joves de lloguer) en una xarxa unificada i coordinada de relació amb els ciutadans, les Oficines Locals del SCH.

Finalment, caldria d'homogeneïtzar el sistema d'adjudicació, que hauria de ser de gestió pública i transparent, amb elements semblants als mecanismes d'atribució de places del sistema educatiu: diversos operadors (públics i privats) que gestionen l'oferta, però un sistema comú de sol·licitud territorialitzat, anual, obert durant un termini definit, amb barems d'adjudicació segons empadronament i edat.

10. Conclusió

Proposem en definitiva un Sistema Català d'Habitatge, perquè creiem que les polítiques públiques en aquest camp han de deixar de ser polítiques exclusivament de producció, i han de ser equitatives i universals. Han de ser polítiques emmarcades en un discurs ambicions lligat al dret a l'habitatge digne, traduït en assoliments mesurables, d'emancipació i d'integració, útils per a la majoria social del país. Amb estructures de relació amb la ciutadania comprensibles i facilitadores de l'exercici del dret a l'habitatge. I amb una producció que tot fent habitatge faci ciutat. ■