
MESURES PER AL FOMENT DE L'HABITATGE
A LES GRANS CIUTATS

BORJA CARRERAS-MOYSI

Arquitecte. Gerent del Sector d'Urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona

SUMARI

1. Situació

2. Objectius del Pla d'Habitatge 1998-2001 a la comarca del Barcelonès

3. Mesures que es proposen i que correspondrien a l'Administració de l'Estat

3.1. Actuacions protegibles

4. Mesures que es proposen i que correspondrien a l'Administració de la Generalitat de Catalunya

4.1. Actuacions protegibles

ABSTRACTS

L'autor planteja com l'esgotament del sòl edificable i un parc d'habitatges caracteritzat per l'antiguitat fan que les actuacions sobre el parc existent siguin l'única via de la política d'habitatge a la ciutat de Barcelona i la resta de municipis de la comarca del Barcelonès. L'obtenció de sòl mitjançant la reforma de zones urbanes obsoletes, el manteniment i millora del parc existent i l'accés a l'habitatge usat són objectius que han d'ésser tinguts en compte pel Pla d'Habitatge 1998-2001 a la comarca. Així, les polítiques d'obtenció de sòl han d'aconseguir que l'acció de gestió en preparació de sòl comporti una oferta efectiva de sòl per a habitatge de protecció oficial i a preu taxat. L'acció de l'Administració de l'Estat es pot situar aquí a partir de subvencions o flexibilitzant les tipologies d'habitatge a edificar en les actuacions de sòl protegibles. A la Generalitat correspondria obtenir sòl establint mesures de pressió fiscal sobre els solars amb usos no corresponents amb la seva destinació urbanística. A banda de l'obtenció de sòl, la política d'habitatge hauria de potenciar el mercat de lloguer, incorporant-hi habitatges desocupats rehabilitats, i dissenyar mesures per a col·lectius específics, com la població jove o la vella, facilitant l'accés a l'habitatge en uns casos i l'alliberament del parc ocupat en uns altres.

El autor plantea como el agotamiento del suelo edificable y un parque de viviendas caracterizado por la antigüedad hacen que las actuaciones sobre el parque existente sean la única vía de la política de vivienda en la ciudad de Barcelona y el resto de municipios en la comarca del Barcelonès. La obtención de suelo mediante la reforma de zonas urbanas obsoletas, el mantenimiento y la mejora del parque existente y el acceso a la vivienda usada son objetivos que han de ser tenidos en cuenta por el Plan de Vivienda 1998-2001 en la comarca. Así, las políticas de obtención de suelo tienen que conseguir que la acción de gestión en preparación de suelo comporte una oferta efectiva de suelo para vivienda de protección oficial y a precio tasado. La acción de la Administración del Estado se puede situar aquí a partir de subvenciones o flexibilizando las tipologías de vivienda por edificar en las actuaciones de éste protegibles. A la Generalitat le correspondería obtener suelo estableciendo medidas de presión fiscal sobre los solares con usos no correspondientes con su destino urbanístico. Al margen de la obtención de suelo, la política de vivienda tendría que potenciar el mercado de alquiler, incorporando viviendas desocupadas rehabilitadas, y diseñar medidas para colectivos específicos, como la población joven o la vieja, facilitando el acceso a la vivienda en unos casos i el vaciado del parque ocupado en otros.

L'auteur expose comment l'épuisement du sol à bâtir et un parc de logement caractérisé par son ancienneté font que les actions sur le parc existant soient l'unique voie de la politique de logement de la Ville de Barcelona et du reste des municipalités de la comarque du Barcelonès. L'obtention du sol à travers de la réforme des zones urbaines obsolètes, la conservation et amélioration du parc existant et l'accès au logement usé sont des objectifs qui doivent être tenus en compte par le Plan du Logement 1998-2001 dans Barcelona et sa banlieue. Ainsi, les politiques d'obtention de sol doivent obtenir que la gestion en préparation du sol comporte une offre effective du sol pour le logement de protection officielle et à prix taxé. L'action de l'Administration de l'État peut se situer ici à partir des subventions ou en flexibilisant les typologies de logement à bâtir dans les actuaciones du sol à protéger. C'est la Generalitat qui devrait obtenir du sol en établissant des mesures de pression fiscale sur les terrains avec des usages qui ne correspondent pas à leur usage urbanistique. Outre l'obtention du sol, la politique du logement devrait promouvoir le marché de la location en incorporant des logements vides réhabilités et créer des mesures pour les collectifs spécifiques, tel que la population jeune ou vieille, en leur facilitant l'accès au logement dans certains cas et en soulageant le parc occupé dans d'autres cas.

The author points out that, owing to the exhaustion of land available for development and an aging housing stock, the only way forward in housing policy in the City of Barcelona and the other municipalities of the Barcelonès comarca is to implement programs affecting the existing stock. The objectives of the Pla d'Habitatge 1998-2001 (the current housing plan) with respect to this area should be to create sites for new development through the renovation of obsolete urban areas, to maintain and improve the existing stock, and to facilitate the acquisition of second-hand homes. The aim of land use policies should be to ensure that an adequate supply of land suitable for the development of controlled price public housing be generated by growth management on the local level. The role of state intervention in this scenario should take the form of subsidies together with a more flexible approach with respect to the housing types authorised in the context of this kind of public development. The Generalitat should be responsible for obtaining land for development through fiscal measures which penalise properties whose use does not correspond with their planning category. Apart from the question of generating land for development, housing policy should also favour the rental market, incorporating renovated empty housing into this market, and implementing measures directed at specific social groups, such as the elderly and young people, to facilitate access to housing in some cases and to free up the occupied stock in others.

MESURES PER AL FOMENT DE L'HABITATGE A LES GRANS CIUTATS

1. La situació actual

Les dades del Padró Municipal d'Habitants del primer de març de 1996 mostren respecte del Cens de 1991 una acceleració del procés de pèrdua de població de la ciutat de Barcelona (-8,2%) i de la resta de municipis de la comarca (-5,5%). Aquesta pèrdua d'habitants s'ha d'interpretar com un procés de desconcentració intrametropolitana de la població amb importants fluxos migratoris interns en els quals l'habitatge apareix com un dels principals factors de mobilitat.

Les dificultats per incrementar el parc d'habitatges a la ciutat de Barcelona i als restants municipis del Barcelonès, juntament amb la reducció de la dimensió familiar mitjana, són les principals causes de la pèrdua de població.

La manca de mobilitat en el parc existent i els preus més elevats dels habitatges en l'àmbit de Barcelona i del Barcelonès, especialment després de 1987, han creat als joves greus problemes d'accés a l'habitatge i s'han vist obligats a retardar l'emancipació del domicili patern o a accedir a un habitatge als restants municipis de la Regió Metropolitana, on es donen majors taxes de construcció de nous habitatges i a preus més reduïts.

Les necessitats d'habitatge generades per la població resident el 1991, és a dir, sense migracions, s'estimen en 7.500 habitatges anuals fins a l'any 2000 per al conjunt de municipis de la comarca, dels quals aproximadament el 75% correspondrà a la ciutat de Barcelona (5.700 per any). A aquestes xifres s'hi ha d'afegir les necessitats de reposició del parc, estimades, d'acord amb el període 1981-1991, en 5.100 anuals, la qual cosa suposa una xifra total de necessitats de 12.600 habitatges anuals per a l'àmbit de la comarca del Barcelonès en el període 1996-2000. La xifra de necessitats totals per a la ciutat de Barcelona ascendiria a 9.900.

Les xifres de necessitats obtingudes impliquen un creixement del parc d'habitatges impossible d'assolir. El Cens de 1991 demostrà l'escassa variació del parc respecte a 1981, la qual cosa implica que la nova construcció fou pràcticament igual en aquest

període que la xifra de demolicions i canvis d'ús. De fet, en cap any del període 1990-1996 la xifra d'habitatges acabats ha superat la xifra estimada de 5.100 habitatges anuals de reposició necessaris.

L'esgotament del sòl edificable i un parc d'habitatge caracteritzat per l'antiguitat i amb major incidència de la congelació de lloguers, determinen que les actuacions sobre el parc existent constitueixin l'única via de la política d'habitatge a la comarca del Barcelonès. L'obtenció de sòl mitjançant la remodelació de zones urbanes obsoletes, el manteniment i la millora del parc existent i l'accés a l'habitatge usat constitueixen les úniques vies de la política d'habitatge per incidir en les condicions d'allotjament de les famílies residents als municipis del Barcelonès.

Conseqüentment, i deixant al marge les actuacions de reforma en barris de promoció pública i de rehabilitació de patologies estructurals, es considera que el nou Pla d'Habitatge per al quadrienni 1998-2001 ha de preveure, per als municipis de la comarca del Barcelonès, els objectius específics que es detallen a continuació.

2. Objectius del Pla d'Habitatge 1998-2001 a la comarca del Barcelonès

Els objectius del Pla d'Habitatge de 1998-2001 a la comarca del Barcelonès, responen als criteris següents:

- Nova construcció: 5.200 habitatges anuals, nombre necessari per a mantenir el parc existent en les xifres de 1991. El 25% d'aquests habitatges, acollit a actuacions protegibles. L'assoliment d'aquest objectiu exigeix programes de sòl específics.
- Rehabilitació: Increment del nombre d'habitatges i del valor mitjà de l'obra de rehabilitació per habitatge. L'objectiu es xifra en rehabilitar anualment per mitjà d'actuacions protegibles l'1% del parc -8.900 habitatges/any-, que equival a doblar la xifra de 1996. Cal potenciar la reincorporació al mercat dels habitatges desocupats.

- Accés a l'habitatge: Mantenir als nivells de 1995-1996 –3.500 any–, el programa d'adquisició d'habitatges usats a preu taxat, tot mantenint subvencions per a l'accés de joves.
- Atenció a col·lectius específics: Joves i tercera edat, mitjançant la construcció d'apartaments equipats. A més de millorar les condicions d'allotjament, el programa té l'objectiu addicional de facilitar la transició a l'accés a l'habitatge dels joves i alliberar parc ocupat per caps de família d'edat avançada. El programa es quantifica en 650 apartaments equipats per a joves i 650 per a la tercera edat, 500 dels quals a la ciutat de Barcelona per a cada col·lectiu.

La consecució dels objectius del programa anterior exigeix una instrumentació del nou pla que prevegi mesures específiques adaptades a la singularitat de la problemàtica de l'habitatge a la ciutat de Barcelona i als restants municipis de la comarca del Barcelonès.

3. Mesures que es proposen i que correspondrien a l'Administració de l'Estat

3.1. Actuacions protegibles

3.1.1. Obtenció de sòl

Les mesures que es proposen per tal d'obtenir sòl són les següents:

- a) Subvenció addicional a les existents amb caràcter general de 15.000 pessetes per m² de sostre útil a l'Ajuntament o promotor públic per a l'obtenció de sòl, incloses indemnitzacions i trasllats, enderrocs i urbanització o equipaments amb possibles usos residencials transitoris.
- b) Subvenció addicional a les existents amb caràcter general de 15.000 pessetes per m² de sostre útil a aquells promotors que destinin sòl privat a la promoció en venda o lloguer en algun règim protegit.

c) Flexibilitzar en la comarca del Barcelonès les tipologies d'habitatges a edificar en les actuacions de sòl protegibles.

Objectiu. Facilitar que l'acció de gestió en preparació de sòl –ja sigui per promotors públics o privats– comporti una oferta efectiva de sòl per a habitatge de protecció oficial i a preu taxat.

Objectiu quantitatiu. Un total de 1.000 habitatges anuals de 70 m² útils a Barcelona ciutat i 300 a la resta de la comarca. Això suposaria entorn del 25% dels habitatges necessaris perquè el parc ocupat no es redueixi.

Cost. Un total de 1.050 milions de pessetes l'any a Barcelona i 315 milions per a la resta de la comarca.

3.1.2. Habitatge en lloguer

Pel que fa a la promoció de l'habitatge de lloguer es proposa l'adopció de programes de suport per a determinats col·lectius i polítiques de subvencions addicionals.

a) Programes de suport a col·lectius específics: joves i tercera edat.

Objectiu. Facilitar la transició a l'accés a l'habitatge dels joves i alliberar parc ocupat per a caps de família d'edat avançada.

Objectiu quantitatiu. 500 apartaments equipats per a joves en quatre anys i 500 apartaments equipats per a la tercera edat en quatre anys.

Els límits d'accés s'establirien reglamentàriament en funció dels costos de promoció, els preus de mercat i els ingressos de l'usuari. Caldria adaptar la legislació per establir programes d'habitatge reduït i espais comuns i de servei computables com a superfície protegible.

Mesures financeres. Accés a finançament subsidiat amb possibilitat de capitalització dels subsidis d'interès com a subvenció.

b) Subvencions addicionals al promotor d'habitatges de lloguer en règims protegits, amb un parc superior als 100 habitatges a la ciutat de Barcelona, equivalent al 5% anual del valor fiscal de les edificacions, per al seu manteniment i conservació.

c) Subvencions addicionals de fins a un milió de pessetes i préstecs qualificats fins al 70% del valor de les obres per a la millora i el manteniment funcional dels habitatges privats desocupats que s'incorporin al mercat de lloguer limitat per un període mínim de 5 anys.

Objectiu. Incorporar al mercat d'arrendament habitatges desocupats rehabilitats.

Objectiu quantitatiu. 2.000 habitatges en quatre anys a la ciutat de Barcelona.

Cost. Un total de 1.500 milions en subvencions en quatre anys.

3.1.3. Habitatge en venda. Foment de la construcció i accés

Dues són les mesures proposades per al foment de la construcció i accés de l'habitatge en venda.

a) Incrementar els preus màxims de venda dels habitatges protegits de nova construcció a la ciutat de Barcelona en un 5% per m² útil i aplicació de l'IPC en els propers anys, amb la finalitat de reduir el diferencial encara molt elevat amb els preus de mercat.

b) Manteniment del programa d'ajuts a l'adquisició d'habitatges usats a preu taxat, donats els bons resultats en el passat per a l'accés dels joves, fixant reglamentàriament uns estàndards mínims a complir amb la finalitat de forçar-ne la rehabilitació.

3.1.4. Formació de patrimoni

Per afavorir la formació de patrimoni local es proposa declarar no computables en el límit legal del 25% de la càrrega financera de les entitats locals els crèdits destinats a la construcció d'habitatges en règim de lloguer.

4. Mesures que es proposen i que correspondrien a l'Administració de la Generalitat de Catalunya

4.1. Actuacions protegibles

4.1.1. Finançament

Es proposa destinar a cada municipi de la comarca del Barcelonès, en funció de la població resident a cadascun, el percentatge corresponent dels recursos destinats al Pla d'Habitatge, tant els rebuts de l'Administració de l'Estat com els propis de la Generalitat de Catalunya, sense més exclusió que els destinats a la rehabilitació de barris.

4.1.2. Obtenció del sòl

Per a l'obtenció del sòl es proposa que l'Administració autonòmica adopti les següents mesures:

a) Flexibilitzar els requisits urbanístics que estableix el Decret 66/96, del 23 de gener, per a la qualificació d'actuacions protegibles en matèria de sòl per poder incloure-hi el sòl urbà no afectat específicament per un Pla Especial de Reforma Interior, sempre que aquest sigui destinat a la construcció d'habitatges protegits. Amb l'actual legislació, les operacions més freqüents a l'àmbit de la comarca del Barcelonès queden excloses d'aquests concursos, i no tenen així accés al finançament privilegiat.

b) Elaborar una norma de rang suficient que determini el procediment d'urgència, automàticament i amb caràcter genèric, en el sistema d'expropiació quan s'aplica per generar sòl apte per a ser edificat en règim d'habitatge protegible. (Com la Llei de Carreteres preveu a la Xarxa d'Interès General de l'Estat.) La Carta Municipal podria ser un vehicle adequat per a establir aquesta determinació.

c) Establir mesures de pressió fiscal en els solars amb usos que no es corresponen amb la seva destinació urbanística o molt insuficientment edificats amb relació a l'aprofitament urbanístic assignat.

d) Condicionar l'aprovació d'algunes operacions de transformació d'interès privat al compromís de de-

terminats ritmes d'edificació, sancionant l'incompliment amb pèrdues d'edificabilitat.

4.1.3. Habitatges de lloguer

Per tal de promoure l'habitatge de lloguer es proposa que la Generalitat prengui les sis determinacions següents:

a) Complementar les subvencions del Pla d'Habitatge de l'Administració de l'Estat fins al 50% del cost.

- En obres de rehabilitació d'habitatges per destinar-los a lloguer en règim de Protecció Oficial.
- En promocions d'obra nova de lloguer en règim de Protecció Oficial.

b) Subvencions addicionals al promotor d'habitatges de lloguer en règim protegit, amb una quantia equivalent al 5% anual del valor fiscal de les edificacions, per al manteniment i conservació.

c) Bonificació de l'impost de transmissions patrimonials en la compra d'habitatges de mercat secundari destinats a lloguer durant un mínim de cinc anys, amb preus de venda equivalents als règims de protecció.

d) Compatibilitzar els ajuts que es fixin en el Pla d'Habitatge amb la subvenció destinada a la promoció d'habitatges de lloguer per a joves (actualment del 10%) i fer-la extensiva als habitatges de lloguer destinats a la tercera edat.

e) Augmentar la subvenció a què fa referència l'apartat anterior en un 5%, és a dir, fixar-la en el 15%.

f) Subvencions directes temporals als inquilins en la quantitat necessària perquè l'esforç de la renda no representi més del 30% dels seus ingressos, sempre que aquesta no sigui superior als preus establerts per al lloguer d'habitatges protegits (programes per a col·lectius específics: joves, tercera edat, famílies amb pocs recursos...).

4.1.4. Rehabilitació

Finalment, pel que fa a la promoció de la rehabilitació caldria:

a) Equiparar i donar el mateix tracte que als habitatges a la rehabilitació de locals comercials que formen part d'edificis inclosos en Àrees de Rehabilitació Integrada o afectats per patologies estructurals.

b) Establiment de quota anual per a Àrees de Rehabilitació Integrada en el Barcelonès.