



Estratègies i accions municipals per mobilitzar l'estoc residencial privat cap a l'oferta d'habitatges assequibles

Col·lecció **Documents de Treball**

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Documents de Treball** facilita als agents del món local documentació actualitzada per contribuir a millorar la gestió de les polítiques públiques locals.

L'objectiu d'aquesta publicació és fer ressò de les inquietuds dels municipis davant el problema dels estocs residencials i fer un esforç de sistematització i recopilació dels instruments, recursos i experiències per tal de posar a l'abast un ventall d'estratègies i accions per afrontar i abordar aquesta problemàtica.



**Diputació
Barcelona**

Àrea de Territori
i Sostenibilitat

**Gerència de Serveis d'Habitatge,
Urbanisme i Activitats**

Comte d'Urgell, 187, 2n pis
08036 Barcelona

Tel. 934 049 034 · Fax 934 020 653

www.diba.cat/web/hua

**Consulteu altres publicacions al web
de la Llibreria de la Diputació de Barcelona:**

www.diba.cat/llibreria

Estratègies i accions municipals per mobilitzar l'estoc residencial privat cap a l'oferta d'habitatges assequibles

Col·lecció **Documents de Treball**

Sèrie_Territori, 30



**Diputació
Barcelona**

Direcció del treball
Javier Burón Cuadrado
Urbània Gestió Pública i Social, SL

Equip redactor
Javier Burón Cuadrado
Dolors Clavell Nadal
Iker San Román Ayala

Coordinació
Oficina de Promoció i Gestió d'Habitatge
Gerència de Serveis d'Habitatge Urbanisme i Activitats

© de l'edició: Diputació de Barcelona
Octubre, 2015

Producció: Gabinet de Premsa i Comunicació
de la Diputació de Barcelona

Composició: Addenda

ISBN: 978-84-9803-729-6

Dipòsit legal: B 24349-2015

Índex

Presentació	8
Introducció	10
Glossari de termes i abreviatures utilitzats en l'estudi	13
Abreviatures	15
1. Marc normatiu aplicable a les accions municipals de mobilització de l'habitatge desocupat cap a lloguer assequible	16
1.1 Àmbit competencial de l'administració local	16
1.2 Llei del dret a l'habitatge: definició legal del concepte <i>habitatge buit</i>	19
1.3 Decret 75/2014, d'aprovació del Pla per al Dret a l'Habitatge de Catalunya (PDH)	21
1.4 Reial decret 233/2013, d'aprovació del pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, rehabilitació edificatòria i regeneració i renovació urbana 2013-2016. Pla estratègic a Catalunya	22
1.4.1 Pla estratègic de la Generalitat de Catalunya per a l'execució del Pla estatal 2013-2016	27
1.4.2 Conclusió	28
1.5 Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes	29
1.6 Llei 4/2013, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatges	29
1.7 Legislació fiscal	30
1.7.1 Recàrrec de l'impost sobre béns immobles	30
1.7.2 Bonificació i subvenció de l'impost sobre béns immobles	31
1.7.3 Llei 14/2015 de l'impost sobre els habitatges buits	32
1.8 Llei 19/2015, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya	33
1.9 Legislació de protecció de dades personals	33
1.10 Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària	35

2. Estratègies municipals de mobilització d'habitatge desocupat	
cap al lloguer assequible	39
2.1 Detecció de l'estoc d'habitatge desocupat en un municipi	40
2.1.1 Descripció i definició	40
2.1.2 Normativa d'aplicació	42
2.1.3 Debilitats i fortalezes	43
2.1.4 Finançament	46
2.1.5 Experiències	46
2.2 Programes locals de mobilització d'habitatge desocupat	50
2.2.1 Descripció i definició	51
2.2.2 Normativa d'aplicació	52
2.2.3 Debilitats i fortalezes	52
2.2.4 Finançament	54
2.2.5 Experiències	54
2.3 <i>Housing associations</i>	61
2.3.1 Descripció i definició	62
2.3.2 Normativa d'aplicació	62
2.3.3 Debilitats i fortalezes	63
2.3.4 Finançament	65
2.3.5 Experiències	65
2.4 Mesures penalitzadores I: recàrrecs en l'IBI dels habitatges buits	69
2.4.1 Descripció i definició	70
2.4.2 Normativa d'aplicació	70
2.4.3 Debilitats i fortalezes	71
2.4.4 Finançament	71
2.4.5 Experiències	71
2.5 Mesures penalitzadores II: expedients per la utilització anòmla i sancionadors	74
2.5.1 Descripció i definició	74
2.5.2 Normativa d'aplicació	75
2.5.3 Debilitats i fortalezes	76
2.5.4 Finançament	77
2.5.5 Experiències	77
2.6 Convenis municipals amb entitats privades i compra d'habitatge lliure	80
2.6.1 Descripció i definició	80
2.6.2 Normativa d'aplicació	81
2.6.3 Debilitats i fortalezes	82
2.6.4 Finançament	83
2.6.5 Experiències. Convenis d'administracions públiques amb entitats financeres i/o amb la SAREB	84
2.6.6 Experiències. Convenis entre entitats del tercer sector i entitats financeres, sovint amb el suport de les administracions	87
2.6.7 Experiències. Compra municipal d'habitatge	88

3. Opinions aportades per experts i agents contactats	89
Reflexió general sobre les polítiques públiques en matèria d'habitatge	89
Desenvolupament d'instruments jurídics per dinamitzar el mercat de lloguer .	90
Plans i programes supralocals d'habitatge	91
Experts consultats	91
Agents contactats	92
4. Fonts analitzades	93
5. Fitxes	95
5.1 Detecció de l'estoc d'habitatges desocupats en un municipi	96
5.2 Programes locals de mobilització d'habitatge desocupat	100
5.3 Col·laboració amb <i>Housing associations</i>	104
5.4 Mesures penalitzadores i coercitives	108
5.5 Convenis municipals amb entitats privades i compra d'habitatge lliure ..	112
6. Conclusions	116
Altres publicacions sobre territori	120

Presentació

La Diputació de Barcelona té una llarga trajectòria de donar suport a les polítiques d'habitatge dels municipis de la demarcació de Barcelona, i també d'assumir el compromís de facilitar l'accés de la ciutadania a un habitatge digne i adequat. Actualment, mitjançant la Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats (GSHUA), continua presentant assistència i cooperació tècnica, jurídica i econòmica, i vetllant per proporcionar als municipis una àmplia cartera de recursos que permeti oferir a la ciutadania un servei de qualitat adequat a les necessitats de cada moment. Aquest recorregut ha estat marcat per la voluntat d'adaptació contínua a les noves necessitats municipals, en consonància amb la incessant transformació de les necessitats de la societat civil. Això comporta que, al llarg d'aquests anys, la Diputació de Barcelona s'hagi mantingut atenta a l'aparició de nous instruments legals, a la recerca de noves experiències així com en un procés continu de reflexió.

En els darrers anys, d'ençà de l'esclat de la crisi econòmica, amb gran repercussió en el sector de l'habitatge, s'ha produït un canvi en les problemàtiques, prioritats i orientacions de les polítiques d'habitatge. S'ha manifestat amb especial cruesa la problemàtica de l'ingent estoc d'habitatge residencial desocupat i alhora la puixant dificultat d'accés a l'habitatge dels sectors més desfavorits de la ciutadania: l'emergència habitacional. Els municipis de la demarcació de Barcelona, així com els de la resta de Catalunya, disposen d'un gran estoc d'habitatge desocupat que no compleix amb la seva funció social. Això s'ha fet palès en les seves sol·licituds, que reclamen suport per abordar aquesta disfunció.

De forma paral·lela, en el camp legislatiu, s'ha produït l'aparició de diferents disposicions normatives que regulen i posen a l'abast nous instruments. La Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, va introduir de forma capdavantera, entre d'altres, el concepte d'habitatge desocupat i buit, va definir la funció social de la propietat i la utilització anòmla dels habitatges i va dissenyar un conjunt de mesures i actuacions per evitar la desocupació dels habitatges. Hem estat testimonis de diverses experiències locals de gran repercussió a Catalunya per fer front a la problemàtica. També a l'Estat i a escala internacional s'ha treballat per combatre el fenomen de la desocupació i els estocs d'habitatges.

En aquest procés de reflexió, també s'ha volgut escoltar i tenir en compte l'opinió d'experts i dels principals agents i interlocutors del món de l'habitatge de diferents àmbits

territorials. Per contrastar les primeres reflexions, es va organitzar una sessió de treball monogràfica a la qual es va convidar diferents interlocutors del món local, empresarial, d'habitatge i de la societat civil, prou representativa de la diversitat dels nostres municipis. D'altra banda, hi ha diferents estudis realitzats des de diferents àmbits professionals, però amb un contingut eminentment teòric o que, tot i que tracten de forma pràctica algun aspecte, ho fan de forma puntual i aïllada.

Aquest treball vol fer ressò de les inquietuds dels municipis davant el problema dels estocs residencials i vol fer un esforç de sistematització i recopilació dels instruments, recursos i experiències per tal de posar al vostre abast un ventall d'estratègies i accions per afrontar i abordar dita problemàtica, que esperem que us sigui d'interès i utilitat.

Josep Ramon Mut i Bosque
Diputat delegat d'Urbanisme i Habitatge

Introducció

Amb independència de les fonts consultades, ningú no dubta que actualment s'estan produint dos fenòmens simultanis difícils d'explicar sota la mirada dels nostres socis comunitaris.

D'una banda, tant Catalunya com la resta de l'Estat disposen d'un estoc d'habitatge desocupat d'una dimensió i una caracterització que avui no tenen cap referent comparatiu a la Unió Europea (UE). Es tracta d'un estoc nombrós tant en termes absoluts com relatius que inclou habitatge usat, fonamentalment de particulars, i també habitatge nou, principalment de persones jurídiques, en particular, bancs i fons d'inversió. En la majoria dels casos, ambdues tipologies es concentren a les corones metropolitanes, on des de fa prop de quinze anys hi ha una necessitat acreditada d'habitatge assequible, la qual és avui dia molt més aguda i apressant.

De l'altra, el conjunt de l'Estat espanyol, i Catalunya de forma especialment severa, estan patint una crisi d'habitatge que es tradueix en centenars de milers de famílies desnonades des de l'inici del rescat bancari vinculat a les polítiques d'austeritat, les quals han estat especialment dures amb les classes populars. Aquestes classes s'han mostrat molt fràgils davant la combinació d'atur, retirada d'ajuts públics i legislació hipotecària desequilibrada; aquest últim aspecte ha estat acreditat expressament pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea en nombroses sentències recents.

La major part dels nostres socis europeus consideren que, en la conjunció dels verbs *disposar* (d'un ampli parc d'habitatge desocupat) i *patir* (una crisi d'allotjament), hi ha la descripció del problema –fa uns anys es parlava de sobreproducció i sobreendeutament i avui, de tutela defectuosa del dret constitucional a l'habitatge–, però també hi ha una part de la solució, que consistiria a mobilitzar part del parc d'habitatge desocupat, en bona mesura nacionalitzat del FROB, la SAREB i altres mecanismes, cap al lloguer assequible. Aquest parc mobilitzat l'haurien de poder gestionar les autoritats locals de forma directa o a través de les seves societats públiques, mitjançant esquemes de col·laboració pública i privada (amb les entitats financeres i les seves empreses especialitzades en matèria immobiliària) o de col·laboració pública i social (entitats privades, professionals i sense ànim de lucre que convenen amb les administracions públiques programes d'allotjament assequible, els *Housing First*, els quals impliquen també l'acompanyament social i esforços d'inserció laboral, *Housing First, but not only*.

La relació entre habitatge i necessitat social no és tan fàcil de tirar endavant per un seguit de motius de caràcter macro, tant polítics com econòmics:

- 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*¹ 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. Serveixi d'exemple el fet que en els pressupostos de l'any 2015 la despesa pública en polítiques actives d'habitatge ha caigut entorn del 0,07% del PIB espanyol (quan la referència europea que caldria imitar se situa a la banda entre l'1,5% i el 2,5%). A més, hi ha riscos seriosos que bona part d'aquesta despesa testimonial en habitatge ni tan sols s'executi, ja que els convenis entre el Ministeri de Foment i les comunitats autònomes s'estan signant amb molt retard i no estan desplegant pràcticament cap efecte. També la major part de les comunitats autònomes s'han desfet de les polítiques públiques d'habitatge. I les més voluntarioses centren els esforços a no tancar empreses públiques i acomiadar-ne els treballadors, fan de mediadores entre les famílies amb risc de desnonament i la banca creditora i, en alguns casos, pacten amb entitats financeres uns parcs de lloguer social mínims sobre la base d'habitatges desocupats de titularitat bancària.

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

1. El *core capital* està constituït pels fons que l'entitat financera pot disposar lliurement per tal de fer front als riscos que hagi assumit.

matèria d'habitatge com el que hi ha en aquests moments a Catalunya i a la resta de l'Estat. Una altra cosa és que les reivindicacions d'aquests grups ciutadans (bàsicament una moratòria en els desnonaments, una segona oportunitat per a les famílies endeutades mitjançant mecanismes com ara la dació en pagament combinada amb el lloguer assequible i la creació d'un parc públic de lloguer) es puguin dur a terme a curt termini o siguin convenientes a mitjà i llarg termini. Ara bé, és evident que la societat civil catalana i l'espanyola, que mai abans no havia estat gaire activa en aquesta matèria, es troben ara mateix a l'avantguarda de la UE.

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. Atesa la situació, podria semblar que els alcaldes, els regidors, els tècnics i els treballadors públics locals haurien d'abstenir-se discretament d'actuar, al·legant que altres administracions no ho fan. Tanmateix, la realitat és que el major grau de creativitat i de compromís per resoldre la crisi d'allotjament utilitzant l'estoc d'habitatge desocupat s'està produint precisament en l'àmbit local. I, més enllà de les dificultats competencials, econòmiques i organitzatives, Catalunya està essent una terra d'una fecunda experimentació.

Aquesta guia parteix d'aquest treball local ja en marxa i es proposa sistematitzar i valorar de manera crítica les estratègies que fins avui els ajuntaments catalans han desenvolupat en aquesta matèria, sense perdre de vista algunes experiències de referència a la resta de l'Estat espanyol i també a altres estats de la UE.

Es pretén que l'enfocament sigui eminentment pràctic, de manera que els polítics, els tècnics i els treballadors públics locals puguin conèixer els requisits, les dificultats i els possibles efectes dels mecanismes assajats fins avui pel municipalisme en matèria d'estoc d'habitatge i de crisi d'allotjament.

La guia vol ser un instrument que ajudi les autoritats locals a prendre decisions en una matèria contingent en el temps i en l'espai, però en la qual es poden tenir algunes certes, com a mínim parcials, que ajudin a l'activitat de regulació, d'intervenció administrativa, de foment i de servei públic que poden desenvolupar els nostres ajuntaments.

Glossari de termes i abreviatures utilitzats en l'estudi

Tot i que gairebé la majoria dels termes que s'utilitzen en aquest estudi tenen un significat tècnic precís, ben conegut pels responsables municipals receptors del treball, s'ha considerat oportú incloure algunes precisions sobre el sentit en què s'usen quan ens referim a la mobilització de l'estoc d'habitatge desocupat cap al lloguer assequible.

- **Cohousing:**

Experiències d'habitatge organitzades de forma col·laborativa que parteixen d'un disseny d'espais que afavoreix la vida comunitària i una gestió participativa i democràtica de les decisions.

- **Cooperativa de lloguer:**

Iniciatives de promoció d'habitatges en règim cooperatiu, que són cedits en ús als cooperativistes amb criteris allunyats de la inversió econòmica. En cas que incloguin una organització comunitària en el disseny dels habitatges i en la convivència posteriors, poden ser alhora iniciatives de *cohousing*.

- **Funció social de la propietat:**

Per contraposició a la concepció absoluta de la propietat privada al segle XIX, l'estat social de dret considera que el dret a la propietat privada ha d'estar limitat per la seva funció social. Així queda configurat en l'article 33.2 de la Constitució, que remet a les lleis per a la delimitació del dret. En el cas de l'habitatge, l'article 5 LDH determina els supòsits en què es produeix un incompliment de la funció social de la propietat de l'habitatge.

- **Habitatge buit:**

Concepte que seria sinònim d'*habitatge desocupat* en el llenguatge col·loquial. En aplicació de la Llei del dret a l'habitatge (LDH), l'habitatge buit és un habitatge desocupat permanentment (més de dos anys) i sense causa justificada. Aquesta circumstància es qualifica com a ús anòmal de l'habitatge i dona lloc a adoptar mesures coercitives i penalitzadores.

- **Habitatge desocupat:**

Habitatge que no és objecte d'una ocupació efectiva. Es tracta d'una situació de fet que justifica la posada en marxa d'accions de mobilització i de mesures de foment per aconseguir la seva ocupació efectiva.

- **Housing Association:**

Organitzacions de caràcter privat sense ànim de lucre especialitzades en la promoció i la gestió d'habitatges socials. El seu objectiu és actuar amb criteris allunyats de l'enriquiment i basats en l'afavoriment de la inserció laboral i social. Són nombroses en països europeus, però sense tradició a Catalunya i Espanya.

- **Housing First:**

Tipus d'intervenció amb els col·lectius desfavorits que consisteix a resoldre la necessitat de sostre abans que qualsevol altra i, a partir d'aquesta primera atenció, donar suport a la persona de forma integral.

- **Incentius fiscals:**

Mesures indirectament penalitzadores consistents a utilitzar la política fiscal per gravar de forma diferenciada els habitatges ocupats i els desocupats, amb la qual cosa s'aconsegueix estimular-ne l'ocupació efectiva. A casa nostra, hi ha la tributació diferenciada dels habitatges desocupats a efectes d'IBI.

- **Lloguer assequible:**

Concepte genèric referit al preu del lloguer per sota del mercat, assolible per a persones i famílies fins a la classe mitjana.

- **Lloguer social:**

Lloguer d'habitatge destinat a polítiques socials en els termes de la definició de l'article 74 LDH.

- **Mesures coercitives:**

Accions administratives dirigides al compliment d'una obligació legal. Tenen un caire obligatori i, per tant, signifiquen un plus d'intervenció respecte a les meres mesures de foment; tanmateix, no tenen caràcter penalitzador-sancionador.

- **Mesures de foment:**

Accions administratives dirigides a estimular una conducta determinada als particulars, en el nostre cas l'ocupació efectiva dels habitatges. La seva vocació és la de prevenir situacions anòmales, en contraposició a les mesures coercitives i penalitzadores.

- **Mesures penalitzadores:**

Accions administratives dirigides a castigar els particulars que adoptin una conducta contrària a la voluntat expressada en la legislació. Poden ser de caràcter fiscal o sancionadores. Es diferencien de les mesures de foment i de les coercitives.

- **Mobilització:**

Acció de detecció, de comprovació i d'inspecció dirigida a localitzar els habitatges desocupats i buits per tal d'aplicar les mesures de foment, coercitives i penalitzadores que la legislació preveu.

- **Sancions:**

Accions administratives dirigides a castigar els particulars que cometin una infracció tipificada com a tal en la legislació. Es diferencien de les mesures de foment i de les coercitives.

- **Tercer sector:**

Conjunt d'entitats o organitzacions sense ànim de lucre que assumeixen la prestació de serveis i activitats per a la ciutadania de forma convinguda o subvencionada per part de l'Administració o del sector públic.

Abreviatures

APCE	Associació de Promotors i Constructors d'Edificis de Barcelona i Província
CCAA	Comunitats Autònomes
CECODHAS	Comitè Europeu de Coordinació de l'Hàbitat Social
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya
IBI	Impost sobre béns immobles
LDH	Llei del dret a l'habitatge
LMRLC	Llei municipal i de règim local de Catalunya
LOPD	Llei orgànica de protecció de dades de caràcter personal
LRBRL	Llei reguladora de les bases de règim local
LRSAL	Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local
PDH	Pla per al dret a l'habitatge
SAREB	Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea
UE	Unió Europea

1. Marc normatiu aplicable a les accions municipals de mobilització de l'habitatge desocupat cap a lloguer assequible

1.1 Àmbit competencial de l'administració local

El vigent Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), en l'article 84, reconeix competències pròpies als governs locals, com ara:

- «a) L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.*
- b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.*
- j) La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible.*
- m) La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants.»*

Altrament, la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), en l'article 25.2.a) i segons la redacció aprovada per la reforma que ha suposat la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), atribueix als municipis competència en matèria de planejament, gestió, execució i disciplina urbanística, així com en la promoció i la gestió de l'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat, i la conservació i rehabilitació de l'edificació.²

I, en el Text refós de la Llei municipal i de règim local (LMRLC) aprovat per Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, l'article 66.3.d) reconeix competència als municipis en matèria de:

- «d) L'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques; la promoció i la gestió d'habitatges; els parcs i els jardins, la pavimentació de vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals.»*

Cal dir que la reforma de la LRSAL ha suprimit l'article 28 LRBRL, que atribuïa als municipis la competència per dur a terme activitats complementàries a les d'altres administracions en matèria d'habitatge i que ha subordinat la prestació dels serveis de competència municipal al compliment de previsions i estàndards de caràcter econòmic

2. Respecte a la redacció anterior, la LRSAL ha modificat l'article 25 afegint-hi la competència sobre conservació i rehabilitació d'habitatges. On abans es referia a la «promoció i gestió d'habitatges» avui diu «promoció i gestió de l'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat».

que, si s'incompleixen, poden provocar la pèrdua de la competència. Així, segons la nova redacció de l'article 36, si la Diputació detecta que el cost dels serveis prestats pel municipi és superior als que ella mateixa coordina o presta, aquests serveis seran assumits des de l'Administració supramunicipal.

La disparitat de criteris que genera l'aplicació de les previsions de l'Estatut quan es pretén combinar amb l'esquema de la nova LRSAL ha motivat la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, tant per part del Govern de la Generalitat de Catalunya (recurs núm. 2006/2014) com del Parlament (recurs núm. 1996/2014). El recurs es troba pendent de resolució i, mentrestant, es produeix una situació incerta però que s'està resolent mitjançant l'aplicació d'aquests criteris interpretatius:

- En la mesura que la LRSAL incorpora una llista de matèries mínimes que cal desenvolupar mitjançant la legislació estatal o autonòmica però no determina un model tancat de competències municipals pròpies, cal entendre que a Catalunya les competències pròpies dels municipis en matèria d'habitatge i urbanisme no s'han vist alterades.
- La LRSAL no té efectes retroactius en el cas de competències pròpies que els municipis exerceixin amb anterioritat a la seva entrada en vigor. Els seus efectes són aplicables a futures atribucions de competències pròpies o en el cas que s'adaptin en el futur convenis actuals de delegació de competències i de cooperació.
- L'aplicació de la LRSAL no és uniforme a tots els municipis, sinó que varia en funció de la seva situació econòmica i financera. Així, els ajuntaments amb autonomia local plena o efectiva mantenen la seva capacitat d'autoorganització i l'exercici ple de competències. Només en cas que incompleixin totalment o parcialment els objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, el termini mitjà de pagament de proveïdors i el fet de tenir vigent un pla d'ajust, se'ls pot vigilar o intervenir l'autonomia.

Si ens remetem a la legislació sectorial, l'article 8 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (LDH) estableix les competències locals en matèria d'habitatge i determina que aquestes competències s'han d'exercir d'acord amb el que dictin la legislació urbanística de règim local i la mateixa Llei del dret a l'habitatge. En concret:

«Article 8. Competències locals

1. Els ens locals, sota el principi d'autonomia per a la gestió de llurs interessos, exerceixen les competències d'habitatge d'acord amb el que estableixen la legislació de règim local, la legislació urbanística i aquesta llei, sens perjudici de la capacitat de subscriure convenis i concertar actuacions amb altres administracions i agents d'iniciativa social i privada que actuen sobre el mercat d'habitatge protegit i lliure.

2. A més de les competències de promoció i gestió que els reconeix la legislació de règim local, els ens locals poden concertar polítiques pròpies d'habitatge amb l'Administració de la Generalitat, en el marc dels instruments locals i supralocals de planificació que estableixen aquesta llei i la legislació urbanística, i poden demanar la creació de consorcis o oficines locals d'habitatge per a la gestió conjunta de funcions i serveis vinculats a l'habitatge.

3. Els ens locals que, per llur dimensió o per manca de recursos, no puguin exercir plenament les competències en matèria d'habitatge poden sol·licitar a les administracions d'àmbit territorial superior la prestació d'assistència tècnica, financera i jurídica.

4. Els ens locals la dimensió dels quals els dificulti l'exercici eficient de les competències que aquesta llei els atribueix sobre el control de la qualitat del parc immobiliari, sobre la igualtat en l'accés i l'ocupació dels habitatges i sobre les activitats de control i sanció poden encarregar a un altre ens local o al departament competent en matèria d'habitatge que faci les gestions vinculades a aquestes competències, d'acord amb el que estableix l'article 15 de la Llei de l'Estat 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.»

Les competències es troben desplegades en part pel vigent Decret 75/2014, que aprova el Pla per al dret a l'habitatge, i en concret els seus articles del 60 a 65 (col·laboració entre l'Agència de l'Habitatge i els ens locals per aproximar gestions i serveis d'habitatge a la ciutadania), dedicats a les oficines locals d'habitatge, les borses de mediació per al lloguer social i les diferents modalitats de convenis vigents en aquests àmbits (col·laboració en la informació ciutadana i encàrrec de gestions, i en el programa de mediació per al lloguer social).

D'altra banda, en l'article 130.1 LDH es determinen les competències municipals en el procediment sancionador establert en la mateixa llei, amb remissió a la legislació específica:

«Article 130. Administracions competents

1. Corresponen, en l'àmbit de les respectives competències, a l'Administració de la Generalitat, per mitjà dels departaments competents en matèria d'habitatge i de consum, i als ens locals les atribucions per a iniciar, tramitar i imposar amb caràcter general les sancions administratives establertes per aquesta llei. En el cas de l'Administració de la Generalitat, els òrgans o unitats administratius competents per a iniciar, instruir i imposar les sancions han d'ésser determinats per ordre dels consellers dels departaments competents. En el cas dels ens locals s'ha de complir el que en disposa la legislació específica.»

I en l'article 131 LDH es fixen els òrgans sancionadors tenint en compte l'import de les sancions. Entre aquests òrgans hi ha l'Administració municipal, a la qual s'atribueix també la possibilitat d'imposar les multes coercitives no sancionadores previstes en l'article 131.1:

«Article 131. Òrgans competents

1. Els òrgans competents per a imposar sancions són:

a) El Govern, si la multa proposada supera els 500.000 euros.

b) El conseller o consellera competent en aquesta matèria, i els municipis amb més de 100.000 habitants, si la multa supera els 250.000 euros i no supera els 500.000 euros, i per a acordar l'expropiació, el desnonament o la pèrdua del dret d'ús.

c) El director o directora general competent en aquesta matèria, i els municipis de més de 5.000 habitants, si la multa supera els 25.000 euros i no supera els 250.000 euros.

d) El cap o la cap del servei competent en aquesta matèria, i els municipis de fins a 5.000 habitants, si es tracta de multes d'un import no superior a 25.000 euros.

2. L'òrgan municipal competent per a imposar les sancions ha d'ésser el que determini la legislació de règim local. Els expedients sancionadors tramitats pels ens locals la resolució dels quals, per raó de la quantia de la sanció, correspongui a un òrgan de la Generalitat han d'ésser tramesos a aquest un cop instruïts, amb la proposta de la sanció de què es tracti. La resolució que finalment es dicti pot acceptar íntegrament els termes de la proposta o bé apartar-se'n amb l'audiència prèvia, en aquest últim cas, de l'ajuntament afectat.»

En definitiva, els municipis tenen eines suficients per detectar i declarar la situació de desocupació dels habitatges del seu municipi i per dur a terme les accions de preven-

ció, de foment i de penalització relacionades amb l'estat i l'ocupació del parc d'habitatges. Tot això sens perjudici de la transcendència que la nova redacció dels preceptes de la LRBRL ha suposat per a la LRSAL i dels seus efectes essencialment sobre el control econòmic de les administracions locals, com tampoc del resultat dels recursos d'inconstitucionalitat establerts contra la LRSAL, pendents de resolució actualment.

1.2 Llei del dret a l'habitatge: definició legal del concepte *habitatge buit*

La Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge –modificada per la Llei 9/2011 (en endavant, LDH)–, incorpora una definició específica d'*habitatge buit* en el seu article núm. 3:

«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.»

Per tant, no s'ha de considerar qualsevol habitatge desocupat com a habitatge buit als efectes de la Llei, sinó només aquell habitatge que es mantingui en aquesta situació més de dos anys i sense causa justificada. Les causes fixades en l'article 3.d) de la LDH són una referència que el legislador ja preveu, sense perjudici que en el desenvolupament de la Llei es poguessin admetre altres supòsits, ja que el precepte no té caràcter limitador. En tot cas, mentre aquest desenvolupament no es produeixi, es consideraran circumstàncies que exceptuen l'aplicació de les previsions legals sobre habitatge buit les esmentades en l'article 3.d) LDH.³

En aplicació de la legislació d'habitatge, entenem que pot ser útil establir una diferència conceptual entre les situacions «d'habitatge desocupat» (menys de dos anys), en les quals es justifica l'adopció de mesures de foment per tal de posar fi a aquesta desocupació, i les situacions «d'habitatge buit» (està desocupat més de dos anys i sense causa justificada), que tindrien un plus de gravetat per al legislador, que ha previst la seva persecució i penalització.

En l'article 41 de la LDH s'indica que la desocupació permanent que significa tenir un habitatge buit constitueix una «utilització anòmla» i que, per tant, un cop detectada, cal adoptar una actitud activa per posar fi a aquesta anomalia. El precepte estableix diversos criteris per orientar la detecció i la comprovació de l'existència d'aquests habitatges.

A més, amb caràcter general el legislador no desitja que els habitatges arribin a estar desocupats anòmalament i, per aquest motiu, regula les mesures de foment que han d'impedir aquesta situació. Així, l'article 42, en els seus apartats del 2 al 5, determina

3. Cal observar que la LDH no preveu que l'existència d'un procés d'execució hipotecària sigui causa justificada per mantenir un habitatge buit.

que les administracions han d'actuar per evitar que hi hagi habitatges permanentment desocupats (tant si han transcorregut dos anys des de la desocupació com si no), com a mínim, amb accions com les següents:

- Vetllar per evitar la desocupació permanent i aprovar programes d'inspecció.
- Donar garanties del cobrament de les rendes i de la reparació dels desperfectes.
- Impulsar la rehabilitació d'habitatges en mal estat: subvencions, subrogació i suport a la masoveria urbana.
- Gestionar públicament els habitatges cedits.

A banda de les mesures de foment, la LDH articula mesures de penalització quan ja es produeix la utilització anòmla d'un habitatge perquè han transcorregut més de dos anys i no hi ha cap causa que justifiqui que estigui desocupat. En concret, un cop ha desaparegut el lloguer forçós dels habitatges buits establert en el text original de la Llei 18/2007, modificat per la Llei 9/2011, la penalització se centra en el títol sancionador de la Llei, sense perjudici de la possibilitat d'adoptar mesures coercitives que veurem més endavant. Així, l'article 123.1.h) preveu com a infracció molt greu en matèria de qualitat del parc immobiliari:

«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.»

La previsió anterior significa que l'acció sancionadora és possible, però que requereix que l'Administració hagi ofert prèviament a la propietat de l'habitatge les mesures de foment abans esmentades i que aquestes mesures s'hagin refusat de forma expressa o tàcita.

La confirmació del fet que l'anomalia és objecte de persecució i de penalització per part de l'Administració pública s'observa també en la previsió de l'article 5.2.b) LDH, en el sentit que el manteniment d'un habitatge buit és un incompliment de la funció social de la propietat i, en conseqüència, es converteix en un bé expropiable. Tanmateix, aquesta previsió, després de les modificacions contingudes en la Llei 9/2011 respecte al text original, impossibilita en la pràctica l'ús de la institució expropiatòria, per manca de definició. Així, doncs, hi ha un buit legal pel que fa a la reacció que ha de merèixer l'incompliment de la funció social de la propietat quan es tracta de l'existència d'un habitatge buit.

D'altra banda, la configuració legal descrita breument ha donat lloc a considerar que l'ocupació efectiva de l'habitatge és una obligació legal de tot propietari i que, per tant, més enllà de les mesures de foment i de penalització, s'ha de poder dictar una ordre d'execució per al compliment de l'obligació i la consegüent finalització de l'ús anòml de l'habitatge. I que, davant d'un incompliment eventual d'aquesta ordre d'execució, l'Administració està habilitada per posar en marxa les mesures coercitives previstes en la LDH (article 113). Així ho ha interpretat, per exemple, l'Ajuntament de Terrassa, un municipi amb un nombre molt elevat d'habitatges buits que es va decidir a actuar utilitzant els mecanismes que la LDH proporciona.

Entenem encertada la interpretació anterior, ja que resulta coherent amb l'esquema creat pel legislador i permet una acció menys desfavorable als particulars que l'acció

sancionadora. Així, una eventual agilitat i efectivitat en l'exigència d'ocupació dels habitatges per la via de les ordres d'execució i mesures coercitives –el seu caràcter no és sancionador– pot ser una alternativa adequada i menys costosa que la penalització que suposa recórrer a la capacitat sancionadora.

Com a resum, podem concloure que la LDH defineix el concepte *habitatge buit* (desocupació permanent i injustificada durant més de dos anys) i el considera una situació anòmla que cal evitar i combatre, mitjançant l'adopció de les corresponents mesures de foment (possibles també amb caràcter previ a l'ús anòmla, com a forma de prevenir-la) i també coercitives i de penalització.

Finalment, és cert que la modificació de la LDH 18/2007, que es va fer a través de la Llei 9/2011, ha generat un conjunt de dubtes interpretatius que mereixerien una actuació aclaridora per part de l'Administració de la Generalitat competent en la matèria. Tanmateix, atès que aquest aclariment no s'ha produït fins ara, es considera convenient que els ajuntaments posin en marxa la seva capacitat d'actuació sense que hagin d'esperar nous canvis normatius. A aquests efectes, caldrà tenir en compte que l'article 4 LDH estableix que el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials es configura com un servei d'interès general, i que dins el concepte d'habitatges destinats a polítiques socials s'inclouen totes les diverses modalitats de protecció definides en la llei o pels plans i els programes d'habitatge (article 74 LDH).

1.3 Decret 75/2014, d'aprovació del Pla per al Dret a l'Habitatge de Catalunya (PDH)

L'entrada al mercat de lloguer dels habitatges desocupats es configura com una part de l'eix social d'actuació, un dels eixos que vertebraren el Pla per al dret a l'habitatge. Així, l'article 9 del Decret estableix amb contundència que els programes socials d'habitatge tenen com a finalitat, entre d'altres, estimular les persones físiques o jurídiques propietàries d'habitatges buits perquè els posin al mercat de lloguer, preferentment adreçat a persones amb necessitats especials d'habitatge.

El PDH prioritza els programes socials d'habitatge en front dels programes tradicionals de foment de la rehabilitació i d'habitatges amb protecció oficial.

En coherència amb l'exposat anteriorment, es regula la mediació per al lloguer social (articles del 15 al 21), que desenvolupa l'oferta de llogaters als propietaris d'habitatges desocupats, així com el programa de cessió d'habitatges. Les borses de mediació per al lloguer social són serveis que es presten des de les administracions locals (article 60.2) i mitjançant les oficines locals d'habitatge en aquells municipis que tinguin conveni.

I en l'article 26.2.e), preveu que, en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana, es puguin impulsar projectes i actuacions amb la finalitat d'evitar situacions d'ús anòmla de l'habitatge, com ara infrahabitatge, barraquisme, sobreocupació, habitatges buits, ocupacions il·legals o assetjament immobiliari.

En paral·lel, hi ha una previsió d'ajuts específics per fomentar la rehabilitació (article 29), entre els quals poden existir convocatòries per ajudar els propietaris a rehabilitar els seus habitatges per poder-los destinar a lloguer posteriorment.

Com a novetats destacables, inexistents en anteriors plans per al dret a l'habitatge, podem assenyalar:

- S'hi inclou un annex específic amb la relació de municipis que es consideren «àrees de demanda residencial forta i acreditada», que s'ha d'utilitzar mentre no s'aprovi el Pla territorial sectorial d'habitatge. Segons el PDH, en aquests 72 municipis (dels 947 que hi ha a Catalunya):
 - Els habitatges amb protecció oficial de règim general seran per a persones amb ingressos familiars ponderats que no superin cinc vegades l'IRSC (art. 43.1.a).
 - Els habitatges no es podran ampliar fins a 120 metres quadrats de superfície (art. 44.1.a).
 - Els terminis de qualificació dels habitatges amb protecció oficial no es poden reduir a la meitat (art. 47.1).
 - No es pot suspendre temporalment l'obligació de destinar l'habitatge a residència habitual i permanent i el compliment dels requisits d'accés als habitatges amb protecció oficial (D.Ad.6a amb relació a D.Ad.23a LDH).
- S'habilita els professionals inscrits en el Registre d'Agents Immobiliaris de Catalunya per subministrar habitatges de propietat privada a la Xarxa de mediació i rebre una subvenció per cada habitatge ofert i acceptat. Els beneficiaris se seleccionaran en convocatòria pública mitjançant concurrència competitiva. D'aquesta manera, es pretén incrementar el nombre d'habitatges destinats a lloguer social.
- En l'article 15, s'utilitza l'expressió *fons d'habitatges destinats a lloguer* per referir-se al conjunt d'habitatges que s'obtenen per les dues vies de mediació per al lloguer social: en primer lloc, l'oferta de llogaters als propietaris i, en segon lloc, el programa de cessió d'habitatges a l'Administració, que és qui lloga al destinatari final.
- Es fa previsió del sistema de tinences intermèdies per a l'accés a l'habitatge amb protecció oficial, que inclou la propietat compartida, el dret de superfície i altres de caràcter temporal, i la cessió d'ús (art. 54).

1.4 Reial decret 233/2013, d'aprovació del pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, rehabilitació edificatòria i regeneració i renovació urbana 2013-2016. Pla estratègic a Catalunya

Segons s'estructura la descripció de les prioritats del Ministeri de Foment, en matèria d'habitatge⁴ l'impuls a la rehabilitació i el foment del lloguer constitueixen la màxima prioritat, perquè es facilita a la ciutadania l'accés a un habitatge digne i adequat reorientant i ajustant els ajuts en matèria d'habitatge per tal de fomentar la regeneració

4. Web del Ministeri de Foment <http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/POLITICAVIV/>

urbana, la rehabilitació i el lloguer, fent una atenció especial als sectors més vulnerables, fomentant l'ocupació i facilitant la mobilitat laboral.

Tot això amb el propòsit de:

- Millorar les condicions dels teixits urbans ja existents com també la seguretat, l'habitabilitat i la sostenibilitat dels habitatges i de les edificacions.
- Contribuir a resoldre el problema de l'infrahabitatge vertical a les ciutats.
- Promoure la regeneració urbana integrada de barris sencers.
- Fomentar el lloguer amb una orientació de canvi cultural que afavoreixi la mobilitat i l'ocupació facilitant l'accés a l'habitatge als ciutadans en general i, en especial, als sectors més vulnerables d'acord amb les seves rendes disponibles.
- Atendre les noves necessitats residencials sorgides com a conseqüència dels canvis econòmics, socials i demogràfics, tant si són canvis de llarg abast o canvis més conjunturals, com si són necessitats derivades de l'intens creixement del volum de desnonaments.
- Afrontar el problema dels habitatges buits.

No obstant això, el *Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*, no esmenta ni una sola vegada els termes *habitatge buit, desocupat o deshabitat*.

En l'exposició dels motius assenyala el següent:

«La realitat econòmica, financera i social avui imperant a Espanya aconsella un canvi de model que equilibri ambdues formes d'accés a l'habitatge i que, al seu torn, propiciï la mobilitat que reclama la necessària reactivació del mercat laboral. Un canvi de model que busqui l'equilibri entre la forta expansió promotora dels darrers anys i l'insuficient manteniment i conservació del parc immobiliari ja construït, no només perquè constitueix un pilar fonamental per garantir la qualitat de vida i el gaudi d'un medi urbà adequat per part de tots els ciutadans, sinó perquè, a més, ofereix un marc ampli per a la reactivació del sector de la construcció, la generació d'ocupació i l'estalvi i l'eficiència energètica, en consonància amb les exigències derivades de les directives europees en la matèria.»

Nogensmenys, el Pla estatal mostra una preocupació per l'estoc d'habitatge acabat, nou i sense vendre (al voltant de 680.000 habitatges) més que no pas per l'habitatge buit ja usat.

També planteja que, segons les dades de l'últim cens disponibles, el lloguer a Espanya significa el 17% del mercat de l'habitatge, enfront del 83% de l'habitatge principal de propietat. A Europa, en percentatges mitjans, el mercat de l'habitatge principal en lloguer representa el 38%, davant de 62% de l'habitatge principal de propietat.

De totes maneres, podem intentar establir una certa relació de causalitat entre els diversos programes finançats pel Pla estatal de l'habitatge (foment del lloguer i/o rehabilitació) i el seu ús com a mesures per fomentar l'ocupació d'habitatges buits.

De les línies subvencionals més interessants, amb una incidència eventual més o menys directa en la gestió dels habitatges desocupats, hem de tenir en compte les següents:

- Programa 2: ajudes al lloguer de l'habitatge.
- Programa 3: foment del parc públic d'habitatge de lloguer.
- Programa 4: foment de la rehabilitació edificatòria.
- Programa 5: foment de la regeneració i renovació urbanes.
- Programa 6: suport a la implantació de l'informe d'avaluació dels edificis.
- Programa 7: foment de les ciutats sostenibles i competitives.

L'aplicació del Pla estatal en l'àmbit competencial de la Comunitat Autònoma de Catalunya es duu a terme mitjançant la Resolució de 13 d'octubre de 2014, de la Direcció General d'Arquitectura, Habitatge i Sòl, pel qual es publica el Conveni de col·laboració amb la Comunitat Autònoma de Catalunya per a l'execució del Pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016 (BOE de 5-11-2014).

Condicionat pel marc normatiu estatal, el conveni tampoc no esmenta expressament l'habitatge buit, excepte en el finançament del programa 5 (foment de la regeneració i renovació urbanes), en el qual s'especifica aquesta problemàtica com un dels indicadors sociourbanístics que cal tenir en compte dins les actuacions de rehabilitació integral dels diferents districtes proposades per a la ciutat de Barcelona, així com en la proposta de regeneració urbana del centre urbà de Salt.

Contingut i especificitats:

a) Procedimentals

- El finançament específic que correspon al programa 3 de foment del parc públic d'habitatges en lloguer i del programa 5 de foment de la regeneració i la renovació urbanes es determinaran, per a cada actuació, en un acord subscrit pel Ministeri de Foment, la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament corresponent. Les sol·licituds de propostes de dites actuacions s'hauran de remetre al Ministeri de Foment abans de l'1 d'octubre de cada any.
- En el cas del programa 7, de foment de les ciutats sostenibles i competitives, la Generalitat de Catalunya ha de fer una convocatòria pública que permeti seleccionar les actuacions mitjançant un procediment obert en règim de concurrència competitiva.
- La Generalitat de Catalunya, mitjançant l'Agència de l'Habitatge de Catalunya o l'organisme específicament designat, tramitarà i gestionarà, a través de les corresponents convocatòries públiques, el finançament de la resta de programes 2, 4 i 6 (d'ajuda al lloguer d'habitatge, de foment de la rehabilitació edificatòria i de suport a la implantació de l'informe d'avaluació dels edificis).

b) Materials

Programa 2: ajudes al lloguer de l'habitatge

L'objecte d'aquest programa consisteix a facilitar l'accés i la permanència en un habitatge sota el règim de lloguer a sectors de la població amb mitjans econòmics escassos.

Beneficiari:

- Ser titular o estar en condicions de subscriure un contracte d'arrendament d'un habitatge.
- Que l'habitatge arrendat o per arrendar constitueixi o esdevingui la residència habitual i permanent de l'arrendatari.
- Que els ingressos de les persones que tinguin, o hagin de tenir, el seu domicili habitual i permanent a l'habitatge arrendat siguin inferiors al límit màxim d'ingressos establert.
- Que l'habitatge objecte del contracte d'arrendament ho sigui per una renda igual o inferior a 600,00 euros mensuals.

Programa 3: foment del parc públic d'habitatge de lloguer

L'objecte d'aquest programa és fomentar la creació d'un parc públic d'habitatge protegit per a lloguer sobre sòls o edificis de titularitat pública. Aquest habitatge la superfície útil del qual no podrà excedir els 90 metres quadrats podrà ser de dos tipus:

- Habitatge de lloguer en rotació, per tal de ser llogat a unitats de convivència amb ingressos totals de fins a 1,2 vegades l'indicador públic de renda d'efectes múltiples (IPREM).
- Habitatge de lloguer protegit, per tal llogar-lo a unitats de convivència amb ingressos totals entre un, dos i tres vegades l'IPREM.

Les comunitats autònomes podran qualificar com a habitatges de lloguer en rotació i com a habitatges de lloguer protegit les promocions d'habitatges de nova construcció o procedents de la rehabilitació d'edificis públics que s'hagin de destinar, per un període de com a mínim cinquanta anys, en un percentatge mínim del 50% del nombre total d'habitatges, a l'arrendament a inquilins en rotació, i sempre que la resta dels habitatges es qualifiquin de lloguer protegit.

Els habitatges s'hauran d'edificar damunt de sòls que pertanyin a les administracions públiques o a les seves entitats dependents. Tant les unes com les altres hauran de cedir-se el sòl gratuïtament, com també a les fundacions públiques o a les associacions declarades d'utilitat pública, constituir uns drets de superfície sobre aquests sòls o atorgar les concessions administratives corresponents per a la promoció d'aquests habitatges en les condicions que, d'acord amb el règim jurídic d'aplicació, estableixin les comunitats autònomes o els ajuntaments. Quan la normativa urbanística d'aplicació ho autoritzi, podran utilitzar-se amb aquesta finalitat sòls qualificats com a dotacionals.

Així mateix, les empreses públiques podran destinar els sòls dels quals siguin titulars a la promoció d'aquests habitatges, encara que la seva adquisició no hagués estat gratuïta.

A l'hora de seleccionar els arrendataris destinataris dels lloguers en rotació i protegits, s'atendran els criteris següents:

- Que es tracti de persones físiques, prèviament inscrites en el Registre de Sol·licitants d'Habitatges de Protecció Oficial de Catalunya, llevat de les administracions

públiques o de les entitats públiques o privades sense ànim de lucre que es dediquin a allotjar col·lectius vulnerables que necessiten una tutela especial.

- Que els beneficiaris dels habitatges no superin els ingressos màxims establerts.
- Que els beneficiaris dels habitatges no disposin d'altres habitatges en propietat amb les excepcions que estableixin els plans d'habitatge per a col·lectius de persones que necessiten una protecció especial.

Programa 4: Foment de la rehabilitació edificatòria

Aquest programa té com a finalitat finançar l'execució d'obres i de treballs de manteniment i d'intervenció a les instal·lacions fixes i d'equipament propi, així com als elements i espais privatis comuns, dels edificis de tipologia residencial col·lectiva, que compleixin els requisits següents:

- Haver estat finalitzats abans de 1981.
- Que com a mínim el 70% de la seva superfície construïda sobre rasant tingui un ús residencial d'habitatge.
- Que com a mínim el 70% dels habitatges constitueixin el domicili habitual dels seus propietaris o arrendataris.

Excepcionalment, s'admetran en aquest programa edificis que, sense complir les condicions anteriors:

- Presentin greus danys estructurals o de qualsevol altre tipus que justifiquin la seva inclusió en el programa.
- Tinguin íntegrament com a destí el lloguer durant, com a mínim, 10 anys a comptar des de la recepció de l'ajuda.

Actuacions subvencionables:

- La seva conservació.
- La millora de la qualitat i la sostenibilitat.
- La realització dels ajustos raonables en matèria d'accessibilitat.

Programa 5: Foment de la regeneració i renovació urbanes

El Programa de foment de la regeneració i renovació urbanes té com a objectiu finançar la realització conjunta d'obres de rehabilitació en edificis i habitatges, urbanitzar o reurbanitzar espais públics i, arribat el cas, edificar per substituir edificis enderrocats, dins d'àmbits d'actuació prèviament delimitats.

Aquestes obres es duren a terme amb la finalitat de millorar els teixits residencials i recuperar funcionalment conjunts històrics, centres urbans, barris degradats i nuclis rurals.

Prenent com a base el conveni entre el Ministeri de Foment i la Generalitat de Catalunya, les actuacions de renovació i regeneració urbanes presentades han estat aquelles actuacions ja iniciades o a punt d'iniciar-se, perquè en cas contrari difícilment podran ser executades dins del termini màxim previst per al desembre de 2016. Així, es planteja:

- Continuar amb alguns ARI (àrees de renovació integral) iniciats amb anterioritat i que s'han vist interromputs (ARI de Barcelona i de l'edifici Walden).
- Incorporar els programes de rehabilitació de promocions d'habitatges públics deteriorats (Can Jofresa de Terrassa i Canyelles de Barcelona).
- Introduir actuacions importants de remodelació de barris que, en algun moment, havien gaudit de cofinançament estatal, però que en el darrer pla no van poder disposar de les aportacions necessàries per a la seva remodelació (Arraona de Sabadell, Sant Roc de Badalona i Trinitat Nova i Bon Pastor de Barcelona).
- Replantejar i impulsar un acord per a la regeneració urbana al municipi de Salt que, per diverses dificultats, no s'ha pogut desenvolupar encara (ARU de Salt).

Programa 6: suport a la implantació de l'informe d'avaluació dels edificis

Aquest programa pretén impulsar el desenvolupament i la generalització d'un informe d'avaluació dels edificis que inclogui l'anàlisi de les seves condicions d'accessibilitat, eficiència energètica i estat de conservació, mitjançant una subvenció que cobreixi part de les despeses dels honoraris professionals per tal de ser expedits.

La Generalitat de Catalunya, mitjançant l'Agència de l'Habitatge de Catalunya o l'organisme que el substitueixi designat per la mateixa Generalitat, organitzarà i gestionarà el Registre d'Informes d'Avaluació d'Edificis.

Programa 7: foment de les ciutats sostenibles i competitives

L'objecte d'aquest programa és finançar l'execució de projectes d'especial transcendència basats en aquestes línies estratègiques:

- Millora de barris.
- Centres i barris històrics.
- Renovació d'àrees funcionalment obsoletes
- Renovació d'àrees per a la substitució d'infrahabitatges.
- Ecobarris.
- Zones turístiques.

La Generalitat de Catalunya ha de celebrar una convocatòria pública que permeti seleccionar les actuacions mitjançant un procediment obert i en règim de concurrència competitiva.

1.4.1 Pla estratègic de la Generalitat de Catalunya per a l'execució del Pla estatal 2013-2016

La previsió del Pla estratègic és finançar el volum total d'euros reflectits en la clàusula quarta, en què es recull el repartiment dels fons estatals i autonòmics entre els diferents programes i anualitats.

Annex I	Finançament estatal			Finançament autonòmic			Aportació addicional de finançament estatal		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Programa 2		9,00	11,00					5,00	7,30
Programa 3	1,00	2,00	3,00						
Programa 4	9,00	10,00	12,00	4,00	5,00	7,30	4,30	4,00	4,00
Programa 5	6,95	8,60	9,18	3,26	7,68	7,78	2,96	3,68	3,78
Programa 6									
Programa 7									
Total	16,95	29,60	35,18	7,26	12,68	15,08	7,26	12,68	15,08

Entre els objectius que la Generalitat de Catalunya es planteja en matèria de rehabilitació, la majoria encaixen en el model del Pla estatal:

- Potenciar la rehabilitació privada.
- Reforçar els programes de remodelació de barris i establir mecanismes per prevenir-ne la degradació.
- Mantenir els compromisos d'inversió al parc públic d'habitatges.
- Reforçar el programa d'inspeccions tècniques dels edificis ja existents.

Per tant, la Generalitat planteja destinar majoritàriament els recursos estatals que es posen a la seva disposició mitjançant el Pla estatal a actuacions relacionades amb la rehabilitació, mentre efectua amb càrrec al seu pressupost les ajudes als llogaters dins els seus programes socials d'habitatge.

El primer any de conveni (2014) es planteja actuar en tres programes del Pla estatal:

- Programa 3: foment del parc públic d'habitatge de lloguer.
- Programa 4: foment de la rehabilitació edificatòria.
- Programa 5: foment de la regeneració i de la renovació urbanes.

Els dos anys següents s'actuarà també en un programa més del Pla estatal:

- Programa 2: ajuda al lloguer de l'habitatge.

L'aportació del 30% derivada del compromís de cofinançament de la Generalitat es destinarà als mateixos programes i, a més, durant els anys 2015 i 2016, se'n destinarà una part a efectuar una convocatòria d'ajudes del programa al lloguer de l'habitatge.

1.4.2 Conclusió

Com a resultat de les línies de finançament del conveni entre el Ministeri de Foment i la Generalitat de Catalunya, hi ha diferents programes d'actuació al voltant del foment

del lloguer i de la rehabilitació i la regeneració urbanes que, combinats amb la iniciativa municipal, poden incidir positivament en la gestió dels habitatges desocupats.

D'aquesta manera, la rehabilitació del parc edificat constitueix una línia d'actuació nítidament definida pel Pla estatal. Dins d'aquest parc, hi ha nombrosos habitatges buits que requereixen obres per a la seva ocupació efectiva i la seva mobilització cap al lloguer assequible.

A més, destaca el protagonisme que de manera expressa es dona a la iniciativa pública per atendre la necessitat d'habitatge en lloguer i la promoció d'habitatges en lloguer permanent (50 anys) (programa 3: foment del parc públic d'habitatge de lloguer). Destaquen també les possibilitats que ofereixen les actuacions integrals de regeneració i de renovació urbanes (programa 5), en les quals elaborar un diagnòstic social i urbanístic adquireix una importància fonamental –nivell de renda de les famílies, condicions d'accessibilitat i mobilitat, percentatge de desocupació, eficiència energètica, medi ambient, etc.–, i determinar el nombre d'habitatges desocupats i les seves tipologies s'erigeix com una necessitat amb vista a intervenir adequadament en l'àmbit que es vol regenerar.

1.5 Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes

L'article 3 de la Llei obliga els poders públics a desenvolupar polítiques per, entre altres accions:

«b) Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.»

Al mateix temps, en la seva disposició addicional primera indica que les administracions s'han de coordinar per tal de disposar d'instruments concrets d'informació al servei de les polítiques públiques per a un medi urbà sostenible, entre els quals els censos de construccions, d'edificis, d'habitatges i de locals desocupats i també d'aquells altres que requereixin una millora o rehabilitació.

1.6 Llei 4/2013, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatges

En l'exposició de motius d'aquesta llei, el legislador estatal manifesta que un dels grans problemes detectats que es pretén combatre és l'existència d'un nombre elevat d'habitatges en propietat, buits i sense cap ús.

Amb aquesta idea, el text justifica que una major flexibilització i dinamització del mercat immobiliari permetrà atreure tants habitatges desocupats en mans de propietaris privats com sigui possible. A partir d'aquí, es regula un nou règim jurídic dels arrendaments urbans, en què es redueix el termini de la relació i es donen més facilitats a la propietat per recuperar el bé arrendat.

Una de les previsions innovadores de la llei la trobem en l'article 17.5, en el qual es permet acordar substituir l'obligació de pagar la renda de l'arrendament, de manera total o

parcial, pel compromís de l'arrendatari de reformar o rehabilitar l'immoble. Es tracta de l'anomenada *rehabilitació per renda*, que segueix la línia d'acollir fórmules equiparables a la masoveria urbana [(art. 3.k) LDH].

1.7 Legislació fiscal

1.7.1 Recàrrec de l'impost sobre béns immobles

En l'àmbit de les mesures penalitzadores, no estrictament dirigides a fomentar una actuació sinó destinades a castigar la inactivitat, des de l'any 2002 el Text refós de la Llei reguladora de les Hisendes Locals (avui Reial decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març), preveu un recàrrec de fins al 50% de l'impost sobre béns immobles (IBI) per als habitatges que es trobin desocupats. En concret, l'article 72 estableix el següent:

«[...] tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del impuesto.»

La previsió legal anterior no ha estat objecte de desenvolupament reglamentari, la qual cosa ha donat lloc a discrepàncies sobre la capacitat dels municipis per preveure el recàrrec en les seves ordenances fiscals. Així, els ajuntaments que s'han mostrat favorables a adoptar el recàrrec sovint han vist frenades les seves iniciatives per manca d'una definició concreta del que és un habitatge desocupat. Al nostre entendre, no és necessari ni convenient que sigui el legislador estatal tributari qui fixi la definició d'*habitatge buit*, atès que la competència en matèria d'habitatge correspon a les comunitats autònomes; per tant, hauria de ser el legislador autonòmic qui establís una definició coherent amb les polítiques públiques d'habitatge que ell mateix adopti al territori de la seva competència, tal com ha fet Catalunya mitjançant l'article 3.d) de la Llei del dret a l'habitatge.

En tot cas, els ajuntaments catalans que fins avui s'han decidit a aplicar el recàrrec de l'IBI en les seves ordenances no han rebut una resposta favorable de l'Administració de justícia. N'és un exemple la Sentència 535/2011, de 22 de juliol, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya dictada en el Recurs 373/2009, que va estimar el recurs interposat contra l'ordenança per determinar la condició d'habitatges desocupats permanentment aprovada per l'Ajuntament de Berga el 7 de maig de 2009. Tanmateix, un cop analitzat amb detall el contingut de la sentència, observem que el Tribunal qüestiona l'actuació municipal pel fet que l'Ajuntament s'hauria reconegut, de forma improcedent, competències per desenvolupar el concepte d'«immobles d'ús residencial que es trobin desocupats amb caràcter permanent» previst en l'article 72.4 TRLRHL (text refós de la Llei reguladora d'Hisendes Locals). L'excés municipal provindria del fet de preveure una definició de la desocupació permanent diferent de l'establerta en l'article 3.d) de la Llei del dret a l'habitatge, que el mateix Tribunal considera acceptable. Així, doncs, interessa destacar que explícitament es reconeix el següent:

«[...] Quan el TRLRHL no al·ludeix expressament als ajuntaments o a les ordenances municipals per regular certes qüestions dels tributs locals, sinó que deixa el seu desenvolupament a un "reglament",

tal com fa en l'article 72.4.3 (o en l'article 95.3, per posar-ne un altre exemple), cal entendre que amb això s'està remetent amb precisió a les normes que aprova el Govern central, ja que només aquestes normes reben el nom tècnic de "reglaments" (a banda de les que aprovin els governs autonòmics, per descomptat).»

Per tant, si lògicament el Tribunal reconeix competència autonòmica per dictar un reglament en la matèria, encara amb més motiu ha de reconèixer que la Generalitat de Catalunya hagi exercit la seva competència per mitjà d'una norma amb rang de llei com és la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge. I encara més, la comunitat autònoma és l'Administració amb competència exclusiva en matèria d'habitatge, amb la qual cosa no és exigible que el govern estatal sigui el responsable d'una definició que tantes conseqüències té per a la política d'habitatge i que cal dur a terme aplicant criteris de mercat intrínsecament diferenciats als diversos territoris de l'Estat. En conseqüència, davant el fet que a Catalunya el concepte d'habitatge desocupat amb caràcter permanent està perfectament definit, cal entendre que no hi ha cap obstacle perquè una ordenança municipal incorpori el recàrrec de l'IBI previst en la legislació d'hisendes locals. En conclusió, els redactors d'aquest estudi consideren que els ajuntaments catalans estan en disposició d'aprovar ordenances que regulin el recàrrec de l'IBI sempre que respectin la definició d'habitatge buit continguda en l'article 3.d) de la Llei del dret a l'habitatge 18/2007 i que hagin posat en marxa mecanismes efectius per detectar i comprovar l'existència d'habitatges buits al seu municipi.

1.7.2 Bonificació i subvenció de l'impost sobre béns immobles

La legislació fiscal preveu el recàrrec de l'IBI que hem vist en l'apartat anterior, però també ha inclòs la possibilitat d'atorgar bonificacions d'aquest impost. Així, l'article 74 TRLRHL regula aquests efectes, però també cal tenir en consideració que l'article 12.2. de la TRLRHL permet que les ordenances fiscals municipals adaptin la normativa fiscal a l'organització i el funcionament de l'entitat, sense alterar-ne òbviament el contingut material. I és precisament en l'article 15.2 TRLRHL on es preveu que sigui mitjançant ordenança que l'Ajuntament utilitzi les facultats que la llei li atorga a l'hora de fixar les quotes de l'IBI.

Altrament, l'aplicació conjunta de diverses normes [Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les Hisendes Locals; Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten mesures tributàries dirigides a consolidar les finances públiques i a impulsar l'activitat econòmica, i Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (art. 41 i 69)] pot fer que s'aprovi un subvenció total o parcial de l'impost sobre béns immobles, prèvia sol·licitud i convocatòria de lliure concurrència, als propietaris d'habitatges buits que els incorporin a la borsa d'habitatges de lloguer, els cedeixin temporalment a l'Ajuntament o els destinin a algun tipus de forma d'habitatge assequible. També pot adoptar la forma de bonificació, via ordenança fiscal, d'alguna o algunes de les taxes municipals (residus, subministrament d'aigua, gual). L'aplicació d'aquestes mesures s'hauria de fonamentar en la declaració prèvia del seu especial interès o utilitat municipal, perquè ho justifiquin circumstàncies socials, culturals, historicoartístiques o de foment de l'ocupació. Igualment, cal tenir en

consideració que les possibles bonificacions s'han d'articular mitjançant una ordenança fiscal i que els ajuts s'han d'articular per mitjà de la normativa municipal reguladora de subvencions i l'aprovació d'unes bases reguladores de concurrència pública. En aquestes bases reguladores, s'haurien de concretar, entre altres qüestions, la concurrència competitiva o cronològica de les subvencions, el percentatge de l'import de l'IBI que se subvenciona i els terminis mínims d'inclusió de l'habitatge a la borsa de lloguer social o de cessió a l'Ajuntament (normalment un 50% com a mínim pel lloguer durant tot l'any), etc.

1.7.3 Llei 14/2015 de l'impost sobre els habitatges buits

La Llei de l'impost sobre els habitatges buits reflecteix la voluntat política d'actuar en la matèria que ens ocupa des de la perspectiva fiscal, més que no pas des de la política d'habitatge específica.

El propòsit és crear un nou tribut de naturalesa directa per tal de gravar l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges desocupats més de dos anys sense causa justificada. Aquesta previsió seria idònia en la mesura que permetria interpretar l'abast de la consideració de l'habitatge buit com un incompliment de la funció social que preveu la LDH. Tanmateix, no s'observa cap lligam entre el contingut de la Llei i la LDH (a excepció de l'exposició de motius i breus referències indirectes en l'article 4a i en la DT 1a).

A continuació, detallem els aspectes més rellevants de la Llei:

- Incorpora supòsits nous per justificar la desocupació de l'habitatge, a banda dels establerts en l'article 3.d) LDH.
- La base imposable de l'impost correspon al nombre total d'habitatges de què sigui titular el subjecte passiu, amb una escala que grava de forma diferenciada la propietat de fins a 120 habitatges, de 120 a 600 o de 600 en endavant.
- Es preveuen bonificacions en cas de destinar el parc a lloguer assequible.
- Mereix una menció especial la disposició final primera del Projecte, mitjançant la qual es crea el Registre d'habitatges buits, de caràcter administratiu i depenent de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. El registre haurà d'incloure les dades relatives a la situació dels habitatges desocupats per un termini de més de dos anys i sense causa justificada [art. 3.d) LDH], i la inscripció s'haurà de fer a partir de la comunicació dels titulars dels habitatges o bé d'ofici. S'hi ha de fer constar les dades relatives a la situació, la titularitat, la ubicació, la superfície i si disposen de cèdula d'habitabilitat, juntament amb altres dades que permetin determinar les condicions de conservació i manteniment de l'immoble. Tanmateix, es deriven a un futur reglament els termes i la forma per inscriure-s'hi, que ha de ser una obligació dels titulars sense perjudici que es pugui també fer d'ofici.

Podem comprovar que encara caldria un reglament ulterior per concretar un aspecte transcendental com és ara la detecció i el registre dels habitatges buits.

1.8 Llei 19/2015, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya

La Llei es planteja com una mesura que ha de donar sortida a una part dels habitatges desocupats que hi ha a casa nostra.

En concret, es tracta d'incorporar al dret civil català dues figures innovadores com a formes de tinença de l'habitatge, que es poden combinar entre elles:

- La propietat compartida. Consisteix a adquirir progressivament el domini de l'habitatge, de manera que es paga una renda al venedor per la resta que no s'ha adquirit. El comprador té dret a anar adquirint percentatges successius de propietat seguint un pla pactat entre les parts o bé lliurement fins a 99 anys; a canvi, paga totes les despeses. El venedor cobra la renda i disposa d'una acció per evitar l'empitjorament substancial de l'immoble.
- La propietat temporal. Es pot preveure entre 10 i 99 anys. El venedor té dret a recuperar l'immoble gratuïtament un cop hagi expirat el termini, a alienar aquesta expectativa de recuperació.

Ambdues formes de tinença ja han estat incorporades al vigent Pla per al dret a l'habitatge aprovat mitjançant Decret 75/2014, que en el seu article 54 fa una referència específica al sistema de tinences intermèdies per a l'accés a l'habitatge amb protecció oficial. En aquest concepte, s'hi inclouen les modalitats següents:

- La propietat compartida. Tanmateix, com que les previsions del codi civil en tràmit de modificació no estan vigents, el Decret remet a la definició de l'article 71 de la Llei per al dret a l'habitatge.
- El dret de superfície i altres tipus de propietat de caràcter temporal.
- La cessió d'ús, efectuada per una cooperativa d'aquest tipus als seus associats.

1.9 Legislació de protecció de dades personals

A l'hora de determinar l'existència d'habitatges desocupats, un dels dubtes que es plantegen sovint és si és possible obtenir indicis de desocupació gràcies, d'una banda, a les dades del padró d'habitants o del cadastre i també d'altres fitxers administratius i, de l'altra, del consum dels diversos subministraments que sol tenir un habitatge (electricitat i aigua essencialment, però també gas en alguns casos). Normalment, les dades del padró o del cadastre es troben en poder de l'Administració municipal, mentre que les companyies subministradores dels serveis disposen de les dades dels consums.

Per tant, cal analitzar aquesta qüestió, ja que en la pràctica s'observa certa reticència a acceptar la intervenció administrativa quan es tracta de comprovar si els habitatges estan ocupats o desocupats. Així, doncs, tant si és per concloure que la intervenció és possible com si el resultat és el contrari, convé que qualsevol acció quedi sustentada des de l'inici en l'aplicació de les normes adequades.

L'article 41 LDH, en els seus apartats del 3 a al 6, és el precepte que estableix el procediment que cal seguir per detectar i comprovar l'existència de possibles usos anòmals de l'habitatge. En el nostre cas, l'ús anòmal consisteix en la desocupació permanent, de manera que l'Administració necessita saber si un habitatge és desocupat per tal de dur-hi a terme les accions de prevenció, en cas que la desocupació encara no sigui permanent, o les accions de penalització, en cas que ja es tracti d'un habitatge buit [article 41.1 LDH, amb relació a l'article 3.d) LDH].

D'una manera més concreta, l'apartat 4 de l'article 41 LDH enumera les circumstàncies que s'han de tenir sobretot en compte –per tant, pot haver-hi altres mitjans de prova– per detectar els usos i les situacions anòmals. Un cop detectats, l'apartat 5 permet fer una comprovació específica de les dades del padró d'habitatges i d'altres registres públics de residents o ocupants, o dels consums anormals d'aigua, gas i electricitat. Aquesta comprovació s'ha de justificar en el moment que l'Administració sol·licita les dades i cal aplicar criteris de ponderació en l'elecció del mitjà probatori. Per la seva banda, l'apartat 6 del precepte obliga els responsables dels registres públics i les companyies subministradores a facilitar les dades requerides.

És important tenir en compte que l'article 41.5 LDH exigeix que les dades se sol·licitin a efectes de comprovació un cop s'hagi detectat la possible desocupació per tal d'evitar una consulta indiscriminada. La detecció podrà fer-se per qualsevol via, entre les quals hi ha les previstes en l'article 41.4 LDH.

Un cop analitzades les previsions de la LDH, val a dir que la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre (en endavant LOPD) s'encarrega de regular la protecció de dades de caràcter personal. L'objecte de protecció és únicament tot el que es pugui considerar dades de caràcter personal, enteses com qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables [article 3.a) LOPD]. Ens referim a persones físiques i no jurídiques, i interessa fer aquesta menció especial, ja que hi ha una preocupació creixent respecte als habitatges de les entitats financeres. Així, doncs, és important tenir present que la informació referida a persones jurídiques no és objecte de protecció de la LOPD, tal com especifica l'article 2.2 del vigent reglament de la LOPD (RD 1720/2007).

Segons l'article 53.2 del Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, del text refós de la Llei del cadastre, l'Administració pot accedir a la informació cadastral protegida sense el consentiment de l'afectat, amb les limitacions derivades dels principis de competència, idoneïtat i proporcionalitat [art. 53.2.a)]. Aquestes dades protegides fan referència al nom, els cognoms, la raó social, el codi d'identificació i el domicili (art. 51).

En el nostre cas, s'ha de considerar proporcionat l'accés al cadastre per tal d'identificar les persones titulars d'un immoble, tant si és per detectar una utilització anòmla com per comprovar-la un cop s'ha detectat. A més, cal observar que la titularitat de les finques és una dada pública en el Registre de la Propietat, que té precisament per objecte la publicitat formal, entesa com el fet de fer conèixer l'existència, la titularitat, el contingut i els límits dels drets inscrits, per tal de promoure la seguretat jurídica del tràfic immobiliari (article 221 i concordants de la Llei hipotecària).

Pel que fa al padró d'habitants, l'accés i el tractament de les seves dades és possible quan la finalitat per a la qual es tracten és compatible amb la finalitat del padró, i la

dada del domicili és rellevant (art. 16.1 LRBRL). Així s'ha establert en nombrosos pronunciaments de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (entre d'altres, els dictàmens 35/2011, 3/2012, 36/2012, 9/2013 i 2/2014). Així, doncs, en el cas d'aplicar polítiques urbanístiques i d'habitatge es poden utilitzar les dades del padró tant per detectar com per comprovar la desocupació dels immobles. En aquest sentit, també és important considerar que un eventual habitatge desocupat no ofereix cap informació personal sobre els seus ocupants, atès que no n'hi ha.

Pel que fa al consum dels serveis d'electricitat, aigua i gas, quan es refereixi a persones físiques, la informació de la companyia subministradora responsable del fitxer [art. 3.d) LOPD] s'ha de fer arribar a l'administració competent sense consentiment previ de l'interessat en virtut de l'article 11.1.a) LOPD, que determina que la cessió s'ha de fer si una llei l'autoritza.⁵ En el nostre cas, aquesta habilitació legal és suficient per exigir la informació a les companyies (art. 41.6 LDH), sempre que sigui per comprovar i no solament per detectar (art. 41.5 LDH). D'altra banda, l'obligació de la companyia subministradora ha de ser sobre consums considerats anormals, la qual cosa impediria que se sol·licitessin llistes sobre consums de forma genèrica.

Recentment, el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, *de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària*, al qual es fa referència en el número següent, disposa que les companyies subministradores de serveis 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 habitatges buits objecte de la norma, és a dir, els provinents de processos d'execució hipotecària, especialment quan els habitatges es trobin en àrees de demanda residencial forta i acreditada.

En conseqüència, les actuacions per detectar l'estoc d'habitatges desocupats no suposen una vulneració de la legislació de protecció de dades, sempre que es respectin els criteris exposats en aquest apartat.

1.10 Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària

El Decret Llei 1/2015 introdueix les novetats següents en la normativa catalana:

- Modifica la Llei del dret a l'habitatge (art. 1) per permetre la delimitació d'àrees de tanteig i retracte (modifica l'article 15.2) que poden coincidir amb les àrees de demanda residencial forta i acreditada delimitades en els plans locals d'habitatge i

5. Cal diferenciar el consentiment exprés, exigible per cedir dades de caràcter personal que facin referència a l'origen racial, a la salut i a la vida sexual; el consentiment exprés i per escrit per a les dades relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió i les creences; i el consentiment tàcit, que seria la forma normal (art. 7.2 i 7.3 LOPD).

en el Pla territorial sectorial d'habitatge o, mentre no estiguin delimitades, les que preveu l'annex del Pla per al dret a l'habitatge.

- Modifica la tipificació com a infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari de la no-comunicació de dades a l'Administració, amb la previsió sobre l'incompliment de les obligacions de comunicació veraç [modifica l'article 124.1.f)].
- Crea el Registre d'habitatges buits i sense títol habilitant (afegeix la disposició addicional 24):
 - Responsabilitat de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, davant la qual es poden exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.
 - Es preveu la cessió de dades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències i funcions anàlogues.
 - Els usos previstos de la informació continguda en el fitxer inclouen la gestió d'informació, l'anàlisi de dades i la realització d'estadístiques.
 - Les persones potencialment afectades pel fitxer són les persones físiques titulars, adjudicatàries, terceres adquirents o que ostentin la condició d'antics titulars d'habitatges buits o ocupats sense títol habilitant; els seus representants, també persones físiques, i les persones físiques representants de persones jurídiques titulars, adjudicatàries, terceres adquirents o que ostentin la condició d'antics titulars d'habitatges buits o ocupats sense títol habilitant.
 - Les persones titulars d'habitatges buits o ocupats sense títol habilitant objecte d'inscripció han de comunicar a l'Agència de l'Habitatge el nombre i la relació d'habitatges de la seva titularitat a Catalunya i hi han de fer constar les dades relatives a la situació dels habitatges desocupats o sense títol habilitant, la titularitat, la ubicació, la superfície, si disposen de cèdula d'habitabilitat 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.
 - Les mateixes persones també hauran de comunicar a l'Agència de l'Habitatge, sense que sigui exigible el consentiment de les persones afectades a efectes d'inscripció en el Registre, l'adjudicació al seu favor o d'un tercer de l'habitatge, especificant, a banda de les dades previstes en el paràgraf anterior, la identificació de l'anterior titular, l'import pel qual s'ha adjudicat, i la data, en el seu cas, del llançament o desocupació.
 - Els titulars dels habitatges inscrits hauran de comunicar igualment les circumstàncies i condicions de cessament de la 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.
 - Les dades es recolliran mitjançant els mitjans següents: formularis, denúncies, actes d'inspecció, comunicacions, notes simples, certificats registrals o altres documents en suport de paper o electrònic.
 - El fitxer s'estructura bàsicament al voltant d'aquestes dades identificatives: el nom i els cognoms, el DNI/NIF/NIE, l'adreça postal/electrònica, el telèfon i la signatura.

- Regula el dret de tanteig i retracte (art. 2) a favor de l'Administració de la Generalitat respecte de les transmissions d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.
 - L'exercici dels drets de tanteig i retracte es durà a terme de conformitat amb els procediments i en els termes establerts en els articles del 87 al 91 i en els articles del 134 al 136 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.
 - Els drets de tanteig i retracte els pot exercir l'Administració de la Generalitat, directament o mitjançant entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia competents en matèria d'habitatge; en benefici propi, del municipi, d'altres entitats vinculades que en depenen, de societats mercantils de capital íntegrament públic, o en benefici d'entitats sense ànim de lucre que formin part de la Xarxa d'habitatges d'inserció o que tinguin la consideració de promotors socials d'acord amb el previst en l'article 51.2.b) de la Llei 18/2007. En cas d'entitats sense ànim de lucre, hauran de manifestar expressament la voluntat d'adquirir els habitatges provinents d'aquests processos.
 - Es prioritzarà l'exercici del dret de tanteig i retracte sobre els habitatges en bon estat de conservació, situats en barris subjectes a una especial degradació social i que tinguin un preu inferior al del mercat.
 - També serà prioritari l'exercici del dret de tanteig i retracte en el cas d'habitatges adquirits de persones físiques en els processos d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.
- Règim sancionador (art. 3). Inclou, en la tipificació com a infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari (sancionable amb una quantia mínima de 3.000 euros i màxima de 90.000 euros), la no-execució de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat exigits als habitatges provinents d'execucions hipotecàries o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.
- Mesures d'execució forçosa (art. 4).
 - S'exigeix el compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges adquirits en procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.
 - Estableix l'expropiació temporal de l'usdefruit (un mínim de quatre anys i un màxim de deu: mesura d'execució forçosa subsidiària per part de l'Administració i a càrrec del titular de l'habitatge per forçar l'execució d'obres de rehabilitació necessàries per tal que compleixin les condicions i els requisits d'habitabilitat, en què el procediment que cal seguir és el de la legislació urbanística i d'expropiació forçosa.
 - Crea el fitxer de dades de caràcter personal del Registre d'habitatges buits i habitatges desocupats (disposició addicional primera).
 - Companyies subministradores (disposició addicional segona). Deure de col·laborar amb l'Administració.
- Caràcter temporal de les mesures relatives al dret de tanteig i retracte i de les mesures d'execució forçosa (disposició final primera). Es limita l'exercici als sis anys següents a l'entrada en vigor del Decret llei.

L'audàcia, la profunditat i els efectes previsibles d'aquesta norma posen en relleu dues coses: en primer lloc, l'emergència d'habitatges que viu Catalunya en aquests moments i, en segon lloc, la possibilitat de generar un parc de lloguer social a un cost molt baix mobilitzant habitatge buit. En qualsevol cas, la norma obre possibilitats d'actuació als ajuntaments catalans en matèria de mobilització d'habitatge buit cap al lloguer assequible.

2. Estratègies municipals de mobilització d'habitatge desocupat cap al lloguer assequible

Aquest estudi permet analitzar la situació de l'estoc d'habitatge a Catalunya des d'una perspectiva de l'acció política i administrativa que ha de permetre la seva ocupació efectiva. Així, d'entrada es conclou que la legislació catalana preveu una definició específica del concepte *habitatge buit*, que permet diferenciar, d'una banda, l'acció dirigida a evitar l'existència d'habitatges desocupats amb caràcter general, la qual cosa justificaria l'adopció de mesures de foment, i, de l'altra, les actuacions que tinguin per objecte els habitatges buits, on també és possible emprendre una acció coercitiva i penalitzadora, ja que es tracta d'un ús anòmal en els termes de la legislació d'habitatge.

Un cop definit el concepte d'habitatge desocupat i/o buit, s'observa que cada cop hi ha més previsions normatives que tendeixen a lluitar contra el fenomen de la proliferació d'aquestes situacions. En tenim un exemple en la normativa de desenvolupament de la LDH i en la legislació de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes o del mercat de lloguer; fins i tot, hi ha textos normatius de caràcter civil i fiscal que pretenen emprendre mesures concretes que assoleixin l'ocupació efectiva dels habitatges. La legislació de protecció de dades no s'ha de considerar un obstacle per a la tasca de prevenció i detecció d'habitatges desocupats que l'Administració competent en matèria d'urbanisme i habitatge està obligada a desenvolupar.

En les accions pràctiques de política d'habitatge a casa nostra, es detecta una dispersió i una dificultat de generalització considerables, atès que les accions que s'han fet fins ara són en certa manera testimonials, en la mesura que no han permès construir una acció endreçada i efectiva per lluitar contra el fenomen de la desocupació de l'habitatge.

En efecte, ni les mesures coercitives iniciades per ajuntaments com el de Terrassa –capdavanter en la matèria– ni les escasses experiències de registre o d'adquisició d'unitats, o els convenis amb entitats financeres i altres agents, no han tingut entitat suficient per facilitar l'adopció d'una o de diverses estratègies a Catalunya. En l'àmbit estatal, els casos de referència són també limitats. Internacionalment, sí que trobem supòsits interessants que podrien ser importats i adaptats a la nostra realitat. Més concretament, resulta sobretot suggestiva la possibilitat d'importar models similars als de *Housing Association*, amb la implicació de les administracions i el tercer sector.

El present treball pretén fer una sistematització útil de les diverses accions, que han de començar en tot cas amb l'establiment de programes adequats de detecció i comprovació. Amb aquesta finalitat, una vegades que les fases I i II de l'encàrrec van estar

enllestides, i per tal de contrastar les percepcions dels redactors de l'estudi, es va organitzar un taller restringit amb diversos ajuntaments i entitats amb certa experiència en la matèria. Així, el 19 de novembre de 2014 es va celebrar una jornada intensiva de treball amb la presència de persones responsables de l'Agència d'Habitatge de Catalunya i els ajuntaments de Barcelona, Terrassa, Sant Celoni, Sant Esteve Sesrovires, Vilafranca del Penedès i Cerdanyola del Vallès, de l'Associació de Promotors de Barcelona, de la Fundació Privada Foment de l'Habitatge Social (Càritas), de la Taula del Tercer Sector i de l'Observatori DESC.

Si tenim en consideració les reflexions prèvies, les aportacions sorgides en el taller esmentat i en treballs posteriors de concreció, finalment podem concloure que les estratègies municipals específiques que interessa difondre i aprofundir són les que es relacionen en els sis apartats següents. Per a cada una d'aquestes estratègies, s'han establert els elements generals que permeten fer-ne una anàlisi i una valoració, les quals han de facilitar la decisió sobre la seva utilització eventual:

- Descripció i definició
- Normativa d'aplicació
- Debilitats i fortaleces
- Finançament
- Experiències

2.1 Detecció de l'estoc d'habitatge desocupat en un municipi

Considerem que és impossible dissenyar, implantar, executar i avaluar bones mesures públiques en matèria de mobilització de l'estoc d'habitatge desocupat cap al lloguer assequible sense haver-ne fet prèviament un bon treball de detecció i estudi.

No es tracta tant de saber quants habitatges consten com a desocupats en l'últim cens de l'Institut Nacional d'Estadística amb relació a un municipi concret o quants habitatges no tenen cap ocupant segons el padró municipal (per posar només dos exemples d'eines que es poden utilitzar). L'objectiu és tenir localitzats els habitatges desocupats en un municipi concret i conèixer el seu físic, jurídic i econòmic amb relació al seu possible lloguer assequible. A parer nostre, aquest judici d'ocupabilitat és un factor clau a l'hora d'iniciar una política local per incentivar la mobilització d'habitatge desocupat cap al lloguer assequible. I si aquest judici no es du a terme d'una manera sistemàtica, detallada i territorialitzada (el barri i l'edifici importen, com també l'estat de l'habitatge), els esforços que es facin en aquesta matèria corren el risc de no tenir els efectes desitjats.

2.1.1 Descripció i definició

En la mesura que disposem d'un bon diagnòstic de la situació que cal millorar, podrem actuar-hi d'una manera reeixida. D'aquesta manera, l'esforç de les administracions interessades a actuar en la matèria s'hauria de concentrar en un futur proper a detectar

i comprovar correctament l'existència dels habitatges desocupats. Així, doncs, la sistematització i la construcció d'un bon mètode d'identificació i diagnòstic es considera el primer instrument imprescindible per abordar la tasca d'intervenció al parc desocupat; només així es podrà intervenir més endavant per posar fi a les anomalies detectades. Si disposem d'informació detallada i precisa sobre els habitatges desocupats, podrem adoptar mesures de foment eficaces per tal d'ocupar-los i de penalització en cas que la situació es perpetui i es converteixi en una utilització anòmala.

Actualment, s'estan duent a terme experiències incipients de mobilització en diversos municipis del País Basc que ens poden servir de referència. Es tracta de projectes pilot que es desenvolupen en l'àmbit autonòmic o local; tanmateix, res no impedeix traslladar-los a l'esfera supralocal, i, fins i tot, a accions mancomunades entre municipis.

Ara bé, per fomentar l'ocupació dels habitatges buits o desocupats, és imprescindible primerament detectar, quantificar i inventariar el nombre d'habitatges que tenen aquestes característiques al seu àmbit municipal. En aquest sentit, doncs, la legislació de protecció de dades vigent no és un obstacle, segons hem assenyalat en l'apartat 1.9 d'aquest estudi.

En funció del nombre final resultant, com també de les característiques dels edificis o dels habitatges buits o desocupats (antiguitat del parc, necessitats de rehabilitació, situació jurídica de la propietat, percentatge d'habitatges de titularitat de les entitats financeres, etc.), es podran programar els mitjans i els recursos municipals que cal coordinar amb altres administracions, amb el sector privat i amb la societat civil per tal de fomentar-ne l'ocupació.

Fonts i bases de dades generals

Reiterem que no és tan important conèixer el volum d'habitatge desocupat com a dada general, sinó identificar quines són exactament les unitats d'habitatge que es troben en aquesta situació i que són efectivament susceptibles de ser ocupades.

Podem referir-nos a diverses fonts d'informació i treballs que suposen la posada en marxa de la decisió de conèixer el parc d'habitatges desocupat que hi ha en un indret determinat:

Consulta de censos generals i de dades estadístiques

Es tracta el tema dels habitatges desocupats en treballs específics com els següents:

1. Cens de població i d'habitatge de l'Institut Nacional d'Estadística (INE)

Hi ha registrats els habitatges que no són la residència habitual de cap persona i que ningú no utilitza de manera estacional, periòdica o esporàdica. Es tracta d'habitatges desocupats. <www.ine.es>

2. Ministeri de Foment. Informe anual sobre l'estoc d'habitatge nou lliure sense vendre

En aquest informe periòdic es determina la variació anual entre habitatges nous acabats (mitjançant certificats de final d'obra del Col·legi d'Arquitectes Tècnics) i les

transaccions immobiliàries realitzades (dades subministrades per l'Agència Notarial de Certificació), de manera que en resulta una diferència que es correspon amb l'estoc d'habitatges que s'entén no han estat ocupats. <www.fomento.gob.es>

Fórmula

$$\text{Stock } t = \text{Stock } t-1 + VT \text{ } t, t-1 - VTNSC \text{ } t, t-1 - VNV \text{ } t, t-1$$

en què: *Stock t-1 = Estoc d'habitatges nous sense vendre en t-1*

VT t, t-1 = Nombre d'habitatges acabats entre t, t-1 (certificats de fi d'obra)

VTNSC t, t-1 = Nombre d'habitatges acabats entre t, t-1... que no són susceptibles de ser venuts al mercat (habitatges promocionats per persones físiques, en règim de cooperatives, en comunitats de propietaris, etc.)

VNV t, t-1 = Nombre d'habitatges «nous» venuts entre t-1 i t

Dades dels registres de la propietat, mercantils, notariais, etc.

Hi ha la possibilitat d'adreçar consultes a aquests registres referents a un municipi concret. Les peticions s'incardinen normalment en acords de col·laboració més amplis relacionats amb la coordinació de dades cadastrals, urbanístiques o fiscals. L'existència de béns immobles amb titularitat no transmesa a persones físiques o jurídiques (excepte entitats financeres) permet estimar indicidàriament l'existència d'habitatges desocupats.

Gràcies a aquestes consultes, es poden saber les transaccions immobiliàries realitzades a entitats financeres (dades no subjectes a cap normativa sobre protecció de dades) i, en fase d'inspecció o comprovació, constatar la titularitat d'un bé immoble. Tanmateix, com que no es tracta de dades públiques obertes, cal fer una sol·licitud expressa al registre o disposar d'un procediment establert per conveni i d'una plataforma informàtica per accedir a les dades. Igual que l'estadística del Ministeri de Foment, no permet quantificar el parc d'habitatges particulars desocupats.

2.1.2 Normativa d'aplicació

- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge: article 3.d) (concepte d'habitatge buit), article 4 (servei d'interès general), article 5.b) (compliment de la funció social), article 41 (detecció d'utilització i de situacions anòmales dels habitatges), article 42 (actuacions per evitar la desocupació permanent dels habitatges).
- Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes: article 3 (foment de les polítiques públiques de l'ocupació dels habitatges buits) i disposició addicional primera (coordinació de les administracions públiques per disposar d'instruments d'informació).
- Llei 4/2013, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatges. Exposició de motius (necessitat de combatre l'elevat nombre d'habitatges en propietat buits).
- Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge: article 26.2.e (actuacions per evitar situacions d'ús anòmal de l'habitatge en àrees de risc d'exclusió social o amb degradació urbana).

- Llei orgànica 15/1999, reguladora de la protecció de dades de caràcter personal: article 2.2 (caràcter no protegible de la informació sobre persones jurídiques), articles 7.2 i 7.3 (consentiment exprés i tàcit), article 11.1.a) (inexigibilitat de consentiment previ de l'interessat si la cessió de les dades està autoritzada en una llei).
(Per a la problemàtica de la protecció de dades, es recomana considerar el dictamen CNS 2/2014, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades).
- Reial decret legislatiu 1/2004, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del cadastre: article 53.2 (accés a la informació cadastral).
- Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local: article 16.1 (caràcter del padró d'habitants).
- Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.

2.1.3 Debilitats i fortaleces

El principal problema que es troben els ajuntaments a l'hora de determinar l'estoc d'habitatge desocupat o buit és l'obtenció de dades sistematitzades i de lliure accés que els permetin fer un estudi previ i graduar la gravetat d'aquesta situació en els seus respectius àmbits territorials.

Així, el Cens de població i habitatge és, al marge dels cens elaborats per determinades empreses de taxació o per immobiliàries d'àmbit estatal, l'únic cens oficial que podem considerar com a treball de camp, ja que una part s'ha elaborat a partir d'enquestes enviades als domicilis, per la qual cosa té més valor a efectes d'anàlisi per part dels ajuntaments.

Respecte a la metodologia del Cens, i exceptuant el fet que la periodicitat de publicació de les dades és decennal, convé recordar que es basa en una mostra aproximada d'un 12% dels habitatges a tot l'Estat. Així, a cada municipi es va extraure una mostra de mida variable: del 100% als municipis inferiors als 200 habitants i fins al 9% als municipis de més d'un milió d'habitants. Cal tenir en compte el canvi de metodologia en l'elaboració del cens del 2011 amb relació al del 2001, gràcies al qual la major part dels experts han posat en relleu la pèrdua de qualitat de la informació. Per aquest motiu, els ajuntaments catalans més actius en la matèria estan combinant el cens amb el cadastre, com també amb les dades de consums de companyies de subministrament, sobretot quan aquestes companyies són de titularitat municipal. Tot això tot esperant els efectes que desplegui el futur registre d'habitatges buits de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, instrument que, si es vol, pot ser potent i d'una eficàcia sistematitzadora i pràctica.

Pel que fa als possibles problemes que hi podria haver entre les accions per detectar l'estoc d'habitatge buit i la normativa de protecció de dades, un dels afers esmentats de manera recurrent pels tècnics municipals que treballen o que s'han plantejat treballar en aquest camp, ens remetem a l'exposat en l'apartat 1.9 d'aquest informe. A més, cal tenir en compte que el Decret Llei 1/2015 ha introduït també algunes matisacions que permeten aclarir l'obligació de les companyies de compartir la informació que permet identificar i controlar els habitatges buits (disposició addicional segona) amb l'Administració.

Pel que fa a la definició d'habitatge desocupat o buit, aquest es considera com a tal quan no és la residència habitual de cap persona i ningú no l'utilitza de manera estacional, periòdica o esporàdica. Es tracta d'habitatges deshabitats, la qual cosa provoca errors en les mostres, ja que no hi ha un lligam amb els criteris i el procediment de detecció i comprovació regulats per l'article 41 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

En els informes del Ministeri de Foment, l'estoc és el diferencial sobre l'existent amb data 1-1-2004, de manera que estocs nuls no signifiquen que no hi hagi habitatges nous sense vendre, sinó que el seu nombre no s'ha incrementat des d'aquesta data. Per tant, no recull els habitatges particulars que es trobin desocupats. Desagregació per comunitats autònomes i províncies, no per municipis.

Cal esmentar que entitats com el FROB o la SAREB no subministren dades (ni tan sols amb sol·licitud judicial) sobre l'estoc d'habitatges de què disposen. Per aquest motiu, les administracions públiques locals no compten amb dades sistemàtiques sobre quantitat, estat i localització d'aquest estoc. D'altra banda, és notori que el pla de negoci de la SAREB (a 15 anys) no inclou el lloguer de cap dels habitatges per a cap període de temps.

Així, doncs, ens decanem per posar en valor els estudis municipals, que permeten establir amb precisió el col·lectiu d'habitatges desocupats del municipi, sobre els quals es poden adoptar mesures per fomentar-ne l'ocupació, sense que calgui iniciar formalment el programa d'inspecció.

El fet que els estudis siguin municipals no significa, de cap manera, que no calgui establir mecanismes de col·laboració supramunicipal. En aquest sentit, seria especialment interessant poder disposar d'una aplicació informàtica comuna per als ajuntaments. I en aquest punt, convé esmentar que el tipus d'informació que es gestionarà mitjançant el registre que crea el Decret Llei 1/2015 i el dels estudis municipals poden tenir àrees de concomitància, malgrat que, en puritat, els seus objectius són diferents. El primer apunta al registre d'habitatge buit que prové de les execucions hipotecàries (fonamentalment d'entitats financeres) i els altres, a l'habitatge buit que hi hagi en un municipi, sigui quin sigui el seu origen (fonamentalment l'habitatge que és titularitat de propietaris privats), i que es pugui mobilitzar cap al lloguer assequible amb un nivell baix de foment públic.

Les diferències d'aquests estudis, si es comparen amb els consignats en el Cens de població i habitatges 2011 (INE), oscil·laren des del 30% fins al 70%.

Avantatges dels estudis:

- Permeten detectar el nombre d'habitatges realment desocupats o buits en un municipi i, el que és més important, conèixer-ne la localització i la disponibilitat física, jurídica i econòmica per a un possible lloguer assequible. D'aquesta manera, es poden jerarquitzar les diferents mesures de foment existents basant-se en les característiques dels immobles. A partir del que s'ha comentat anteriorment, si no es detecta i es caracteritza l'estoc d'habitatge desocupat de cada municipi, no es

podran posar en marxa polítiques municipals que afavoreixin la seva mobilització cap al lloguer assequible.

- Hi ha la possibilitat de captar habitatges cap a programes públics de mediació de lloguer social, amb la qual cosa es contribueix a atendre la demanda d'habitatge del municipi (Servei d'interès general, article 4 LDH).
- Prevenció de l'exercici antisocial del dret a la propietat.
- Permeten aflorar necessitats que van molt més enllà de l'existència d'habitatge desocupat que pugui ser susceptible d'un lloguer assequible. Així, sovint, a les comunitats de veïns es detecten necessitats en matèria de rehabilitació d'habitatges i d'elements comuns, per a les quals les administracions locals han de desenvolupar una estratègia d'acció a mitjà i llarg termini. Tant la regulació de les inspeccions tècniques dels edificis (ITE), com la legislació coneguda com la de les 3R (rehabilitació, renovació i regeneració urbanes) obliguen els propietaris d'habitatges a conservar-los a càrrec seu. Però quan es tracta d'un procés generalitzat a escala de barri o de municipi, els polítics i els tècnics locals han de desenvolupar esquemes de col·laboració públicoprivada per afrontar aquest tipus de reptes, sota responsabilitat privada però amb tant ajut públic com sigui possible. En definitiva, com que solen ser uns estudis que sovint es tracta del primer encàrrec que combina procés d'informació documental i treball de camp, emergeixen un seguit de necessitats que han de ser ponderades per l'acció de regidories com les d'Urbanisme, Habitatge, Afers socials, Medi ambient, Promoció econòmica, etc.

Inconvenients dels estudis:

- Requereixen el compromís de la direcció política de l'Ajuntament. Sense el lideratge polític i tècnic local, és molt difícil tirar endavant aquest tipus de processos. Moltes de les persones tècniques locals no consideren aquest treball ni purament d'urbanisme i habitatge (algunes tendeixen a considerar que només és política d'habitatge la promoció de nous habitatges protegits en propietat i que els plans urbanístics no han d'ocupar-se de les parts del teixit urbà ja consolidat) ni purament d'afers socials (en la mesura que les famílies en risc d'exclusió social no reben una prestació). Així, doncs, per tal que un projecte d'aquestes característiques neixi en el si d'un ajuntament amb el suport necessari, cal que hi hagi un treball de lideratge tant polític com tècnic. Detectar l'estoc d'habitatge buit i caracteritzar-lo és un esforç intensiu que demana moltes hores, que implica col·laborar amb els «titulars» de la informació i amb fitxers que no han estat utilitzats amb aquesta finalitat fins avui, i també un treball de camp quasi sempre en hores no laborals. En un ajuntament, s'hauria de prestigiar prèviament aquest treball per tal que els afectats entenguin que el que es pretén és lluitar contra una patologia urbana (habitatge desocupat, que en alguns casos també pot significar un ús antisocial de la propietat, tipificat com a anòmal per la legislació catalana), que si es reverteix pot ajudar a resoldre un problema social (crisi d'allotjament) gràcies al lloguer assequible.
- Hi ha la necessitat de vèncer les reticències esteses sobre un suposat i inexistent obstacle a les actuacions de detecció, derivat de la normativa de protecció de dades personals. Ens remetem a l'expressat en l'apartat 1.9 d'aquest informe, que

hauria de servir de base per trencar la percepció interessada sobre les dificultats d'actuació de l'Administració pública en aquesta matèria.

- Cal designar personal tècnic que coordini el procés de recopilació de dades i que impulsi les tasques que cal desenvolupar.
- S'ha de contractar un equip tècnic extern per fer tasques de *back office* i de camp.

2.1.4 Finançament

Les despeses dels estudis municipals es deriven de la contractació d'un equip tècnic extern per fer tasques de *back office* i de camp (de manera orientativa, el cost d'aquest equip per a un continu urbà que agrupi 20.000 habitants podria oscil·lar entre els 15.000 euros i els 30.000 euros).

D'altra banda, els serveis tècnics municipals que ja s'encarreguen de controlar les inspeccions tècniques d'edificis poden ser els més adequats per desenvolupar la tasca per detectar els habitatges desocupats o buits.

2.1.5 Experiències

Amb la finalitat de determinar l'estoc d'habitatges buits o desocupats existents, algunes administracions públiques han optat per elaborar estudis específics en la matèria.

En funció de l'àmbit territorial d'estudi, les divergències entre les dades obtingudes i les disponibles en censos i registres públics oficials (INE, Ministeri de Foment, dades d'altres registres, etc.) poden ser considerables.

Diferents administracions han fet els seus estudis seguint diverses metodologies, que s'exposen a continuació.

2.1.5.1 Experiències catalanes

2.1.5.1.1 Cens d'habitatges buits de la Generalitat de Catalunya

L'any 2013 la Generalitat de Catalunya va elaborar el primer estudi del cens d'habitatges de nova construcció pendents de vendre a Catalunya, el qual es basava en dades dels registres de la Propietat des de 2007 fins a finals de 2012.

Segons el cens, l'any 2013 hi havia a Catalunya 79.331 pisos nous sense vendre, cosa que equival a 10,5 habitatges per cada miler d'habitants. Això no obstant, la distribució al territori era desigual. Mentre que l'estoc quantitativament més gran se situava a la demarcació de Barcelona (46.142 pisos buits), era precisament aquí on la proporció relativa en funció del nombre d'habitants era inferior (8,3 habitatges sense vendre per cada 1.000 habitants). En canvi, Lleida se situava al capdavant de l'estoc acumulat segons la població, amb 23,1 pisos buits per cada miler d'habitants.

Per comarques, els estocs relatius més elevats es trobaven al Pallars Sobirà (62,7 pisos buits per cada 1.000 habitants), a la Segarra (54,2), a la Vall d'Aran (35,5) i, a més distància, a la Noguera (28,9), totes elles de la demarcació de Lleida.

L'estudi estimava que la dificultat per absorbir l'estoc de pisos nous sense vendre variaria en funció de la seva distribució territorial. Així, dels municipis amb més de 1.000 habitatges en estoc, les ciutats de Barcelona i l'Hospitalet de Llobregat presentaven un índex relatiu inferior als sis habitatges per cada 1.000 habitants. Aquesta quantitat es considerava que es podia absorbir fàcilment i que fins i tot podia resultar insuficient en un situació econòmica normalitzada.

D'altra banda, als municipis mitjans entre 5.000 i 25.000 habitants, s'hi concentrava el nombre més alt d'estocs, tant en valor relatiu com absolut. No obstant això, l'índex relatiu més elevat d'estocs s'acumulava als municipis de menys de 2.000 habitants, la qual cosa feia preveure grans dificultats d'absorció a mitjà termini.

L'informe entenia que l'estoc concentrat a les zones turístiques, tant de costa com de muntanya, es podria absorbir a mitjà termini per la disminució paral·lela de l'oferta de pisos en venda del mercat secundari. En canvi, es preveia una sortida difícil a mitjà termini per als pisos nous sense vendre situats a les comarques d'interior amb més de 20 habitatges buits per cada 1.000 habitants.

2.1.5.1.2 Estudis municipals (Terrassa, Vilanova i la Geltrú, Sant Celoni i Figaró-Montmany)

Com a conseqüència del fet que les dades disponibles per inventariar l'estoc d'habitatge desocupat o buit no es poden aplicar de manera pràctica (no són útils per posar en marxa programes de mobilització de l'habitatge desocupat cap al lloguer assequible), alguns municipis han optat per elaborar els seus propis estudis, entre els quals destaquen:

Terrassa (215.678 habitants segon l'INE 2012). L'anàlisi dels habitatges buits a la ciutat parteix de l'explotació de les bases de dades del cadastre, el padró d'habitants i la taxa de residus.

El creuament de les dades d'aquestes tres bases de dades ens indica aquelles unitats construïdes que consten com a habitatges i que, tot i estar donades d'alta en el padró de la taxa de residus urbans com a habitatge en ús, no hi tenen residents empadronats.

La xifra global resultant d'aquesta anàlisi ens mostra que el 2012 hi havia a la ciutat 11.002 habitatges buits, la qual cosa representa el 10,82% del parc total d'habitatge. D'aquests habitatges buits, 2.862 pertanyen a societats mercantils i 1.343, a entitats financeres.

Cal observar que ens trobem, en aquest cas, davant divergències de més del 30% entre les dades de l'INE i els estudis municipals.

Vilanova i la Geltrú (66.275 habitants segons el padró 2013). Les dades s'obtingueren de les fonts següents:

- Companyia Municipal d'Aigües: consums inferiors a 5 metres cúbics anuals.
- Departament Municipal d'Urbanisme: comprovació de llicències d'obres i de llicències de primera ocupació.
- Departament Municipal de Recaptació: titulars de l'IBI i filtratge de titularitat bancària.
- Creuament amb dades del padró: comprovació de titulars i dels fluxos d'allotjament.
- Inscripcions en el Registre de la Propietat: habitatges acabats d'obra nova que consten com a propietat d'entitats financeres o de filials immobiliàries. Es tracta d'habitatges registrats sense vendre.

De l'estudi, en resultaren un total de 804 habitatges buits, dels quals 557 van correspondre a habitatges amb consums inferiors a 5 metre cúbics anuals i 247, a habitatges construïts, amb llicència de primera ocupació, però sense alta de contracte de comptador d'aigua.

L'estudi evidencia la disparitat d'aquest resultat amb altres censos, com el de Població i Habitatge de l'INE (2011), que calcula 3.348 habitatges deshabitats, o el dels Registadors de Catalunya, que estima l'estoc residencial sense vendre en 1.252 unitats.

Podem comprovar que, en aquest cas, les divergències entre les dades de l'INE i els estudis municipals s'acosten al 25%.

Sant Celoni (17.286 habitants segons el padró 2013). Es va fer un treball de camp en 412 adreces que evidenciaven consums d'aigua inferiors a 5 metres cúbics anuals i es van visitar els immobles, dels quals 192 es consideraren habitatges buits. El treball també va permetre catalogar l'estat de conservació de les edificacions inspeccionades.

En aquest cas, les divergències entre les dades de l'INE i les dels estudis municipals són superiors al 70%.

Figaró-Montmany (1.110 habitants segons el Padró 2013). S'analitzà la informació disponible entorn de quatre filtratges:

- Primer filtratge: es van eliminar totes les adreces que no corresponien a habitatges de consums baixos (boques d'incendi, obres, locals, etc.).
- Segon filtratge: de les baixes de servei, es van treure les adreces similars existents dins de les altes. Es tractava d'eliminar les baixes que havien consistit en canvis de propietat i que, previsiblement, no corresponien a immobles que havien quedat buits.
- Tercer filtratge: es van treure les altes de les adreces supervivents de consums baixos. Aquest filtratge pretenia eliminar adreces d'obra nova de la llista general de consums baixos. Es partia de la hipòtesi que aquestes altes es traduïen en (fonamentalment) habitatges ocupats de forma efectiva.
- Quart filtratge: es van incorporar les baixes supervivents del segon filtratge a la llista general.

D'aquesta manera, es va afegir a la llista bàsica la borsa d'habitatges ocupats durant bona part de l'any (i, per tant, que havien registrat consums més elevats) i que havien estat donats de baixa, probablement a causa d'una venda no associada a una compra posterior.

Es va quantificar un parc de 33 habitatges desocupats.

En aquest supòsit, no es pot oferir una comparativa entre les dades de l'INE i les dels estudis municipals, ja que l'INE no treballa amb municipis de menys de 2.000 habitants.

2.1.5.1.3 Normatives municipals (Sitges, Cerdanyola del Vallès i Sant Celoni)

Alguns ajuntaments han aprovat reglaments per definir els habitatges desocupats, fer-ne un registre i, posteriorment, aplicar la possibilitat de recàrrec de l'IBI recollida en la legislació fiscal. A aquests efectes, considerem molt important tenir en compte el comentat en l'apartat 1.7.1 d'aquest estudi, en què es conclou que els ajuntaments catalans han de poder aplicar el recàrrec, sempre que es respecti la definició d'habitatge buit establerta en la legislació d'habitatge.

En tot cas, alguns municipis han dut a terme iniciatives d'aprovació de reglaments. A continuació, en presentem alguns:

Sitges. Reglament per determinar la condició d'habitatge desocupat amb caràcter permanent per tal d'incentivar la seva incorporació al mercat de lloguer.

Té per objecte regular les condicions per determinar els immobles de caràcter residencial desocupats amb caràcter permanent per inscriure'ls en el Registre municipal d'habitatges desocupats i incentivar que entrin a formar part del mercat de lloguer.

Un immoble de caràcter residencial es troba desocupat amb caràcter permanent als efectes del reglament quan no es trobi efectivament ocupat durant més de nou mesos consecutius sense causa justificada.

El reglament preveu que l'Ajuntament creï un registre municipal d'immobles desocupats, en el qual s'inscriguin els habitatges desocupats amb caràcter permanent existents al municipi, amb la finalitat d'incentivar-ne el lloguer social.

En cas que l'Ajuntament detecti l'existència d'algun habitatge desocupat amb caràcter permanent i que aquest habitatge no estigui inscrit en el dit registre municipal, procedirà d'ofici a inscriure-l'hi, prèvia instrucció i resolució de l'expedient corresponent, amb audiència preceptiva del seu titular.

Cerdanyola del Vallès. Reglament per determinar la condició d'habitatges desocupats amb caràcter permanent per tal d'incentivar la seva incorporació al mercat de lloguer.

Es considera que un habitatge es troba desocupat amb caràcter permanent, sense causa justificada, quan no es trobi efectivament ocupat per un termini superior als dos anys.

Quan un sol objecte tributari de l'IBI contingui físicament més d'un departament, en el seu cas, s'aplicarà la condició de desocupació del departament afectat per la dita situació en funció del coeficient de participació d'aquest departament o, si no n'hi ha, en proporció a la seva superfície amb relació a la resta de departaments.

L'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès crearà un registre municipal d'habitatges desocupats amb la finalitat de potenciar la incorporació al mercat, preferentment de lloguer, dels habitatges buits per evitar situacions de desocupació permanent.

En el termini d'un mes des que el reglament entri en vigor, els contribuents de l'impost sobre béns immobles, i en el seu cas els usufructuaris o titulars d'altres drets reals d'ús i gaudi sobre els habitatges que es considerin desocupats amb caràcter permanent de conformitat amb els articles anteriors, hauran de presentar una declaració a l'Ajuntament, en el model que aquest aprovi, per tal d'inscriure'ls en el Registre municipal d'habitatges desocupats.

L'Ajuntament anotarà d'ofici la situació de desocupat d'un immoble si comprova que no compleix les condicions establertes en aquest reglament.

Sant Celoni. A partir dels mateixos criteris que als altres municipis, amb data 23 d'octubre de 2008, l'Ajuntament de Sant Celoni aprovà definitivament el reglament per determinar la condició d'habitatges desocupats amb caràcter permanent, adreçat específicament a poder implantar el recàrrec de l'IBI previst en la legislació fiscal i que, a aquests efectes, preveu la creació d'un registre municipal d'immobles desocupats.

La inscripció al registre es preveu a partir d'una declaració específica dels contribuents, en un model que l'Ajuntament ha d'aprovar, a banda de la possibilitat simultània de la inscripció d'ofici.

Avantatges: és evident que es tracta de l'instrument més sofisticat de tots els que s'han estudiat en aquest apartat. Pel seu caràcter de registre públic permanent regulat pel mateix consistori, el seu potencial és elevat si s'utilitza d'una manera sistemàtica i sostinguda en el temps.

Inconvenients: com que es tracta d'un instrument que la ciutadania pot percebre que està molt orientat a la imposició de recàrrecs, pot genera polèmica entre els ciutadans, amb la qual cosa, en cas que n'hi hagi, caldrà reforçar les reticències d'alguns empleats públics locals clau per desenvolupar aquest tipus de projectes.

2.2 Programes locals de mobilització d'habitatge desocupat

En cas que un ajuntament passi per un o per diversos dels processos descrits en l'apartat anterior, cal plantejar de forma immediata què s'ha de fer amb tota la informació quantitativa i qualitativa que s'ha obtingut. Posat que hi hagi una massa crítica suficient (situació molt freqüent a Catalunya, si es té en compte tant la quantitat d'habitatge buit existent com el seu mapa local, amb un nombre elevat d'ajuntaments de mida mitjana-alta), pot ser interessant posar en marxa un programa pilot local per mobilitzar l'habitatge desocupat cap al seu lloguer assequible.

Entenem per programa pilot aquell programa nou del qual s'hauran d'extreure lliçons amb relació al seu sosteniment (o no) en el temps, així com pel que fa a la seva millor configuració (modificacions respecte del plantejament inicial). Es tracta d'un programa que haurà d'utilitzar tots els instruments, inclosos els financers, que tant la Ge-

neralitat com altres administracions públiques posin o puguin posar a disposició de l'Ajuntament.

És evident que en un moment de retallades pressupostàries, els ajuntaments no disposen de mitjans suficients per subvencionar els arrendaments que tinguin certes característiques d'interès general; tanmateix, hi ha un camp ampli en matèria de foment a través de la fiscalitat (bonificacions locals) i de l'assegurament dels riscos de l'arrendament que es pot assumir amb petites partides pressupostàries locals.

No obstant això, amb el principi doble d'utilitzar els recursos que altres administracions posin a disposició, com també recórrer a petites partides pressupostàries pròpies, els ajuntaments hauran de creuar l'oferta d'habitatge buit en lloguer assequible amb la demanda d'aquest tipus d'arrendaments. L'objectiu és que els contractes siguin entre privats, de manera que l'Ajuntament es limiti a promoure i facilitar una relació arrendatària entre privats, a la qual aporta un seguit de facilitats (bonificacions fiscals, assegurances, etc.) que han d'estimular l'arrendador a llogar per sota del preu de mercat i al llogater a complir les seves obligacions, atès que aquestes obligacions han estat rebaixades amb relació a la situació ordinària del dit mercat.

2.2.1 Descripció i definició

Aquesta estratègia consisteix a desenvolupar el conjunt de mesures concretes que, des de l'àmbit competencial municipal, permeten fomentar de manera efectiva l'ocupació d'habitatges desocupats i buits cap al lloguer assequible.

Resulta essencial que hi hagi una coordinació correcta entre els serveis tècnics municipals i la Generalitat, amb la finalitat de difondre al màxim els diferents programes públics objecte de finançament autonòmic i local. Alguns dels programes que s'hauran de tenir en compte són els següents:

- Borses d'habitatge
- Avalloguer
- Prestacions per al pagament del lloguer
- Programa de mediació per al lloguer social
- Prestacions econòmiques d'urgència especial per a l'habitatge
- En allò que subsisteixi, renda bàsica d'emancipació (RBE)
- En la mesura en què rebin ajuts públics, tinences intermèdies
- I en el mateix sentit, masoveria
- Etc.

Altrament, cal reflexionar sobre el potencial del concepte de la tracció local (municipal o comarcal) de la mobilització d'habitatge desocupat cap al lloguer assequible. El gran nombre d'instruments de què disposa la Generalitat per ajudar a mobilitzar habitatge buit podria fer pensar que no cal complementar a escala local l'acció de la Generalitat, però és gairebé segur que, sovint, es considerarà que, a més de col·laborar i coordinar-se amb el Govern, convé explorar altres oportunitats d'acció a escala local en

aquesta matèria. En qualsevol cas, suposat que hi hagi prou programes de mobilització d'habitatge desocupat i/o foment del lloguer assequible de la Generalitat per operar en un municipi determinat (situació difícil d'imaginar en l'actual context d'emergència d'habitatge i d'estoc vacant) i que s'hagi de rebutjar la idea de posar en marxa un programa pilot, continua tenint sentit considerar la idea de tracció local. Ningú no coneix tan bé el territori com els ajuntaments, de manera que aquests són els més apropiats per estudiar el parc d'habitatge buit ocupable, determinar l'estoc d'habitatge disponible i saber qui són els demandants de lloguer assequible del seu terme municipal. Per tant, amb despesa pública local en mobilització d'habitatge buit cap al lloguer assequible, addicional al de la Generalitat, o sense, la tracció local, l'impuls municipal, el lideratge consistorial és insubstituïble.

2.2.2 Normativa d'aplicació

- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge: article 3.d) (concepte *habitatge buit*), article 4 (servei d'interès general), article 5.b) (compliment de la funció social), article 42 (actuacions per evitar la desocupació permanent dels habitatges). Article 42.2 de garanties a propietaris (avalloguer, assegurances), article 42.3 (foment de la rehabilitació i la masoveria urbana), article 42.2 (borsa de mediació), articles 68 i 69 (mediació social del lloguer), article 71 (propietat compartida) i article 72 (sistemes de prestacions per al pagament del lloguer).
- Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes: article 3 (foment de les polítiques públiques de l'ocupació dels habitatges buits).
- Llei 4/2013, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges. Exposició de motius (necessitat de combatre l'elevat nombre d'habitatges en propietat buits).
- Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge: article 9 (finalitats dels programes socials), articles del 15 al 21 (mediació per al lloguer social), article 26.2.e) (actuacions per evitar situacions d'ús anòmal de l'habitatge en àrees de risc d'exclusió social o amb degradació urbana); article 11 i següents (ajuts per al pagament de l'habitatge), article 15 i següents (mediació per al lloguer social); article 54 (tinences intermèdies en l'HP), article 60 i següents (Oficina Local d'Habitatge i borses de mediació lloguer social); article 66 i següents (avalloguer).
- Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (articles 9.1, 15.2, 12.2. i 74.2 amb relació a les bonificació a l'IBI).

2.2.3 Debilitats i fortaleces

Per als ajuntaments amb pocs recursos, l'establiment de projectes pilot constitueix una oportunitat.

És fonamental detectar els col·lectius amb necessitat d'habitatge als quals es vol proveir d'habitatge buit, ja que no és el mateix emprendre actuacions per a col·lectius amb

rendes mitjanes que per a persones amb situacions d'especial vulnerabilitat social o econòmica o per a col·lectius amb risc d'exclusió social.

Considerem que cal diferenciar la titularitat dels habitatges sobre els quals s'actuarà (privats i generalment de particulars que disposen de pocs habitatges buits o de només un) de la gestió del programa de mobilització d'habitatge buit (en aquest cas, pública i local) i del tipus d'acció que el sector públic ha de dur a terme (foment del lloguer assequible). No ens referim a un lloguer subvencionat ni a llogaters en risc d'exclusió social, ni tampoc a programes gestionats per entitats del tercer sector o per altres tercers. Parlem de petits programes públics locals per fomentar el lloguer assequible de l'habitatge buit, tot plegat gràcies a les mesures de foment econòmic de la Generalitat i només molt complementades secundàriament per despesa pública local que, a més, no tindrà com a destinatari el llogater directament, sinó la relació arrendatària (bonificacions, assegurament, etc.).

En definitiva, ens trobem en el mínim nivell de foment públic local (més enllà del ja existent de la Generalitat) per dinamitzar tant com sigui possible el lloguer assequible (no social) de l'habitatge buit, fonamentalment de particulars, en l'àmbit local (municipal o comarcal en cas que diversos municipis treballin conjuntament).

Avantatges:

- La despesa pública és molt reduïda (si l'Ajuntament no atorga subvencions directes al lloguer i si no es creen noves subvencions per a la rehabilitació).
- El caràcter pilot dels programes permet cancel·lar-los, si no tenen èxit, o consolidar-los, redissenyant-los i millorant-los a partir del que s'ha fet durant el període de proves, en cas que siguin reeixits. El fet de formar part del mínim nivell de foment públic local permet assajar, a petita escala i amb poc risc, projectes que, si disposessin de més fons públics a escala local, podrien ampliar la seva complexitat i les seves ambicions. De la mateixa manera, en cas que es comprovi que els esforços no estan donant fruit, els programes poden cancel·lar-se sense gaires conseqüències.
- Fins al final del procés, no es crea (si és que es fa) cap personalitat jurídica i tampoc no cal iniciar el projecte amb el debat (tècnic i polític) d'una ordenança.
- Si no hi ha una repercussió mediàtica excessiva (o bé aquesta és positiva), permet treballar amb un grup reduït i dissenyar/redissenyar en funció de tot el que s'aprèn en un territori concret en un moment determinat.

Inconvenients:

- Pel que fa a les dificultats pressupostàries dels consistoris i a l'existència d'incentius de la Generalitat a la mobilització d'habitatge buit, cal vetllar per tot el que tingui a veure amb la relació amb altres administracions i altres línies de treball públiques, atès que es busquen sinèrgies i col·laboració intraadministrativa i interadministrativa.
- S'ha de partir de la base que l'equip polític i l'equip tècnic d'un ajuntament assumeixen que l'habitatge buit i la manca de lloguer assequible són dos problemes que poden obtenir una resposta conjunta en l'àmbit local, gràcies a la intervenció dels

consistoris en un camp d'acció híbrid entre l'urbanisme, l'habitatge, la intervenció social i la dinamització econòmica. Aquest tipus d'enfocaments no sempre són possibles, ja que alguns equips tècnics i polítics locals no els consideren prou innovadors.

- L'habitatge buit mobilitzable cap al lloguer assequible no sempre es localitza als llocs amb més demanda d'aquest tipus d'habitatge.
- A molts indrets de Catalunya el preu del mercat del lloguer és força moderat i deixa poc marge per a programes públics per incentivar el lloguer assequible; del que hi ha més demanda és de lloguer social. Ara bé, les corporacions locals, amb algunes excepcions molt determinades, actualment no poden subvencionar la diferència de preu entre el lloguer assequible, en molts casos del mateix mercat, i el social.
- No és fàcil establir una connexió entre els esforços públics locals per mobilitzar habitatge buit i el problema de la rehabilitació de bona part dels habitatges desocupats en mans de propietaris privats i el dels edificis no acabats que pertanyen a bancs o fons.

2.2.4 Finançament

No s'estima finançament addicional per als programes públics ja existents dins dels pressupostos autonòmics, llevat dels casos en què l'Ajuntament opti per complementar determinades prestacions (més despesa en ajuts o més ingrés en cas de bonificacions).

En el seu cas, s'estima el cost associat als estudis previs que permetin desenvolupar plans d'acció per a la mobilització d'habitatges buits.

2.2.5 Experiències

2.2.5.1 Experiències catalanes

2.2.5.1.1 Programa de mobilització d'habitatges buits de l'Ajuntament de Barcelona

Aquest programa pretén mobilitzar habitatges buits o permanentment desocupats a la ciutat per tal d'ampliar el parc d'habitatge públic de lloguer social i donar resposta a la demanda creixent d'habitatge a preus assequibles. La mobilització de pisos buits se suma a tot el seguit d'actuacions que es duen a terme des dels Serveis Socials i les Oficines d'Habitatge per prevenir la pèrdua d'habitatge o donar atenció en cas que es produeixi un llançament o desnonament.

El paquet de mesures vol contribuir a resoldre la situació actual d'alta demanda d'habitatge a causa del nombre elevat de famílies que han perdut el seu habitatge habitual, sigui perquè no poden fer front a la hipoteca que van contractar amb l'entitat financera, sigui perquè no han pagat el rebut del lloguer.

El programa de mobilització de pisos buits que ha aprovat la comissió de govern consta de diferents línies d'actuació:

- Un programa de cessió d'habitatge que pretén captar 200 habitatges al mercat privat per destinar-los a lloguer social. Aquest programa serà gestionat per la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya i compta amb un pressupost de 6,3 milions d'euros (estratègia 2.3 del present estudi).
- Un programa d'inspecció que consisteix a detectar habitatges permanentment desocupats d'entitats bancàries per fomentar-ne l'ocupació i, en darrera instància, en cas que es mantinguin així de manera injustificada, sancionar-los (estratègia 2.4 del present estudi).
- Un programa de compra d'habitatges per destinar-los a lloguer social que té com a objectiu comprar 300 habitatges per rehabilitar-los i destinar-los a famílies vulnerables (estratègia 2.6 del present estudi)
- Un programa de mediació d'habitatges de lloguer social, ja existent, però que es reforça. Es tracta de la Borsa d'Habitatge de Lloguer que pretén captar habitatges privats per sota del preu de mercat, a canvi de certs beneficis (assegurances, subvenció del 50% de l'IBI, certificat d'eficiència energètica, cèdula d'habitabilitat, gestió gratuïta...) per tal de destinar-los a unitats de convivència que tenen més dificultats per accedir a un habitatge, amb un preu inferior al de mercat.

L'Ajuntament de Barcelona disposa d'una xarxa d'oficines d'habitatge (OH) i de centres de serveis socials (CSS) on es poden adreçar els ciutadans que corren el risc de perdre l'habitatge perquè no poden pagar-ne el lloguer o la hipoteca. Quan aquestes persones s'adrecen a l'Ajuntament, es posen en marxa els programes de prevenció, segons el perfil i el moment en què es té constància del problema:

Mesures gestionades per les oficines d'habitatge:

- OFIDEUTE: mediació amb l'entitat bancària
- Mediació propietari-llogater
- Ajut d'especial urgència (dineros a fons perdut)

Mesures posades en marxa pels centres de serveis socials:

- Des dels centres de serveis socials s'ofereixen ajuts econòmics d'inclusió en matèria d'habitatge, sigui mitjançant ajuts de lloguer, de manteniment o en matèria de pobresa energètica.
- Si malgrat tot, es fixa la data de llançament, es disposa dels recursos següents:
 - Habitatge d'emergència. Només en casos de pèrdua d'habitatge «legal» per no haver pagat el lloguer o la hipoteca per causa sobrevinguda.
 - Allotjament temporal de persones i famílies vulnerables en pensions i hotels.
 - Centres d'allotjament temporal. Es disposa del Centre d'Allotjament Temporal Familiar de Navas (25 unitats d'habitatge) i del Centre Hort de la Vila (90 places).

2.2.5.2 Experiències estatals

2.2.5.2.1 Ajuntament de Leioa

Després d'haver fet el treball descrit en l'estratègia 2.1, l'Ajuntament de Leioa (Biscaia) ha considerat que ha d'explorar les vies d'acció següents:

- **Conveni de col·laboració amb el Govern basc - Alokabide - Bizigune.**

El Govern basc, mitjançant la societat Alokabide (participada pel mateix govern basc, Kutxabank i Laboral Kutxa), disposa d'un programa per mobilitzar habitatge desocupat de particulars cap al lloguer assequible. El Govern garanteix el cobrament del lloguer al propietari i la devolució de l'habitatge en perfecte estat al cap de cinc anys (durada dels contractes de cessió/mandat). D'altra banda, els habitatges de Bizigune s'ocupen amb llogaters inscrits com a demandants en el Registre de demandants d'habitatge públic del Govern basc (i utilitzat per tots els municipis bascos) conegut com a Etxebide. El propietari rep una renda una mica inferior a la del mercat (al voltant del 80% del preu de mercat de cada localització) i el llogater paga com a màxim el 30% dels seus ingressos. Atès que el propietari rep un import superior a l'abonat pel llogater, la diferència prové dels pressupostos del Govern basc. Actualment, Bizigune gestiona més de 5.000 habitatges.

Per aconseguir que la capacitat de gestió es complementi amb la tracció local, es van signar un seguit de convenis de col·laboració entre el Govern basc (Alokabide) per impulsar el programa Bizigune en una localitat concreta. En aquests convenis, l'Ajuntament es compromet sovint a actuar com una finestra única per a temes d'habitatge, la qual cosa implica traslladar les gestions que els propietaris i els llogaters facin respecte de Bizigune al municipi cap a Alokabide (Govern basc). De la mateixa manera, els ajuntaments estableixen convenis per complementar les campanyes de publicitat que fa Alokabide (Govern basc) per promoure el programa Bizigune. Finalment, els equips de govern i els tècnics més actius duen a terme una tasca informal, però clau, per promoure el programa al seu terme municipal entre propietaris que estiguin pensant a llogar i demandants que necessitin un habitatge de lloguer.

- **Conveni de col·laboració amb el Govern basc - Alokabide - ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa).**

El Govern basc, novament a través d'Alokabide, disposa d'un altre programa de mobilització d'habitatge desocupat de particulars cap al lloguer assequible: el programa ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa).

Les principals diferències entre ambdós programes deriven del públic al qual s'adrecen (rendes baixes per a Bizigune i mitjanes per a ASAP), com també del model de gestió (Bizigune es gestiona des de la societat del Govern basc Alokabide mitjançant convenis amb els ajuntaments, mentre que ASAP ho fa des de la mateixa societat en col·laboració amb els agents de la propietat immobiliària i altres operadors públics i privats immobiliaris).

Sigui com sigui, el programa ASAP estableix un sistema de garanties en forma de pòlisses d'assegurança que cobreixen impagaments, els possibles desperfectes i l'assis-

tència jurídica, per tal de fomentar la participació dels propietaris d'habitatges desocupats en el programa.

A canvi de les garanties que s'ofereixen als propietaris, per mitjà del Departament d'Habitatge el Govern basc fixa el preu màxim dels lloguers (per al cas de Balmaseda, 475 euros) i garanteix preus més baixos i assequibles que al mercat lliure.

Pel que fa a aquest programa, ajuntaments com el de Leioa també estan signant convenis de col·laboració amb Alokabide - Govern basc amb continguts similars als esmentats en paràgrafs anteriors. Això no obstant, cal aclarir que els convenis estan afectats pel fet que el model de desenvolupament de l'ASAP es basa en la col·laboració d'Alokabide amb els agents immobiliaris, i no pas directament amb els ajuntaments.

2.2.5.2.2 Ajuntament d'Ugao i Ajuntament de Balmaseda

Després d'haver fet el treball descrit en l'estratègia 2.1, l'Ajuntament d'Ugao i el de Balmaseda (Bizkaia) han considerat que han d'explorar les següents vies d'acció:

- Conveni de col·laboració amb el Govern basc - Alokabide - Bizigune.
- Conveni de col·laboració amb el Govern basc - Alokabide - ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa).
- Llançament d'un *Programa pilot municipal de fomento de la rehabilitación de vivienda destinada al alquiler asequible*, que consisteix en el següent:

A curt termini i en un pla micro:

- Informar els propietaris i assessorar-los sobre els ajuts a la rehabilitació ja existents, proporcionats per altres administracions públiques.
- Informar els propietaris i assessorar-los sobre les possibles línies de finançament disponibles en la banca ordinària, cooperativa i ètica.
- Bonificar l'IBI per als habitatges que siguin rehabilitats i posteriorment llogats a preus assequibles.
- Subvencionar, segons les possibilitats pressupostàries de l'Ajuntament, la rehabilitació i el lloguer posterior d'habitatges permanentment desocupats a preus assequibles.
- Amb relació al dit anteriorment, condicionar les subvencions de l'Ajuntament a la contractació de professionals vinculats a plans de treball públics i similars.

A curt termini i en un pla nano:

- Els petits problemes d'habitatge desocupat i de necessitat de lloguer assequible es resolen combinant, d'una banda, la rehabilitació que faci el futur llogater i la reducció de les rendes futures que faci el propietari pel valor de la rehabilitació duta a terme (masoveria). En aquests casos, el propietari garanteix un lloguer a llarg termini als llogaters que paguen amb diners propis tota o gairebé tota la rehabilitació que cal fer.
- Sovint se segueix el mateix procés no per a un únic llogater, sinó per a una cooperativa d'avui rehabilitadors i demà futurs llogaters. Tot i que el procés d'entrada sembla més complex, aquesta fórmula és més reeixida, gràcies a la mutualització

de l'esforç rehabilitador (cooperatives de rehabilitació i de lloguer d'habitatges). En qualsevol cas, aquest supòsit és aplicable només a diversos habitatges o a un edifici en el seu conjunt.

A mitjà termini i en un pla macro:

- Pla de difusió de la Llei de les 3R (rehabilitació, renovació i regeneració) i la seva repercussió sobre els veïns en matèria de conservació de l'habitatge (assistència a reunions de comunitats de veïns i explicació de la Llei de les 3R i de les obligacions de conservació dels propietaris privats d'habitatges). En teoria som davant d'un assumpte exclusivament privat i propi del veí, però el desconeixement de la norma pot impulsar que molts d'aquests propietaris creguin que les administracions públiques finançaran les obligacions legals de rehabilitació. Així, doncs, l'Ajuntament ha de deixar ben clar què, quan i a qui obliga la llei, i, un cop ha aclarit la responsabilitat del propietari privat, pot oferir les mesures de suport públic local que pugui aportar raonablement, com ara el registre d'inspeccions tècniques d'edificis (ITE), la llista de proveïdors locals d'ITE, el suport dels tècnics municipals, etc.
- A partir de tot l'exposat en els paràgrafs anteriors, és clau comprendre que quan els propietaris privats que han d'emprendre treballs de rehabilitació als seus habitatges com a conseqüència d'obligacions legals de conservació de l'habitatge es concentren als mateixos carrers i/o barris, el plantejament de l'Ajuntament no pot ser només el que acabem d'exposar. En aquests casos, l'Ajuntament ha de ser conscient que, més enllà del deure de conservar la propietat individual, caldrà regenerar una part substancial del terme municipal des del punt de vista urbà. Així, doncs, es recomana començar a treballar uns quants anys abans i d'una manera modesta i discreta, amb l'objectiu que el barri el reconegui com un agent legítim en la regeneració futura d'aquella zona. En les seves primeres fases, aquesta gestió integral de la rehabilitació i de la regeneració urbana no requereix tanta despesa pública com temps i atenció per part de l'Ajuntament (assistència a reunions de comunitats de veïns, explicació de la Llei de les 3R i de les obligacions de conservació que tenen els propietaris privats, impuls de dinàmiques de participació ciutadana, coneixement dels problemes socioeconòmics que la futura regeneració pot implicar, assistència dels tècnics municipals, etc.). Ara bé, és clau per a una fase posterior, que amb tota seguretat tindrà lloc d'aquí a uns quants anys (proper lustre), de despesa pública, tant local, com autonòmica i europea.

I com a recomanació final, tot i que era difícil tirar-ho endavant en aquests anys que han passat, caldrà estudiar les sinergies supramunicipals (comarca) que hi ha, sense cap mena de dubte, en matèria de mobilització d'habitatge desocupat cap al lloguer assequible.

2.2.5.2.3 Programes Bizigune I i Bizigune II

- **Bizigune I**

Bizigune és el degà dels programes públics de mobilització d'habitatge desocupat cap al lloguer social a l'Estat espanyol. En el període 2004-2009, assolí els 5.000 habitatges

de propietaris privats destinats a lloguer social. Des d'aleshores, és un programa hibernat, però que continua acollint aquesta població.

La seva creació es regulà pel Decret 316/2002, de 30 de desembre, que promovia i impulsava el *Programa de vivienda vacía*, s'establí el seu règim jurídic i s'encomanava la seva gestió a la societat pública Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A. / Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, E.A.» (VISESA).

I avui es troba previst en el Decret 466/2013, de 23 de desembre, que regula el *Programa de vivienda vacía Bizigune*. (BOPV núm. 247, de 30 de desembre de 2013), amb encomanda de gestió a la societat pública ALOKABIDE.

El programa consisteix en la cessió d'habitatge buit de particulars a una societat pública del govern basc que, durant cinc anys, disposa d'un contracte de mandat per llogar l'habitatge a qui consideri oportú entre els demandants d'habitatge públic inscrits a Etxebide. El propietari cobra una renda a l'entorn del 75% del preu de mercat i el llogater paga com a màxim el 30% dels seus ingressos. El propietari recupera el seu habitatge al cap de cinc anys en perfectes condicions i té garantit el pagament del lloguer mensual, amb independència del fet que el llogater el pagui o no.

Es tracta d'un programa públic que aconsegueix injectar habitatge al parc públic de lloguer social molt ràpidament, que requereix fortes capacitats de gestió i que té un consum pressupostari innegable (diferencial entre el cobrament del llogater i el pagament al propietari, equip de gestió, etc.).

- **Bizigune II**

El País Basc va ser una de les primeres comunitats a oferir un esquema de lloguer del seu estoc d'habitatge nou no venut als promotors immobiliaris. En concret, gràcies a l'estructura de Bizigune, al desembre del 2008 se'ls oferí l'avançament de 27.000 euros per habitatge cedit en concepte de lloguer de cinc anys a raó de 450 euros mensuals. Amb aquesta mesura, es pretenia introduir liquiditat en empreses en dificultats i dotar el parc públic de lloguer d'unitats addicionals.

El programa va ser un fracàs (només hi va haver algunes operacions a Vitòria, ciutat on el parc públic de lloguer era excedent el 2008), tot i que posteriorment va ser emulat per diverses comunitats autònomes i altres administracions públiques.

2.2.5.2.4 Llançament del *Programa piloto municipal de movilización de vivienda vacía hacia el alquiler asequible (MVVAA)*: bonificació en l'IBI, assegurament i subvenció eventual del lloguer

En el cas concret de Leioa, el consistori està estudiant la possibilitat d'engegar un petit programa pilot municipal per mobilitzar l'habitatge desocupat cap al lloguer assequible. Es considera que la col·laboració amb Alokabide és necessària, però no suficient. S'estima que la tracció local pot fer molt per un nínxol de demanda que ara mateix està quedant desatès. Aquest nínxol se situa entre el lloguer social gestionat per Bizigune al municipi i el lloguer de mercat, atès que el programa ASAP no s'ha desenvolupat fins avui

en aquest terme municipal. A través de les bonificacions en l'IBI i l'assegurament gratuït als propietaris (sufragat per l'Ajuntament) dels riscos d'impagament, desperfectes, defensa jurídica, etc., es considera que es pot posar en marxa un petit programa pilot de mobilització d'habitatge desocupat en mans de particulars i que tingui com a destí el lloguer assequible (no social) per part de persones i famílies de recursos mitjans.

2.2.5.2.5 Junta d'Andalusia. Programes d'intermediació (PIMA)

El programa se centra en les mesures següents:

- La gestió d'una borsa d'habitatges desocupats per cedir-los en arrendament.
- La concertació, a càrrec de la Conselleria amb competències en matèria d'habitatge, de pòlisses d'assegurances d'impagament de renda i de defensa jurídica, com també de multirisc de la llar; i la concessió de l'assistència tècnica necessària, que consisteix a facilitar les certificacions energètiques dels habitatges que no les tinguin, tot referit als contractes d'arrendament que es concertin dins del programa.
- El suport d'una xarxa d'agents col·laboradors de la Junta d'Andalusia en el desenvolupament del programa.

Aquest programa té similituds amb d'altres ja coneguts en dret autonòmic comparat, com són ara l'Avalloger català, l'ASAP basc o l'SPA estatal. El primer ha funcionat més que raonablement bé; els altres no han reeixit (l'estatal de forma històrica i el basc està a punt de fer-ho).

Al nostre entendre, la clau es troba en la tracció local, de manera que tot depèn de qui formi part de la xarxa de col·laboradors. La nostra experiència indica que si, per exemple, tots els agents són a Sevilla, el fracàs està gairebé assegurat; si són agents de la propietat immobiliària o similars, també es pot intuir una decepció sobre els resultats; i si es tracta d'empreses públiques locals, entitats del tercer sector i professionals compromesos amb el producte, és possible que programes d'aquest tipus donin bons resultats i amb un nivell de despesa contingut.

2.2.5.3 Experiències internacionals

2.2.5.3.1 Regne Unit. *Empty Dwelling Management Orders (EDMOs) and Homes and Community Agency*

El Departament d'Habitatge del Govern britànic publica anualment estadístiques sobre el nombre d'habitatges privats buits al Regne Unit (*vacant dwellings*), a partir de les dades que li proporcionen les autoritats locals. L'objectiu fonamental és detectar i mobilitzar els habitatges desocupats de llarga durada.

Les mesures per incentivar l'adequació dels habitatges buits, és a dir, per destinar-los a la seva ocupació efectiva són els següents:

Gestió pública de l'habitatge. *Empty Dwelling Management Orders (EDMOs)*

Quan un propietari declina l'oferta de l'autoritat local de posar en ús el seu habitatge i tampoc no mostra la intenció de fer-ho pel seu compte, l'autoritat local pot iniciar una EDMO o procediment pel qual assumeix, de forma temporal, la gestió de l'habitatge a fi d'assegurar que s'usa efectivament com a habitatge.

En aquest cas, l'autoritat local ha de comunicar-ho al propietari, com a últim acte de conciliació possible, i es fa responsable de les obres que s'hi hagin de fer per convertir l'habitatge en una unitat habitable, inversió que recupera amb els diners del pagament de la renda de l'habitatge.

L'autoritat local es compromet a buscar un ocupant per a l'habitatge

L'ocupació de l'habitatge genera un dret de renda a favor del propietari, que podrà veure minorat l'import en cas que l'autoritat local hagi fet despeses d'obra o de gestió per retornar l'habitatge al seu ús. No obstant això, si els diners de la renda no serveixen per cobrir les despeses que s'han generat, el propietari no té l'obligació de pagar-les.

L'autoritat local pot recuperar la inversió en cas que el propietari, quan pugui, vengui la casa sobre la qual l'autoritat esmentada hagi registrat la càrrega.

L'autoritat local també es fa responsable, mentre duri l'ocupació que ha gestionat, dels desperfectes que els llogaters puguin provocar a l'immoble.

Homes and Communities Agency (HCA) és l'agència nacional per a l'habitatge i la regeneració al Regne Unit, que compta amb un pressupost d'inversió de capital proper als 4.000 milions d'euros per al període 2012-2015.

Desenvolupa un programa específic de regeneració, rehabilitació i mobilització d'habitatge buit (*Empty Homes*) en col·laboració amb els ajuntaments.

Ha editat una guia municipal per assessorar els municipis a l'hora de detectar i mobilitzar l'habitatge buit (*Empty Homes Toolkit*).

2.3 Housing associations

En cas que un ajuntament hagi passat per un dels processos descrits en l'apartat 2.1 (detecció de l'estoc) o per diversos, es planteja de manera immediata què cal fer amb tota la informació quantitativa i qualitativa que s'ha obtingut. En aquestes circumstàncies, a més de la posada en marxa de programes pilot de mobilització a què ens hem referit en l'apartat 2.2 anterior, pot ser interessant adoptar experiències de col·laboració pública i privada amb entitats del tercer sector amb capacitat d'assignar habitatges desocupats mobilitzats a programes d'allotjament de col·lectius amb risc d'exclusió social. Pot ser especialment adequada la connexió entre mobilització d'habitatge desocupat i lloguer a famílies que han patit un desnonament per empobriment sobrevingut.

2.3.1 Descripció i definició

Hi ha iniciatives de col·laboració publicocooperativa/associació/fundació (publico-social) que ja fa anys que són presents a altres països de la Unió Europea. És el cas, per exemple, de CECODHAS - Housing Europe, l'associació de gestors de parc públic, cooperatiu i privat assequible d'habitatge més gran de la Unió Europea, que representa el 12% dels habitatges del continent i que té la major part dels seus socis en aquest tipus d'entitats.

Es tracta de crear entitats sense ànim de lucre molt professionalitzades, amb capacitat per atendre la gestió de l'ocupació en lloguer assequible dels habitatges, amb concertació amb l'Administració pública tant en l'àmbit estatal com autonòmic i local. Aquest tipus d'experiències excedeixen el marc de la política d'habitatge i integren generalment una d'aquestes perspectives o diverses: lloguer assequible (*Housing first...*) o acompanyament social i programes d'inserció laboral (*...but not housing only*). La seva actuació es basa a considerar l'habitatge com un element indispensable que cal satisfer, com una primera i imprescindible consecució vital i, a partir d'aquesta satisfacció, es posen en marxa altres tipus de suports que la persona o la família poden necessitar, sigui de caràcter social sigui de caràcter laboral. Aquesta actuació integral es considera més eficaç a l'hora de facilitar un autèntic benestar a les persones que necessiten suport.

A la resta de la Unió Europea les entitats privades, professionals i sense ànim de lucre que treballen en aquest camp es coneixen com a *Housing Associations*. El terme es refereix a les organitzacions que, tot i ser privades, no tenen ànim de lucre i estan fortament especialitzades en la gestió dels habitatges socials. Actuen allunyades de l'enriquiment, amb objectius per afavorir la inserció laboral i social. Es tracta d'un terreny encara per explorar a Catalunya i a la resta de l'Estat espanyol, tot i que volem creure que es posarà fi a aquesta anomalia ben aviat. I, en tot cas, no podem obviar l'existència d'un seguit de projectes capdavanters i d'algunes experiències petites i aïllades que ja funcionen des de fa anys i que, tot i ser puntuals, podrien constituir la base de les futures entitats especialitzades.

2.3.2 Normativa d'aplicació

- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge: article 4 (provisió d'habitatges destinats a polítiques socials com a servei d'interès general), article 8.1 (capacitat dels ens locals per a la subscripció de convenis i concertació d'actuacions amb agents d'iniciativa social i privada especialitzats), article 69 (mediació social de lloguer d'habitatges), article 73 (objectius de solidaritat urbana) i article 74 (definició dels habitatges destinats a polítiques socials).
- Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge: article 9 (programes socials d'habitatge), article 16 (xarxa de mediació de lloguer social), article 23 (xarxa d'habitatges d'inserció) i article 56 (destí dels HPO).

- Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació (art. 31) i per la Llei 7/1997, d'associacions de Catalunya, modificada per la Llei 11/2005, la Llei 4/2008 (articles 31 i 32) i la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (articles 22 i 28), que estableixen:
 - Primer, que les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, podran establir amb les associacions que persegueixin objectius d'interès general convenis de col·laboració en programes d'interès social.
 - Segon, que es puguin articular subvencions directes en aquells casos en què s'acreditin raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o altres degudament justificades que dificultin la seva convocatòria pública.
 - Tercer, que els convenis seran l'instrument habitual per canalitzar les subvencions previstes nominativament en els pressupostos generals de l'Estat o en els de les corporacions locals, sense perjudici del que sobre això estableixi la seva normativa reguladora.
- Reial decret 233/2013, de 5 d'abril, pel qual es regula el Pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació de l'edificació i la regeneració urbanes, 2013-2016: article 31 (col·laboració pública i privada).

2.3.3 Debilitats i fortaleces

El primer intent d'experimentar una *Housing Association* a Barcelona ha permès comprovar un nivell preocupant d'incomprensió i de crítiques a la iniciativa, d'alguna manera contradictòries.

Així, d'una banda, hi ha la por que es tracti de privatitzar serveis públics en un moment de màxima sensibilitat per la pèrdua d'atenció ciutadana en àmbits essencials com són la salut o l'educació. Atès que en l'àmbit dels serveis socials sí que s'accepta de forma generalitzada la col·laboració pública i privada sense ànim de lucre, es planteja la possibilitat d'enfocar la iniciativa en un marc més social d'atenció a les persones que no pas «immobiliari». Parlaríem del fet que l'accés i la gestió dels habitatges incorpora l'acompanyament social i laboral dels ocupants i facilita el fet d'abandonar la concepció de l'habitatge com una mera mercaderia. Tanmateix, caldria evitar una mirada excessivament assistencial de les polítiques de *Housing Association*.

Entenem que ara per ara es tracta de l'experiència més sofisticada i de més potencial de totes les que s'estan gestant, no solament a Catalunya, sinó a tot l'Estat espanyol. I encara que avui dia es destini únicament i exclusivament a mobilitzar habitatge de particulars per al seu lloguer a famílies en risc d'exclusió socioresidencial, entenem que Hàbitat3 pot ser l'embrió de la primera *Housing Association*, *Housing Foundation* o *Housing Corporation* a casa nostra. Això implicaria obrir-se a altres treballs com ara mobilitzar habitatge de l'estoc bancari, comprar habitatge de particulars o promoure habitatge nou per destinar-lo a lloguer, emprendre programes de rehabilitació física dels immobles, etc. I caldria anar fixant criteris específics per aconseguir la rotació en l'ocupació dels habitatges, acceptant la hipòtesi de parcs estables que permetin mitigar les conseqüències d'un mercat de lloguer excessivament inestable en l'actualitat.

Avui dia, comencen a ser evidents les enormes dificultats que tenen les entitats financeres per gestionar els habitatges procedents d'execucions hipotecàries per manca d'especialització i per desconeixement del sector. El nombre d'impagaments és molt elevat i el seguiment dels diferents casos és pràcticament nul. A més, cal reconduir les experiències de cessió d'habitatges públics a fons d'inversió que no gestionen els habitatges amb criteris socials.

Per tant, per als redactors d'aquest estudi és molt interessant que hi hagi una entitat privada, professional, sense ànim de lucre, que proveeixi béns i serveis de l'habitatge, socials i d'inserció laboral a preus inferiors als del mercat, que col·labora amb les administracions en l'execució dels seus plans públics d'habitatge/socials i que té capacitat de col·laborar amb la societat civil, fins i tot fins a l'extrem de generar cooperatives de llogaters.

Si s'aprecien les reticències que aquesta figura pot generar, s'aconsella acompanyar-la d'unes exigències especials de claredat per a la ciutadania per tal d'evitar dubtes pel que fa a aquests aspectes:

- Definició del tipus d'empreses que poden accedir a la gestió especialitzada.
- Establiment de criteris per accedir als habitatges objectius, assequibles per a tothom. Els criteris han de ser compatibles amb l'existència de situacions d'emergència.
- Transparència en els procediments d'adjudicació dels habitatges.

D'altra banda, val a dir que aquesta iniciativa no impedeix que un gestor públic pugui assumir-la i liderar-la en cas que estigui interessat en la professionalització i l'especialització que caracteritzen la figura.

Avantatges:

- L'acció és immediata.
- Es tracta d'una nova manera d'entendre la col·laboració pública i privada o la col·laboració pública i social.
- La despesa pública es reduïda.
- Té una alta professionalitat.
- Convergeix amb les pràctiques de la Unió Europea.

Inconvenients:

- Cal extremar la cura en l'elecció, el seguiment i l'avaluació dels col·laboradors públics i socials. Es tracta d'un camp de treball innovador al nostre país.
- Sense una administració pública activa, es pot caure en la burocratització de l'acció pública (molt paper i poc valor afegit per als usuaris) i en el descontrol en l'ús dels fons públics.
- Cal establir criteris objectius i transparents.
- No ha de ser una excusa per, a mitjà i llarg termini, no crear un parc de titularitat i gestió pública d'habitatge en lloguer social i assequible.

2.3.4 Finançament

Si prenem com a referència l'experiència de Barcelona, el finançament de la gestió és de 950 euros/habitatge/any; a banda, s'incorpora la despesa destinada a pagar el diferencial de lloguer (es lloga a 700 euros i es relloga a un màxim de 300 euros), així com la rehabilitació i el manteniment.

S'aspira a captar 200 habitatges durant quatre anys. El pressupost total és de 6,3 milions d'euros, amb una aportació directa de 5.662.800 d'euros a l'entitat gestora.

En la rehabilitació dels habitatges, es tracta que, quan calgui fer aquest tipus d'obres, la Housing Association gestioni les accions, que seran a càrrec del propietari. En cas de rehabilitació, es preveu que el 20% sigui a fons perdut (assumit per l'Ajuntament) i el 80% restant es dedueixi de la renda que s'han de pagar als participants del projecte. S'aplicaria el mateix criteri que s'utilitza fins avui dia en el sistema de cessió d'habitatges a l'Administració pública per destinar-los a lloguer social (art. 21 Decret 75/2014-PDH).

2.3.5 Experiències

2.3.5.1 Experiències catalanes

2.3.5.1.1 Fundació Hàbitat3 / Taula del Tercer Sector

Es tracta d'una experiència encara inexistent a l'Estat espanyol i a Catalunya. Tanmateix, en els últims mesos s'està concretant un acord entre el tercer sector i l'Ajuntament de Barcelona que, si bé no es dirigeix específicament a mobilitzar habitatge buit, sinó a atendre famílies en risc d'exclusió socioresidencial, tindria una potencialitat clara per connectar habitatge buit de particulars amb la capacitat de gestió del tercer sector barceloní i les necessitats del consistori en matèria de realotjaments.

Segons aquest acord, l'Ajuntament de Barcelona encomana a la Fundació Hàbitat3 / Taula del Tercer Sector⁶ que posi en marxa un programa d'habitatge social d'emergència que permeti atendre les sol·licituds d'habitatge de la Mesa d'emergència de la ciutat de Barcelona (famílies que han perdut l'habitatge i que es troben en situació d'exclusió social), que no poden ser ateses per manca d'estoc de l'Ajuntament de Barcelona o de la Generalitat (a Barcelona).

L'Ajuntament sol·licita a Hàbitat3 que faci el següent:

- Mobilitzi un mínim de 200 habitatges de propietaris privats que actualment estiguin tancats (no poden ser propietat dels bancs).
- Rehabiliti, si cal, aquests habitatges i els posi a disposició de les famílies que la Mesa d'Emergència no pot atendre per manca d'estoc a la ciutat de Barcelona.

6. Amb data 4 de desembre de 2014, s'ha pogut constituir la Fundació.

- Vetllí perquè la rehabilitació la facin empreses d'inserció laboral que tinguin aquests col·lectius com a usuaris.
- Gestioni el contracte de cessió amb el propietari, executi la rehabilitació i pagui el lloguer de mercat (una mitjana de 600 euros).
- Disposi d'una estructura de gestió i tècnica que executi el programa.
- Justifiqui totes les despeses imputables segons els paràmetres acordats en la memòria econòmica del programa.
- Llogui a les famílies l'habitatge social, amb un contracte de l'article 3.2 de la LAU (un any) i a un preu màxim de 300 euros (la mitjana es preveu que sigui de 150 euros) i amb un límit del 30% dels ingressos declarats.
- Faci un seguiment social de les famílies (mitjançant un equip d'educadors socials) i aconsegueixi culminar el procés d'inclusió social.
- Vetllí perquè el programa sigui temporal (quatre anys), fins que l'Ajuntament hagi finalitzat la promoció de 1.000 habitatges aproximadament per atendre aquests col·lectius i altres de similars.
- En finalitzar el període, repari els habitatges i els retorni als propietaris.

Per la seva banda, l'Ajuntament de Barcelona es compromet al següent:

- Canalitzar l'habitatge a través de les seves oficines d'habitatge i fer accions de captació.
- Donar suport tècnic: visitar prèviament els habitatges oferts pels propietaris per validar si són aptes per al programa.
- Pagar a Hàbitat3 pels conceptes següents:
 - La gestió
 - La rehabilitació
 - Les assegurances d'impagament
 - El diferencial de lloguer
- Enviar els usuaris per als habitatges socials des de la Mesa d'Emergència, segons els requeriments dels serveis públics de l'Ajuntament de Barcelona.
- Donar suport social en l'acompanyament de les famílies a la Fundació Hàbitat3 mitjançant els treballadors socials públics.

2.3.5.1.2 Altres experiències a Catalunya

A banda de la nova experiència d'Hàbitat3, hi ha altres entitats a Catalunya que podrien arribar a tenir un paper destacat en aquest nou model. És el cas de la iniciativa de la Fundació SER.GI, en l'àmbit de Girona, que treballa per una societat inclusiva i que promou, entre d'altres, el Programa Habitat, Accions per tal de mantenir l'habitatge, per oferir opcions vàlides que permetin tant facilitar l'accés a l'habitatge a persones amb risc d'exclusió residencial, com mantenir l'habitatge d'aquelles famílies que es troben en risc de perdre el seu habitatge per un llançament o desnonament. Aquest programa s'està implementant a Lloret de Mar, Girona i Figueres.

També l'Associació Pro-Habitatge pot resultar un embrió eventual d'una *Housing Association*, en la mesura que promou l'accés a l'habitatge de famílies desnonades en risc d'exclusió social a partir de la implicació d'aquestes famílies en la rehabilitació dels habitatges de lloguer social.

Una altra entitat que s'ha especialitzat intensament en la gestió de les persones i de les famílies que necessiten un habitatge en els darrers anys és la Fundació Foment de l'Habitatge Social de Càritas, que aplica plans de treball social integrals per garantir la inclusió social mitjançant l'accés a recursos d'habitatge, d'ocupació, de formació, de salut, etc. El nombre d'habitatges gestionats per l'entitat amb data 31/12/2013 era de 304, però aquest nombre s'està incrementant substancialment a partir de la subscripció de diversos convenis amb altres entitats i també amb administracions públiques.

Finalment, no hauríem de descartar que entitats com la cooperativa SostreCívic o similars poguessin derivar algun dia cap a l'especialització que requereix una *Housing Association*, atès que es tracta d'entitats clarament defensores d'un nou model d'accés a l'habitatge que pugui incorporar les cessions d'ús en règim cooperatiu com a nova forma de tinença. La diversitat i l'especialització són aspectes que qualsevol agent del tercer sector haurà de considerar si vol equiparar-se a les experiències europees que defensem en aquest treball.

2.3.5.2 Experiències estatals

2.3.5.2.1 Junta d'Andalusia. Programa de lloguer d'edificis d'habitatges desocupats

Aquest programa pretén reduir el nombre d'habitatges desocupats posant al mercat de lloguer edificis complets o un nombre mínim d'habitatges a la mateixa localització, que es definirà mitjançant ordre de la Conselleria competent en matèria d'habitatge. Aquests habitatges els gestionaran conjuntament les administracions públiques, organismes i altres entitats de dret públic, fundacions i associacions d'utilitat pública, o bé organitzacions no governamentals i altres entitats privades sense ànim de lucre.

S'haurà d'oferir els habitatges a persones amb ingressos familiars que no superin 2,50 vegades l'IPREM.

Les entitats gestores es podran acollir als incentius previstos en els programes d'intermediació en el mercat de lloguer i els llogaters podran optar als ajustos previstos en l'article 40. L'ordre que desenvolupi la tramitació d'aquest programa i les successives convocatòries determinarà la possibilitat que en la renda s'inclogui un import com a despesa de gestió que cal abonar a l'entitat titular o gestora dels habitatges.

El programa té similituds amb altres programes coneguts en dret comparat, com és el cas de la cooperació entre entitats del tercer sector i les administracions públiques que es regula en la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya o en l'esmentat Bizigune basc. Tanmateix, se'n diferencia en un aspecte interessant: el lloguer d'edificis sencers que estan buits.

De moment, no és possible avaluar-ne els efectes, ja que es troba en fase de llançament.

2.3.5.3 Experiències internacionals cooperatives o mutualistes

2.3.5.3.1 Àustria i Alemanya. *Mietshäuser Syndikat* (el sindicat de llogaters o la cooperativa de lloguer)

El Sindicat de Lloguer d'Habitatges o *Mietshäuser Syndikat* centra la seva activitat a impulsar i donar suport a aquells grups de persones que, davant les dificultats per accedir a un habitatge o romandre-hi, decideixen unir-se per comprar l'edifici col·lectivament i plantejar-ne una autogestió pròpia i duradora. Des de principis de la dècada de 1990, s'han creat 75 projectes de cases i 24 més es troben en fase de desenvolupament.

Elements comuns

Tot i que aquests projectes són molt diversos, comparteixen aquests elements comuns:

- Autogestió. Tots els projectes de Cases són autogestionats per les associacions que els constitueixen. La configuració del grup, la recerca del lloc, l'elecció del finançament, els criteris d'admissió de nous llogaters, les reformes, la quota de lloguer, etc., són accions i decisions que corresponen a l'Associació de la Casa.
- Propietat societària i col·lectiva. Els membres de l'Associació de la Casa ocupen els habitatges en règim de lloguer, mentre que la propietat de l'edifici queda subjecta a una societat limitada constituïda per l'Associació de la Casa i el sindicat, que es reserva el dret de veto sobre la venda de l'edifici, la modificació dels estatuts i l'ús dels beneficis. D'aquesta manera, es té cura per tal que els habitatges es mantinguin al marge de les lògiques del mercat i prevalgui el seu valor social enfront del d'inversió o l'especulatiu.
- Contribució al fons solidari comú. Els projectes de Cases existents ingressen diners en un fons comú gestionat pel sindicat que serveix per donar suport als nous projectes en la seva fase de desenvolupament.

2.3.5.3.2 Suïssa. La CODHA

Aquesta cooperativa va obtenir el terreny Les Ouches gràcies a un dret de superfície i va voler llançar un procés participatiu per dur a terme el que va ser la seva primera construcció.

L'any 2003 es creà l'associació Zabouches, constituïda per un grup d'habitants, 44 adults i 50 nens. Aquesta associació decidí, conjuntament amb els arquitectes, les tipologies, els sistemes constructius i els diferents equipaments. El projecte, constituït per 27 apartaments mixtos distribuïts en dos edificis de cinc plantes, està situat a l'est del nou barri Ouches, a Ginebra, i la seva construcció finalitzà el 2004.

El concepte d'aquest projecte es basa en dos eixos: en primer lloc, la creació d'espais de vida on els cooperativistes puguin relacionar-se (mitjançant les tipologies dels apartaments) i, en segon lloc, la voluntat d'inscriure's en un procés ecològic i sostenible.

D'altra banda, els dos edificis respecten la norma MINERGIE (límit de consum energètic), gràcies a diversos dispositius sostenibles. La presència de captadors solars als sostres, les orientacions de les finestres al sud, les crugies prefabricades que permeten aïllar l'edifici d'una manera més eficient, com també l'ús de fusta local, fan que els edificis siguin sostenibles.

2.3.5.3.3 Alemanya. Ecobarri de Vauban, Friburg

L'any 1993, un any després que les tropes franceses abandonessin el barri Vauban de Friburg, format per antigues casernes de l'OTAN, moviments socials juvenils van *okupar* algunes de les naus buides de les casernes per convertir-les en habitatges i conformar un centre social on desenvolupar activitats alternatives.

Aquesta situació va despertar l'interès de l'Ajuntament per aquestes naus. Després d'un seguit de conflictes, acords i desacords, es regularitzà la situació dels *okupes* i es reconegué el seu dret a romandre en quatre de les 20 naus, mentre que les 16 restants les va adquirir l'Ajuntament.

Els grups pioners van conformar la Iniciativa Autogestionària Assentament Independent i Autoorganitzat (SUSI, per les seves sigles en alemany) i van emprendre el seu projecte de rehabilitació amb criteris ecològics a les quatre naus cedides. Pretenien constituir una cooperativa autogestionada d'habitatges de lloguer per a joves i persones amb pocs ingressos, i també configurar espais per a iniciatives socials. A més dels espais privats, disposaven de zones comunes, com ara la cuina comunitària, els tallers de bicicletes i de ceràmica, el laboratori de fotografia o, fins i tot, l'allotjament comunitari per als convidats dels residents.

L'innovador procés de rehabilitació arrencà amb la recaptació de fons, gràcies a una campanya de préstecs socials. La rehabilitació es dugué a terme mitjançant un procés d'autoconstrucció mitjançant convenis amb tallers formatius, que hi feien pràctiques. Durant cinc anys, hi van treballar 90 persones una mitjana de 20 hores setmanals, la qual cosa suposà un espai que va generar treball local, intercanvi d'aprenentatges i coneixement, així com un recurs per vertebrar una comunitat de convivència.

2.4 Mesures penalitzadores I: recàrrecs en l'IBI dels habitatges buits

En cas que un ajuntament hagi passat per un dels processos descrits en l'apartat 2.1 (detecció de l'estoc) o per diversos processos, cal plantejar de manera immediata què s'ha de fer amb tota la informació quantitativa i qualitativa que s'ha obtingut. Sense perjudici de la nostra insistència en la utilitat dels programes pilot de mobilització per a persones amb ingressos mitjans, als quals ens hem referit en l'apartat 2.2 anterior, i de la col·laboració pública i privada amb entitats del tercer sector amb capacitat d'assignar habitatges desocupats mobilitzats a programes d'allotjament de col·lectius amb risc d'exclusió social (apartat 2.3), hi ha ajuntaments que han cregut també en l'ús de mesures no solament de mer foment i que estan fent esforços en l'àmbit de la coerció i la penalització.

El debat sobre la dicotomia foment/penalització (popularment coneguda com la *política del «pal i pastanaga»*) no és nou a Catalunya i, en menor mesura, a la resta de l'Estat espanyol. Des d'aquest punt de vista, les mesures fiscals penalitzadores dels habitatges buits són un instrument que s'ha de considerar, tot i que cal respectar els criteris i els límits que hem exposat en l'apartat 1.7.1 d'aquest mateix informe.

Altrament, la legislació catalana sobre habitatge ha estat capdavantera a escala estatal a l'hora de definir els usos antisocials de la propietat i de posar en marxa mesures per lluitar contra aquests usos, entre els quals l'habitatge buit és un dels usos antisocials tipificats legalment.

Les mesures penalitzadores i coercitives tenen per objecte fer aflorar al mercat de lloguer habitatges buits, i també, en un pla més de pedagogia social, subratllar que una societat amb una bona part del seu parc d'habitatge desocupat és una societat amb greus problemes socials, econòmics i mediambientals.

Repassem, a continuació, algunes de les mesures penalitzadores i coercitives que s'estan assajant en aquests moments al nostre entorn més proper, com és el cas dels recàrrecs en l'IBI als habitatges buits.

2.4.1 Descripció i definició

Com hem assenyalat en l'apartat 1.7.1 d'aquest estudi, la fiscalitat vigent incorpora mesures de caràcter penalitzador per afrontar la problemàtica dels habitatges injustificadament desocupats.

Mitjançant les seves ordenances fiscals, els ajuntaments poden acollir la possibilitat d'aplicar un recàrrec en l'IBI dels habitatges desocupats previst en la legislació sobre finances locals. El recàrrec pot ser de fins al 150% de la quota líquida de l'impost.

El recàrrec s'acredita amb data 31 de desembre i es liquida anualment un cop s'hagi constatat que l'immoble està desocupat, juntament amb l'acte administratiu que així ho declari.

Pel que fa als pronunciaments dels jutjats i els tribunals, la definició d'habitatge buit de les ordenances haurà de coincidir amb el que s'estableixi en l'article 3.d) de la Llei del dret a l'habitatge.

2.4.2 Normativa d'aplicació

- Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals: article 72.4 (regula el recàrrec per a immobles urbans d'ús residencial desocupats amb caràcter permanent).
- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge: article 3.d) (defineix l'habitatge buit), article 5.2.b) (és incompliment de la funció social de la propietat mantenir un habitatge desocupat de manera permanent i injustificada), article 41

(utilització anòmala dels habitatges) i article 42 (actuacions per evitar la desocupació permanent).

- Ordenances fiscals
- En els casos basc i navarrès, s'ha aprovat una normativa foral de desenvolupament de l'estatal i de les ordenances municipals *ad hoc*.

2.4.3 Debilitats i fortaleses

La indefinició normativa derivada de les interpretacions que exigeixen l'existència prèvia d'un reglament estatal que defineixi el concepte *immoble desocupat amb caràcter permanent* és un obstacle a l'hora d'aplicar aquesta mesura. Tanmateix, com que a la llei catalana del dret a l'habitatge existeix una definició legal, convindria que algun ajuntament es decidís a implementar els recàrrecs. Amb aquesta finalitat, cal un procés previ adequat per detectar i comprovar quins habitatges són objecte de recàrrec.

2.4.4 Finançament

La mesura no genera un cost excessiu de tramitació, ja que es tracta d'una mera aplicació de criteris tributaris en la gestió d'un impost ja existent. A més, es pot traduir en un increment d'ingressos municipals gens menyspreable.

2.4.5 Experiències

2.4.5.1 Experiències catalanes

A Catalunya, no coneixem ara per ara cap experiència municipal que fixi un recàrrec en l'IBI dels habitatges desocupats. Segurament, la por a l'hora d'aplicar-lo prové de l'experiència de l'Ajuntament de Berga, al qual van anul·lar l'ordenança municipal reguladora. Tanmateix, segons hem argumentat en l'apartat 4.7.1 del present estudi, els ajuntaments catalans estan en condicions d'aprovar ordenances que incorporin el recàrrec si respecten la definició legal d'habitatge buit continguda en la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge.

Més enllà de l'IBI, en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya cal esmentar la iniciativa de penalitzar l'existència d'habitatges buits:

Llei de l'impost sobre els habitatges buits a Catalunya

Convé reflectir la voluntat política d'actuar en aquesta matèria des de la perspectiva fiscal.

L'objectiu és crear un nou tribut de naturalesa directa destinat a gravar l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges buits de manera injustificada.

Alguns dels aspectes més rellevants d'aquesta Llei són que incorpora nous casos per justificar la desocupació de l'habitatge, a banda de l'establert en l'article 3. d) LDH; que la base imposable de l'impost correspon al nombre total d'habitatges dels quals el contribuent sigui titular, amb una escala que grava de manera diferenciada la propietat fins a 120 habitatges, de 120 a 600 i de 600 en endavant; que les bonificacions estan previstes en cas d'incorporar habitatges al parc de lloguer assequible; que es crea el registre d'habitatges buits, malgrat que es deriven a un futur reglament els termes i la forma del registre, i, finalment, que ha de ser una obligació dels titulars sense perjudici que també pugui fer-se d'ofici.

2.4.5.2 Experiències estatals

2.4.5.2.1 Recàrrecs en l'IBI a Guipúscoa

Inicialment previst per a habitatges buits (concepte jurídic que no ha estat definit reglamentàriament), la Norma foral 4/2012, de 4 de juliol, per la qual s'introdueixen determinades modificacions en la tributació local, ha establert que el recàrrec en l'IBI s'apliqui a l'habitatge que no constitueixi la residència habitual d'un resident al municipi on es trobi l'habitatge.

Si es tracta de béns immobles d'ús residencial que no constitueixen la residència habitual del subjecte passiu o de tercers per arrendament o per cessió del seu ús, els ajuntaments poden exigir un recàrrec de fins al 150% de la quota líquida de l'IBI. Aquest recàrrec, que s'exigeix als subjectes passius del tribut, s'acredita en el mateix moment que l'impost sobre el qual s'aplica i es liquida cada any, conjuntament amb la quota.

No obstant l'anterior, els ajuntaments poden establir en les seves ordenances fiscals supòsits als quals no s'apliqui el recàrrec previst. Així, els darrers anys nombrosos ajuntaments de Guipúscoa han aprovat recàrrecs en l'IBI dels habitatges buits que van des del 50% al 150%.

A Guipúscoa, prop d'una cinquantena d'ajuntaments estan desenvolupant aquesta mesura, dels quals només 3 apliquen el màxim del 150% (Pasaia, Zarautz i Bergara); 12, un recàrrec del 100%; 7, el 75%; 21, el 50%; 5, el 25% (entre els quals Donostia i 1, el 10%.

Entre aquests ajuntaments (de totes les mides i governats per tot tipus de partits i coalicions), destaquen els següents com els més actius en la matèria:

- Donostia (186.500 habitants, segons el padró de 2013)
- Zarautz
- Errenteria
- Lazkao
- Oñati
- Orio
- Bergara

- Lezo
- Pasaia
- Hondarribia
- Elgoibar
- Aia (2.038 habitants, segons el padró de 2013)
- Urnieta
- Irun
- Eibar
- Zumarraga

Sens dubte, si no està acompanyat d'un altre conjunt de mesures públiques, el caràcter pedagògic d'aquests recàrrecs fiscals té poca capacitat pràctica de mobilització cap al lloguer de l'habitatge desocupat.

I si aquesta situació també és predicable de qualsevol tipus d'habitatge desocupat, ho és molt més en el cas dels habitatges que són en mans de les entitats financeres.

2.4.5.2.2 Recàrrecs en l'IBI a Navarra

La *Ley foral 31/2013, de 31 de octubre, de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra* ha creat l'impost sobre habitatges deshabitats, que s'aplicarà als habitatges inscrits en el Registre d'Habitatges Deshabitats regulat en la *Ley foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra*.

El tipus de gravamen s'aplicarà sobre la base imposable de la contribució territorial, entre el 0,10% i el 0,50% per al primer any, entre el 0,50% i l'1% per al segon any i entre l'1% i l'1,5% per al tercer any i successius en què l'habitatge consti en el registre. Per a l'exacció de l'impost, els ajuntaments hauran de mantenir un cens d'habitatges deshabitats.

No obstant això, el règim jurídic aplicable al procediment de declaració dels habitatges deshabitats, establert per la *Ley foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra*, es troba actualment suspès, ja que ha estat impugnat davant el Tribunal Constitucional.

2.4.5.3 Experiències internacionals

2.4.5.3.1 Bèlgica (Regió de Brussel·les). *Unité de logements inoccupés*

Segons el *Code Bruxellois du Logement*, mantenir desocupat tot un habitatge o només una part constitueix una infracció administrativa.

La *Unité de logements inoccupés* del Servei públic Regional de Brussel·les s'encarrega d'identificar els habitatges presumptament desocupats, de constatar la possible infrac-

ció i d'advertir el propietari. Si després de la fase d'al·legacions el propietari no ocupa l'immoble en un termini de tres mesos, és sancionat amb una multa. La quantitat es calcula sobre la base d'indicadors objectius, com ara els metres quadrats de façana de l'habitatge o els anys que ha estat desocupat.

Per tal d'evitar la multa, el Servei Regional d'Habitatge ofereix diferents alternatives al propietari:

- Subvencions per rehabilitar l'habitatge (*primes à la rénovation*) i adaptar-lo a la normativa vigent en matèria d'habitabilitat.
- Cessió de la gestió a una agència immobiliària social, que rep una subvenció pública amb aquesta finalitat. Hi ha més de 20 agències d'aquest tipus a Brussel·les.

2.4.5.3.2 França. *Taxes sur les logements vacants*

El procés que detecta l'existència d'un habitatge buit és senzill: en principi, es presumeix que són buits tots els habitatges que no paguen la *taxe d'habitation*.

Quan es constata que hi ha un habitatge buit, es gira la *taxe sur les logements vacants*. Aquesta taxa és de caràcter compensatori, ja que es tracta d'un tribut que han de pagar aquells propietaris que no paguen el tribut que abonarien si habitessin l'habitatge. Tanmateix, no és l'únic caràcter que té, ja que la fórmula de calcular-lo va incrementant l'import amb el pas del temps, de manera que té la finalitat de motivar mitjançant la penalització.

El beneficiari de la taxa és principalment el municipi i qui ha de pagar-la és la persona que disposi del bé i no l'ocupi.

2.5 Mesures penalitzadores II: expedients per la utilització anòmla i sancionadors

2.5.1 Descripció i definició

Les previsions de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, permeten evitar la utilització anòmla com a buits dels habitatges que s'hagin detectat com a desocupats. A aquests efectes, es combinen una sèrie de mesures coercitives amb mesures de foment per tal de garantir l'ocupació efectiva de l'habitatge.

En concret, es tracta de fer un pas posterior a la inspecció, detecció i comprovació de l'existència d'habitatges desocupats en un municipi. Així, després d'aquestes actuacions prèvies, l'Ajuntament està en disposició de dur a terme els tràmits següents:

1) Aprovació del Programa d'inspeccions d'habitatges desocupats injustificadament (HADI). Aquest programa permet prioritzar les actuacions a partir de criteris objectius específics i fixar un pla de treball concret que permeti justificar que s'ha acomplert la previsió continguda en l'article 42.1 LDH, amb una menció especial a la possibilitat que es pugui cedir l'habitatge deshabitad a l'Administració per tal que el posi en lloguer.

2) Actuacions preliminars d'instrucció. Es comunica a l'entitat propietària que s'han iniciat els actes d'instrucció relatius a una possible utilització anòmala de l'habitatge, s'atorga un termini d'audiència i, en cas que l'habitatge estigui realment desocupat, s'ofereixen les mesures de foment de l'article 42.4 LDH. També, s'adverteix de la possibilitat d'incoar posteriorment l'expedient per utilització anòmala, amb imposició de la taxa de tramitació corresponent,⁷ com també de l'eventual infracció i declaració d'incompliment de la funció social de la propietat.

En aquest punt, és important tenir present que la LDH preveu de forma explícita el concepte *masoveria urbana*, definit en el seu article 3.k) i esmentat també en els articles 42.3 i 74 de la llei, com una fórmula per destinar els habitatges a polítiques socials. Diversos col·lectius i entitats organitzades han mostrat el seu interès per aquesta figura com un mecanisme per accedir a l'habitatge que permet que els ocupants s'impliquin en l'estat de conservació de l'immoble i abonin una renda en espècie que contribueix a reduir la concepció de l'habitatge com una simple mercaderia avaluable en diners.

3) Incoació d'expedient per utilització anòmala. Si es presenten al·legacions i es resolen en sentit desestimatori, es donen per concloses les actuacions preliminars d'instrucció i s'incoa expedient, amb requeriment a l'entitat perquè procedeixi a ocupar l'habitatge i advertiment de la imposició de multes coercitives en cas contrari. Advertiment simultani de declaració d'incompliment de la funció social de la propietat i expedient sancionador. Liquidació de la taxa administrativa. Atorgament de termini d'audiència.

4) Imposició de multes coercitives. Si es presenten al·legacions i es resolen en sentit desestimatori, es pot ratificar la resolució d'incoació i/o imposar la primera multa coercitiva. El seu import ha de ser proporcionat⁸ i se'n pot imposar un màxim de tres consecutives.

5) Incoació, instrucció i resolució d'un expedient sancionador. En aquest cas, s'apliquen els tràmits de qualsevol expedient de caràcter sancionador i s'acudeix a la infracció molt greu determinada en l'article 123.1.h) LDH, penalitzada amb sanció de fins a 900.000 euros.

6) Declaració d'incompliment de la funció social de la propietat. En virtut del que es preveu en l'article 5.2.b) LDH, és factible la declaració d'incompliment de la funció social de la propietat. Tanmateix, com que els preceptes destinats a concretar el caràcter d'aquesta declaració han desaparegut arran de l'aprovació de la Llei 9/2001, avui dia és difícil atribuir-hi uns efectes determinats.

2.5.2 Normativa d'aplicació

- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge: article 3.d) (defineix l'habitatge buit), article 5.2.b) (és incompliment de la funció social de la propietat mante-

7. Es tracta d'una opció interessant adoptada per l'Ajuntament de Terrassa, que incorporà la taxa concreta pels diferents tràmits administratius relacionats amb l'expedient en les ordenances fiscals.

8. És especialment interessant l'opció de l'Ajuntament de Terrassa, que aprovà una instrucció municipal de servei per a l'aplicació de les multes coercitives per tal de justificar-ne l'import.

nir un habitatge desocupat de manera permanent i injustificada), article 41 (utilització anòmla dels habitatges), article 42 (actuacions per evitar la desocupació permanent), article 113 (mesures coercitives), article 118.1 (sancions), article 122 (infraccions), article 123.1.h) (tipificació infracció) i article 131 (òrgans competents en matèria sancionadora).

- Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu.
- Reglament 1398/1993, de regulació de l'exercici de la potestat sancionadora.
- Ordenances fiscals.

2.5.3 Debilitats i fortaleeses

Per afrontar l'aplicació de les mesures coercitives i penalitzadores de la LDH, cal definir-ne prèviament els procediments, ja que es tracta d'una matèria regulada de forma innovadora des de fa pocs anys i de la qual no es disposa d'experiències estables que s'hagin aplicat anteriorment. La tasca administrativa és especialment complexa i requereix un volum de treball important i especialitzat. A més, també pot generar conflictes en via contenciosa administrativa, atès que l'acció penalitzadora és especialment mal rebuda per part dels titulars dels habitatges desocupats o buits.

Tot i així, el fet de seguir aquesta línia d'actuació permet demostrar a la ciutadania la voluntat explícita d'exercir l'autoritat pública per al compliment efectiu de la llei. Alhora, incrementa la sensibilització i la conscienciació generalitzada sobre el dret a l'habitatge i també les condicions amb què es pot desenvolupar, la qual cosa ens equipara amb altres països europeus que des de fa anys combinen les actuacions de foment i la penalització en aquells casos en què el foment no aconsegueix que s'ocupin els habitatges.

Debilitats i fortaleeses del conjunt de mesures penalitzadores (I i II)

Avantatges:

- Exercici de l'autoritat pública per al compliment efectiu de la llei.
- Sensibilització i conscienciació ciutadana sobre les condicions que dificulten el compliment del dret a l'habitatge.
- Mitjans adequats respecte als titulars d'habitatges que no responen a les mesures de foment tradicionals.
- Increment del nombre d'habitatges incorporats al mercat de lloguer i estalvi de recursos en l'edificació de nous habitatges públics.
- Utilització dels serveis propis de l'Ajuntament, que ja exerceixen la tasca de controlar legalment i disciplinàriament la resta d'infraccions en matèria d'urbanisme o habitatge. En el cas de la imposició fiscal, utilització dels procediments i mecanismes de recaptació ja existents.

Inconvenients:

- Increment del volum de treball d'inspecció, administració, control i règim sancionador.

- Increment del nombre de recursos en via administrativa i contenciosa administrativa.
- Treball previ important per definir els procediments de declaració d'utilització anòmala per tal d'evitar impugnacions que prosperin per defectes de forma.
- Reacció negativa per part dels titulars dels habitatges buits o desocupats.

2.5.4 Finançament

Les actuacions les duen a terme els serveis propis de l'Ajuntament que ja s'encarreguen de protegir la legalitat urbanística i l'habitatge del municipi.

D'altra banda, una bona acció genera els ingressos derivats de les multes coercitives i les sancions eventuais. En aplicació de l'article 119.1 LDH, les sancions eventuais haurien de destinar-se obligatòriament a finançar polítiques públiques que garanteixin el dret a l'habitatge.

També es generen ingressos si, com en el cas de Terrassa, s'aprova una taxa específica per la tramitació dels expedients.

2.5.5 Experiències

2.5.5.1 Experiències catalanes

2.5.5.1.1 Ajuntament de Terrassa

L'Administració pionera a l'hora d'aplicar les previsions de la LDH ha estat l'Ajuntament de Terrassa, segurament perquè es tracta del municipi amb més habitatges buits d'entitats financeres de Catalunya. Aquesta decisió ha permès avaluar les previsions legals, que, com que són innovadores, han generat un elevat nombre d'incògnites interpretatives.

Terrassa va decidir que la seva acció es concentrés en els habitatges de les entitats financeres, com a resposta a l'alarma social que aquest fenomen generava.

Amb data juliol de 2014, l'Ajuntament havia incoat 725 expedients. Els responsables municipals esmenten la importància de fixar de forma inequívoca el moment de la desocupació per tal de computar els dos anys a partir dels quals s'esdevé una utilització anòmala. A aquests efectes, l'Ajuntament de Barcelona està treballant la idea de formalitzar convenis amb el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que permetin notificar de manera sistemàtica els canvis de possessió d'un pis en procés de desallotjament com a conseqüència d'una execució hipotecària. El llançament seria el dia d'inici del còmput del termini i el procediment inclouria els tràmits següents:

- Notificació a la propietat de l'existència d'un pis desocupat (encara no s'ha produït una utilització anòmala) i advertiment de la possibilitat d'incórrer en anomalia transcorregut el termini legal.

- Actuació d'inspecció per determinar les condicions d'habitabilitat.
- Possible ordre d'execució per compliment del deure de conservació.
- Oferiment de l'alternativa de la masoveria urbana, definida en l'article 3.k) LDH.
- Oferiment d'un arrendatari adequat.

2.5.5.1.2 Ajuntament de Barcelona

Les reflexions de l'Ajuntament de Barcelona sobre aquest tema han sorgit durant l'elaboració d'un programa d'inspecció específic i també d'un procediment administratiu davant la desocupació d'habitatges que cal aplicar preferentment a Ciutat Meridiana, Trinitat Vella i el sud-oest del Besòs, els barris amb més desnonaments.

2.5.5.1.3 Altres ajuntaments de la província de Barcelona

Altres ajuntaments de la província de Barcelona s'han posicionat sobre la necessitat d'aplicar les mesures coercitives i penalitzadores de la LDH, en compliment d'una proposta de moció municipal però sense actuacions efectives fins ara. És el cas de Sabadell, Manresa, Mollet, Santa Coloma de Gramenet i Montornès del Vallès.

2.5.5.2 Experiències estatals

2.5.5.2.1 Junta d'Andalusia. Incoació de procediment sancionador a la SAREB per incompliment de la funció social de la propietat

La Conselleria de Foment i Habitatge de la Junta d'Andalusia va iniciar, el passat mes de febrer, dos procediments administratius contra la *Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria* (SAREB) per incomplir les obligacions inherents a la titularitat dels seus habitatges protegits a la comunitat autònoma. Les possibles sancions derivades d'aquests procediments arriben a un màxim de 109,44 milions d'euros, sempre que la SAREB no acrediti davant la Conselleria haver posat a disposició dels Registres Públics Municipals de Demandants d'Habitatge Protegit almenys 911 immobles d'aquesta tipologia que té a Andalusia. Aquests registres estableixen els mecanismes de selecció per a l'adjudicació d'habitatges de protecció pública i assenyalen els requisits socioeconòmics per accedir-hi sota principis d'igualtat, publicitat i concurrència.

El primer procediment es refereix al presumpte incompliment de la disposició addicional setena de la *Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo*, introduïda en la seva redacció actual per la *Ley de medidas para asegurar la función social de la vivienda*, que estableix l'obligació de les entitats financeres d'aportar a l'Administració pública l'inventari dels habitatges protegits que es trobin en els seus balanços. La Conselleria ha notificat a la SAREB la resolució d'inici

de l'expedient sancionador per infracció molt greu consistent a no comunicar l'esmentat inventari en el termini d'un mes des de l'entrada en vigor de la *Ley sobre la función social de la vivienda*.

La segona sanció a la qual s'exposa la SAREB, per 911 infraccions molt greus, respon a la presumpta vulneració de l'article 20.m de la mateixa *Ley para la vivienda protegida*, també introduït en la seva actual redacció per la *Ley sobre la función social de la vivienda*, que estableix l'obligació de qualsevol persona física o jurídica de posar els seus habitatges protegits buits a disposició dels Registres Públics Municipals de Demandants. La Conselleria de Foment i Habitatge de la Junta ha enviat a la SAREB un requeriment oficial d'informació i documentació acreditativa a fi que posi a disposició els seus habitatges protegits en els Registres.

Les sancions establertes per la *Ley sobre viviendas de protección oficial (VPO)* per a sancions molt greus van de 30.001 euros a 120.000 euros. Per tant, els procediments sancionadors oberts per la Conselleria podrien suposar una sanció d'un màxim de 109,4 milions d'euros, sempre que resulti acreditat que la SAREB no ha posat els seus 911 habitatges a disposició dels Registres.

La Conselleria de Foment i Habitatge ha tingut coneixement de l'existència d'aquests 911 habitatges protegits titularitat de la SAREB, que suposadament incomplien la seva funció social, gràcies a la informació oficial de la mateixa societat de gestió. Així, la Presidència del Govern d'Espanya va recórrer davant el Tribunal Constitucional, el 18 de desembre de 2013, diversos preceptes de la *Ley sobre la función social de la vivienda*. En l'esmentat recurs, així com en l'anteriorment presentat el 9 de juliol de 2013 contra el Decret precedent, la Presidència del Govern acompanyava, entre la seva documentació, un informe de la SAREB titulat *Análisis de impacto y valoración del Decreto-ley de Andalucía*, que assenyalava que «en torno a un 12% de la cartera de la SAREB se encuentra radicado en el territorio andaluz», és a dir, un total de 6.379 habitatges que desglossa de la manera següent: habitatge lliure de primera residència, 4.473; habitatge lliure de segona residència, 995, i habitatge protegit, 911.

La *Ley de medidas para asegurar la función social de la vivienda* no va ser impugnada en la seva totalitat, sinó només en alguns preceptes, com ara la potestat de sancionar entitats financeres per mantenir habitatges buits durant més de sis mesos o la d'expropiar temporalment l'ús d'habitatges per evitar desnonaments de famílies en risc d'exclusió social. Els articles que permeten vigilar i sancionar els incompliments de les obligacions de la funció social dels habitatges protegits encara són plenament vigents.

En el moment de redactar el present informe els expedients que esmentem es troben encara en tramitació. Si es té en compte la rellevància de les entitats implicades, entenem que els procediments administratius i judicials seran llargs. Tanmateix, i a diferència del que hem comentat en l'apartat 3.2 d'aquest informe amb relació al municipi de Terrassa, en aquest cas la paritat de mitjans entre l'Administració pública i la SAREB és molt més gran que la que hi ha entre l'Ajuntament de Terrassa i els gabinets jurídics interns i externs de les entitats financeres afectades pels expedients del municipi del Vallès Occidental.

2.5.5.3 Experiències internacionals

2.5.5.3.1 Bèlgica (Regió de Brussel·les). *Unité de logements inoccupés*

Vegeu l'**apartat anterior** (2.4.5.3.1).

2.6 Convenis municipals amb entitats privades i compra d'habitatge lliure

En cas que un ajuntament hagi passat per un o diversos dels processos descrits en l'apartat 2.1 (detecció de l'estoc), cal plantejar de manera immediata què s'ha de fer amb tota la informació quantitativa i qualitativa que s'ha obtingut. Sense perjudici de la nostra insistència en la utilitat dels programes pilot de mobilització per a persones amb ingressos mitjans a què ens hem referit en l'apartat 2.2 anterior, i de la col·laboració pública i privada amb entitats del tercer sector amb capacitat d'assignar habitatges desocupats mobilitzats a programes d'allotjament de col·lectius amb risc d'exclusió social (apartat 2.3), com també que mantenim que els esforços sancionadors i coercitius (apartat 2.4) poden obtenir alguns resultats positius, més a mitjà i llarg termini que a curt termini, no volem deixar d'esmentar certes estratègies per obtenir habitatge a baix cost per a l'erari públic que els ajuntament estan desenvolupant amb un cert èxit qualitatiu, malgrat la modèstia quantitativa.

2.6.1 Descripció i definició

Consisteix a celebrar acords i convenis entre les administracions públiques i les entitats privades, o les unes amb les altres, amb la finalitat de desenvolupar actuacions conjuntes que permetin concretar estratègies per detectar habitatges buits o desocupats i fomentar-ne l'ocupació, preferentment cap al lloguer assequible. Tot i que hi pot haver altres tipus de convenis, actualment s'estan celebrant els convenis entre administracions públiques i entitats financeres o parafinanceres (com és el cas de la SAREB).

D'altra banda, aprofitant la baixada de preus en el mercat immobiliari, l'adquisició pública d'habitatges desocupats per contribuir a la creació d'un parc públic d'habitatge que allotgi persones i famílies necessitades. Els ajuntaments que ja estan assajant aquestes mesures consideren que poden tenir dues finalitats diferents: en primer lloc, que serveixin de recursos físics per atendre emergències d'habitatge en zones amb una necessitat acreditada d'habitatge social o assequible, i, en segon lloc, que ajudin a introduir una mixticitat socioespacial en barris que la necessitin. També pot ajudar a complementar la política de rehabilitació i regeneració urbana. De la mateixa manera, es pot combinar amb les recentment plantejades tinences intermèdies, de manera que es podria arribar a comprar la propietat temporalment o parcialment a un propietari privat d'habitatge.

El DL 1/2015 regula i estableix amb caràcter temporal (fins al 27 de març de 2021) un dret de tanteig i retracte a favor de l'Administració de la Generalitat, que podrà exercir directament o mitjançant entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia competents en matèria d'habitatge, en benefici propi, però del qual també podran ser-ne beneficiaris els

municipis i altres entitats, respecte de les transmissions d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària i ubicats en àrees de demanda residencial forta i acreditada. La mesura es complementa amb la possibilitat de crear àrees de tanteig i retracte coincidents amb les àrees de demanda residencial forta i acreditada delimitades en els plans locals d'habitatge.

2.6.2 Normativa d'aplicació

- Llei 33/2003, de patrimoni de les administracions públiques: article 15 i següents (aplicació general), articles 115 i 116 (adquisició de béns a títol oneros), Llei 30/1992 i modificacions posteriors, procediment administratiu comú.
- Article 4 i següents. Llei 30/1992 (relacions i convenis de les administracions públiques).
- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge: exposició de motius (explicació de la provisió d'habitatges destinats a polítiques socials com un servei d'interès general; col·laboració amb la iniciativa privada o de caràcter social o amb el denominat «tercer sector»), article 8.1 (concertació dels ens locals amb agents d'iniciativa pública i privada), article 69 (mediació social en el lloguer d'habitatges) i 73 LDH (objectiu de solidaritat urbana, amb la implicació del sector privat).
- 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, article 31 referit a la col·laboració pública i privada.
- Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació (art. 31) i per la Llei 7/1997, d'associacions de Catalunya, modificada per la Llei 11/2005 i la Llei 4/2008 (articles 31 i 32) i per la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (articles 22 i 28), que estableixen:
 - Primer, que les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, podran establir amb les associacions que persegueixin objectius d'interès general convenis de col·laboració en programes d'interès social.
 - Segon, que es puguin articular subvencions directes en aquells casos en què s'acreditin raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o altres degudament justificades que dificultin la seva convocatòria pública.
 - Tercer, que els convenis seran l'instrument habitual per canalitzar les subvencions previstes nominativament en els Pressupostos Generals de l'Estat, o en els de les corporacions locals, sense perjudici del que sobre això estableixi la seva normativa reguladora.
- Reglament orgànic municipal o ordenança que reguli els mecanismes de conveni de l'Ajuntament.
- 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: article 206 (adquisició de béns).
- Decret 336/1988, pel qual s'aprova el Reglament de patrimoni dels ens locals: articles del 28 al 39 (adquisició de béns).
- Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.

2.6.3 Debilitats i fortaleces

Les administracions públiques poden exercitar els drets de tanteig i retracte que la llei (d'urbanisme i d'habitatge) els atribueix, tenen possibilitats urbanístiques que poden posar en marxa (permutes de parcel·les, solars, aprofitaments, edificabilitats...) i, en definitiva, disposen de diverses possibilitats per incorporar habitatges al seu patrimoni municipal.

Dins les seves capacitats per conveni, poden celebrar qualsevol tipus d'acord amb els diferents agents que operen d'una forma o altra al mercat immobiliari.

No obstant això, el conveni depèn de la voluntat d'acord i de la connexió d'interessos en l'interès públic que l'Administració persegueix. En aquest sentit, determinats acords amb entitats financeres presenten problemes quant a l'estat dels immobles cedits i la situació d'ocupació dels habitatges pels seus propietaris desnonats.

Si el que es pretén és atendre situacions d'emergència social, hi ha altres maneres de fer-ho amb un estoc públic ja construït. I en cas que no es disposi d'aquest estoc, els ajuntaments haurien de recórrer al lloguer abans que a la compra d'habitatge en propietat. Evidentment, tot suma, però no sembla que aquesta sigui la manera més eficaç i eficient de configurar un parc públic local de lloguer.

Avantatges:

Convenis municipals amb entitats privades:

- Demostració a la ciutadania que hi ha una preocupació municipal pel fenomen passant, a curt termini i gairebé sense incrementar el nivell de despesa pública, de les paraules als fets. Si les entitats privades fan els convenis de bona fe (posada a disposició d'habitatge en unes condicions raonables d'habitabilitat), els ajuntaments poden allotjar famílies en risc d'exclusió socioresidencial immediatament. Tot i que els habitatges que es capten a través d'aquest mitjà són escassos, la satisfacció d'algunes de les necessitats residencials existents és immediata.
- Foment indirecte de l'ocupació dels habitatges.
- Evolució en la cultura de la necessitat d'ocupar els habitatges.
- Establiment d'una relació constructiva amb agents concernits. Aquesta relació constructiva no és incompatible amb l'exercici de mesures sancionadores i/o coercitives. Encara més, en alguns casos es pot detectar una relació directa entre la seva aplicació i el creixement de certes entitats privades per arribar a acords de cessió.

Compra d'habitatges:

- Demostració a la ciutadania que hi ha una preocupació municipal pel fenomen, passant novament de les paraules als fets a curt termini i gairebé sense incrementar el nivell de despesa pública. Si les compres es fan correctament (preu baix, localització adequada per atendre necessitats peremptòries, bon estat, etc.), els ajuntaments poden allotjar famílies en risc d'exclusió socioresidencial immediatament. Com en el cas anterior, tot i que els habitatges que es capten a través d'aquest mitjà són escassos, la satisfacció d'algunes de les necessitats residencials existents és immediata.

- Increment del patrimoni municipal si s'aconsegueix la seva qualificació com a inversió i no com a despesa. És més probable obtenir-lo si el compra una societat municipal que no pas directament el consistori.
- Complementació de les pràctiques en matèria d'àrees de rehabilitació i del dret de tanteig i retracte de les administracions en operacions de rehabilitació d'habitatges i edificis i de regeneració urbana.
- Aprofitament de la baixada de preus al mercat per crear un parc públic d'habitatge.
- Evitar, en alguns casos, la venda de carteres d'habitatges a fons d'inversió internacionals.
- Sortida a una part dels habitatges desocupats que no tenen comprador.
- Evolució en la cultura de la necessitat d'ocupar els habitatges.
- Establiment d'una relació constructiva amb agents concernits.

Inconvenients:

Convenis municipals amb entitats privades:

- Manca de col·laboració dels agents concernits, que es tradueix no solament en el més evident (resistència a signar convenis de cessió), sinó també en pràctiques (cessió d'habitatges per part d'entitats financeres que no reuneixen ni les més mínimes condicions d'habitabilitat), la qual cosa demostra que sovint es tracta molt més d'una campanya d'imatge que de l'establiment d'aliances temporals o permanents entre el sector privat i el públic.
- Mesura insuficient si no s'acompanya amb altres accions i mesures efectives. Fins avui, el nombre de convenis signats, els habitatges que s'han utilitzat i l'estat físic de molts d'aquests habitatges (manifestament inadequats per llogar-los, ocupats de forma irregular, situats en llocs sense demanda d'habitatge assequible, etc.) no permeten que sigui un instrument de resposta massiva que els ajuntaments puguin utilitzar per resoldre el problema dels desnonaments. Pot ser un instrument de gran utilitat a curt termini, però no a mitjà i llarg termini, llevat que s'incrementi la quantitat i la qualitat dels habitatges posats a disposició de les administracions.

Compra d'habitatges:

- Mesura de caràcter quirúrgic que, com a tal, s'ha d'utilitzar. Així, doncs, si el preu, l'estat i la situació de l'habitatge no compleixen determinades característiques, pot esdevenir una mesura fins i tot contraproductiva.
- Mesura insuficient si no s'acompanya amb altres accions i mesures efectives.
- Dificultats de valorar els béns que s'han d'adquirir, així com el referit al procediment que cal utilitzar per a l'oferta pública d'adquisició (en cas que es recorri a aquest mètode) o per l'expedient concret de despesa si es tracta d'una compra individualitzada.

2.6.4 Finançament

Amb relació al finançament d'aquesta mena de mesures, la majoria de les administracions públiques consultades entenen que les operacions que es duen a terme es financen amb càrrec als pressupostos de sengles matris administratives o de les seves entitats instru-

mentals, amb el recurs al crèdit en alguns casos, i que recorren als seus proveïdors financers habituals. En tot cas, s'especifica que tan sols s'està apuntant a valors unitaris molt baixos (en la franja que comprèn dels 30.000 euros als 50.000 euros) i que, en alguns casos, els han pogut finançar, ja no els departaments d'Urbanisme i Habitatge, sinó els departaments d'Afers socials. Aquestes adquisicions s'han estudiat, no tan sols pel que fa a l'habitatge en si mateix, sinó també respecte de les hipoteques, i s'ha procurat que l'Administració pública acabés substituint la posició del banc o del fons propietari i creditor. D'altra banda, s'ha posat de manifest no tan sols la dificultat de mantenir aquest tipus d'adquisicions de forma generalitzada amb càrrec als pressupostos públics, sinó també la dificultat de calcular el preu adequat en el cas de l'habitatge d'una certa antiguitat i/o que s'hagi de rehabilitar. En qualsevol cas, les administracions locals consultades entenen que, quan són pertinents, és més operatiu fer aquesta mena d'operacions a través d'entitats instrumentals públiques, ja que d'aquesta manera no hi ha risc que computi com a endeutament públic i l'Ajuntament pot adquirir patrimoni igualment.

També cal mencionar el fet que algunes administracions estan pensant a adquirir habitatge privat en sòl consolidat a canvi de sòl públic urbanitzable. Aquesta fórmula permetria disposar d'habitatge en zones que realment ho necessitin a canvi de sòls públics en llocs on no es preveu que calgui disposar d'habitatge assequible públic. Tot i que encara no s'ha dut a terme cap operació d'aquest tipus, es posa en relleu que les figures de la propietat parcial o temporal obren noves possibilitats a les administracions a l'hora de finançar aquest tipus d'adquisicions.

2.6.5 Experiències. Convenis d'administracions públiques amb entitats financeres i/o amb la SAREB

2.6.5.1 Experiències catalanes

2.6.5.1.1 Convenis entre la Generalitat, Caixa Catalunya, Bankia i la SAREB

El mes de juliol de 2014 es va fer públic que la Generalitat i la SAREB van subscriure un conveni segons el qual la segona cedia a la primera 600 habitatges per destinar-los a lloguer assequible. La idea es va estendre amb la subscripció d'altres convenis directes amb entitats financeres, en concret Catalunya Caixa i Bankia, de manera que actualment hi ha 1.230 habitatges inclosos en aquests compromisos.

El Govern català gestionarà aquesta cartera d'habitatges durant un període inicial de quatre anys. S'anuncia que els lloguers oscil·laran entre els 150 euros i els 400 euros mensuals. De la mateixa manera, es fa públic que els habitatges es repartiran entre 72 municipis catalans amb una problemàtica social important.

L'únic cas en què s'ha fet pública una mesura de desplegament d'aquest conveni en el cas de la SAREB és la cessió, el passat mes de setembre, d'un edifici de 40 habitatges situat a Sabadell i ocupat per 146 persones, de les quals 58 eren menors.

Les notícies que tenim sobre el desplegament d'aquests convenis no són gaire satisfactòries, ja que hem sabut que la Generalitat ha inspeccionat fins ara un total de 1.084

dels 1.230 habitatges, i que fruit d'aquesta inspecció només s'han ocupat efectivament 185 habitatges. La resta no s'han pogut ocupar, ja que s'ha observat un desordre sorprenent en la gestió del parc per part de les entitats, fins al punt que, en molts casos, els habitatges presenten un estat de conservació pèssim i d'altres ja estan ocupats o fins i tot llogats o venuts a través d'agents immobiliaris sense que l'entitat ho hagi fet constar en els seus arxius. Aquesta experiència, que hauria d'interessar si tenim en compte les dimensions de l'estoc que s'ha de cedir a la Generalitat, genera el temor que els signants d'aquest tipus de convenis els subscriuguin més per raons d'imatge pública que no pas per un interès real a l'hora de col·laborar en la mobilització de l'estoc d'habitatge desocupat de titularitat bancària cap al lloguer assequible.

La majoria dels experts estrangers que visiten casa nostra se sorprenen davant el fet que els processos de bancarització de l'estoc d'habitatge nou no venut/llogat, la nacionalització de la banca i la crisi dels desnonaments no es tradueixin en un acord per crear un gran parc públic i bancari d'habitatge de lloguer assequible. Entre altres experts, Anne Power, directora del Departament d'Habitatge i Comunitats de la London School of Economics, mostrava recentment la seva sorpresa per la congelació de l'estoc bancari a la SAREB i la nul·litat, en termes sistèmics, dels acords banca-Estat en matèria de mobilització d'habitatge buit nou i lloguer social.

2.6.5.1.2 Convenis entre ajuntaments i entitats financeres individuals

També s'està generant una llarga llista d'acords entre determinades entitats financeres i certs ajuntaments. En la majoria dels casos, es tracta del resultat de la pressió política i ciutadana sobre la sucursal local d'una entitat financera que és notori que disposa d'habitatges buits, que està duent a terme desnonaments i que es troba en un municipi amb una plataforma d'afectats per la hipoteca (PAH) forta i un ajuntament que, com que no té habitatges, està decidit a buscar solucions per a algunes de les famílies desnonades.

Amb caràcter general, les entitats financeres han adscrit els seus subproductes –habitatges que han descartat enviar-los a la SAREB i al banc dolent de l'entitat i que no creuen que els puguin vendre a curt o mitjà termini– a aquest tipus de convenis

Encara més, alguns dels habitatges que han posat a disposició dels ajuntaments eren infra-habitatges o necessitaven una rehabilitació costosa i llarga. Per aquest motiu, no són susceptibles de llogar-los de manera immediata a famílies en risc d'exclusió socioresidencial.

Així doncs, amb alguna excepció (més endavant ens referirem al cas d'Alacant) es tracta d'una via fallida que, de moment, no permet arribar enlloc.

2.6.5.2 Experiències estatals

2.6.5.2.1 Fondo Social de Viviendas (estatal)

El gener de 2013 el Govern estatal anuncià la creació de l'anomenat *Fondo Social de Viviendas*. En concret, la disposició addicional primera del Reial decret llei 27/2012,

de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, estableix el següent:

«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 aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, cuando concurren en ellas las circunstancias previstas en el artículo 1 del presente real decreto-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.»

Al seu dia, l'Administració General de l'Estat i el sector financer es van fixar com a objectiu que aquest fons disposés de 6.000 unitats, provinents de l'estoc d'habitatge buit de les entitats financeres, per destinar-les a lloguer social per a persones objecte de desnonament.

Tot i que no es fàcil obtenir informació oficial sobre això, de forma nominal s'han arribat a adscriure al *Fondo Social de Viviendas* (FSV) 5.047 habitatges, dels quals un 20,6% a Catalunya, segons informació de 2013 del Ministeri de Sanitat i Afers Socials. Tanmateix, la majoria d'aquests habitatges no són susceptibles de poder-los llogar a curt termini a famílies en risc d'exclusió social.

Altrament, el nombre d'habitatges adequats que s'han adscrit al FSV no supera els 500 i el de famílies que hi viuen de forma efectiva no supera les 100.

Com a mesura de la desproporció entre remei i problema, pot servir la dada següent: en pocs mesos l'Estat espanyol assolirà el mig milió de famílies objecte de desnonament.

2.6.5.2.2 Convenis entre les comunitats autònomes i la SAREB

El 31 d'octubre de 2013 la SAREB anuncià que cediria 2.000 habitatges a les comunitats autònomes per posar-los en lloguer a preus assequibles.

El conveni amb la Generalitat catalana de 2014, esmentat anteriorment, s'ha d'entendre en el context d'aquest anunci de la SAREB de l'any 2013.

No es coneixen altres casos de desplegament autonòmic d'aquest esforç.

És notable l'absència de mecanismes d'aquest tipus en comunitats autònomes amb una necessitat acreditada d'habitatge (alt nivell de desnonaments, atur i precarietat) i un fort estoc d'habitatge buit.

Per exemple, no es té esment que s'hagi signat cap conveni d'aquestes característiques en llocs com València o Madrid.

2.6.5.2.3 Ajuntament d'Alacant

L'Ajuntament d'Alacant, a través del seu organisme autònom Patronat Municipal de la Vivenda, treballa des de l'any 2003 amb el Programa municipal d'intermediació social

immobiliària, que pretén fomentar el lloguer d'habitatges de particulars a preus més assequibles que el mercat lliure. Fa uns anys el programa s'obrí també específicament a la zona nord de la ciutat per atendre col·lectius més vulnerables.

Des del mes de març de 2013, es posà en marxa l'Oficina de Mediació en Conflictes Hipotecaris i Arrendaments de Vivenda. Des d'aquest servei, s'estan establint contactes amb les entitats financeres que tenen més habitatges al terme municipal d'Alacant, amb la finalitat que els hi cedeixin en règim de lloguer dins el Programa municipal d'intermediació social immobiliària.

Es tracta d'un dels pocs acords directes entre l'Ajuntament i les entitats financeres que estan funcionant de manera mitjanament eficaç i eficient.

2.6.6 Experiències. Convenis entre entitats del tercer sector i entitats financeres, sovint amb el suport de les administracions

Així com els convenis entre les entitats financeres i les administracions públiques locals són poc nombrosos i tenen un rendiment escàs, les entitats financeres i el tercer sector estan arribant a acords més freqüents i de més qualitat.

En efecte, podem esmentar els convenis signats l'any 2013 entre Càritas Diocesana de Barcelona i el BBVA, que, tot i que modestos quantitativament (50 habitatges), són de molta qualitat, en la mesura que Càritas ha pogut destinar els habitatges a lloguer, ja que es troben en bon estat i són de lloguer immediat i de baix cost econòmic. En el mateix sentit, cal citar un altre conveni similar, subscrit el 2013 amb La Caixa, que al llarg de 2014 ha permès engegar 10 lloguers socials sobre habitatges buits de titularitat bancària. Altres entitats com Càritas Bizkaia estan tractant de signar acords similars als subscrits a Catalunya.

El fet que els acords entre entitats financeres i comunitats autònomes i ajuntaments estiguin fracassant per la mala qualitat dels habitatges, però que aquesta situació sigui ben diferent quan el sector financer arriba a convenis amb entitats sense ànim de lucre, ens ha de fer reflexionar.

Els observadors estrangers que han estudiat la nostra situació tendeixen a pensar, com els redactors del present informe, que s'hauria establir acords massius entre entitats financeres rescatades amb fons públics i amb molts habitatges buits en els seus balanços i les administracions públiques, especialment les locals que, sovint, disposen de societats especialitzades en urbanisme i habitatge.

Sigui com sigui, hem de constatar que aquests acords massius no s'estan produint, fonamentalment perquè el lloguer no entra en el pla de treball del FROB i de la SAREB i només es pretén la venda de l'estoc a curt, mitjà i llarg termini. Ara bé, tampoc no hem d'infravalorar el fet que actualment les entitats financeres consideren que és millor per a la seva imatge pública arribar a acords (de petita dimensió) amb el tercer sector que no pas amb el sector públic.

2.6.7 Experiències. Compra municipal d'habitatge

2.6.7.1 Experiències catalanes (Barcelona, Sant Just Desvern, Cerdanyola, Montornès del Vallès, Mataró i Sant Celoni)

- Des de l'any 2012, Barcelona ha comprat petites quantitats d'habitatges a la societat pública REGESA per posar-los en lloguer social. Més que no pas una operació de creació de parc de lloguer públic local, es tracta d'una forma de reduir el deute d'una societat pública local.
- Actualment, el Programa de compra d'habitatges per destinar a lloguer social té com a objectiu comprar 300 habitatges per rehabilitar i destinar a famílies vulnerables. Fins ara, s'han comprat o estan en procés de compra un centenar de pisos:
 - Ciutat Vella: s'han comprat 62 pisos en sis finques.
 - En estudi: hi ha 56 habitatges a diferents indrets (Sant Andreu i Ciutat Vella) i s'ha comprat algun edifici a Nou Barris, l'Eixample i Sants.
- Sabem que s'han plantejat aquesta opció, tot i que no ens consta que l'hagin arribat a executar, els municipis de Sant Just Desvern, Cerdanyola, Montornès del Vallès, Mataró (al principi de la crisi va convocar una oferta pública d'adquisició molt poc reeixida) i Sant Celoni.

2.6.7.2 Experiències estatals

Principalment, es tracta d'operacions minoristes amb escassa capacitat per configurar un parc públic local de lloguer rellevant.

Destaquem casos que, cadascun amb els seus propis matisos, apunten al lloguer social d'emergència per atendre famílies desnonades:

- Màlaga. El mes de març de 2014 es convocà licitació per tal que l'Institut Municipal de l'Habitatge de Màlaga adquirís la plena propietat de diversos habitatges a diferents barris de la ciutat, lliures de càrregues i gravàmens, arrendataris, ocupants i precaristes. El pressupost de licitació era de 500.000 euros i el preu màxim de compra per habitatge de 50.000 euros, a la baixa.
- Torrent (València, 80.759 habitants, segons el padró de 2013) des de 2008. Compra a entitats financeres al preu de la hipoteca (deute viu) amb la intenció inicial de crear parc públic d'habitatge en lloguer.
- Gandia (València, 78.543 habitants, segons el padró de 2013) des de 2008. Compra d'habitatge de veïns en situació de risc de desnonament per impagament de la hipoteca i successiu lloguer social (l'Ajuntament passa a ser-ne el propietari i l'arrendador).
- Logrosán (Càceres, 2.110 habitants, segons el padró de 2013) des de 2014. Compra d'habitatge al mercat minorista (oferta pública de compra per part de l'Ajuntament), tenint en compte el baix preu de l'habitatge en la present conjuntura. Els habitatges es destinen al lloguer social de veïns de la localitat.

3. Opinions aportades per experts i agents contactats

De les entrevistes a diversos especialistes i agents en matèria de polítiques i gestió d'habitatges, han sorgit diverses reflexions que enfronten la problemàtica actual de l'estoc immobiliari desocupat existent i diferents mesures que poden contribuir a dinamitzar el mercat de lloguer a Catalunya.

Reflexió general sobre les polítiques públiques en matèria d'habitatge

Des de l'any 2012, s'ha anat destruint la concepció integral de les polítiques d'habitatge a causa de la crisi financera. Cal reconstruir globalment les polítiques d'habitatge al voltant de nous conceptes que no es basin únicament en la mera promoció d'habitatges en règim de tinença/propietat.

Pel que fa a la regulació jurídica, és possible elaborar una legislació autonòmica més propera a la concepció europea, que estableix no solament el dret a l'habitatge habitual, sinó també la satisfacció pública d'aquest dret com a servei d'interès general. En aquest sentit, serà aclaridora la resolució del Tribunal Constitucional del recurs interposat contra la llei andalusa d'habitatge, que hauria de permetre concretar la capacitat autonòmica per definir l'abast de la funció social de la propietat de l'habitatge.

Per tant, no s'ha de perdre la perspectiva de l'objectiu final: consolidar un parc en lloguer permanent. Així, a partir de les alteracions que es produeixen actualment en el flux de finançament disponible per a les administracions, s'ha d'incidir en una política decidida en matèria de fiscalitat, que els ajuntaments també podrien aplicar sempre que tinguin marge d'actuació pel que fa a la normativa autonòmica o estatal (Llei d'hisendes locals):

- Introducció de bonificacions o recàrrecs en l'IBI, segons si es posa o no es posa l'habitatge desocupat al mercat de lloguer.
- Reduccions, bonificacions i deduccions en l'IRPF per als arrendadors.
- Millor fiscalitat per a societats públiques i privades, cooperatives o societats d'inversió que promoguin parcs de lloguer.

En funció dels agents, a mitjà termini dos actors principals s'han de consolidar en matèria de mobilització dels estocs d'habitatge en règim de lloguer:

- Mobilització afavorida per les administracions públiques.
- Mobilització en règim cooperatiu, amb protagonisme dels demandants d'habitatge i assistits tècnicament per gestors especialitzats.

Desenvolupament d'instruments jurídics per dinamitzar el mercat de lloguer

Les tinences intermèdies

Normativa jurídica aplicable:

- Article 547-1 i següents i article 556-1 i següents del Llibre V del Codi civil de Catalunya.
- Pacte nacional per a l'habitatge Catalunya 2007-2016.
- Article 71 de la Llei 18/2007.
- Article 17.5 de la Ley 29/1994, de arrendamientos urbanos.
- Dret comparat: *Shared ownership* anglesa.

Les tinences intermèdies representen un mecanisme de partenariat públic i privat (habitatge social) o d'iniciativa únicament privada (habitatge lliure) que superi la dicotomia «lloguer versus domini» i el transformi en un sistema de «lloguer & domini», incentivant positivament que els propietaris d'habitatges desocupats els posin al mercat perquè siguin ocupats de manera efectiva.

- La propietat compartida: es tracta que un nou propietari accedeixi a una part de l'immoble que ja és propietat d'un altre propietari original i que tots dos hi coexisteixin.
- La propietat temporal: neix quan un nou propietari adquireix d'un propietari original la titularitat d'un immoble per un temps indeterminat. Així, davant el fet que un immoble s'adquireixi «per sempre», sense limitació temporal, es tracta que aquest immoble es pugui adquirir per un nombre determinat d'anys (els necessaris), la qual cosa suposa una estabilitat important en la seva tenença i incrementa considerablement el fet que es pugui adquirir. Un cop transcorregut el nombre d'anys prefixats, la propietat de l'immoble revertirà al propietari original sense cap cost, a excepció que s'hagin pactat pròrrogues.

Aquestes fórmules permeten millorar alguns inconvenients sorgits en el disseny i la gestió dels drets de superfície (termini i depreciació progressiva del valor del dret) i doten de més seguretat jurídica el demandant d'habitatge respecte d'altres drets reals. A més, permeten que el demandant d'habitatge s'endeuti menys ja que disposa d'altres alternatives a part de la tenença del 100% del valor de la propietat de l'immoble (una singularitat que no permet l'arrendament amb opció de compra).

En tots els casos, cal la participació, com a mínim, d'una administració pública en la intermediació d'aquest tipus de contractes de tenença intermèdia.

Plans i programes supralocals d'habitatge

Si es té en compte la realitat de la província de Barcelona, on hi ha un fort desajust entre localitats amb superàvit d'estoc residencial i d'altres amb forta densitat poblacional i escassetat d'instruments per atendre la creixent demanda d'habitatge, diferents agents consultats han insistit en la necessitat de donar un impuls decidit als plans i programes d'habitatge d'àmbit supramunicipal.

Atès que Catalunya disposa de les previsions legals i dels instruments tècnics adequats per a aquesta finalitat, queda pendent incrementar el nombre de plans d'aquestes característiques que acabin per ser aprovats.

Altres administracions públiques (Junta d'Andalusia) opten per impulsar la planificació municipal en matèria d'habitatge. Per fer-ho, condicionen la percepció del conjunt d'ajuts i del finançament que integren el *Plan marco de vivienda de Andalucía* a l'efectiva aprovació per part dels ajuntaments dels seus plans d'habitatge. Es tracta, doncs, de la mateixa idea que va posar en marxa inicialment la llei catalana d'habitatge.

En el cas de Barcelona (reflexió extensible a altres províncies), l'impuls a la planificació municipal, incidint en la seva aprovació com a obligació, pot redundar també en un avenç en termes de planificació supralocal.

Experts consultats

Catalunya

- José García Montalvo (Universitat Pompeu Fabra)
- Julio Nasarre (Universitat Rovira i Virgili)
- Juli Ponce (Universitat Autònoma de Barcelona)
- Zaida Muxí (Universitat Politècnica de Catalunya)
- Joan Subirats (Universitat Autònoma de Barcelona)
- Montserrat Pareja-Eastaway (Universitat Autònoma de Barcelona)

Comunitat de Madrid

- Jesús Leal (Universitat Complutense de Madrid)
- Julio Rodríguez López (Ex BdE)

Aragó

- Julio Tejedor Bielsa (Universitat de Saragossa)

Andalusia

- Esteban de Manuel (Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de la Universitat de Sevilla)

Galícia

- Heriberto García Porto (Agència Gallega de l'Habitatge)
- Idoia Camiruaga (Ajuntament de Santiago de Compostel·la)

Regne Unit

- Anne Power (London School of Economics)

Agents contactats

- Agència de l'Habitatge de Catalunya. Albert Toledo, director de Promoció de l'Habitatge.
- Ajuntament de Barcelona. Jordi Amela, director tècnic de Rehabilitació d'Habitatges - Barcelona Gestió Urbanística S.A.; Pablo Feu, advocat i assessor extern.
- Ajuntament de Terrassa. Toni Serra, director de Serveis d'Urbanisme, Planificació Territorial i Grans Infraestructures.
- Ajuntament de Sant Celoni. Pilar Puig, directora de l'Àrea de Territori i responsable de l'Oficina de l'Habitatge del Baix Montseny; Xavier Collet Cabré, administratiu de l'Oficina de l'Habitatge del Baix Montseny.
- Ajuntament de Sant Esteve Sesrovires. Jordi Izquierdo, arquitecte municipal.
- Ajuntament de Vilafranca del Penedès. Rosa Blasco, cap de l'Oficina Local de l'Habitatge.
- Ajuntament de Cerdanyola del Vallès. Joan Carles Sallas Puigdemívol.
- AVS Catalunya. Antoni Sorolla, president.
- APCE - Associació de Promotors de Barcelona. Marc Torrent, director general.
- Càritas. Pau Pérez de Acha, gerent de la Fundació Privada Foment de l'Habitatge Social.
- Fundació Hàbitat3 - Taula d'Entitats del Tercer Sector. Carme Trilla.
- Observatori DESC. Irene Escorihuela; Mercè Pidemont Pujol.
- Plataforma d'Afectats per la Hipoteca. Julio Morales; Carlos Macías.

4. Fonts analitzades

Diputació de Barcelona

- Informe dels indicadors de demanda potencial d'habitatge amb data febrer de 2014. Diputació de Barcelona-Associació de Promotors de Barcelona (APCE).
- Els serveis d'habitatge amb relació als estocs d'habitatges de les entitats bancàries. Espais d'Experiències. Xarxa de Serveis Locals d'Habitatge. Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats de l'Oficina de Promoció i Gestió de l'Habitatge. Diputació de Barcelona.

Ajuntaments

- Pla d'habitatge de Barcelona 2008-2016. Ajuntament de Barcelona.
- Reglament per determinar la condició d'habitatge desocupat amb caràcter permanent, a l'efecte d'incentivar la seva incorporació al mercat de lloguer. Ajuntament de Sitges.
- La política municipal d'habitatge: accions i estratègies prioritàries en el context actual. L'Habitatge, una eina de cohesió social de la ciutat Sabadell, juliol de 2013. Ajuntament de Sabadell.
- Informe anual 2011. Anàlisi de l'habitatge buit. Observatori de l'Habitatge de Sant Celoni.
- Detecció i anàlisi de l'habitatge buit al municipi de Vilanova i la Geltrú. Taller 8. Estratègies de mobilització del parc vacant. 17 de setembre de 2013. Oficina Local d'Habitatge. Ajuntament de Vilanova i la Geltrú.
- Detecció i anàlisi quantitativa del parc vacant a Sant Celoni. Resultats. Desembre de 2009. Equip tècnic d'ALEPH. Gerència d'Habitatge i Urbanisme.
- Estudi per a la detecció del parc d'habitatges buits i el seu estat de conservació al Figaró-Montmany. Propostes d'actuacions per a la mobilització de pisos buits. Maig de 2011. Ajuntament de Figaró-Montmany. Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats (GSHUA).
- Reglament per determinar la condició d'habitatges desocupats amb caràcter permanent als efectes d'incentivar la seva incorporació al mercat de lloguer. Ajuntament de Cerdanyola del Vallès.

- Estudi *Accions sobre la problemàtica dels habitatges buits a Terrassa*. Àrea de Planificació Urbanística i Territori. Serveis d'Urbanisme, Planificació Territorial i Grans Infraestructures. Ajuntament de Terrassa.
- Estudi sobre els estocs d'habitatges a Catalunya. Habitatges registrats sense vendre, inscrits en els Registres de la Propietat i Mercantils de Catalunya. Febrer de 2013. Generalitat de Catalunya. Departament de Territori i Sostenibilitat. Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana-Agència de l'Habitatge de Catalunya-Registadors de Catalunya.
- Acord adoptat per l'Ajuntament de Sant Esteve Sesrovires. Cessió d'habitatges Proviure a SAREB.
- Conveni de col·laboració entre el Departament de Territori i Sostenibilitat i Catalunya Banc S.A. per promoure l'ocupació d'habitatges per destinar-los a lloguer assequible.

Altres fonts

- Càlcul de l'estoc d'habitatge d'obra nova sense vendre: situació actual. Desembre de 2011. Gabinet d'Estudis, Associació de Promotors de Barcelona (APCE).
- Orientacions bàsiques per als ajuntaments interessats a mobilitzar habitatges buits (Observatori DESC-Plataforma d'Afectats per la Hipoteca-Ajuntament de Terrassa).
- European Federation of Public, Cooperative & Social Housing (CECODHAS).
- «Realidad Urbana 2. Vivienda vacía en algunos países de Europa». Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategi (EKITEN THINKING).
- «Realidad Urbana 3. Vivienda vacía en España». Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategi (EKITEN THINKING).

5. Fitxes

5.1 Detecció de l'estoc d'habitatges desocupats en un municipi

1. DESCRIPCIÓ GENERAL DE L'ESTRATÈGIA

Consisteix, com a pas inicial i imprescindible, a detectar, quantificar i inventariar el nombre d'habitatges buits o permanentment desocupats existents a l'àmbit municipal per determinar tant el nombre final resultant, com les seves característiques (antiguitat del parc, necessitats de rehabilitació, situació jurídica de la propietat, percentatge d'habitatges de titularitat de les entitats financeres, etc.).

Fonts i bases de dades generals:

A) Consulta de censos generals i dades estadístiques

A.1) Institut Nacional d'Estadística (INE). Cens de població i habitatges 2011: Registra habitatges que no constitueixen residència habitual de cap persona o que ningú no utilitza de forma estacional, periòdica o esporàdica (habitatges desocupats).

Avantatges: presenta dades desagregades per municipi i una possible consulta d'habitatges principals, secundaris i desocupats. **Inconvenients:** hi ha un error en les mostres variables en funció de la dimensió del municipi. No segueix el procediment de l'article 41 LDH.

Web: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e244/viviendas/p06/&file=pcaxis&L=0>

A.2) Ministeri de Foment. Informe anual sobre l'estoc d'habitatge nou lliure sense vendre. Determina la variació anual entre els habitatges nous acabats i les transaccions immobiliàries que s'han dut a terme. La diferència es correspon amb l'estoc d'habitatges que s'entén que no han estat ocupats.

Avantatges: ajuda a determinar el nombre d'habitatges nous lliures que el sector de promotors no ha venut immediatament. **Inconvenients:** no inclou els habitatges particulars que es troben desocupats. No hi ha una desagregació per municipis.

Web: http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ATENCION_CIUADANO/INFORMACION_ESTADISTICA/Vivienda/Estadisticas/Stock/default.htm

B) Dades dels registres de la propietat, mercantils, notariais, etc.: consultes referents a un municipi concret.

Avantatges: permet consultar les transaccions immobiliàries d'entitats financeres (dades no subjectes a la normativa de protecció de dades) i, en fase d'inspecció o de comprovació, constatar la titularitat d'un bé immoble.

Inconvenients: cal adreçar una sol·licitud expressa al registre o disposar d'un procediment establert per conveni i d'una plataforma informàtica per accedir a les dades, permet quantificar el parc d'habitatges particulars desocupats.

2. NORMATIVA APLICABLE

- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge: articles 3.d), 45.b), 41) i 42)
 - Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes: article 3 i disposició addicional primera
 - Llei 4/2013, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges. Exposició de motius
 - Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge: article 26.2.e)
 - Llei orgànica 15/1999, de protecció de dades de caràcter personal: articles 2.2, 7.2, 7.3, 11.1.a) i CNS 2/2014, Autoritat Catalana de Protecció de Dades
 - Reial decret llei 1/2004, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del cadastre: article 53.2
 - Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local: article 16.1
 - DL 1/2015, mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària
-

3. EXPERIÈNCIES EXISTENTS

Experiències catalanes

A) Realització d'estudis específics per part d'administracions públiques de Catalunya

A.1) Generalitat de Catalunya: cens d'habitatges buits de nova construcció pendents de venda basat en dades del Registre de la Propietat 2007-2012.

A.2) Estudis municipals:

Terrassa: explotació i creuament de dades disponibles del cadastre, del padró i del cens d'habitatges que abonen la taxa de residus.

Vilanova i la Geltrú: dades obtingudes de la Companyia Municipal d'Aigües (consums inferiors a 5 metres cúbics anuals), de les llicències d'obres i de primera ocupació, dels rebuts de l'IBI o de les dades registrals (titular: entitat financera o filial immobiliària), i variació de les dades residencials del padró.

Sant Celoni: dades de consum d'aigua anormalment baix (treball de camp en el qual es van visitar més de 400 propietats).

Figaró-Montmany: dades de les propietats que presentaven un consum d'aigua anormalment baix.

B) Creació de registres d'habitatges desocupats mitjançant la normativa municipal (reglaments): reglaments per definir els habitatges desocupats, fer-ne un registre i, posteriorment, aplicar un possible recàrrec de l'IBI (vegeu els comentaris de l'apartat 2.6.a) d'aquest estudi sobre la definició d'habitatge buit establerta en la legislació de l'habitatge):

- Possibilitat d'acudir a mecanismes de col·laboració supramunicipal, i informació del Registre que crea el Decret Llei 1/2015 (pendent desenvolupament reglamentari), si bé el tipus d'informació d'aquest serà la provinent d'execucions hipotecàries (fonamentalment d'entitats financeres), i els registres municipals seran altres a l'habitatge buit que hi hagi en un municipi, sigui quin sigui el seu origen.

Sitges, Cerdanyola del Vallès i Sant Celoni

4. TASQUES QUE IMPLICA L'ESTRATÈGIA

1. Posar en comú diferents bases de dades, censos i registres gestionats per cada ajuntament:

- **Cadastre, padró i registres de taxes i impostos municipals (IBI, residus, etc.).** El pagament d'impostos i de taxes municipals en habitatges sense persones empadronades evidencia la possibilitat de fomentar-ne l'ocupació. L'IBI també recull la titularitat dels immobles per part d'entitats financeres o de filials immobiliàries.
- **Urbanisme:** persones que s'empadronen després d'haver-los atorgat una llicència de primera ocupació, fet que permet detectar habitatges que romanen sense vendre.
- **Dades d'un consum aigua anormalment baix (< 5 m³),** sobre la base de dades que es poden sol·licitar a companyies subministradores de titularitat pública.
- **Registres del dipòsit de fiances de lloguer.** La sol·licitud de la devolució fiança presumeix la finalització del contracte d'arrendament.

2. Dur a terme dos tipus d'actuacions:

- Elaborar un estudi específic per comprovar la fiabilitat de les dades obtingudes dels registres municipals, la qual cosa donarà lloc a un segon filtratge d'habitatges inicialment considerats com a desocupats, però de manera justificada, sobre la base del que ha regulat la LDH: trasllat per raons laborals, canvi de domicili per una situació de dependència, 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 judici pendent de resolució.
 - Iniciar directament un programa d'inspecció i comprovació (art. 41 LDH), amb l'obertura dels expedients administratius corresponents (realització de visites i aixecament d'actes per part dels serveis tècnics municipals).
-

5. ACTORS IMPLICATS EN L'ESTRATÈGIA

- Recursos municipals: regidories, departaments i serveis competents, com ara Hisenda, Urbanisme i Habitatge, Gestió del padró i del cadastre.
 - Recursos externs: registres de la propietat i mercantils, notarians. Companyies subministradores d'aigua, d'electricitat i de gas.
 - En el seu cas, equip extern de suport.
-

6. CRONOGRAMA DE L'ESTRATÈGIA

- Fixar un temps per fer el treball en funció de la dimensió de la població, la dispersió/concentració i altres característiques com ara la dimensió, la qualitat i la motivació dels equips professionals que s'hi dediquin. Orientativament, es destinen tres mesos en un continu urbà que agrupi 20.000 habitants per a un equip de quatre persones (dos en el *back office* i dos de camp).
 - Posar en comú de les dades obtingudes de les estadístiques oficials, els censos i els registres municipals.
 - Verificar les dades mitjançant el treball de camp (amb recursos interns o externs a l'Ajuntament).
 - Detectar i inventariar els habitatges i els edificis desocupats, la titularitat, les característiques i l'antiguitat, l'estat i la conservació, les necessitats de rehabilitació, etc.
 - Determinar recursos i mitjans que cal destinar per fomentar-ne l'ocupació.
-

7. AVANTATGES I INCONVENIENTS DE L'ESTRATÈGIA

Avantatges:

- Permet detectar el nombre d'habitatges realment desocupats o buits en un municipi i, el més important de tot, conèixer-ne la localització i la disponibilitat física, jurídica i econòmica per a un possible lloguer assequible. Es poden jerarquitzar les diferents mesures de foment existents segons les característiques dels immobles.
- Permet establir amb precisió el col·lectiu d'habitatges desocupats del municipi, sobre els quals es poden adoptar mesures per fomentar-ne l'ocupació i sense haver d'iniciar formalment el programa d'inspecció. [En funció de l'àmbit territorial d'estudi, les divergències entre les dades obtingudes i les disponibles en els censos i els registres públics oficials (INE, Ministeri de Foment, dades d'altres registres...) es poden considerar des del 30% fins al 70%.]
- Permet captar habitatges cap a programes públics de mediació de lloguer social i contribuir, d'aquesta manera, a atendre la demanda d'habitatge del municipi (servei d'interès general, art. 4 LDH).
- Prevé de l'exercici antisocial del dret a la propietat.
- Sovint permet fer aflorar altres necessitats, especialment en matèria de rehabilitació i de regeneració urbana.
- Els reglaments i registres (instrument més sofisticat): atès el seu caràcter de registre públic permanent regulat pel consistori, té un potencial alt si s'utilitza d'una manera sistemàtica i sostinguda en el temps.

Inconvenients:

- Cal un compromís de la direcció política de l'Ajuntament.
 - Requereix un lideratge polític i tècnic i prestigiar el treball (esforç intensiu i de col·laboració amb els titulars de la informació i els fitxers).
 - Cal vèncer reticències sobre un suposat i inexistent obstacle cap a actuacions de detecció, derivat de la normativa de protecció de dades personals (remissió a l'apartat 1.9 d'aquest estudi). Els registres i reglaments són instruments que la ciutadania pot percebre que estan orientats a imposar recàrrecs i ser polèmics a escala ciutadana i que poden reforçar les reticències d'alguns empleats públics locals clau a l'hora de desenvolupar aquest tipus de projectes.
 - Cal tenir present que gairebé tots els estudis parteixen de la base que l'Ajuntament accedeix a unes dades que no estan disponibles per a tots els consistoris (consums d'aigua dels seus veïns) i que explota d'una forma diferent (la qual cosa pot suscitar resistències internes) un conjunt de dades que tots ells sí que disposen (cadastre, padró, cens, impostos, taxes, llicències, etc.).
 - S'ha de designar personal tècnic que coordini el procés de recopilació de dades i que impulsi tasques per desenvolupar.
 - Cal contractar un equip tècnic extern per fer tasques de *back office* i de camp (orientativament, un continu urbà que agrupi 20.000 habitants té un cost entre 15.000 euros i 30.000 euros).
-

5.2 Programes locals de mobilització d'habitatge desocupat

1. DESCRIPCIÓ GENERAL DE L'ESTRATÈGIA

En el seu cas, primerament cal un pas previ per a un o diversos processos descrits en la fitxa 5.1 i una reflexió prèvia sobre la suficiència dels programes públics liderats per altres administracions públiques.

Pot consistir a posar en marxa un **programa pilot local** (programa nou del qual s'extrauran lliçons amb relació al temps que s'allargui, com també pel que fa a la seva millor configuració, és a dir, les modificacions que pateixi respecte del plantejament inicial) per mobilitzar habitatge desocupat cap al seu lloguer assequible. En el moment actual de retallades pressupostàries, els ajuntaments no disposen de mitjans suficients per subvencionar els arrendaments que reuneixin certes característiques d'interès general; tanmateix, hi ha camp per recórrer en matèria de foment a través de la fiscalitat (bonificacions locals) i l'assegurament dels riscos arrendaticis (amb petites partides pressupostàries locals).

Desenvolupament d'un conjunt de mesures concretes en les quals és essencial que els serveis tècnics municipals es coordinin a la perfecció amb la Generalitat i que es difonguin diferents programes públics objecte de finançament autonòmic i/o local, entre els quals s'hauran de tenir en compte els següents:

Borses d'habitatge, l'Avalloguer, prestacions per al pagament del lloguer, un programa de mediació per al lloguer social, prestacions econòmiques d'urgència especial per a l'habitatge, en què subsisteixi, renda bàsica d'emancipació (RBE), en la mesura en què rebin ajuts públics, tinençes intermèdies i, en el mateix sentit, masoveria, etc.

2. NORMATIVA APLICABLE

- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge: articles 3.d), 4, 5.b), 42.2, 42.3, 68, 69, 71 i 72
 - Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes: article 3
 - Llei 4/2013, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges. Exposició de motius
 - Decret 75/2014, del Pla pel dret a l'habitatge: articles 9, del 15 al 21, 26.2.e), 11 i següents, article 15 i següents, 54, article 60 i següents, article 66 i següents.
 - Reial decret llei 2/2004, de 5 de març, de la Llei reguladora de les hisendes locals; articles 9.1, 15.2, 12.2. i 74. 2
-

3. EXPERIÈNCIES EXISTENTS

Experiències catalanes

A) Programa de mobilització d'habitatge buit de Ajuntament de Barcelona per destinar-lo a lloguer social:

- Programa de captació de 200 habitatges en el mercat privat [el gestionarà la Taula d'Entitats del Tercer Sector (estratègia 2.3 del present estudi)].
- Programa d'inspecció: detecció d'habitatges permanentment desocupats d'entitats bancàries per fomentar-ne l'ocupació i, en darrera instància, sancionar en cas que es mantinguin desocupats de manera injustificada (estratègia 2.4 del present estudi).
- Programa de compra de 300 habitatges per rehabilitar i destinar a famílies vulnerables (estratègia 2.6 del present estudi).
- Programa de mediació d'habitatges (reforça el ja existent). Borsa habitatges de lloguer que capta habitatges privats per sota del preu de mercat a canvi de beneficis (assegurances, subvenció del 50% de l'IBI, Certificat d'Eficiència Energètica, cèdula d'habitabilitat, gestió gratuïta, etc.).

Experiències estatals

B) Ajuntament de Leioa (Biscaia): després de treballar la fitxa número 5.1, Programa municipal de mobilització d'habitatge buit:

- Conveni de col·laboració amb el Govern basc - Alokabide - Bizigune.
- Conveni de col·laboració amb el Govern basc - Alokabide - ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa).

C) Ajuntament d'Ugao i Ajuntament de Balmaseda (Biscaia): Després de treballar la fitxa número 5.1, Programa municipal de foment de la rehabilitació orientada al lloguer assequible:

- Conveni de col·laboració amb el Govern basc - Alokabide - Bizigune.
- Conveni de col·laboració amb el Govern basc - Alokabide - ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa).

D) Programa Bizigune I i Bizigune II (País Basc)

- Bizigune I: cessió d'habitatges buits de particulars a una societat pública (cinc anys, contracte de mandat, el propietari cobra el 75% del preu de mercat i el llogater paga com a màxim el 30% dels seus ingressos). Retorn de l'habitatge en perfectes condicions i garantia de lloguer mensual.
- Bizigune II. Lloguer de l'estoc d'habitatge nou no venut de promotors immobiliaris. Avanç de 27.000 euros per habitatge cedit en concepte de lloguer per cinc anys (450 €/mes). Dota de liquiditat empreses amb dificultats i el parc públic de lloguer (fracàs).

E) Llançament del **Programa pilot municipal de movilizació de vivienda vacía hacia el alquiler assequible (MVVAA)**: bonificació de l'IBI, assegurament i eventualment subvenció del lloguer.

F) Junta d'Andalusia. Programa d'intermediació (PIMA): gestió de la borsa d'habitatges desocupats per cedir-los en arrendament. Concertació de pòlisses d'assegurances per impagament, defensa jurídica, multirisc de la llar; concessió d'assistència tècnica necessària, facilitació de certificacions energètiques. Suport d'una xarxa d'agents col·laboradors.

Experiències internacionals

G) Anglaterra

Empty Dwelling Management Orders (EDMOs). Gestió pública temporal de l'habitatge quan el propietari declina l'oferta de l'autoritat local de posar en ús el seu habitatge o de fer-ho pel seu compte. L'autoritat local es fa responsable dels desperfectes dels llogaters i de les obres, que recupera amb una renda o una minoració de la renda al propietari o en cas que el propietari vengui l'habitatge (càrrega registrada).

Homes and Community Agency (HCA). Programa específic per regenerar, rehabilitar i mobilitzar habitatge buit en col·laboració amb els ajuntaments. Edició d'una guia per assessorar els municipis en la detecció i la mobilització d'habitatge buit.

4. TASQUES QUE IMPLICA L'ESTRATÈGIA

- Disposar d'un equip adscrit al desenvolupament dels convenis de col·laboració signats amb altres administracions públiques.
- Disposar d'un equip (extern o intern amb suport extern) de llançament dels programes pilot.
- Assessorar els propietaris d'habitatges buits per afavorir-ne l'ocupació i la rehabilitació/ocupació.
- Cercar un preu i unes condicions competitives per a aquest tipus de lloguers.
- Assessorar els propietaris d'habitatges buits en la recerca de finançament públic i privat per a la rehabilitació i posterior lloguer dels habitatges buits.
- Assistir i donar suport públic al creuament entre l'oferta i demanda privada de lloguer assequible.
- Etc.

5. ACTORS IMPLICATS EN L'ESTRATÈGIA

- Recursos municipals: regidories, departaments i serveis competents en matèria d'Hisenda, Urbanisme i Habitatge, Afers socials, etc.
- Recursos externs: propietaris d'habitatges buits, persones a la recerca de lloguer assequible, (si s'escau) equip extern de suport per al projecte, corredors d'assegurances, entitats públiques amb política subvencional en lloguer i rehabilitació, banca privada en els seus diferents vessants, etc.

6. CRONOGRAMA DE L'ESTRATÈGIA

- Fixar tres mesos per organitzar el programa pilot en el si d'un ajuntament o un conjunt d'ajuntaments.
- Fixar tres mesos més per llançar-lo.
- Fixar 12 mesos a ple rendiment per treure'n conclusions.
- Avaluar el programa a partir del divuitè mes i redissenyar-lo/mantenir-lo/cancel·lar-lo.
- En cas que es mantingués i es reforçés, caldria pensar en qüestions com ara la necessitat que disposi o no disposi de personalitat jurídica pròpia, com també l'aprovació d'una ordenança municipal reguladora del programa (ja no pilot, sinó definitiu).

7. AVANTATGES I INCONVENIENTS DE L'ESTRATÈGIA

Avantatges:

- La despesa pública és molt reduïda (si no hi ha subvencions directes per al lloguer i no es creen subvencions noves per a la rehabilitació).
- El seu caràcter pilot permet cancel·lar-lo en cas de fracàs o bé consolidar-lo redissenyant-lo i millorant-lo.
- Fins al final del procés no es crea (si és que s'acaba creant) cap personalitat jurídica i tampoc no cal iniciar el projecte amb el debat (tècnic i polític) d'una ordenança.
- Si no hi ha una repercussió mediàtica excessiva (o aquesta repercussió és positiva), permet treballar amb un grup reduït i dissenyar/redissenyar en funció del que s'aprèn en un territori concret en un moment determinat.

Inconvenients:

- Mostra les dificultats pressupostàries dels consistoris. L'existència d'incentius de la Generalitat a la mobilització d'habitatge buit fa que calgui cuidar la relació amb altres administracions i línies de treball públiques. Convé potenciar sinergies i col·laboració intraadministrativa i interadministrativa.
 - S'ha de partir del fet que els equips polític i tècnic d'un ajuntament assumeixen que habitatge buit i manca de lloguer assequible són dos problemes que poden obtenir una resposta mútua en l'àmbit local gràcies a la intervenció en un camp d'acció híbrid de l'urbanisme, l'habitatge, la intervenció social i la dinamització econòmica. Els enfocaments no són sempre possibles, ja que alguns equips tècnics i polítics locals no els consideren gaire innovadors.
 - No sempre l'habitatge buit mobilitzable cap a lloguer assequible es troba en llocs on hi ha més demanda d'aquest tipus d'habitatge.
 - El més demandat és el lloguer social. Ara per ara, les corporacions locals (llevat d'excepcions molt determinades) no tenen la capacitat de subvencionar el diferencial de preu entre el lloguer assequible i el lloguer social.
 - La connexió entre els esforços públics locals de mobilització d'habitatges buits i el problema de rehabilitació de bona part dels habitatges desocupats en mans privades i el dels edificis no acabats titularitat de bancs o fons és difícil.
-

5.3 Col·laboració amb *Housing associations*

1. DESCRIPCIÓ GENERAL DE L'ESTRATÈGIA

Consisteix en la col·laboració entre les administracions públiques i les entitats alienes al sector públic [col·laboració públicocooperativa/associació/fundació (publicosocial)]. Característiques de les entitats: privades, professionals, sense ànim de lucre, integrals (*Housing First*, i també acompanyament social i inserció laboral), alineades amb l'interès general.

Es tracta de crear aquestes entitats amb capacitat de gestionar l'ocupació en lloguer assequible, amb concertació amb l'Administració pública a escala estatal, autonòmica i local. Són experiències que excedeixen el marc de la política d'habitatge. Actuació integral: lloguer assequible (*Housing first...*), acompanyament social i programes d'inserció laboral (*...but not Housing only*). Defineix l'habitatge com un element indispensable que cal satisfer i altres tipus de suports de caràcter social o laboral.

A la resta de la Unió Europea les entitats privades, professionals i sense ànim de lucre que treballen en aquest camp: Housing Associations. Es tracta d'organitzacions privades, sense ànim de lucre i fortament especialitzades en la gestió d'habitatges socials que s'allunyen de l'enriquiment i l'objectiu de les quals és afavorir la inserció laboral i social. Aquestes iniciatives estan molt esteses a la resta de la Unió Europea. Tot i que són desconegudes fins avui a Catalunya i Espanya, s'estan promovent alguns projectes pioners i algunes experiències petites i aïllades des de fa anys, que, tot i ser puntuals, podrien constituir la base de les futures entitats especialitzades.

2. NORMATIVA APLICABLE

- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge: articles 4, 8.1, 69, 73 i 74
 - Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla pel dret a l'habitatge: articles 9, 16, 23.5
 - Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació: article 31 i Llei 7/1997, d'associacions de Catalunya, modificada per la Llei 11/2005 i la Llei 4/2008: articles 31 i 32 i Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions: articles 22 i 28
 - 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 urbanes, 2013-2016: article 31
-

3. EXPERIÈNCIES EXISTENTS

Experiències catalanes

A) Fundació Hàbitat3/Taula del Tercer Sector

- **Ajuntament de Barcelona.** Programa d'habitatge social d'emergència (durada quatre anys). Hàbitat3: mobilitza habitatges privats tancats (que no són propietat dels bancs); rehabilita (empreses d'inserció laboral); gestiona els contractes amb els propietaris; paga el lloguer de mercat; fa un contracte al llogater per un any i a un preu màxim de 300 euros (mitjana prevista de 150 euros) i amb un límit del 30% dels ingressos declarats; fa el seguiment social de les famílies; retorna l'habitatge reparat, i justifica les despeses en una memòria econòmica. Ajuntament: capta llogaters (oficines d'habitatge), proporciona suport tècnic (visita els habitatges prèviament), paga a Hàbitat3 (la gestió, la rehabilitació, les assegurances d'impagament i el diferencial de lloguer) i dona suport social (treballadors socials públics).

B) Altres experiències a Catalunya

- **Fundació SER.GI** (en l'àmbit de Girona, Lloret de Mar i Figueres): s'encarrega del Programa Habitat, Accions per tal de mantenir l'habitatge i facilitar l'accés a persones amb risc d'exclusió residencial i en risc de perdre l'habitatge per desnonament.
- **Associació Pro-Habitatge:** promou l'accés a l'habitatge de famílies desnonades en risc d'exclusió social (rehabilitació dels habitatges de lloguer social).
- **Fundació Foment de l'Habitatge Social de Càritas:** aplica plans de treball social integrals (inclusió social mitjançant accés a l'habitatge, l'ocupació, la formació, la salut, etc.). El nombre d'habitatges gestionats per l'entitat amb data 31/12/2013 era de 304, que s'ha anat incrementant substancialment a partir de la subscripció a diversos convenis amb altres entitats i també amb administracions públiques.
- **Cooperativa SostreCívic o similars:** són entitats que defensen un nou model d'accés a l'habitatge (cessions d'ús en règim cooperatiu).

Experiències estatals

C) Junta d'Andalusia. Programa de lloguer d'edificis d'habitatges desocupats (en desenvolupament)

Posada al mercat de lloguer d'edificis complets o d'un nombre mínim d'habitatges a la mateixa localització. Gestió de manera agrupada per les administracions públiques, organismes i altres entitats de dret públic, fundacions i associacions d'utilitat pública, o bé d'organitzacions no governamentals i altres entitats privades sense ànim de lucre. S'ofereixen a persones amb ingressos familiars que no superin 2,50 vegades l'IPREM. Incentius per a entitats gestores (programes d'intermediació de lloguer) i persones llogateres (ajuts). Possible inclusió en la renda d'una quantitat en concepte de despesa de gestió.

Experiències internacionals cooperatives o mutualistes

D) CECODHAS - HOUSING EUROPE. És una associació de gestors del parc públic, cooperatiu i privat assequible d'habitatge més gran de la Unió Europea (representa un 12% dels habitatges del continent) que té en aquest tipus d'entitats el seu soci principal.

E) Àustria i Alemanya. *Mietshäuser Syndikat* (sindicat de llogaters o cooperativa de lloguer). Dona impuls i suport a grups de persones que decideixen unir-se per comprar un edifici col·lectivament i plantejar una autogestió pròpia i duradora. Des de principis de la dècada de 1990, s'han creat 75 projectes de cases i n'hi ha 24 més en desenvolupament.

F) Suïssa. La CODHA. Es tracta d'una cooperativa que va obtenir terreny en dret de superfície i va instar un procés participatiu per a la primera construcció. L'associació Zabouches decidí, conjuntament amb els arquitectes, les tipologies, els sistemes constructius i els diferents equipaments. El projecte (27 apartaments mixtos, en dos edificis de cinc plantes) es basa en dos eixos: la creació d'espais de vida i relació (mitjançant les tipologies dels apartaments) i la voluntat d'un procés ecològic i sostenible.

G) Alemanya. Ecobarri de Vauban, Friburg. Va consistir en la regularització municipal d'un moviment social juvenil que va *okupar* unes naus buides d'unes casernes militars per tal de destinar-les a habitatges i iniciatives socials (dret a romandre en quatre de les 20 naus, mentre que l'Ajuntament va adquirir les 16 restants). Es creà una cooperativa autogestionada d'habitatges de lloguer per a joves i persones amb pocs ingressos i d'espais per a iniciatives socials. Va promoure un projecte de rehabilitació innovador amb criteris ecològics, recaptació de fons mitjançant préstecs socials i un procés d'autoconstrucció mitjançant convenis amb tallers formatius.

4. TASQUES QUE IMPLICA L'ESTRATÈGIA

- Fer un conveni a dues o tres bandes (*Housing Association*, Administració i banca).
- Cedir temporalment habitatges buits procedents de la banca o del sector públic.
- Promoure el *Housing First*.
- Vetllar per un enfocament integral: lloguer molt assequible, acompanyament social i inserció laboral.
- Promoure l'equilibri econòmic i l'absència d'ànim de lucre.

5. ACTORS IMPLICATS EN L'ESTRATÈGIA

- Recursos municipals: regidories, departaments i serveis competents en matèria d'Hisenda, Urbanisme i Habitatge, Afers socials i Treball.
- Recursos externs: equip de gerència, de manteniment, social, d'inserció laboral, etc.

6. CRONOGRAMA DE L'ESTRATÈGIA

- Fixar un conveni a dues o tres bandes (*Housing Association*, Administració i banca): si hi ha voluntat, en menys de tres mesos.
- Cedir temporalment habitatges buits procedents de la banca o del sector públic: en tres mesos es poden tenir els primers habitatges ja cedits en lloguer.
- Aplicar el *Housing First*: els equips necessaris per dur a terme aquesta gestió han de formar-se tan bon punt se signi el conveni per tal que puguin operar des dels primers lloguers.
- Fer un enfocament integral: lloguer molt assequible, acompanyament social i inserció laboral. Els equips necessaris per dur a terme aquesta gestió han de formar-se tan bon punt se signi el conveni per tal que puguin operar des dels primers lloguers.
- Avaluar el desenvolupament/redisseny/manteniment/cancel·lació: entre els 18 i els 24 mesos des de l'entrada en funcionament del conveni, cal fer-ne una avaluació crítica amb vista a prendre decisions.

7. AVANTATGES I INCONVENIENTS DE L'ESTRATÈGIA

Avantatges:

- La seva acció és immediata.
- Es tracta d'una nova manera d'entendre la col·laboració pública i privada o la col·laboració pública i social.
- Mostra una professionalitat elevada.
- Converteix amb les pràctiques de la Unió Europea.

Inconvenients:

- Cal extremar la cura en l'elecció, el seguiment i l'avaluació dels col·laboradors públics i socials. Es tracta d'un camp de treball innovador a casa nostra.
 - Sense una administració pública activa, es pot caure en la burocratització en l'acció pública (molt paper i poc valor afegit per als usuaris) i el descontrol en l'ús dels fons públics.
 - S'han d'establir criteris objectius i transparents.
 - No ha de ser una excusa per no crear, a mitjà i llarg termini, un parc de titularitat i una gestió pública d'habitatge de lloguer social i assequible.
-

5.4 Mesures penalitzadores i coercitives

1. DESCRIPCIÓ GENERAL DE L'ESTRATÈGIA

Es tracta d'un exercici d'autoritat per a les administracions públiques derivada de la responsabilitat en protecció de béns jurídics: funció social de la propietat i dret a l'habitatge. Mesures penalitzadores: imposició de recàrrecs tributaris i activació de procediments coercitius i sancionadors.

A) Recàrrec en l'impost sobre béns immobles als habitatges buits:

Mitjançant ordenances fiscals: possibilitat d'aplicar un recàrrec de l'IBI als habitatges desocupats (fins al 150% de la quota líquida). Acreditament amb data 31/12 i liquidació anual. Constatació que l'immoble està desocupat, juntament amb un acte administratiu que ho declari. La definició d'habitatge buit en les ordenances haurà de coincidir amb la definició de l'article 3.d) LDH (sobre la base de pronunciament als jutjats i tribunals).

B) Mesures coercitives i expedients sancionadors:

Per fomentar l'ocupació dels habitatges buits (desocupats de manera permanent i injustificada per un termini superior a dos anys). Aplicació de les previsions legals en l'article 41 LDH. **Fases:** 1. Aprovació del programa d'inspecció / 2. Actuacions preliminars d'instrucció / 3. Incoació de l'expedient per utilització anòmala / 4. Imposició de multes coercitives, amb un màxim de tres consecutives / 5. Possible incoació, instrucció i resolució de l'expedient sancionador. Imposició de sancions entre 3.000 euros i 900.000 euros. Procediment sancionador aplicable: ordenança pròpia municipal o, a falta d'aquesta, procediments legalment previstos (Decret 278/1993, de 9 de novembre i Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost) / 6. Possible declaració d'incompliment de la funció social de la propietat.

2. NORMATIVA APLICABLE

- Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals: articles 72.4, 15.2 i 12.2.
 - Llei 18/2007, de 28 de desembre, pel dret a l'habitatge: article 3.d, articles 5.2.b, 41, 42, 113, 118.1, 122, article 123.1.h) i article 131
 - Ordenances fiscals
 - Llei 30/1992, de règim jurídic de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu
 - Reglament 1398/1993, de l'exercici de la potestat sancionadora
-

3. EXPERIÈNCIES EXISTENTS

A) Recàrrec en l'impost sobre béns immobles als habitatges buits

Experiències catalanes

Ajuntament de Berga: es tracta d'una experiència no reeixida ja que els tribunals van declarar nul·la l'ordenança municipal. Hi ha diversos ajuntaments catalans que estan en condicions d'aprovar ordenances que incorporin aquest recàrrec (respectant la definició de article 3d) LDH).

A.1) Llei sobre l'impost sobre habitatges deshabitats a Catalunya. Nou tribut: naturalesa directa, grava l'incompliment de la funció social de la propietat d'habitatges buits injustificada; nous casos de justificació per la desocupació de l'habitatge; base imposable = nombre total d'habitatges dels quals el contribuent sigui titular; l'escala de gravamen és progressiva (fins a 120 habitatges, de 120 a 600 i de 600 en endavant); previsió de bonificacions; creació d'un registre d'habitatges buits (pendent de desenvolupament reglamentari: termes i forma del registre).

Experiències estatals

A.2) Guipúscoa. Inicialment pensat per a habitatges buits (concepte jurídic no definit reglamentàriament). Norma foral 4/2012, de 4 de juliol: recàrrec en l'IBI en habitatges que no constitueixin residència habitual (recàrrec de fins al 150% de la quota líquida). Possibilitat d'establir supòsits de no-aplicació del recàrrec en ordenances fiscals. Guipúscoa: hi ha 50 ajuntaments que desenvolupen aquesta mesura; 3 que l'apliquen amb un màxim del 150% (Pasaia, Zarautz i Bergara); 12 que apliquen un recàrrec del 100%; 7, el 75%; 21, el 50%; 5, el 25% (entre els quals Donostia) i 1, el 10%.

A.3) Navarra. *Ley foral 31/2013, de 31 de octubre:* impost sobre habitatges deshabitats (aplicació als habitatges inscrits en el Registre d'Habitatges Deshabitats regulat per la *Ley foral 10/2010, de 10 de mayo*. Tipus de gravamen (entre el 0,10% i el 0,50% el primer any; entre el 0,50% i l'1% el segon any, i entre l'1% i el 1,5% el tercer any i successius que consti en el registre. Per a l'exacció de l'impost: s'aconsella mantenir el cens d'habitatges deshabitats. El règim jurídic del procediment de declaració d'habitatges deshabitats establert per la *Ley foral 24/2013, de 2 de julio*, està actualment suspès, impugnat davant el Tribunal Constitucional.

Experiències internacionals

A.4) Bèlgica (Regió de Brussel·les). **Unité de logements inoccupés.** Infracció administrativa: mantenir desocupat tot l'habitatge o bé una part. Fase prèvia: identificar, constatar la infracció, advertir el propietari i fer la fase d'al·legacions. Si el propietari no ocupa l'immoble en un termini de tres mesos, se'l sanciona amb una multa que depèn dels metres quadrats de la façana de l'habitatge o dels anys que fa que està desocupat. Possibilitat d'evitar la multa: subvencions per a la rehabilitació de l'habitatge (*Primes à la Rénovation*) o cessió de la gestió a una agència immobiliària social.

A.5) França. **Taxe sur les logements vacants.** Presumeix habitatges buits que no paguen la *taxe d'habitation*. Té un caràcter compensatori (del tribut que cal pagar si habitessin l'habitatge), un increment de l'import amb el pas del temps i la finalitat de motivar mitjançant la penalització.

B) Mesures coercitives i expedients sancionadors

Experiències catalanes

B.1) Ajuntament de Terrassa: incoació de 725 expedients d'habitatges buits (HADI), exclusivament a entitats financeres.

B2) Ajuntament de Barcelona: programa d'inspecció (definit en el procediment conforme a previsions legals) que cal aplicar preferentment a Ciutat Meridiana, Trinitat Vella i el sud-oest del Besòs, el barri amb més desnonaments.

B3) Altres ajuntaments de la província de Barcelona: habitatges buits d'entitats financeres (Sabadell, Manresa, Mollet, Santa Coloma de Gramenet i Montornès del Vallès.)

Experiències estatals

B4) Junta d'Andalusia. Incoació de dos procediments administratius contra la SAREB: procediment sancionador per infracció molt greu (incompliment de l'obligació inherent de les entitats financeres d'aportar a l'Administració pública l'inventari d'habitatges protegits en els seus balanços). La segona sanció per infracció molt greu respon a la presumpta vulneració de l'obligació de qualsevol persona física o jurídica de posar els seus habitatges protegits buits a disposició dels Registres Públics Municipals de Demandants.

Experiències internacionals

B.5) BÈLGICA (Regió de Brussel·les). *Unité de logements inoccupés.* (Vegeu l'apartat A.4.)

4. TASQUES QUE IMPLICA L'ESTRATÈGIA

A) Recàrrecs en l'impost sobre béns immobles a habitatges buits

- Definició fiscal d'habitatge desocupat permanentment, que coincideix amb la definició de la legislació sectorial LDH a Catalunya.
- Recàrrec que cal establir, causes de no-subjecció o exempció. Acreditació del recàrrec. Procediment d'exacció.

B) Procediments d'inspecció, control i/o sanció

- Definició de prioritats sobre l'objecte dels habitatges que s'han d'inspeccionar: habitatges buits i/o desocupats, només d'entitats financeres o no, principals mesures de foment per oferir...
- Evidències de comprovació a utilitzar, d'acord amb el previst en l'article 41 LDH (registres municipals o externs, companyies subministradores, admissió de denúncies de particulars o interessats...).
- Redacció de formularis de fases de procediments LDH: comunicacions, requeriments, models de resolució, declaració d'utilització anòmal, declaració administrativa d'incompliment de la funció social de la propietat, inici de l'expedient sancionador i plec de càrrecs, multes i sancions.

5. ACTORS IMPLICATS EN L'ESTRATÈGIA

- Recursos municipals: regidories, departaments i serveis competents en matèria d'Hisenda, Urbanisme i Habitatge, Gestió del padró i del cadastre. Servei de règim sancionador.
- Recursos externs: registres de la propietat, mercantils i notariais. Companyies subministradores d'aigua, d'electricitat i de gas.

6. CRONOGRAMA DE L'ESTRATÈGIA

Recàrrecs en l'IBI: en funció del període mitjà que cada ajuntament necessiti per redactar la normativa corresponent, aprovar-la inicialment, sotmetre-la a informació pública i aprovar-la definitivament.

Procediments d'inspecció, control i/o sanció: elaboració d'un programa d'inspecció (detecció d'habitatges buits o desocupats), o integració d'aquesta línia de treball en un programa previ ja existent. Designació de regidories, departaments o serveis responsables. Definició del termini en què es desenvoluparà el programa. Aprovació per l'òrgan de govern corresponent.

7. AVANTATGES I INCONVENIENTS DE L'ESTRATÈGIA

Avantatges:

- S'exerceix l'autoritat pública per a l'efectiu compliment de la llei.
- Se sensibilitza i es consciencia la ciutadana sobre les condicions que dificulten el compliment del dret a l'habitatge.
- S'utilitzen els mitjans adequats respecte dels titulars d'habitatges que no responen a les mesures de foment tradicionals.
- S'incrementa el nombre d'habitatges incorporats al mercat lloguer i s'estalvien recursos en l'edificació de nous habitatges públics.
- S'utilitzen serveis propis de l'Ajuntament, que ja exerceixen la tasca de control legal i disciplinari de la resta d'infraccions en matèria d'urbanisme o habitatge. En cas que es tracti d'una imposició fiscal, s'utilitzen procediments i mecanismes de recaptació ja existents.

Inconvenients:

- S'incrementa el volum de treball d'inspecció, administració, control i règim sancionador.
 - S'incrementa el nombre de recursos en via administrativa i contenciosa administrativa.
 - Hi ha un treball important de definició de procediments i de declaració d'utilització anòmala (evitar impugnacions per defectes de forma.)
 - Els titulars mostren una reacció negativa en contra seu.
-

5.5 Convenis municipals amb entitats privades i compra d'habitatge lliure

1. DESCRIPCIÓ GENERAL DE L'ESTRATÈGIA

Convenis municipals amb entitats privades: consisteix a celebrar acords i convenis entre les administracions públiques i entitats privades (preferentment entitats financeres o parafinancers com la SAREB), o d'aquestes entre si. Finalitat: desenvolupar actuacions conjuntes d'estratègies per detectar habitatges buits o desocupats i fomentar l'ocupació, preferentment el lloguer assequible.

Compra d'habitatge lliure: es tracta de l'adquisició pública d'habitatges desocupats gràcies a la baixada de preus del mercat immobiliari. Diverses finalitats: atendre emergències d'habitatge en zones amb una necessitat acreditada d'habitatge social o assequible; ajudar a introduir una mixticitat socioespacial en barris i a complementar la política de rehabilitació i regeneració urbana, i combinar amb tinences intermèdies (propietat temporal o parcialment a un propietari privat d'habitatge). Dret de tanteig i retracte temporal (21 març de 2021) a favor de l'Administració de la Generalitat que podrà exercir directament o mitjançant entitats de dret públic, en benefici propi, però també dels municipis i altres entitats, respecte de les transmissions d'habitatges adquirits en procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària i ubicats en àrees de demanda residencial forta i acreditada.

2. NORMATIVA APLICABLE

- Llei 33/2003, de patrimoni de les administracions públiques: article 15 i següents i articles 116
 - Llei 30/1992 i modificacions posteriors, del procediment administratiu comú: article 4 i següents
 - Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge: exposició de motius en els articles 8.1, 69 i 73
 - Reial decret 33/2013, 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: article 31
 - Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació: article 31; Llei 7/1997, d'associacions de Catalunya: articles 31 i 32, i Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions: articles 22 i 28
 - Reglament orgànic municipal o ordenança
 - 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: article 206
 - Decret 336/1988, pel qual s'aprova el Reglament de patrimoni dels ens locals: articles 28 a 39
 - DL 1/2015, mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària
-

3. EXPERIÈNCIES EXISTENTS

A) Convenis d'administracions públiques amb entitats financeres i/o SAREB

Experiències catalanes

A.1) Conveni entre la Generalitat de Catalunya, Catalunya Caixa, Bankia i la SAREB. Conveni entre la Generalitat i la SAREB (2004): cessió de 600 habitatges per destinar-los a lloguer assequible i convenis amb entitats financeres (Catalunya Caixa i Bankia); cessió de 1.230 habitatges inclosos en aquests compromisos. Gestió durant un període inicial de quatre anys. Lloguers entre els 150 euros i els 400 euros mensuals. Es repartiran habitatges per 72 municipis catalans amb una important problemàtica social. Únic cas públic de desplegament del conveni amb la SAREB: cessió d'un edifici de 40 habitatges a Sabadell (ocupat per 146 persones, de les quals 58 són menors). Desplegament de convenis poc satisfactoris: dels 1.084 habitatges inspeccionats per la Generalitat dels 1.230 habitatges cedits, només se n'han pogut ocupar 185. Desordre en la gestió del parc per part d'entitats, pèssim estat de conservació i habitatges ocupats, llogats o venuts a través d'agents immobiliaris sense que això consti en els seus arxius.

A.2) Convenis entre ajuntaments i entitats financeres individuals. En la majoria dels casos, són el resultat de la pressió política i ciutadana sobre una sucursal que té habitatges desocupats i amb desnonaments en un municipi amb una PAH forta i un ajuntament sense habitatges que està decidit a buscar solucions per a algunes de les famílies desnonades. Amb caràcter general, les entitats financeres han adscrit, a aquests convenis, subproductes (habitatges descartats per a la SAREB i el mateix banc dolent de l'entitat i que no creuen que puguin vendre a curt o mitjà termini, perquè es tracta d'infrahabitatges o perquè cal rehabilitar-los i, per tant, no són susceptibles ser utilitzats de forma immediata.

Experiències estatals

A.3) Fondo Social de Viviendas (estatal). Es tracta d'un fons amb el sector financer amb habitatges propietat de les entitats de crèdit destinats a oferir cobertura a determinades persones (compliment de les circumstàncies de l'article 1 RDL 27/2012). El seu objectiu és facilitar l'accés a aquestes persones a contractes de lloguer assumibles en funció dels ingressos que percebin. Es va fixar com a objectiu que aquest fons disposés de 6.000 unitats, provinents de l'estoc d'habitatge buit de les entitats financeres, per destinar-les a lloguer social per a persones objecte de desnonament. De forma nominal, s'han arribat a adscriure a aquest fons 5.047 habitatges (el 20,6% dels quals a Catalunya) (informació de 2013 del Ministeri de Sanitat i Afers Socials). Tanmateix, la major part d'aquests habitatges no són susceptibles de ser llogats a curt termini a famílies en risc d'exclusió social. El nombre d'habitatges adequats que s'han adscrit al Fondo Social de Viviendas no supera els 500, i el de famílies que de forma efectiva hi viuen és inferior a les 100.

A.4) Conveni entre les comunitats autònomes i la SAREB. La SAREB anuncià que cediria 2.000 habitatges a les comunitats autònomes per posar-les en lloguer a preus assequibles (2013). El conveni amb la Generalitat de Catalunya de 2014, esmentat anteriorment, s'ha d'entendre en el context d'aquest anunci de la SAREB de l'any 2013. És notable l'absència de mecanismes d'aquest tipus en comunitats autònomes amb una necessitat d'habitatge acreditada (alt nivell de desnonaments, atur i precarietat) i un fort estoc d'habitatge buit. No es coneixen altres casos de desplegament autonòmic d'aquest esforç (per exemple, no es té constància que s'hagin signat convenis d'aquestes característiques en llocs com València o Madrid).

A.5) Ajuntament d'Alacant. Mitjançant el Patronat Municipal de la Vivenda (organisme autònom). Programa municipal d'intermediació social immobiliària: té com a finalitat fomentar el lloguer d'habitatges particulars a preus més assequibles que no pas el mercat lliure. Oficina de Mediació en Conflictes Hipotecaris i Arrendaments de Vivenda (des del març de 2013) manté contactes amb entitats financeres amb la finalitat que li cedeixin habitatges en règim de lloguer dins el Programa municipal d'intermediació social immobiliària. Es tracta d'un dels pocs acords directes entre l'Ajuntament i entitats financeres que estan funcionant de forma mitjanament eficaç i eficient.

B) Convenis entre entitats del tercer sector i entitats financeres (sovint amb el suport de les administracions). Aquestes entitats estan arribant a acords més freqüents i de més qualitat: conveni modest, però de molta qualitat, entre Càritas Barcelona i el BBVA (2013) de 50 habitatges (bon estat, lloguer immediat i baix cost). Conveni similar amb La Caixa (2013) amb 10 lloguers socials. Càritas Bizkaia i altres entitats financeres miren de signar acords similars. El pla de treball del FROB i de la SAREB no preveu el lloguer, només la venda de l'estoc a curt, mitjà i llarg termini. Les entitats financeres consideren que és millor per a la seva imatge pública arribar a acords de petita dimensió amb el tercer sector que no pas amb el sector públic.

C) Compra municipal d'habitatge

Experiències catalanes

C.1) Ajuntament de Barcelona. Ha comprat petites quantitats d'habitatges a la societat pública REGESA des de l'any 2012 per posar-los en lloguer social. Es tracta d'una manera de reduir el deute d'una societat pública local.

C.2) Altres ajuntaments de la província de Barcelona. S'ho han plantejat, però no en consta cap execució, als ajuntaments de Sant Just Desvern, Cerdanyola, Montornès del Vallès, Mataró (poc reeixida) i Sant Celoni.

Experiències estatals

C.3) Màlaga. Institut Municipal de l'Habitatge. Adquisició de la plena propietat d'habitatges lliures de càrregues i gravàmens, d'arrendataris, d'ocupants i de precaristes. Pressupost de licitació: 500.000 euros. Preu màxim de compra de 50.000 euros a la baixa (març de 2014).

C.4) Torrent (València). Compra a una entitat financera a preu d'hipoteca (deute viu) per crear un parc públic de lloguer (des de 2008)

C.5) Gandia (València). Compra d'habitatge de veïns en situació de risc de desnonament hipotecari i successiu lloguer social (des de 2008).

C.6) Logrosan (Càceres). Compra d'habitatge en mercat minorista per al lloguer social de veïns de la localitat (des de 2014).

4. TASQUES QUE IMPLICA L'ESTRATÈGIA

- Comprovar la situació física i jurídica eventuals dels habitatges objecte de conveni.
- Fer un seguiment de la situació anterior.
- Posar en marxa les diferents accions per a cada situació i fer-ne el seguiment.

5. ACTORS IMPLICATS EN L'ESTRATÈGIA

- Administració.
- Entitat financera o propietari dels immobles, entitats sense ànim de lucre i propietaris.

6. CRONOGRAMA DE L'ESTRATÈGIA

Convenis municipals amb entitats privades:

- Contactar formalment amb l'entitat financera o el propietari dels immobles per conèixer les dades i la situació dels habitatges i oferir-los col·laboració
- Fer un seguiment del resultat de la comunicació anterior.
- Elaborar el conveni.

Compra d'habitatges:

- Fer una resolució municipal instant a l'adquisició.
 - Fer una convocatòria pública o adquisicions directes puntuals.
 - Aplicar requisits específics en el cas de tanteig i retracte.
 - Adquirir.
 - Ocupar posteriorment l'habitatge.
-

7. AVANTATGES I INCONVENIENTS DE L'ESTRATÈGIA

Avantatges:

- Permet demostrar a la ciutadania que el consistori municipal es preocupa pel fenomen (convenis municipals i compra d'habitatge).
- Es fomenta indirectament l'ocupació dels habitatges (convenis municipals).
- Es detecta una evolució en la cultura de la necessitat d'ocupar els habitatges (convenis municipals i compra d'habitatge).
- S'estableix una relació constructiva amb agents concernits (convenis municipals i compra d'habitatge).
- S'aprofita la baixada de preus al mercat per crear un parc públic d'habitatge (compra d'habitatge).
- Permet donar sortida als habitatges desocupats que no tenen comprador (compra d'habitatge).
- Evitar, en alguns casos, la venda de carteres d'habitatges a fons d'inversió internacionals.

Inconvenients:

- Hi ha una manca de col·laboració dels agents concernits (convenis municipals).
 - Pot ser contraproduent si no es donen determinades característiques pel que fa al preu, l'estat i la situació de l'habitatge (compra d'habitatge).
 - És insuficient si no s'acompanya d'altres accions i mesures efectives (convenis municipals i compra d'habitatge).
-

6. Conclusions

Un cop conclòs el recorregut per l'acció de les administracions catalanes, de la resta de l'Estat i de la resta de la Unió Europea d'aquest treball, arriba el moment de fer algunes precisions a manera de conclusió.

Partim d'una primera reflexió sobre el concepte mateix de polítiques públiques d'habitatge. Durant dècades, aquestes polítiques s'han centrat fonamentalment en l'estímul públic a la creació de producte interior brut (PIB) i ocupació en el sector de la construcció. Des de mitjan dècada de 1950 fins als moments més durs de les actuals polítiques d'austeritat, no s'ha produït una ruptura excessiva en la matèria. Les polítiques públiques han estat procícliques i acrítiques i, amb algunes excepcions, s'han basat a traslladar el producte habitatge lliure en propietat i la prèvia signatura hipotecària al món públic a través de l'habitatge protegit desqualificable amb el pas del temps (només el País Basc s'ha separat d'aquest model d'HPO). Ara bé, avui dia assistim a dos fenòmens rellevants: el primer s'ha comentat en la introducció (la pràctica desaparició dels pressupostos públics per a polítiques actives d'habitatge), i el segon, innovador, és comprensible tenint en compte la situació d'emergència, malgrat que ofereix certs perills. Ens referim a la consideració de la política d'habitatge com una política merament social i que té com a objecte subministrar lloguer social a les persones més vulnerables (tot i que deixa tota la resta al mercat, que en aquesta matèria particular ha mostrat un seguit de deficiències llarg i greu). Al nostre entendre, és tan perillós considerar la política d'habitatge només com una política industrial, econòmica i de treball, com considerar-la només una política social assistencial. Una conceptualització de la política d'habitatge adequada (i europea) ens portaria a considerar-la una política transversal que conté, a més dels elements ja citats (industrial, econòmic, de treball i social), altres elements de caràcter urbà, mediambiental, territorial, etc. Si es considera així, la política d'habitatge s'hauria de configurar com un àmbit de l'acció pública que tracta, primerament, de regular el mercat per tal que aquest, per si mateix o en diversos esquemes de col·laboració pública i privada, satisfaci el dret a l'habitatge de les classes populars i mitjanes, així com, segonament, d'atendre les situacions més urgents d'allotjament de les persones més vulnerables. Amb aquesta mirada –insistim que més europea que la que hem tingut fins avui–, la tasca de l'Administració no ha de ser només la de produir habitatge protegit en propietat en els cicles econòmics favorables i lloguer social en els desfavorables. Amb aquesta mirada més europea, és evident que l'Administració, per ella mateixa o en cooperació pública i privada (preferentment amb

entitats sense ànim de lucre o amb un ànim de lucre limitat), ha de mobilitzar habitatge desocupat, gestionar sòl, urbanitzar, edificar, rehabilitar habitatges i regenerar espais urbans, per tal de disposar d'unitats que ajudin a satisfer el dret constitucional de la ciutadania a accedir a un habitatge digne en una pluralitat de règims de tinença, com ara la venda, el lloguer, el dret de superfície, la cooperativa de cessió d'ús, el lloguer o *cohousing*, la propietat temporal o compartida, etc.

A les reflexions anteriors, podem afegir-hi algunes apreciacions sobre el moment econòmic, polític i administratiu actual. D'una banda, entenem que l'actual esquema de subministrament il·limitat i acrític d'ajuts públics a la banca per tal que mantingui congelats gairebé tots els seus actius immobiliaris en espera del retorn dels preus de l'any 2008, s'ha de considerar un esquema esgotat. La banca sap que no rebrà més ajuts públics domèstics o europeus i és conscient que ha de vendre i llogar l'habitatge a uns preus de mercat que ja no són els de 2008. D'altra banda, tant la banca com els fons d'inversió que han adquirit paquets d'habitatges són conscients que una part d'aquests habitatges ja tenen ocupants en lloguer social (famílies hipotecades que han perdut la titularitat del bé, però que hi romanen en lloguer, previ acord amb el banc) i tampoc no són aliens a certs processos d'ocupació irregular d'una part d'aquests habitatges. Tant els llogaters socials ja existents, com els nous que es produeixin els propers mesos (que seran més pel risc a la mala reputació que suposa per a la banca continuar amb els processos massius de desnonament), com també els ocupants irregulars, són col·lectius que requereixen una gestió no solament immobiliària, sinó també social i laboral. Tanmateix, aquesta mesura no és a l'abast de la banca i dels fons d'inversió. Per tant, les escasses i defectuoses dinàmiques de cooperació publicoprivada o socialprivada que hem vist fins avui en aquesta matèria és molt possible que s'incrementin en el futur.

En aquest context, cal enquadrar l'acció dels ajuntaments amb relació a dos problemes que tenen una connexió evident: d'una banda, l'habitatge desocupat com a conseqüència de la sobreproducció i la subutilització i, de l'altra, la crisi d'allotjament resultat de les polítiques d'austeritat que han succeït al rescat bancari i a unes febles i perdudes polítiques d'habitatge en el passat. I, al nostre criteri, la millor connexió que es pot fer entre aquests dos fenòmens és la superposició de tres grans processos: detectar l'estoc d'habitatge desocupat, mobilitzar-lo cap al lloguer assequible i, finalment, gestionar aquest nou parc de lloguer.

Com s'ha explicat al llarg de l'informe, la detecció no ha de ser només quantitativa, sinó que s'ha d'orientar a l'aspecte qualitatiu. Les preguntes que cal respondre a cada municipi o comarca no ha de ser quants habitatges estan desocupats, sinó quants habitatges són mobilitzables cap al lloguer assequible o social en àrees amb una demanda acreditada d'habitatge i/o una crisi d'allotjament i quin és l'estat d'aquests habitatges en termes d'«ocupabilitat» (on són, en quin estat físic es troben, quina és la seva situació jurídica, quin preu pot percebre el propietari i quin lloguer pot pagar l'ocupant, quin és el possible creuament entre oferta i demanda, etc.). Es tracta d'un procés per al qual els ajuntaments catalans disposen ja d'un seguit d'instruments i d'informació que en molt pocs casos han estat processats i utilitzats amb aquesta finalitat. Un tractament integral d'aquesta informació, acompanyat d'un treball de camp

que ajudi a qualificar la situació dels propietaris d'habitatge, com també la dels habitatges, és condició indispensable per poder dur a terme alguna acció sòlida en aquesta matèria. Sense saber què portem entre mans, en els termes físics, econòmics, jurídics i socials, no es poden vertebrar bones polítiques públiques locals en el camp de l'habitatge desocupat.

El segon procés que s'ha d'afrontar és la posada en marxa de mesures que afavoreixin la mobilització d'una part d'aquests habitatges desocupats cap al lloguer assequible. Hi un ampli ventall de mesures de foment i de sanció/coerció a disposició dels ajuntaments catalans que, com s'ha demostrat en aquest informe, no són impossibles d'aplicar en virtut de suposats límits legals. Encara més, Catalunya és l'única comunitat autònoma de l'Estat espanyol on les autoritats públiques tenen un mandat d'acció en la matèria, com a conseqüència de la lectura que ha fet el legislador català de la funció social de la propietat recollida en la Constitució. Les administracions públiques no solament poden actuar (la qual cosa justifiquem raonadament en l'informe), sinó que jurídicament han d'actuar. La combinació concreta de foment i sanció/coerció que un ajuntament determinat estimi oportú aplicar és una qüestió d'oportunitat política que s'haurà de resoldre en el si de l'equip de govern i el ple municipal. Tanmateix, la inacció és l'única possibilitat no raonable, no ja des del punt de vista social, sinó també des de la perspectiva legal.

Finalment, si un ajuntament català dissenya el seu propi itinerari per detectar i qualificar l'estoc, fomentar i sancionar/coercionar, i amb tot això aconsegueix ajudar a mobilitzar l'habitatge desocupat cap al lloguer assequible, sorgeix immediatament la qüestió de les formes de gestió. Tal com s'ha defensat en aquest informe, un consistori català disposa de tres grans possibilitats d'actuació: en primer lloc, pot (més aviat hauríem de dir «ha de») cooperar amb els programes de la Generalitat de Catalunya en matèria d'habitatge desocupat i de lloguer assequible per aconseguir que siguin tan efectius com sigui possible al seu terme municipal; en segon lloc, un ajuntament es pot plantejar de forma legítima gestionar directament les unitats que hagi aconseguit mobilitzar cap al lloguer (la prudència recomana haver engegat algun projecte pilot prèviament), i, finalment, es pot explorar algun tipus de gestió conveniada amb la iniciativa privada, preferentment aquella que no té ànim de lucre o que el té limitat. D'aquesta manera, s'estaria facilitant l'emergència del sector de les *Housing Associations*, tan comunes a la Unió Europea i que permeten una cooperació pública amb una entitat privada, professional, sense ànim de lucre (o limitat), connectada amb l'interès general i el bé comú, que atengui de forma integral els usuaris i que ho faci amb equilibri pressupostari i amb un ajut econòmic públic de baixa intensitat.

No volem acabar aquestes conclusions sense fer dues puntualitzacions que considerem importants. La primera té a veure amb la planta de l'acció administrativa. Sempre que es donin les condicions, l'òptim és l'acció comarcal, mancomunant esforços de diversos municipis, amb la pertinent col·laboració interadministrativa amb la Diputació i la Generalitat. La col·laboració intraadministrativa i interadministrativa, desgraciadament, no s'ha desenvolupat en la nostra tradició pública. Això no obstant, en aquests moments de retallades pressupostàries i d'increment de les necessitats socials de la població, és una obligació ineludible per aconseguir una major eficàcia i eficiència.

La segona de les puntualitzacions està relacionada amb el caràcter integral de l'ajut que s'ha de prestar als ocupants amb menys recursos que accedeixen a un habitatge, tant si està prèviament desocupat com si no, en lloguer social. La noció *Housing First* (el primer que cal fer amb les persones o les famílies en situació d'exclusió o vulnerabilitat és trobar-los un habitatge digne i independent per tal que desenvolupin el seu projecte vital, no solament per justícia, sinó també per augmentar el seu nivell d'èxit en matèria d'inclusió social, i també per fer més eficaç i eficient la despesa pública associada a aquestes persones i famílies) també ha de ser present en el context actual. Ara bé, seguidament hem de dir que no es tracta d'impulsar polítiques *Housing only* (subministrar lloguer social i no fer polítiques d'acompanyament social i d'inserció laboral o fer-les, però totes tres d'una manera inconnexa i no sinèrgica). Al contrari, gestió immobiliària, acompanyament social i inserció laboral han d'actuar lligats per garantir un projecte d'emancipació i per no caure ni en assistencialismes ni en cronificacions. Ara bé, això implica una forta col·laboració entre diferents departaments i administracions, com també una cooperació publicoprivada que fins avui ha estat més aviat escassa entre nosaltres.

Dit això, concloem el treball afirmant que les polítiques d'habitatge local que es puguin desenvolupar en la nostra actual situació paradoxal (greus riscos socials –crisi d'allotjament–, però també immenses oportunitats físiques –habitatges ja construïts i desocupats–), que tenen entre les seves missions prioritàries detectar i qualificar l'estoc d'habitatge desocupat, mobilitzar-ne una part cap al lloguer assequible i social i generar estructures públiques i publicoprivades (amb preferència la col·laboració publicosocial) de gestió del parc de lloguer no de mercat, estaran fixant les bases per a una acció pública a curt termini compensatòries en l'aspecte social; ara bé, a mitjà i llarg termini, aquestes polítiques podran regular el mercat de l'habitatge. En efecte, els esquemes de gestió que avui construïm per a l'atenció de l'emergència d'allotjament poden, en un context menys sever, evolucionar cap a una acció concertada entre les administracions i unes *Housing Associations* pròpies, amb capacitat per actuar també entre classes populars i mitjanes, de manera que ajudin a regular el mercat de l'habitatge i acostar la ciutadania al gaudi efectiu del seu dret constitucional a un habitatge digne.

Altres publicacions sobre territori

Documents de Treball

Sèrie Territori

- 1 Plans d'ordenació forestal en boscos de titularitat municipal
- 2 VI Trobada d'estudiosos de Sant Llorenç del Munt i l'Obac: Comunicacions presentades el dia 10 de novembre de 2005 al Centre de Cultura de Sant Llorenç Savall
- 3 Polítiques locals d'habitatge i actuacions en matèria d'activitats
- 4 Manual de comunicació per a les oficines locals d'habitatge
- 5 Models silvícoles en boscos privats mediterranis
- 6 Diagnosi ambiental al Parc de Collserola: Projectes de ciències ambientals. Universitat Autònoma
- 7 V Trobada d'Estudiosos del Garraf: Comunicacions presentades el dia 16 de novembre de 2006 a Castelldefels
- 8 Elements per al disseny i la implantació d'una oficina local d'habitatge
- 9 Guia metodològica per a la redacció de plans locals d'habitatge
- 10 La planificació de la prevenció contra incendis forestals a la província de Barcelona
- 11 Plec de prescripcions tècniques dels projectes d'execució d'edificació: Actualització a la normativa de l'any 2009
- 12 I Trobada d'Estudiosos dels Parcs de la Serralada Litoral Central. V Trobada d'Estudiosos del Montnegre i el Corredor
- 13 Implantació del pas de vianants a les travesseres urbanes
- 14 Plec de prescripcions tècniques dels projectes d'urbanització d'espai públic urbà
- 15 Patrimoni públic de sòl i habitatge: Inventari i gestió
- 16 VII Monografies del Foix
- 17 El valor de les noves tecnologies d'informació territorial a l'Administració local
- 18 VII Monografies del Montseny
- 19 Urbanisme i participació: Iniciatives i reptes de futur: Conclusions del grup de treball sobre urbanisme i participació ciutadana en l'àmbit local
- 20 VII Monografies de Sant Llorenç del Munt i l'Obac
- 21 Guia per a la selecció d'espècies de verd urbà: Arbrat diari
- 22 VI Monografies del Garraf i Olèrdola
- 23 II Monografies dels Parcs de la Serralada Litoral Central; VI Monografies del Montnegre i el Corredor
- 24 III Monografies del Foix
- 25 VIII Monografies del Montseny
- 26 Guia metodològica per a la redacció de plans locals d'habitatge
- 27 Guia per a la selecció d'espècies de verd urbà: jardineria
- 28 Gestió del turisme als espais naturals
- 29 VIII Trobada d'estudiosos de Sant Llorenç del Munt i l'Obac

Publicacions disponibles a www.diba.cat/liblioteca

Altres publicacions sobre territori

Estudis

Sèrie Territori

- 2 L'ordenació urbanística: Conceptes, eines i pràctiques
- 3 Instruments de planificació i gestió de la mobilitat local a Europa
- 4 Competències en matèria de carreteres de les administracions locals de segon nivell
- 5 Ciutats en (re)construcció: Necessitats socials, transformació i millora de barris
- 6 Paisatges en transformació: Intervenció i gestió paisatgístiques
- 7 Accessibilitat al tren en cadira de rodes: Cap a un estàndard internacional del gap d'embarcament
- 8 La política de protecció d'espais naturals de la Diputació de Barcelona
- 9 Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: De la contenció a la gestió
- 10 Mapa de serveis i indicadors d'habitatge de la província de Barcelona: Anuari 2010
- 12 Economies d'aglomeració i regions urbanes a Europa: La regió de Barcelona, un cas d'estudi
- 13 Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?

Documentos de Trabajo

Serie Territorio

- 5 Modelos silvícolas en montes privados mediterráneos
- 10 La planificación de la prevención de los incendios forestales en la provincia de Barcelona
- 17 El valor de las nuevas tecnologías de información territorial en la Administración local

Estudios

Serie Territorio

- 1 La ciudad de baja densidad: Lógicas, gestión y contención
- 4 Competencias en materia de carreteras de las administraciones locales de segundo nivel
- 5 Ciudades en (re)construcción: Necesidades sociales, transformación y mejora de barrios
- 11 Repensar las políticas urbanas: Apuntes para la agenda urbana
- 13 El retorno de la industria. ¿Están preparadas las ciudades?