

Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació
d'Habitatges. EARHA

Balanç de la política d'habitatge a Catalunya



Polítiques 17

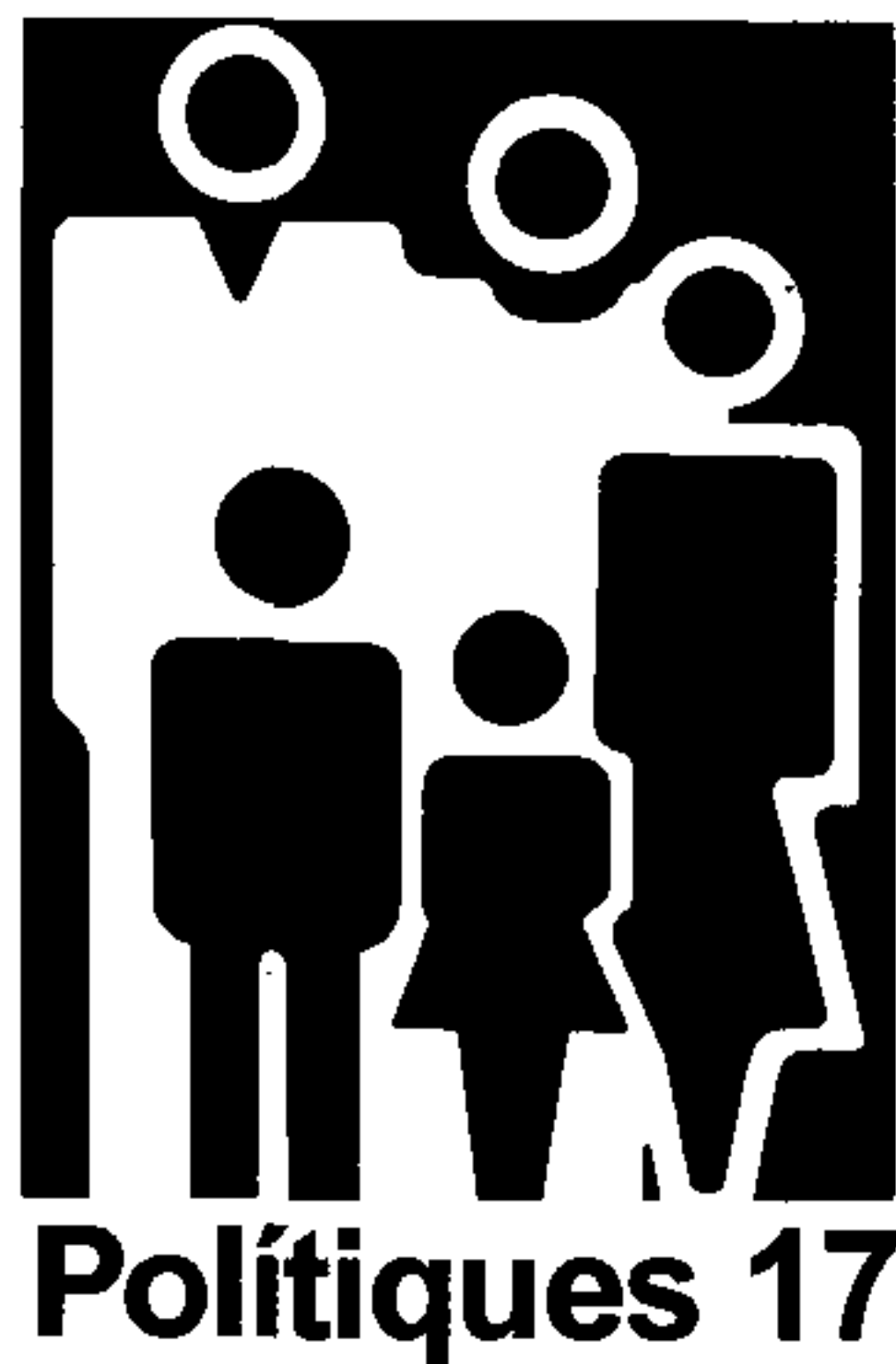
FundacióJaumeBofill

Llibres apareguts en aquesta col·lecció

1. «ELS ESTRANGERS A ESPANYA»
M. Carrillo, H. García Morago,
J. M^a Manté, J. Pascual.
Coordinació: Marc Carrillo.
Setembre 1992.
2. «LA LLENGUA ALS PAÏSOS CATALANS»
J. Ginebra, A. Mollà, J. Melià, R. Ganyet,
M. Valls, F. Ricart, R. Caria.
Coordinació: Isidor Marí.
Octubre 1992.
3. «LA LLIBERTAT INDIVIDUAL I ELS SEUS
LÍMITS»
Xavier Arbós i Josep M^a Castellà.
Desembre 1992.
4. «L'HABITATGE A CATALUNYA»
Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació
d'Habitatges. EARHA.
Març 1993.
5. «LES POLÍTIQUES INTERNACIONALS
DE RESPOSTA AL CANVI GLOBAL EN EL
MEDI AMBIENT»
Manuel Ludevid.
Octubre 1993.
6. «UN NOU MARC PER A LA POLÍTICA
D'HABITATGE A CATALUNYA, (1982-1992)»
Carme Trilla.
Octubre 1993.
7. «L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA
A CATALUNYA: UN MODEL
D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL»
Isabel Rueda i Xavier Sanclimens.
Juliol 1994.
8. «UNA DEMANDA SOCIAL DELS JOVES:
ELS HABITATGES PROTEGITS»
Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació
d'Habitatges. EARHA.
Setembre 1994.
9. «ÈXIT I FRACÀS ESCOLAR A CATALUNYA»
Centre d'Iniciatives i Recerques Europees a
la Mediterrània.
Desembre 1994.
10. «ELS PROGRAMES D'IMMERSIÓ ALS TER-
RITORIS DE LLENGUA CATALANA»
Josep M. Artigal (Coordinador).
Maig 1995.

**Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació
d'Habitatges. EARHA**

Balanç de la política d'habitatge a Catalunya



FundacióJaumeBofill

Juliol 1996

La col·lecció *Polítiques* publica informes que analitzen quina política s'està fent actualment sobre una qüestió rellevant de la nostra societat. L'informe que presentem, número 17 de la col·lecció, es va acabar d'elaborar a Barcelona el mes de juny de 1996.

© by Fundació Jaume Bofill

Propietat d'aquesta edició (incloent-hi el disseny de la coberta): **Publicacions de la Fundació Jaume Bofill**, Provença 324, 1r. 08037 Barcelona.

Disseny de la coberta: Narcís Comadira

ISBN: 84-85557-52-2

Dipòsit legal: B-28730/96

Impressió: F & P, Institut Gràfic, Dr. M. Riera 30, 08950 Esplugues de Llobregat.

Prohibida la reproducció total o parcial per qualsevol mitjà, sense l'autorització escrita de l'editor.

Membres d'EARHA que han col.laborat en aquest treball:

Emili Garcia Miquel

economista

Antoni Heras González

economista

Mercè Tatjer Mir

geògrafa

Josep M^a Vilanova Claret

arquitecte

S'ha incorporat a l'equip per a aquest treball concret:

Teresa Cervelló Nadal

advocada

Treball de secretaria:

M^a Teresa Catllà Alba

ÍNDIX

1.	ANÀlisi DE LA SITUACIÓ DE L'HABITATGE	9
1.1.	Antecedents	9
1.2.	Mercat de sòl i mercat de l'habitatge	19
1.3.	La política d'habitatge dels anys vuitanta	25
1.4.	Orientacions de la política d'habitatge a principis dels anys noranta	32
2.	EL PLA DE L'HABITATGE 1992-1995	39
2.1.	Els habitatges protegits	39
2.2.	La formalització del Pla	47
2.3.	El Pla a Catalunya	48
2.4.	Balanç del Pla	55
3.	LA NOVA POLÍTICA D'HABITATGE	
3.1.	El Pla 1996-1999	71
3.2.	El final d'una etapa	84
3.3.	El programa d'habitatge del nou Govern	86
3.4.	Conclusions	90
	ANNEX: Condicions d'accés a l'habitatge en el Pla 1996-1999	95

ÍNDEX DE TAULES

CAPÍTOL 1

1.1.	Evolució de la població. Catalunya 1960-1991	10
1.2.	Renda familiar disponible per càpita de Catalunya	11
1.3.	Evolució de la població i densitats	13
1.4.	Habitatges acabats. Catalunya per àmbits	14
1.5.	El parc d'habitatges a Catalunya	16
1.6.	Capacitat d'acollida del sòl urbanitzable	22
1.7.	Evolució de la construcció d'habitatges a Catalunya	30
1.8.	Evolució del preu mitjà de l'habitatge de nova construcció a Catalunya	31

CAPÍTOL 2

2.1.	Condicions bàsiques del Pla 1992-1995. Preus de venda màxims, condicions i ajuts	44
2.2.	Pla de l'Habitatge 1992-1995. Objectius per tipus d'actuació	49
2.3.	Pla de l'Habitatge 1992-1995 a Catalunya	52
2.4.	Necessitats d'habitatge segons nivells de renda (1992-1995)	54
2.5.	Pla de l'Habitatge 1992-1995. Ajuts aprovats. Nombre d'habitatges	56

CAPÍTOL 3

3.1.	Ajuts públics aprovats i concedits (nombre d'habitatges)	77
3.2.	Evolució de la construcció a Catalunya	86

1. ANÀLISI DE LA SITUACIÓ DE L'HABITATGE

1.1. Antecedents

La transformació social i econòmica que experimenta Catalunya a partir de la dècada dels anys seixanta, amb un fort creixement de la població -més de dos milions de persones en passar de 3.925.779 d'habitants a 6.059.494- i un augment de la renda familiar disponible per càpita a preus constants de 3,3 vegades, es produeix en dos períodes de quinze anys marcadament definits.

El primer període és de tipus expansiu i comprèn els anys 1960 a 1975. En aquest període s'acumula més del 90% de l'augment demogràfic i la renda es multiplica per 2,3 (vegeu Taules 1.1 i 1.2).

En el segon període, entre 1976 i 1991, es frena el creixement demogràfic que gairebé s'estanca en els darrers deu anys. La població activa disminueix un 20% en el període de crisi que va des del 1975 fins a mitjans dels anys vuitanta, provocant que la taxa d'atur passi d'un 4% a un 20%. L'expansió del període posterior permet recuperar una bona part de la població activa, reduint la taxa d'atur fins al 10,5% l'any 1991. En el conjunt d'aquests quinze anys la renda es multiplica per 1,4 i se situa a nivell de la mitjana de la CE.

Aquestes dinàmiques incideixen en el territori donant origen a creixements urbans també força diferenciats. Els importants augments de població dels anys seixanta i principis dels setanta, protagonitzats especialment per les immigracions de fora de Catalunya són l'origen del creixement intensiu de Barcelona i la seva àrea metropolitana, el que es tradueix en un notable augment

de la densitat d'aquest àmbit, fenomen que també s'observa en les ciutats intermèdies de la resta de Catalunya.

El període posterior, especialment a partir de 1980, representa el canvi de l'anterior model de creixement intensiu per un altre on el desenvolupament territorial és de tipus extensiu. Aquest té les característiques següents:

- 1) La pèrdua de població i densitat de l'àrea metropolitana de Barcelona vers una segona corona metropolitana que es densifica ininterrompudament (vegeu Taula 1.3).

Taula 1.1. Evolució de la Població per quinquennis. Catalunya 1960-1991

Anys	Població	Creixement	Quinquennal	Absolut
		Total	Natural	Migratori
1960	3.925.779			
1965	4.493.699	567.920	213.466	354.454
1970	5.107.606	613.907	262.794	351.113
1975	5.660.393	552.787	308.278	244.509
1981	5.956.414	296.021	262.350	33.671
1986	5.978.638	22.224	106.577	-84.353
1991	6.059.494	80.856	43.110	37.746
Font: Dades dels Censos de Població publicades a "Dinàmiques Metropolitanes a l'àrea i la regió de Barcelona" Mancomunitat de Municipis AMB (1995).				

Taula 1.2. Renda familiar disponible per càpita de Catalunya

Any	Pessetes de cada any	Pessetes constants (1960)
1960	* 21.000	21.000
1962	* 28.330	26.290
1964	* 37.864	30.215
1967	50.743	31.613
1969	62.556	36.345
1971	82.918	42.122
1973	111.744	47.044
1975	155.310	48.301
1977	229.542	48.892
1979	331.556	50.728
1981	445.895	51.724
1983	576.759	51.908
1985	681.146	50.405
1987	867.433	56.383
1989	1.065.300	61.787
1991	1.360.599	69.391
(*) Estimació pròpia a partir de la Renda Interior Font: - Banco de Bilbao "Renta nacional de España y su distribución provincial" pels anys 1960-1987. - "Estimació de la renda familiar disponible a les comarques i municipis de Catalunya" (J. Arcarons i altres autors. Generalitat de Catalunya) pels anys 1989 i 1991. La deflació en pessetes de l'any 1960 s'ha realitzat amb l'Índex del valor adquisitiu de la pesseta elaborat per l'"Informe Económico" del Banco de Bilbao.		

- 2) Les ciutats intermèdies de la resta de Catalunya també estenen els seus creixements urbans vers els municipis del seu entorn.
- 3) Els municipis petits dels àmbits d'influència de les ciutats grans i mitjanes, experimenten els creixements relatius més importants com a conseqüència del descrit procés extensiu i descentralitzador.

La incidència del creixement dels anys seixanta i setanta i de la següent etapa d'estancament i descentralització en el sector de la construcció, comporta la variació del volum d'habitatges acabats així com de la seva localització. En efecte, mentre en la dècada dels setanta es varen acabar 650.000 habitatges (mitjana de 65.000 habitatges/any), en el període posterior, entre 1981 i 1995, la construcció es redueix pràcticament a la meitat (33.500 habitatges/any). La localització dels habitatges posa novament de manifest el procés de descentralització de Barcelona i àrea metropolitana (AMB), on la construcció s'ha estancat a l'entorn dels 7.500 habitatges/any, perdent pes específic en benefici de la resta de la província i de la resta de Catalunya (vegeu Taula 1.4).

Aquests processos cal atribuir-los primordialment a:

- 1) Insuficiència de sòl edificable i encariment dels preus dels habitatges en els centres urbans.
- 2) Preferències dels consumidors per a millorar el seu hàbitat unit a la millora del nivell de renda i de la capacitat de desplaçament.
- 3) Descentralització que també experimenta l'activitat econòmica i que provoca canvis de domicili per la nova localització dels llocs de treball.

Els fenòmens de descongestió de les ciutats vers zones menys densificades són comuns en la majoria de països desenvolupats.

Taula 1.3. Evolució de la població (milions d'habitants). Densitats (habitants/km²)

TAULA 1.3

		Barcelona	Resta AMB	AMB	Resta AMB (1)	RMB	Resta Catalunya	Catalunya
	Sup.(km ²)	97,6	487,7	585,3	2.650,30	3.235,60	28.659,70	31.895,30
1950	població	1,28	0,27	1,55	0,41	1,97	1,27	3,24
	densitat	13.115	555	2.650	155	610	45	102
1960	població	1,56	0,46	2,01	0,55	2,57	1,36	3,93
	densitat	15.985	945	3.435	210	795	50	125
1970	població	1,74	0,98	2,72	0,84	3,56	1,54	5,11
	densitat	17.830	2.010	4.650	320	1.100	55	160
1981	població	1,75	1,39	3,14	1,09	4,24	1,72	5,96
	densitat	17.930	2.850	5.365	415	1.310	60	187
1991	població	1,64	1,39	3,04	1,23	4,26	1,80	6,06
	densitat	16.840	2.859	5.190	463	1.318	63	190
AMB: Àrea Metropolitana de Barcelona segons delimitació de 33 municipis de l'Entitat Metropolitana de Medi Ambient.								
RMB: Comarques del Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Occidental, Vallès Oriental, Garraf i l'Alt Penedès.								
(1) Segona corona metropolitana.								
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades dels Censos de Població.								

Taula 1.4. Habitatges acabats. Catalunya per àmbits

	1971	1976	1981	1986	1991
	1975	1980	1985	1990	1995
Barcelona	111.325	65.741	22.742	13.02	16.040
%	30,4	23,1	14,2	7,5	9,2
Resta AMB	119.461	64.408	16.250	19.464	25.555
%	32,6	22,6	10,2	11,1	14,7
AMB	230.786	130.149	38.992	32.566	41.595
%	63,0	45,7	24,4	18,6	23,9
Resta província	72.800	90.438	55.224	56.344	63.760
%	19,9	31,8	34,5	32,1	36,6
Província Barcelona	303.586	220.587	94.216	88.910	105.355
%	82,9	77,5	58,9	50,7	60,5
Resta Catalunya	62.658	63.857	65.744	86.382	68.626
%	17,1	22,5	41,1	49,3	39,5
Catalunya	366.244	284.444	159.960	175.292	173.981
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Font:	Elaboració pròpia a partir de les dades de Consorci d'Informació i Documentació de Catalunya DGAH-Col·legi d'Aparelladors.				

Actualment la regió metropolitana de Barcelona s'estén a un àmbit 3.235 km² i presenta una densitat de 1.318 habitants per km², superior que la regió d'Atenes que, amb una superfície similar, té una densitat de 919 hab/km², però inferior que la de París, que és de 3.612 hab/km² amb una superfície inferior de 2.575 km². Les densitats de les respectives ciutats centrals són de 16.840 hab/km² a Barcelona, 22.705 a Atenes i 20.447 a París.

Una altra de les característiques del desenvolupament econòmic experimentat és la forta demanda de segones residències que, per les seves especials característiques tipològiques d'habitatges unifamiliars, ha generat un important consum de sòl, especialment en la dècada dels anys setanta i vuitanta.

Estem doncs davant un model d'ocupació del territori molt extensiu que determina un elevat consum d'un recurs tan escàs com és el sòl. La primera conseqüència que se'n deriva és la tendència a l'alça dels preus dels habitatges, impulsada per un progressiu encariment del cost del sòl, el qual augmenta concèntricament del centre cap a la perifèria. En aquest sentit, el mercat de l'habitatge manifesta un desajust evident entre els preus d'oferta i la capacitat econòmica d'un important segment de la població que necessita un habitatge. Aquest desajust és especialment greu en l'àrea metropolitana de Barcelona.

La correcció d'aquest model de consum excessiu de sòl i acumulació de dèficit d'habitatges esdevé una qüestió pendent de resposta adequada que s'ha d'afrontar des de la política d'habitatge. Alternatives com la millor utilització de l'actual parc edificat, l'augment de l'eficiència del sistema de produir sòl edificable i l'ampliació de l'oferta d'habitatges protegits, són clares referències de l'actual debat entre els experts de l'urbanisme i de l'habitatge.

En aquesta línia, si s'analitza l'evolució del parc d'habitatges (vegeu Taula 1.5), es pot observar que juntament al notable increment experimentat en els darrers trenta anys, el volum gairebé es multiplica per tres. També se'n modifica l'estructura ja que els habitatges principals, els destinats a residència habitual, passen del 93% del total l'any 1960 a l'actual 70% del darrer Cens. Per contra, els habitatges secundaris, o segones residències, que tan sols representaven un 4,4%, sobrepassen actualment el 15% com a conseqüència de la demanda abans esmentada. L'evolució dels habitatges desocupats encara és més espectacular en augmentar del 2,5% fins al 14,2%.

Taula 1.5. El parc d'habitatges a Catalunya. Evolució i estructura

	Principals	%	Secundaris	%	Desocupats	%	Total	%
1950	726.840	94,48	25.550	3,32	16.880	2,20	769.270	100,00
1960	895.516	93,06	42.574	4,42	24.205	2,52	962.295	100,00
1970	1.312.227	80,57	148.674	9,13	167.797	10,30	1.628.698	100,00
1981	1.756.195	71,60	332.160	13,54	364.514	14,86	2.452.869	100,00
1991	1.939.088	70,61	417.200	15,19	389.907	14,20	2.746.195	100,00
Font: Censos d'habitatge INE.								

TAULA 1.5

D'acord amb les dades del darrer Cens de 1991, existeixen gairebé 400.000 habitatges desocupats, una part dels quals constitueixen un estoc necessari per al correcte funcionament del mercat, però la resta són habitatges retinguts pels propietaris o sense condicions d'habitabilitat. Aquests podrien convertir-se en oferta efectiva mitjançant polítiques que apostessin més decididament per la reposició i rehabilitació del parc edificat, tot evitant la retenció d'habitatges vacants.

D'altra banda, una part dels més de 400.000 habitatges destinats a segones residències, constitueixen un recurs addicional a l'hora de cobrir les necessitats d'habitatge. Això es produeix quan algun fill ocupa la segona residència per a formar la seva primera llar o quan, essent els pares els qui hi van a viure, l'habitatge desocupat serveix d'habitatge principal per algú altre que no en disposava.

Altres aspectes que cal ponderar a l'hora d'analitzar els potencials de transformació i optimització del parc edificat són els possibles canvis d'ús del sòl industrial i infraestructures de serveis que per la seva localització inadequada i obsoleta dins les trames urbanes de les nostres ciutats, esdevenen sectors a remodelar per a ser destinats a zones residencials, espais lliures i equipaments.

Des d'una altra perspectiva, l'evolució del règim de tinença del parc d'habitatges presenta una característica que ha modificat decisivament el mercat de l'habitatge a Catalunya i a Espanya, agreujant l'accés a l'habitatge de la gent jove i de les persones amb menys capacitat econòmica, especialment de la tercera edat. En efecte, els habitatges de lloguer que històricament eren més accessibles que els de propietat, han passat del 74% del parc de 1950 a l'actual 20% en disminuir dràsticament la seva oferta. Val a dir que la mitjana d'habitatges de lloguer de la CE és de l'ordre d'un 45%.

Un dels factors decisius d'aquesta situació ha estat el règim legal dels arrendaments, que, amb la institució de la pròrroga forçosa, el règim de subrogacions i la congelació de les rendes pactades, havia

convertit el contracte d'arrendament en un contracte d'una durada que, en la majoria dels casos, anava més enllà de la pròpia vida del propietari-arrendador amb una contraprestació insignificant per aquest. En el Decret Llei 2/1985 (Decret Boyer) ja s'havia proposat modificar la regulació del règim dels arrendaments urbans amb la finalitat d'invertir la tendència a la disminució en el percentatge d'habitatges llogats.

Amb aquest objectiu, és a dir, a fi d'estimular l'oferta d'habitatges de lloguer, el Decret Boyer va suprimir el caràcter obligatori de la pròrroga forçosa. Però aquest fet va provocar a les persones que acudien al mercat del lloguer una situació d'instabilitat com a conseqüència dels contractes de curta durada i de les elevades rendes que es demanaven. Per aquesta raó oferia més garanties d'estabilitat l'adquisició del propi habitatge per una quantitat mensual similar a la que es podia pagar per l'arrendament d'un habitatge aliè. El parc d'habitatges buits que s'oferien en arrendament era, per tant, elevat.

De nou, el preàmbul de la Llei 29/94 de 24 de novembre, d'Arrendaments urbans fixa com a finalitat última de la Llei coadjuvar a potenciar el mercat dels arrendaments urbans com a peça bàsica d'una política d'habitatge orientada pel mandat constitucional consagrat en l'article 47, de reconeixement del dret de tots els espanyols a gaudir d'un habitatge digne i adequat. En aquest sentit rectifica la mesura de la supressió de la pròrroga forçosa que havia establert l'art. 9 del citat Decret Boyer, establint el que es podria dir una mini-pròrroga de cinc anys, forçosa per a l'arrendador i potestativa per a l'arrendatari. És a dir, una durada mínima de cinc anys pels arrendaments d'habitatge que es pactin a partir de l'entrada en vigor de la Llei. Aquest sol fet comporta, encara que amb menys intensitat que en el cas dels contractes subjectes al Decret Boyer, una notable mobilitat en el parc d'habitatges de lloguer.

Però tant o més important que la mateixa Llei que regula els contractes que s'atorguin amb posterioritat a la seva entrada en vigor són les Disposicions Transitòries que modifiquen alguns

aspectes dels arrendaments vigents i subjectes a pròrroga forçosa en el moment de la seva entrada en vigor. Pel que fa a la incidència que poden tenir aquestes disposicions sobre l'estoc d'habitatges buits -i en conseqüència en disposició de ser novament arrendats en les condicions actuals- cal destacar essencialment tres aspectes:

1. La nova regulació de les subrogacions, les quals han quedat pràcticament eliminades, restant tant sols pels cònjuges i fills menors, així com pels fills majors amb alguna minusvalidesa.
2. La possibilitat que s'ofereix als arrendataris d'oposar-se a l'actualització de la renda, amb la conseqüència d'extinció del contracte en el termini de vuit anys.
3. La modificació dels processos de desnonament per falta de pagament, afavorint-ne l'execució.

Els resultats que s'esperen de la nova Llei d'Arrendaments Urbans, a més a més de la millor regulació del mercat immobiliari, són la dinamització del parc d'habitatges desocupats, l'augment de les obres de rehabilitació i una major oferta d'aquest tipus de règim de tinença mitjançant la iniciativa dels actuals propietaris o bé pel funcionament dels fons d'inversió immobiliària, continguts en la Llei 19/1992.

Aquests previsibles efectes de la Llei d'Arrendaments Urbans, poden ser especialment significatius per a Barcelona i per a altres ciutats amb un important parc d'habitatges buits.

1.2. Mercat del sòl i mercat de l'habitatge

Una primera aproximació al funcionament del mercat de l'habitatge és la seva dependència respecte a la disponibilitat de sòl edificable i del seu preu. Aquests dos elements bàsics vénen determinats, a la

vegada, pel mercat del sòl, el qual té un comportament força singular que el diferencia d'altres processos econòmics.

Una de les principals característiques del mercat del sòl és que l'ús d'aquest bé es determina i regula en els plans urbanístics. Així doncs, el sòl no té un valor directe sinó que aquest està en funció de l'ús que tingui assignat pel planejament. ¿Fins a quin punt aquesta limitació del sòl edificable comporta l'encariment desproporcionat dels preus en una conjuntura econòmica expansiva, afavorint la retenció i especulació del sòl?

La resposta en sentit afirmatiu que el *Tribunal de Defensa de la Competència* fa sobre aquesta qüestió, el porta a proposar una sèrie de recomanacions per a revisar l'actual normativa sobre el sòl que tendeix a la liberalització d'aquest mercat.

Si s'acceptessin aquestes recomanacions s'entraria en una actuació indiscriminada sobre el territori, difícilment controlable. El mercat, per si sol, no és capaç de planificar i ordenar el creixement de les nostres ciutats, ni garantir el dret a l'allotjament que d'acord amb la Constitució tenen tots els ciutadans.

Seguint la descripció de Fèlix Arias en el seu document "El mercado del suelo" (1994) el mercat del sòl es caracteritza per una gran heterogeneïtat derivada de la pròpia naturalesa del bé econòmic, que té com a principal propietat el fet que cada localització es única i irrepetible, i on influeix l'actuació pública a través del planejament urbanístic i de l'execució de l'obra pública com a primer pas de la urbanització dels terrenys pels diversos usos. Així, la segmentació de la demanda va trobant diferents nivells de resposta en l'oferta de sòl, traduint-se en una valoració on entren en joc els factors de localització i els usos possibles.

Per tant es tracta d'un mercat singular on la formació del preu ve determinada per un fort component monopolístic (els propietaris del sòl), previ a qualsevol actuació productiva (urbanització), a més d'un alt nivell d'opacitat, ja que generalment les ofertes són difícils

de conèixer i localitzar, i encara més les transaccions i el seu valor real.

D'altra banda, aquest valor del sòl té un caràcter instrumental, atès que no s'estableix "per se" sinó en funció de la seva utilitat potencial, en tant que factor previ a la producció d'un bé immobiliari, i per tant, els seus canvis, o les expectatives de canvi en una conjuntura concreta, entren en relació amb la part més especulativa dels mercats de capitals. En definitiva, el preu del sòl es deriva de les expectatives en el preu del producte immobiliari final.

La qualificació urbanística del sòl i el seu preu són dues variables relativament independents, ja que només una part del seu valor està en funció de l'ús que tingui assignat pel planejament. Per tant, és difícilment sostenible que la causa de l'encariment sigui exclusivament la quantitat de sòl qualificat en els plans, ja que en la conjuntura actual hi ha suficient sòl per a resoldre les necessitats d'habitatge a mitjà i llarg termini.

En efecte, segons estimacions recents ("Disponibilidad de suelo urbanizable en los municipios de más de 20.000 habitantes", Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, MOPTMA, desembre 1995), a Catalunya (en els municipis de més de 20.000 habitants) hi ha tres vegades més de sòl vacant classificat (urbà i urbanitzable) que el necessari per a cobrir la demanda fins a l'any 2011, amb un ritme de creixement del parc residencial equivalent al del període 1981-1991. Aquestes xifres s'amplien encara més en l'àmbit de la Regió I, on l'índex de cobertura se situa en el 400% (Taula 1.6).

En una altra publicació recent ("Dinàmiques metropolitanes a l'Àrea i Regió de Barcelona", Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, 1995), s'indica que en la Regió Metropolitana els potencials de nou sòl residencial pels propers vuit anys són de 2.568 hectàrees, per una xifra total de 72.309 habitatges, el que dóna una mitjana de 9.039 habitatges/any.

Taula 1.6. Capacitat d'acollida del sòl vacant (Ha.)

	Municipis > 20.000 h.	Resta municipis	Total		Sòl necessari fins al 2001		Índex cobertura
Barcelona (Regió I)	8.573,5	1.678,8	10.252,3	81,9 %	2.529,0	59,1 %	405 %
Àrea Tarragona/Reus	1.286,7	152,6	1.439,3	11,5 %	926,5	21,6 %	155 %
Lleida	275,6		275,6	2,2 %	389,5	9,1 %	71 %
Girona/Salt	287,0		287,0	2,3 %	342,5	8,0 %	84 %
Manresa	262,5		262,5	2,1 %	94,0	2,2 %	279 %
	10.685,3	1.831,4	12.516,7	100,0 %	4.281,5	100,0 %	

Font: Estudi "Disponibilidad de suelo urbanizable en los municipios de más de 20.000 habitantes" MOPTMA, 1995

El 14,8% d'aquest sòl correspon a actuacions públiques, el 36,7% a sectors d'urbanització prioritària, i el 48,5% a actuacions privades. És a dir, més del 50% del desenvolupament del sòl residencial depèn de la capacitat d'iniciativa d'organismes i institucions públiques.

Aquestes xifres inclouen els sectors que ja s'estan desenvolupant en el període 1991-94 i els que es preveu que es desenvoluparan en el període 1995-99. A més a més dels sectors qualificats com a urbanitzables, inclou també els sectors urbans que desenvolupen els potencials de transformació derivats dels canvis d'ús del sòl industrial i infraestructures de serveis que per la seva localització inadequada i obsoleta dins les trames urbanes, esdevenen sectors a remodelar per a ser destinats a zones residencials, espais lliures i equipaments.

D'altra banda, en aquest mateix treball s'estima que entre el 40-50% de la producció d'habitatges es farà directament en sòl urbà, complementant l'oferta potencial anterior. També s'assenyala que hi ha una certa saturació del sòl qualificat en l'àrea central i que per tant els territoris amb majors potencials de creixement se situen en la segona corona metropolitana.

El problema se situa, per tant, no en la manca de sòl qualificat urbanísticament, sinó més aviat en l'eficiència del sistema productiu, especialment a l'hora d'oferir habitatges amb característiques i preus més accessibles. El promotor immobiliari és alhora un ofertor de productes immobiliaris i un demandant de sòl, i en una conjuntura alcista, treballa amb l'expectativa d'apropiar-se del màxim valor que el mercat immobiliari pot donar (expectativa que inevitablement es trasllada també als propietaris del sòl). Aquest comportament dels agents actuant, afegit al fet que el producte immobiliari no admet ajustaments ràpids de conjuntura ja que el cicle productiu és llarg (1,5-2 anys), fa que el mercat sigui molt inelàstic, amb temps de reacció lents davant els canvis alcistes o d'estancament i crisi, produint-se desajustaments importants en relació a les capacitats de

la demanda, com s'ha demostrat en el nostre país en el període 87-90.

És per aquest motiu que interessa més centrar el debat en el funcionament i resultats de l'actual sistema de producció de sòl amb la finalitat de resoldre qüestions tals com: la insuficiència de sòl urbanitzat -no de sòl qualificat- en bona part atribuïble a la retenció especulativa que en fan els propietaris, així com a les poques empreses dedicades a la promoció i gestió de sòl; la manca d'adequació del planejament respecte a les noves necessitats residencials; l'excessiva burocratització de la gestió urbanística; els excessius costos i càrregues d'urbanització; l'elevat cost del sòl de les grans ciutats que provoca l'expulsió de l'habitatge protegit en zones cada cop més allunyades dels centres urbans (vegeu al respecte les recomanacions del "Informe sobre Suelo y Urbanismo" elaborat per la *Comisión de Expertos sobre Urbanismo*. MOPTMA, 1995).

D'altra banda s'ha analitzat ben poc si els paràmetres urbanístics que determinen la tipologia i edificabilitat dels nous sectors residencials en el sòl urbanitzable, en les zones de remodelació del sòl urbà, en la reposició de l'actual parc i, en general, en tot sòl susceptible de ser edificat, responen a un nou model de ciutat i a les necessitats d'allotjament de la població.

En aquest sentit, s'ha evolucionat des d'un urbanisme que es correspon amb el creixement dels anys seixanta i a partir del qual s'edificaven nombrosos polígons i blocs residencials amb altes densitats, fins a les actuals actuacions de creixements urbans de molt baixa densitat tals com els nous barris d'habitatges unifamiliars adossats.

En bona part, aquests dos exponents maximalistes de la forma de construir habitatges durant els anys seixanta i en els moments actuals, es justifiquen en part per les majors necessitats del primer període en el qual el creixement demogràfic era molt més intens, tal

com pot observar-se en l'evolució de la construcció d'habitatges (vegeu Taula 1.4).

Altres aspectes que cal ponderar en parlar del mercat de l'habitatge és el paper del parc existent. En estudis recents (EARHA. Revisió del Pla General de Mataró. 1994), s'ha pogut avaluar la importància del mercat secundari d'habitatges en el marc del conjunt del mercat immobiliari, situant-se per sobre del 50% del total. És evident que la dinamització d'aquest mercat, a més d'estimular el manteniment i millora del parc construït, treu pressió al mercat d'habitatges nous, i a més a més, en molts casos cobreix una part de la demanda d'aquells a qui resulta inaccessible l'habitatge nou.

1.3. La política de l'habitatge, dels anys vuitanta

Fins a l'any 1975 la política d'habitatge té com a objectiu primordial el foment indiscriminat de la construcció per tal d'aconseguir l'augment de l'oferta d'habitatges disponibles, sense dedicar suficient atenció als aspectes que caracteritzen la demanda.

La norma reguladora dels habitatges socials iniciada a partir de 1976, Reial Decrets 31/1978 i 3148/1978, va representar un intent no reeixit de protecció i recolzament a la demanda en funció dels nivells de renda, tot coincidint amb l'inici de la crisi estructural del sector que, en el decurs dels següents cinc anys, haurà de reduir a la meitat la seva capacitat productiva.

La posterior evolució de la política i mercat de l'habitatge manifesta en el decurs dels anys vuitanta dues etapes de signe distint. La primera d'elles, entre 1981 i 1986, marcada per la continuïtat de la crisi iniciada a mitjans de l'anterior dècada, i la segona etapa, de caràcter expansiu, entre 1987 i 1990.

Els principals trets que caracteritzen l'etapa 1981-1986 són els següents:

- Els instruments de la política d'habitatge es dirigeixen fonamentalment a incentivar el sector de la construcció i a pal·liar l'alt nivell d'atur.
- El govern central aprova el "Plan Trienal 1981-1983 de construcción de Viviendas de Protección Oficial" (RD 2455/1980) amb l'objectiu de construir 570.000 habitatges d'aquest tipus de modalitat i per tal de cobrir el dèficit existent que en aquells moments s'estima en 600.000 habitatges per a tot l'Estat.
- Els habitatges protegits que s'iniciaren en el marc d'aquest Pla van ser 400.000, cobrint-se tan sols el 67% de les necessitats estimades.
- Posteriorment, s'aprova el "Plan Cuatrienal 1984-1987", RD 3280/1983, del qual es pot fer el següent balanç:

Període 1984-1987			
	Objectius del Pla (1)	Habitatges iniciats (2)	Diferència (2) - (1)
Promoció pública	120.000	64.300	-55.700
Protecció Oficial (HPO)	480.000	420.100	-59.900
Lliures	320.000	404.200	84.200
Total habitatges obra nova	920.000	888.600	-31.400
Rehabilitació	80.000	193.500	113.500
Total	1.000.000	1.082.100	82.100

- Se sobrepassen els objectius del Pla per a tot l'Estat per efecte de la major obra en rehabilitació. L'obra nova és deficitària en 31.400 habitatges, però la diferència és molt

més considerable, 115.600 habitatges, si sols es consideren els habitatges protegits (promoció pública més habitatges de protecció oficial de promoció privada).

- En matèria de política fiscal s'autoritza la deducció de la quota impositiva del 15% de les quantitats invertides anualment en l'habitatge habitual, deducció que a partir de 1985 arriba fins al 17% quan es tracta de l'adquisició d'un habitatge nou. També es poden detreure com a despeses la totalitat dels interessos dels préstecs.
- Els terminis dels préstecs hipotecaris s'allarguen com a conseqüència de la implantació del tipus d'interès variable, millorant així les possibilitats de finançament de la compra d'un habitatge. Una altra millora és l'autorització que els préstecs hipotecaris arribin a finançar fins al 80% del valor de taxació d'un habitatge (Ley del Mercado Hipotecario de 1981).
- En aquest període s'aprova el traspàs de les competències en matèria d'ordenació del territori i planejament urbanístic a les comunitats autònomes i, en el cas de la Generalitat de Catalunya, la competència plena pel que fa a la promoció pública de sòl i d'habitatges.
- Un altre fet significatiu és l'aprovació del "Decreto-Ley 2/85" (Decret Boyer) que suprimeix la pròrroga forçosa dels contractes d'arrendament, alliberant les noves contractacions del mercat de lloguer d'habitatges.
- Els dos Plans desenvolupats en aquesta etapa fracassen en un dels seus objectius comuns: el foment de l'oferta d'habitatges de lloguer.

La posterior etapa 1987-1990 és significativa pels següents aspectes:

- La recuperació econòmica que s'inicia l'any 1986 dona pas a un augment de la demanda d'habitatges que provoca l'augment dels preus i el que s'ha vingut a denominar el "boom" immobiliari de finals dels anys vuitanta.
- A Catalunya s'arriba al nombre màxim d'habitatges acabats dels darrers deu anys quan en 1989 es construeixen més de 45.000 habitatges (vegeu Taula 1.7). Els preus augmenten un 128% entre 1986 i 1990 (vegeu Taula 1.8), mentre que el cost de la vida tan sols ho fa en un 25,6%.
- Superada la crisi econòmica, es considera que ja no és objectiu de la política d'habitatge incentivar el sector de la construcció i que tampoc és necessari un nou Pla de l'Habitatge que garanteixi una determinada quota d'habitatges protegits. Com a conseqüència, la construcció d'aquest tipus d'habitatges disminueix de forma considerable. Entre 1989 i 1991, la mitjana d'habitatges acabats de protecció oficial i promoció pública directa tan sols és de 4.700 habitatges/any, quan en els vuit anys anteriors era de 14.600 habitatges/any. La construcció s'ha reduït en més d'un terç.
- Aquests fets coincideixen amb uns tipus d'interès del mercat hipotecari dels més elevats d'Europa, superiors al 16%. Amb aquest panorama es limita extraordinàriament l'accés a un habitatge. En efecte, l'esforç per a comprar un habitatge es multiplicà gairebé per dos entre 1986 i 1991. En el primer d'aquests anys, la devolució del préstec hipotecari representava el 33% d'una renda familiar amb un únic perceptor i un salari mitjà, mentre que l'any 1991 l'esforç necessari se situava en el 59% (vegeu "La accesibilidad a la vivienda en España". Rosa Gómez i Gustavo Levenfeld a la revista Vivienda núms. 24-25 del Banco Hipotecario).

Els anys vuitanta finalitzen amb un problema especialment greu: l'oferta d'habitatges protegits arriba a uns mínims històrics i l'accés

a un habitatge del mercat lliure esdevé pràcticament impossible per a les unitats familiars per sota de les 3,5 vegades el salari mínim interprofessional (SMI)(any 1990= 2.754.271 ptes.), situació en què es troba el 70% de la població.

A més, en el decurs de la dècada s'ha acumulat un dèficit d'habitatges en no cobrir-se les necessitats d'habitatge estimades en els diferents Plans, i que són les següents:

Catalunya, període 1981-1990			
Anys	Necessitats d'habitatges protegits(*) (1)	Habitatges protegits acabats (2)	Diferència (2) - (1)
1981-1983	90.000	37.930	-52.070
1984-1987	90.000	66.220	-23.780
1988-1990	45.000	23.600	-21.400
Total	225.000	127.750	-97.250

(*) Es considera que les necessitats de Catalunya són un 15% de les estimades pel conjunt de l'Estat en els corresponents Plans de l'Habitatge. Les dades del període 1988-1990, en no existir Pla, són una projecció dels anteriors períodes.

La magnitud d'aquest dèficit de gairebé 100.000 habitatges, unit a la situació de fort encariment dels preus dels habitatges nous i de segona mà, així com el mercat escàs del lloguer, són factors que incideixen directament en el retard de l'edat d'emancipació dels joves i en el descens de la taxa de natalitat -qüestions que, sens dubte, tenen repercussions socials, i també econòmiques d'ampli abast per a l'estructura i el futur del país.

**Taula 1.7. Evolució de la construcció d'habitatges a Catalunya.
Habitatges acabats 1981-1995**

Any	Habitatges Protegits				Habitatges	Total Habitatges
	Promoció	Protecció	Preu Taxat *	Total (1)	Lliures (2)	Acabats (1)+(2)
1981	1.215	10.450	-	11.665	23.357	35.022
1982	1.153	12.883	-	14.036	21.403	35.439
1983	1.183	11.046	-	12.229	17.934	30.163
1984	1.792	12.658	-	14.450	14.364	28.814
1985	2.203	13.957	-	16.160	15.179	31.339
1986	1.644	16.083	-	17.727	13.582	31.309
1987	2.391	15.492	-	17.883	17.544	35.427
1988	1.014	11.685	-	12.699	23.038	35.737
1989	215	6.407	-	6.622	38.979	45.601
1990	645	3.634	-	4.279	38.245	42.524
1991	1.391	1.945	-	3.336	34.058	37.394
1992	1.308	1.963	778	4.049	26.933	30.982
1993	1.055	2.682	3.680	7.417	26.262	33.679
1994	1.538	3.552	8.325	13.415	19.455	32.870
1995	1.300	5.109	9.684	16.093	22.963	39.056
Total	20.047	129.546	22.467	172.060	353.296	525.356
(*)	El règim de Preu Taxat té el seu origen en el RD 1932/91. S'han considerat habitatges nous acabats en aquesta modalitat el 50% dels aprovats per la DGAH en el període 1991-1994.					
Font:	Elaboració pròpia a partir de les dades de la DGAH/Col.legi d'Aparelladors.					

Taula 1.8. Evolució del preu mitjà de l'habitatge de nova construcció a Catalunya (Ptes./m² construït)

Any	Barcelona Ciutat	Barcelona i conurbació	Resta de Catalunya	Total Catalunya
1986 (*)	67.258	s.d.	s.d.	56.500
1987	102.712	71.324	56.503	60.949
1988	146.554	108.213	63.336	80.299
1989	191.065	156.621	88.771	109.126
1990	203.274	187.792	103.592	128.852
1991	210.925	179.392	105.859	123.267
1992	228.471	213.962	115.720	155.720
1993	233.937	221.173	119.897	163.073
1994	230.485	216.513	116.715	155.421
1995	245.239	220.218	118.968	149.752
Font: "Estadístiques de la construcció d'habitatges a Catalunya". DGAH Generalitat de Catalunya. (*) Per l'any 1986 sols es disposa del preu mitjà de Barcelona (Tecnigrama) i de Catalunya (Sociedad de Tasación).				

Un efecte negatiu addicional és l'expulsió de la gent jove de Barcelona i la seva conurbació que, com a conseqüència del major encariment dels preus en aquests àmbits (vegeu Taula 1.8), ha de buscar l'habitatge en zones cada cop més allunyades del centre metropolità.

1.4. Orientacions de la política d'habitatge a principis dels anys noranta

L'anàlisi realitzada en els anteriors apartats sobre l'evolució del sector de l'habitatge en el decurs dels darrers trenta-cinc anys, pretén posar de relleu aquelles qüestions que més significativament han incidit en el desenvolupament d'aquest sector. Els problemes que com a conseqüència d'aquesta evolució es presenten en iniciar-se la dècada dels anys 90 poden resumir-se en els punts següents:

1. El **dèficit** existent a Catalunya entre necessitats estimades d'habitatges protegits d'obra nova i els habitatges realment acabats entre 1982 i 1990 és de l'ordre dels 100.000 habitatges.
2. Aquest **dèficit** no pot ser absorbit, alternativament, per l'oferta del **parc d'habitatges de lloguer**, públic o privat, ja que aquest està en procés de franca regressió.
3. El **preu dels habitatges** del mercat lliure s'incrementa entre 1986 i 1990 un 128% a Catalunya -a Barcelona un 202%- mentre que el cost de la vida tan sols augmentà un 25,6%. El **preu dels habitatges de segona mà** evoluciona de forma paral·lela.
4. El nivell del **preu dels habitatges** juntament amb els elevats tipus d'interès del mercat hipotecari, limitaven extraordinàriament l'**accés a l'habitatge** del mercat lliure, essent pràcticament impossible per a ingressos familiars per sota de 3,5 vegades el SMI -segment que representava el 70% de les llars de Catalunya.
5. Les conseqüències del **dèficit d'habitatges** incideixen especialment en els **joves** per als qui la política d'habitatge no actuava com un instrument de redistribució de rendes compensant la seva precarietat econòmica i el fet de ser els menys afavorits per l'estat del benestar.

6. La crítica situació dels **joves** determina, a la vegada, importants canvis en l'evolució i estructura demogràfica del país. Així doncs, es produeix un retard en l'edat d'**emancipació**, disminueix la fecunditat i la **taxa** de natalitat se situa en un dels nivells més baixos d'Europa.
7. **Altres necessitats** desateses per la insuficient oferta d'habitatges assequibles són les que es deriven de les famílies sense llar o que viuen en condicions precàries, la gent gran amb problemes d'allotjament i els col·lectius d'immigrants.
8. L'oferta d'habitatges protegits es localitza, per qüestions de preu i disponibilitat de sòl, en punts cada cop més allunyats de les grans concentracions urbanes, especialment de les ciutats de la conurbació de Barcelona. Aquest fet provoca l'**emigració de les joves** parelles que busquen un habitatge i el consegüent envelliment de les ciutats que abandonen.
9. Contradictòriament amb la situació de dèficit fins ara descrita, el parc d'habitatges de Catalunya té una proporció de més del **14% d'habitatges desocupats**. Els nivells de **rehabilitació** i **reposició** del parc d'habitatges per aconseguir disminuir aquest percentatge, són clarament inferiors que els assolits a França i a altres països europeus.
10. La construcció de nous habitatges es troba fortament determinada per la manca de **sòl edificable** amb condicions. No hi ha una oferta àmplia, els preus de repercussió són excessius i les condicions urbanístiques poc adequades a la realitat del mercat.

Conscient d'aquesta problemàtica, el Ministeri d'Obres Públiques i Transports designa a un comitè d'experts per tal que elabori un document tècnic sobre l'orientació de la política d'habitatge a Espanya. El resultat dels diferents treballs i deliberacions es

publiquen en l'*Informe para una nueva política de vivienda V90* (MOPT 1992).

Al principi d'aquest informe s'assenyala:

"La motivación de este informe parte de la existencia de un problema de vivienda, que afecta esencialmente a los estratos sociales de rentas medias y bajas y que se agrava especialmente durante los últimos años, debido al aumento de los precios de las viviendas en las grandes ciudades y a la inadecuación de las medidas de intervención que venían usándose hasta ahora."

Els objectius que es proposen per a desenvolupar la nova política són resumidament:

- Garantir l'accés a l'habitatge a aquells estrats socials que, pel seu nivell de renda, no hi poden accedir ja sigui per la via de l'adquisició o del lloguer.
- Compensar de les desigualtats que, en termes de renda disponible, es produeixen en la societat (política redistributiva).
- Fomentar la construcció.
- Aconseguir l'equilibri territorial.

Per tal d'assolir aquests objectius, el comitè d'experts proposa una sèrie d'instruments de la política d'habitatge que constitueixen el contingut dels següents quadres.

INSTRUMENTS DE LA POLÍTICA D'HABITATGE (COMITÈ D'EXPERTS V90)

1. PREPARACIÓ DE SÒL RESIDENCIAL

OBJECTIUS

1. La necessitat de regular el mercat de sòl, procurant controlar els preus, de manera que s'eviti l'especulació i l'increment del cost dels habitatges a partir d'un augment dels preus de sòl sense cap fonament. Aquesta regulació pot dur-se a terme, fonamentalment, mitjançant el planejament urbà i la realització d'actuacions de xoc.
2. L'exigència de disposar d'un patrimoni públic de sòl per a la construcció d'habitatge social, ja sigui mitjançant les cessions establertes en la Llei de Sòl, o per la seva adquisició abans o després de la qualificació urbanística.
3. El control dels usos i de les formes espacials, en ordre a aconseguir-ne una distribució racional i apropiada, de forma que aquests sòls reuneixin les condicions necessàries, perquè els habitatges que en aquests es construeixin puguin gaudir d'un entorn adequat i estiguin ben situats en relació amb els serveis i la feina dels seus habitants. El control dels usos i de les formes es concentra fonamentalment en les activitats de planejament urbà.

PROPOSTES

El programa d'habitatges suposaria al voltant de 100.000 habitatges protegits a l'any, construïts sobre sòl de titularitat pública. Es pot intentar el disseny d'un esbós de distribució, que manifesti implícitament que els majors esforços pressupostaris de l'Administració Central han d'anar acompanyats per altres equivalents en les altres administracions. L'esquema resultant seria el següent:

- Administració Local: Aportació dels sòls disponibles procedents del patrimoni existent i aquells produïts, tant per expropiació com per cessions, amb la intenció de dur a terme el nou programa d'habitatges protegits.
- Administració Autonòmica: Proporcionar sòls dels seus patrimonis autonòmics i aportació de recursos pressupostaris per a urbanitzar-los.
- Administració Central: Aportar una part dels patrimonis de sòl de les empreses públiques, amb les infraestructures pertinents. Intervenció sobre el sistema financer per a garantir l'abaratiment dels préstecs que permetin l'adquisició de sòl per part d'ajuntaments i comunitats autònomes.

L'actuació en cada territori autonòmic serà dissenyada per la mateixa Comunitat mitjançant mecanismes de concertació. No cal definir a priori el tipus d'usuari a què aniran destinats els desenvolupaments de sòl, a causa de les diferents distribucions de renda que es donen en cada territori. No obstant això, pot predefinir-se que, en els sectors de sòl que s'incorporen al programa, haurà d'haver-hi mescles de tipologies d'habitatges en funció dels nivells de renda dels seus futurs usuaris: des de programes d'habitatges públics fins a habitatges lliures en un mateix sector, sempre que sigui compatible amb les previsions del planejament.

Font: Síntesi d'elaboració pròpia a partir de la publicació "Informe para una nueva política de vivienda V90" (MOPT 1992).

INSTRUMENTS DE LA POLÍTICA D'HABITATGE (COMITÈ D'EXPERTS V90)

2. FOMENT DE L'HABITATGE DE LLOGUER

OBJECTIUS

1. Impulsar l'oferta d'habitatges de lloguer, fomentant les inversions de diferents tipus de promotors i preservant uns drets raonables per als llogaters.
2. Fomentar el règim de tinença en lloguer fins a aconseguir augmentar la seva proporció sobre el total dels habitatges, especialment a les grans ciutats i els destinats als estrats socials d'ingressos baixos i a les noves famílies que es formen i no disposen d'habitatge.
3. Establiment d'una nova regulació de les relacions entre propietaris i llogaters, mitjançant la promulgació d'una reforma completa de la Llei d'Arrendaments.
4. Aquesta renovació de la normativa ha de venir acompanyada per una sèrie de mesures de sòl, fiscals i financeres, que articulin una autèntica política de promoció del sector del lloguer i molt especialment el de propietat pública i preu taxat, a partir del desenvolupament d'agents solvents i especialitzats en el sector. Això suposa rectificar el desequilibri existent fins ara, per part de les mesures financeres i sobretot fiscals, en favor de l'habitatge en propietat, que és una de les principals raons de la desarticulació de les diferents formes de tinença.

PROPOSTES

- Elaborar una nova Llei d'Arrendaments Urbans.
- Desgravacions per als llogaters que no siguin propietaris d'algun habitatge.
- Consideració fiscal especial per a les inversions empresarials en la formació d'un patrimoni d'habitatges de lloguer.
- Incrementar l'oferta pública d'aquest tipus de règim especialment a les grans ciutats i per ingressos inferiors a 2,5 vegades el Salari Mínim Interprofessional.
- Millorar l'eficiència de la gestió del patrimoni públic de lloguer.
- Crear una oferta social de promoció d'habitatges de lloguer a partir de promotors tals com sindicats i cooperatives.
- Impulsar l'oferta privada a partir d'incentius fiscals, subvenció d'interessos, cessió pública de sòl, etc. i especialment dirigida als joves i famílies sense habitatge, on predominin els habitatges petits a preus realment accessibles.
- Estimular la creació de Fons d'Inversió Immobiliària per a lloguer.

Font: Síntesi d'elaboració pròpia a partir de la publicació "Informe para una nueva política de vivienda V90" (MOPT 1992).

INSTRUMENTS DE LA POLÍTICA D'HABITATGE (COMITÈ D'EXPERTS V90)

3. ALTRES TIPUS DE PROPOSTES

LA PROMOCIÓ PÚBLICA D'HABITATGES

- Incrementar l'oferta i millorar la gestió del parc existent.
- Assegurar recursos de sòl per a la promoció d'habitatge públic.
- Garantir una administració equilibrada mantenint una clara separació entre els balanços de gestió de les promocions públiques i els mecanismes de subvenció i ajuts.

FINANÇAMENT DE L'HABITATGE

- Indexar els préstecs a interès variable a partir d'índexs objectius que es publiquin en els mitjans de comunicació.
- Crear fons de garantia amb caràcter públic per als préstecs destinats a famílies amb baixos nivells d'ingressos.
- Sistemes d'amortització a tipus variable per al finançament de l'habitatge protegit.
- Fomentar l'estalvi-habitatge.

FISCALITAT DE L'HABITATGE

- Fomentar una major oferta de solars mitjançant una tributació progressiva d'aquests béns via IBI o recuperant l'impost específic sobre solars.
- Afavorir en l'IRPF els habitatges llogats front els desocupats.
- Modificar els actuals incentius fiscals en l'IRPF per a acostar la seva aplicació al moment de l'adquisició de l'habitatge i establir límits segons el valor de l'habitatge i la hipoteca.
- Reduir l'IVA, l'impost de Transmissions Patrimonials i l'impost municipal sobre les plusvàlues.
- Desenvolupar els comptes estalvi-habitatge.
- Establir un marc d'actuació per als Fons d'Inversió Immobiliària per tal d'afavorir el desenvolupament de l'oferta d'habitatges de lloguer.

Font: Síntesi d'elaboració pròpia a partir de la publicació "Informe para una nueva política de vivienda V90" (MOPT 1992).

2. EL PLA DE L'HABITATGE 1992-1995

2.1. Els habitatges protegits

Coincidint amb la realització de l'anterior Informe del Comitè d'Experts, l'administració central va promulgar dos reials decrets amb l'objectiu de fer front als problemes d'habitatge existents a principis dels anys noranta.

El primer d'ells, RD 1668/91 de 15 de novembre de 1991, sobre finançament d'actuacions protegibles en matèria de sòl, representava establir per primera vegada una vinculació entre la política d'habitatge i la política de sòl. Les principals característiques d'aquest decret són les següents:

- Oportunitat: Es reconeix la importància de disposar de sòl a un preu que faci possible la promoció d'habitatges protegits.
- Actuacions protegibles: Adquisició de sòl urbanitzat; urbanització de sòl; adquisició onerosa i immediata urbanització de sòl; adquisició onerosa de sòl per a la formació de patrimoni públic.
- Requisits:
 - Promotor públic o privat.
 - Operació presentada per la comunitat autònoma al MOPT dins un conveni-programa.
 - Destí preferent del sòl per a habitatges protegits (mínim del 75% de l'edificabilitat).
 - Dret de tempteig i retractament sobre els habitatges de protecció oficial.

- Ajuts consistents en l'obtenció de préstecs qualificats amb les següents condicions:
 - Import màxim: el cost de l'adquisició.
 - Termini: 6 anys amb 3 de carència.
 - Tipus d'interès: el de conveni menys 6 punts de subsidiació.
 - El préstec subsidiat pot ser substituït per una subvenció equivalent al 15% del cost de l'actuació.

El segon decret té data de 20 de desembre de 1991 (RD 1932/91) i estableix les mesures de finançament d'actuacions protegibles en matèria d'habitatges. A partir d'aquesta norma es recupera la figura de pla quadrianual per tal de donar estabilitat a la política d'habitatge, estabilitat que s'havia perdut d'ençà el darrer pla 1984-1987. S'estableixen, doncs, les bases per al desenvolupament del nou Pla 1992-1995. Els aspectes més significatius del decret són els següents:

- Supressió de les diferències de tractament entre promotor públic i promotor privat pel que fa a la protecció oficial de règim especial.
- Augment del límit màxim d'ingressos familiars ponderats dels usuaris, passant de 5 vegades el SMI a 5,5 vegades. També s'augmenta el nivell dels ajuts.
- Creació de la figura de *primer accés* per a aquelles persones que volen adquirir el seu primer habitatge. En aquest cas es preveu una major subsidiació d'interessos així com subvencions específiques.
- L'adquirent d'habitatge a preu taxat pot obtenir finançament a tipus subsidiat quan es tracti d'habitatges de nova construcció i també d'habitatges ja existents, siguin nous o usats.

- Especial tracte dels habitatges de lloguer segons el qual l'arrendador rep subvencions específiques en funció de la superfície dels habitatges.

Amb posterioritat a l'anterior decret, s'aprova el RD 726/93 de 14 de maig de 1993 on es regula el finançament d'actuacions protegibles en matèria de rehabilitació d'immobles. En la seva declaració d'intencions es fa explícit que, en el passat, la política d'habitatge s'ha caracteritzat a Espanya per concedir una atenció prioritària a la promoció de nous habitatges de protecció oficial i que la nova política s'encamina vers ajuts cada vegada més dirigits a les persones necessitades d'habitatges (subvenció a la persona) i menys vers l'estímul de la construcció de nous habitatges (subvenció a la pedra). També s'indica que les necessitats d'habitatge poden ser ateses a partir del parc ja construït amb un cost significativament inferior, en la majoria dels casos, al de les actuacions d'habitatges de protecció oficial d'obra nova.

L'objectiu fonamental d'aquest decret és complementar l'anterior RD 1932/91, en el qual es definia el sistema de finançament qualificat de la rehabilitació, establint una prioritat a favor de les actuacions en àrees o programes d'iniciativa dels ajuntaments i comunitats autònomes.

En aquest darrer cas, el MOPT pot aportar una ajuda econòmica directa i global al promotor, de fins al 30% del cost total de l'actuació. Es valoraran les propostes en funció dels següents criteris de prioritat:

- La recuperació de zones o barris en procés de degradació, mitjançant actuacions de caràcter integral.
- La recuperació d'edificis desocupats per a la seva oferta al mercat de lloguer.
- L'existència en la zona objecte de l'actuació d'immobles predominantment arrendats amb contractes de pròrroga forçosa.

- Els ingressos mitjans ponderats dels ocupants dels habitatges afectats.

El conjunt de l'anterior normativa determina quines són les actuacions protegibles en matèria d'habitatge que, resumint la descripció que d'elles es fa en el document del Pla de l'Habitatge 1992-95 a Catalunya, es correspon als següents punts:

- **La protecció oficial en règim especial.** Aquest és un sistema pensat per a jugar un paper intermedi entre la promoció pública i la protecció oficial tradicional. Els requisits són que el preu de venda dels habitatges sigui inferior al dels de protecció oficial (per a l'any 1992 i per l'àrea 1a. el preu no podia ser superior a 7,5 MPTA, per un habitatge de 90 m²) i que els ajuts públics siguin més intensos (subsidis del tipus d'interès dels préstecs, fins a obtenir un interès del 5% i subvencions del 10% del preu de venda).

Els promotors en règim especial, a diferència dels de règim general, tenen la possibilitat d'obtenir crèdit amb subsidiació fins al 5%, si els habitatges es destinen a la venda, i fins al 4% si es destinen al lloguer.

- **La protecció oficial en règim general.** És el sistema que va ser arbitrat l'any 1976 i que s'ha mantingut inalterat fins avui.

En el Pla 1992-95, el preu màxim de venda d'aquests habitatges era el que es pot observar a la Taula 2.1. El Pla introdueix com a novetat la prioritat a la compra d'un primer habitatge i que aquest sigui de menys de 70 m², i concedeix en aquest cas, unes subvencions més altes (el 10% en comptes del 5% del preu de venda) i una subsidiació del tipus d'interès més forta (fins a 6,5%, en lloc de 7,5%).

El promotor d'habitatges de protecció oficial en règim general no rep en la nova normativa cap tipus d'ajut (excepte crèdit a tipus de conveni), si no és en el cas que els habitatges es vulguin destinar a

lloguer (en aquest cas, el tipus d'interès és subsidiat fins al 5% i el promotor pot rebre subvenció).

- **El preu taxat** és una modalitat nova en el conjunt de l'Estat però que ja havia estat experimentada a Catalunya i que se situa a mig camí entre la promoció lliure i la protecció oficial. Presenta, com a principals atractius respecte de la protecció oficial les següents característiques: a) que els habitatges no s'han de sotmetre a cap tipus especial de seguiment administratiu i b) que els ajuts poden aplicar-se a habitatges nous, de construcció recent o de segona mà. Els avantatges de la flexibilitat d'aquesta fórmula es veuen reforçats pel fet que els preus de venda s'ajusten més a la realitat del mercat on aquests habitatges s'han de produir (vegeu Taula 2.1).

També en aquest cas, la normativa dóna prioritat al primer accés a l'habitatge, al fet que aquest sigui de menys de 70 m², i haver constituït un compte d'estalvi-habitatge.

- **Els ajuts a la rehabilitació.** Consisteixen en la concessió de crèdits tous i subsidiats, i de subvencions quan es duen a terme obres per a la millora estructural o funcional d'edificis o d'habitatges. La gradació de la intensitat dels ajuts depèn, en aquest cas, no tan sols del nivell d'ingressos del sol.licitant sinó també del tipus d'obres que s'hagin de fer, de la localització de l'edifici o de la seva antiguitat.

Tot i això, per a poder rebre ajuts per a la rehabilitació, els edificis han de tenir una antiguitat mínima de 10 anys i els sol.licitants han de tenir uns ingressos per sota de 3,5 vegades el SMI. Les subsidiacions dels tipus d'interès són fins a un 6,5% quan les obres actuen sobre l'estructura i funcionament de l'edifici, i fins a un 7,5% quan les obres són d'habitabilitat de l'habitatge.

Taula 2.1. Condicions bàsiques del Pla 1992-1995. Preus de venda màxims, condicions i ajuts
(PV=mòdul ponderat x coeficient x superfície)

Modalitats de protecció	Superfície màxima (m ² útils)	ÀREA 1a.		Ingressos màxims *	AJUTS	
		Influència Barcelona	General		Crèdit Subvenció	Interès Subsidiat
Mòdul ponderat 1992 (MP)			84.167	76.592		
Protecció oficial Règim especial (1 x MP x sup.)	90	7.575.030	6.893.280	2,5 SMI	C+S	5%
Règim general (1,2 x MP x sup.) primer accés	70	7.070,028	6.433,728	3,5 SMI	C+S	6,5%
normal	90	9.090.036	8.271.936	3,5 SMI	C+S	7,5%
				4,5 SMI	C	9,5%
				5,5 SMI	C	11%

Preu taxat (1,7 x MP x sup.) (1,5 x MP x sup.)							
primer accés	70	10.015.873	8.837.535	8.042.160	3,5 SMI	C+S	6,5%
normal, 90 m ²	90	12.877.551	11.362.545	10.339.920	3,5 SMI	C+S	7,5%
					4,5 SMI	C	9,5%
normal, 120 m ² (1,5 x MP x sup.)	120		15.150.060	13.786.560	3,5 SMI	C	11%
					4,5 SMI	C	11%
					5,5 SMI	C	11%
* 2,5 SMI = 2,8 MPTA/any, aproximadament. 3,5 SMI = 4 MPTA/any, aproximadament. 4,5 SMI = 5 MPTA/any, aproximadament. 5,5 SMI = 6 MPTA/any, aproximadament. Font: DGAH							

- **La protecció oficial a partir de la rehabilitació.** En aquest cas, l'objectiu que es pretén assolir és que els promotors actuïn més activament en el terreny de la rehabilitació, facilitant-los crèdit i subvenció si compren edificis per a rehabilitar-los i després oferir-los per a la venda o lloguer. La condició imposada és que els habitatges que finalment s'obtinguin d'aquest procés han de seguir un esquema de comercialització com el dels habitatges de protecció oficial. En aquest cas, els futurs compradors o llogaters d'aquests habitatges rebran els mateixos ajuts que si es tractés d'habitatges de nova construcció.

Es fa difícil, encara, preveure la incidència que aquesta modalitat d'ajut podrà tenir sobre el sector, tant per la seva novetat com per la manca de punts de referència de volum de moviment que aquesta activitat pot revestir en el mercat lliure.

- **La protecció de sòl.** La política d'estímul a la urbanització, o a la compra de sòl, és nova dins la normativa estatal. Ha estat inclosa en el Pla com un reconeixement del fet que bona part de la problemàtica de l'habitatge té el seu origen en la manca de sòl convenientment urbanitzat i en el cost del sòl.

Els ajuts consisteixen en l'obtenció de crèdits tous (a un 12,25% d'interès per a l'any 1992), concedits per les institucions financeres -bàsicament la banca oficial- que així ho pactin amb el MOPT i en la subsidiació de sis punts d'interès, a càrrec del MOPT, d'aquests mateixos préstecs. Els promotors, com a contrapartida, s'han d'obligar a construir, dins uns terminis fixats, habitatges amb unes proporcions elevades de protecció oficial i de preu taxat (52%, protecció oficial; 23%, preu taxat; i un 25%, residencial o no, lliure).

Cada comunitat autònoma ha d'elaborar el seu mapa de prioritats territorials d'aquests ajuts i ha de supervisar les sol.licituds i el grau de compliment dels compromisos del concurs.

2.2. La formalització del Pla

A finals de 1991 la *Dirección General para la Vivienda y Arquitectura del MOPT*, elaborà un informe amb l'objectiu de sintetitzar els aspectes bàsics del nou Pla de l'Habitatge 1992-1995. Seguint el fil descriptiu d'aquest informe, trobem en primer lloc la següent definició de l'objectiu principal de la política d'habitatge: afavorir l'accés a un habitatge a les persones que no ho poden fer en les condicions del mercat. Les estratègies per aconseguir-ho són les que es desprenen de la normativa sobre ajuts descrita en l'anterior punt 2.1, i aquelles encaminades a un funcionament més eficaç del mercat, que redueixi la necessitat d'aquests ajuts públics (fons d'inversió immobiliària, reforma del mercat hipotecari i de la normativa sobre arrendaments).

Feta aquesta introducció, l'informe descriu el procés de concertació amb les Comunitats Autònomes que es produí en el decurs de 1991, amb la finalitat d'elaborar un nou marc normatiu, avaluar les necessitats d'habitatge de cada Comunitat Autònoma, la disponibilitat de sòl residencial i en darrer terme, valorar conjuntament el contingut dels convenis a establir entre el MOPT i les Comunitats Autònomes.

L'avaluació de les necessitats d'habitatges i programes de sòl, donà com a resultat una xifra superior a les 600.000 actuacions en habitatge, molt per sobre de les 400.000 aprovades en el Consell de Ministres del 20 de desembre de 1991. També s'aprovaren els criteris d'assignació territorial i els corresponents mecanismes d'ajust.

Els indicadors utilitzats per a fixar la participació inicial de cada Comunitat Autònoma eren:

- Població en nuclis de més de 100.000 habitants i població amb edat inferior a 30 anys, ja que es considera especialment greu el problema d'accés a l'habitatge en les

principals àrees urbanes i, en particular, per als demandants d'habitatge en primer accés.

- Estimació de la demanda d'habitatges 1992-1995 segons enquesta del MOPT de 1991.
- Renda familiar disponible per càpita.
- Qualificacions provisionals d'habitatges de protecció oficial atorgades per les Comunitats Autònomes en el decurs de 1991.
- Insularitat ultraperifèrica (Canàries).

El resultat de l'aplicació d'aquests criteris i la seva corresponent ponderació determina una distribució percentual que s'incorpora a la Taula 2.2.

2.3. El Pla a Catalunya

La distribució dels recursos estatals segons les modalitats de preferència de les Comunitats Autònomes a què abans es feia referència, proporciona una lectura de les diferents prioritats existents en el camp de la política d'habitatge. En el cas de Catalunya, la distribució d'aquests recursos és força diferent de la resultant del conjunt de les Comunitats Autònomes. Els següents percentatges, calculats a partir de les xifres de la Taula 2.2 ens en donen referència:

Percentatges de les actuacions d'habitatge		
	Catalunya	Total Comunitats Autònomes
HPO règim especial	7,4%	14,7%
HPO règim general	30,0%	49,0%
Preu Taxat	52,0%	22,7%
Rehabilitació	10,6%	13,6%
Total	100,0%	100,0%

Taula 2.2. Pla de l'Habitatge 1992-1995. Objectius per tipus d'actuació

Tipus d'actuació	Catalunya	Total Comunitats Autònomes
	(nombre	d'actuacions)
HPO règim especial	4.250	58.971
Venda		
Lloguer	3.550	29.910
	700	29.061
HPO règim general	17.200	196.097
Venda primer accés		
Lloguer	3.475	29.078
Resta	400	9.659
	13.325	157.360
Habitatges preu taxat	29.860	91.265
Venda primer accés		
Resta	3.510	11.754
	26.350	79.511
Rehabilitació	6.110	54.450
Total actuacions habitatge	57.420	400.783
Sòl	24.865	93.326
Total habitatge + sòl	82.285	494.109
Font: MOPT		

Aquest escenari ens porta a considerar que la Generalitat de Catalunya ha optat més per l'objectiu econòmic de reactivació del sector immobiliari, que per l'objectiu social d'afavorir l'accés a l'habitatge als nivells de renda més baixos (redistribució de rendes). En efecte, les modalitats amb preu de venda més econòmic, els Habitatges de Protecció Oficial (HPO) es van convenir 26 punts per sota de la mitjana de les Comunitats Autònomes, mentre que la modalitat més cara, la de Preu Taxat, se situa 19 punts per sobre de la mitjana.

Aquest fet contrasta amb les estimacions de la mateixa Generalitat de Catalunya que a l'hora d'avaluar les necessitats d'habitatge del període 1992-95, calcula que el 70% del total se situaria en ingressos familiars ponderats per sota de 3,5 vegades el SMI, ingressos que es correspondrien a les modalitats d'habitatges de protecció oficial. Les necessitats de la població amb ingressos d'entre 3,5 i 5 vegades del SMI, més en consonància amb l'oferta del preu taxat, s'estimen en un 18%. La comparació d'aquests percentatges amb l'estructura dels ajuts abans comentada (el 37,4% per a les dues modalitats d'habitatges de protecció oficial i el 52% per al preu taxat), ens indica que les darreres tenen una ponderació inversa a les necessitats estimades.

L'argument de la Generalitat de Catalunya per a prioritzar el preu taxat és que *"... els estudis de mercat han indicat una forta desviació entre els preus reals i els preus màxims de venda autoritzats pel Pla "... La construcció en règim especial, que no pot superar el mòdul ponderat per m², s'ha considerat que es produiria de manera molt limitada, en aquells llocs o per a aquells promotors pels quals l'obtenció de sòl no comporti una repercussió massa elevada. El preu taxat, en canvi, en permetre arribar fins a 1,5 vegades el mòdul, o fins a 1,7 vegades a Barcelona i la seva àrea d'influència, aporta un marge molt més ampli de maniobra per a poder operar a les zones més congestionades, les quals, com s'ha vist, són les que compten amb un major dèficit d'habitatge protegit."*

Aquest argument es basa; d'una banda, en les limitacions de la viabilitat econòmica del règim especial, sense considerar la promoció d'habitatges de protecció oficial de règim general, molt més important que l'anterior i que s'està produint tant en l'Àrea Metropolitana de Barcelona com en la resta del territori de Catalunya.

En tot cas, la Comunitat Autònoma de Madrid, que és la més congestionada de l'estat, presenta una estructura on es prioritza la protecció oficial i la rehabilitació, mentre que el preu taxat sols representa un 13,7%.

Cal advertir, però, que l'anàlisi fins ara realitzada només es refereix a la distribució dels ajuts estatals, els quals s'incardinen en el marc més ampli del Pla de l'Habitatge de la Generalitat de Catalunya, on complementen els anteriors ajuts. En aquest nou marc, també s'incorporen els habitatges de promoció pública i nous capítols de rehabilitació d'habitatges (vegeu Taula 2.3).

Seguint el contingut del document del "Pla de l'Habitatge 1992-95 a Catalunya", la **"promoció pública d'habitatges"**, constitueix l'eina bàsica per a satisfer les necessitats de la població amb rendes més baixes o les necessitats d'allotjament de la població que es veu desplaçada per operacions de tipus urbanístic, en els programes de regeneració de teixits urbans o les necessitats derivades dels processos de remodelació de barris."

"La promoció pública, que absorbeix la part més important dels recursos públics autonòmics en matèria d'habitatge (10.000 MPTA/any), es caracteritza pel fet que és l'Administració la que actua com a promotora i finançadora dels habitatges. En conseqüència, l'accés a aquests habitatges és el que té més avantatges, tant pel que fa al preu absolut (no poden superar un preu del 90% del mòdul per m² útil: al voltant dels 6 MPTA per un habitatge de 90m²), com per les condicions de finançament (pagaments ajornats a un tipus d'interès del 5%, que es pot pagar durant vint-i-cinc anys)."

Taula 2.3. Pla de l'habitatge 1992-1995 a Catalunya

Tipus d'actuació	Pla estatal		Pla Generalitat		Pla agregat	
	Habitatges	Import	Habitatges	Import	Habitatges	Import
Promoció directa	*	*	8,000	40,000 **	8,000	40,000
HPO règim especial	4,250	8,300	-	-	4,250	8,300
HPO règim general	17,200	10,036	-	3,000	17,200	13,036
Preu taxat	29,860	20,156	-	6,000	29,860	26,156
Rehabilitació	6,110	3,230	8,000	2,000	14,110	5,230
Total actuacions habitatge	57,420	41,722	16,000	51,000	73,420	92,722
Rehabilitació patrimoni públic	-	-	24,000	24,000	24,000	24,000
Sòl	-	3,243	-	40,000 **	-	43,243
TOTAL PLA	57,420	44,965	40,000	115,000	97,420	159,965 ***

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la DGAH Generalitat de Catalunya.

* Caldria considerar, a més, l'aportació de 700 MPTA anuals que el MOPT fa per la reparació del barri de Sant Cosme i dels habitatges del Governador. (700 x 4 = 2.800)

** La inversió de l'Institut Català del Sòl es cobreix, en part, amb recursos dels pressupostos de la Generalitat /28.000 MPTA/ i, en part, amb recurs a crèdit i amb recursos provinents d'alineacions.

*** La política d'habitatge a Catalunya es complementa amb 15.000 MPTA, de la Generalitat i 12.000 MPTA, del MOPT, per al període 1992-95, per la reparació de patologies estructurals.

D'aquesta manera, els recursos públics per a l'habitatge, a Catalunya, passarien a ser de:

	Pla Agregat	Remodelació	Patologies	Total
MOPT	44.965	2.800	12.000	59.765
Generalitat	115.000	-	15.000	130.000
TOTAL	159.965	2.800	27.000	189.765

"Els ajuts a la rehabilitació. Aquesta és una línia que la Generalitat ha mantingut complementàriament als estímuls estatals des de l'any 1982, i que actualment té encara una raó clara de ser pel fet que els objectius que es volen assolir són essencialment diferents. Concretament, els ajuts autonòmics estimulen la rehabilitació en els municipis petits, rurals, i en tots aquells barris o centres històrics que, atesa llur importància històrica, sociològica o arquitectònica, requereixen un tractament prioritari."

En el mateix document del "Pla de l'Habitatge 1992-1995 a Catalunya" es fa una estimació de les necessitats d'habitatge de la població. El mètode utilitzat és el de "*l'evolució en el temps de la grandària de les famílies*". El resultat situa les necessitats en una forquilla entre 23.000-28.000 habitatges/any, sense tenir en compte les necessitats de reposició del parc d'habitatges existent ni el dèficit acumulat en anteriors períodes.

Per tal de determinar quina part de les necessitats detectades precisen d'ajut públic, el Pla analitza l'estratificació de la demanda segons trams de renda (vegeu Taula 2.4). Les famílies amb rendes susceptibles de rebre ajut públic són les que se situen per sota de 5 vegades el SMI i representen el 88,7% de Catalunya. La resta de famílies, l'11,3%, es considera que poden accedir sense dificultat al mercat lliure.

Aplicant el 88,7% sobre les necessitats brutes d'habitatge, obtenim que el Pla hauria de donar cobertura a una xifra d'entre 20.400 i 24.800 habitatges/any. No obstant això, el que preveu el Pla són 73.420 actuacions en habitatge pel període 1992-95 (vegeu Taula 2.3), el que representa una mitjana de 18.355 habitatges/any, molt inferior a les anteriors xifres.

Taula 2.4. Necessitats d'habitatge segons nivells de renda (1992-1995)

Ingressos	Nombre Llars %	Necessitats habitatge	
		Hipòtesi A	Hipòtesi B
1- Menys 500.000 ptes.	0,45	100	100
2- Entre 500.000 ptes i 2,5 SMI	34,25	7.900	9.600
3- Entre 2,5 i 3,5 SMI	35,60	8.200	10.000
4- Entre 3,5 i 5 SMI	18,40	4.200	5.100
5- Més de 5 SMI	11,30	2.600	3.200
TOTAL	100,00	23.000	28.000
Font: DGAH. Generalitat de Catalunya.			
SMI = Salari Mínim Interprofessional any 1992 = 1.050.560			

La distribució dels ajuts segons tipus d'actuació del Pla Agregat, és la següent:

	Nombre d'habitatges	Percentatge
Promoció pública	8.000	10,9 %
HPO règim especial	4.250	5,8 %
HPO règim general	17.200	23,4 %
Preu Taxat	29.860	40,7 %
Rehabilitació	14.110	19,2 %
Total	73.420	100,0 %

Aquests percentatges modifiquen la distribució resultant del Pla Estatal però mantenen el protagonisme del preu taxat (40,7%). Els dos règims d'habitatges de protecció oficial representaven un 29,2%

del total, i tan sols 1.100 habitatges es preveuen com a habitatges de lloguer. La promoció pública gairebé representa un 11% i la rehabilitació supera lleugerament el 19%. En el seu conjunt, les xifres del Pla Agregat (Estatut més Generalitat, Taula 2.3) representen una distribució més ajustada a les necessitats d'habitatge segons nivell de renda, Taula 2.4.

2.4. Balanç del Pla

Els resultats aconseguits pel Pla de l'Habitatge 1992-95 han superat àmpliament els objectius quantitatius plantejats al seu inici (vegeu Taula 2.5). Aquest èxit d'acceptació ve acompanyat, però, de la permanència de gran part dels problemes d'habitatges, existents a principis dels anys noranta. Aquesta aparent paradoxa s'explica per les insuficiències ja comentades en l'apartat 2.2 a l'hora de formalitzar el Pla, pels aspectes més qualitius dels resultats obtinguts, tals com el fracàs en el foment de l'habitatge de lloguer, així com per la profunditat de la crisi de l'habitatge heretada dels anys vuitanta.

Tot i això, la referència als resultats quantitatius del Pla és força espectacular. De la lectura de la Taula 2.5 es desprèn que el nombre d'ajuts aprovats representa un total de 125.308 habitatges, o sigui, un 151% dels objectius inicials. Aquests es distribueixen així:

	Nombre d'habitatges
Accés a l'habitatge (protecció oficial i preu taxat)	88.930
Nova construcció	58.430
Segona mà (estimació)	30.500
Rehabilitació	12.181
Actuacions de sòl	24.197
Total	125.308

Taula 2.5. Pla de l'habitatge 1992-1995. Ajuts aprovats. Nombre d'habitatges

Tipus d'ajut	Nombre d'habitatges qualificats				Acumulat	Objectius 92-95	
	1992	1993	1994	1995		Nombre	%
Protecció oficial	4.757	7.110	6.479	9.040	27.386	21.869	125
<i>Règim general</i>	<i>4.083</i>	<i>5.210</i>	<i>4.834</i>	<i>7.240</i>	<i>21.367</i>	<i>17.619</i>	<i>121</i>
<i>Règim especial</i>	<i>674</i>	<i>1.900</i>	<i>1.645</i>	<i>1.800</i>	<i>6.019</i>	<i>4.250</i>	<i>142</i>
Preu taxat	5.702	15.270	19.147	21.425	61.544	30.656	201
Rehabilitació	1.445	2.806	3.470	4.460	12.181	6.110	199
Quota habitatge	11.904	25.186	29.096	34.925	101.111	58.635	172
Sòl	10.580	7.640	5.077	900	24.197	24.197	100
Total quota Pla	-	-	-	-	125.308	82.832	151

Font: Direcció General d'Arquitectura i Habitatge de la Generalitat de Catalunya.

No es disposa de dades dels ajuts per l'accés a l'habitatge de lloguer però, per l'escassa significació dels objectius inicials (1.100 habitatges pel conjunt dels quatre anys), es pot aventurar que no s'ha produït cap incidència significativa del Pla respecte a aquest tipus de règim.

Els ajuts a la nova construcció han assolit la xifra de 58.430 habitatges, el que representa una mitjana de 2,4 habitatges per mil habitants i any, i l'estimació dels de segona mà, 30.500 habitatges i una mitjana d'1,3 habitatges per mil habitants i any.

Tornant a l'anàlisi del grau de compliment dels objectius del Pla, és remarcable el nombre d'ajuts aprovats en la modalitat de Preu Taxat, 61.544 habitatges, el doble dels previstos en principi. Dins d'aquests ajuts, aproximadament un 30% han correspost a joves de menys de 30 anys, els quals han rebut una subvenció del 10% de l'habitatge.

La modalitat de protecció oficial ha estat la més ajustada amb els objectius havent-los superat en un 25%. La rehabilitació s'ha situat un 72% per sobre dels objectius.

No es disposa de dades sobre el grau de compliment dels programes específics de reparació de patologies estructurals (es preveia dedicar 27.000 MPTA de recursos públics), ni sobre la remodelació dels barris de Sant Cosme al Prat de Llobregat i habitatges del Governador a Barcelona (vegeu les notes de la Taula 2.3).

Si als habitatges de protecció oficial i preu taxat s'hi afegeixen els habitatges de promoció pública licitats en el període 1992-95, de l'ordre dels 7.600 habitatges, la distribució del conjunt d'habitatges protegits en el decurs del Pla és la següent:

Període 1995-95		
Tipus de règim	Nombre d'habitatges	Percentatge
Promoció pública (estimació)	7.600	7,9 %
Protecció Oficial règim especial	6.019	6,2 %
Protecció Oficial règim general	21.367	22,1 %
Preu Taxat	61.544	63,2 %
Total	96.530	100 %

El total de 96.530 habitatges protegits representa una mitjana de 24.132 habitatges/any, xifra que gairebé se situa en la hipòtesi màxima, 24.800 habitatges/any, de les necessitats estimades per a l'elaboració del Pla de l'Habitatge a Catalunya 1992-95.

El que no encaixa és la proporció dels habitatges protegits dirigits especialment al sector de la població amb ingressos per sota de 2,5 vegades el SMI, on s'estimaven unes necessitats d'entre 8.000 i 9.700 habitatges/any (vegeu Taula 2.4). En aquest sentit, els habitatges de promoció pública i protecció oficial de règim especial, als quals sols poden optar les famílies amb l'anterior nivell d'ingressos, sumen 13.619 habitatges, el que representa una mitjana de 3.405 habitatges/any, xifra molt allunyada dels 8.000-9.700 habitatges/any abans apuntada. Cal però esmentar que una part dels habitatges de protecció oficial de règim general i d'habitatges usats de preu taxat, poden haver estat adquirits per persones joves amb ingressos per sota de 2,5 vegades el SMI, ajudades econòmicament pels seus pares.

Les actuacions de sòl representen un sostre edificable de l'ordre dels 24.197 habitatges. Un 56,23% d'aquest sostre s'ha de destinar a habitatges de protecció oficial, un 22,63% a habitatges de preu taxat i la resta a habitatges lliures i altres usos. Més del 50% d'aquestes actuacions les ha realitzat l'Institut Català del Sòl, un 35%

corresponen a promocions de l'administració local i la resta a promotors privats.

Més enllà de l'anterior anàlisi quantitativa dels resultats del Pla, queda per fer una valoració de fins a quin punt s'han cobert els objectius de la política d'habitatge proposats per a fer front a la greu crisi existent a principis dels anys noranta (vegeu apartat 1.4). És en aquesta línia que se situa la següent avaluació dels resultats positius assolits i, en sentit contrari, dels dèficits o mancances que es considera que encara persisteixen. En els quadres finals del present capítol 2 s'incorpora una síntesi de l'avaluació que a nivell de detall es realitza tot seguit:

A) La formalització del Pla

Una de les qüestions que es considerava prioritària a l'hora de formalitzar el Pla, era la recuperació de la figura del pla quadriennal. Calia proporcionar estabilitat a la política d'habitatge i un marc de referència general pels inversors, els quals han de prendre decisions sobre un producte que té períodes de maduració molt llargs (uns quatre anys per a la urbanització del sòl i dos per a construir), i pels futurs adquirents d'habitatge que, normalment, precisen d'un estalvi previ superior als tres anys.

El conveni que se signà entre el Govern central i les comunitats autònomes, va establir un marc de referència per a la coordinació dels diferents nivells competencials existents en matèria d'habitatge.

Els nous instruments de la política d'habitatge que incorpora el Pla són els següents:

- Els ajuts per a l'adquisició i urbanització de sòl residencial destinat principalment a la promoció d'habitatges protegits.
- La modalitat del preu taxat que amplia i flexibilitza l'oferta d'habitatges protegits en fer viable, econòmicament, la seva construcció en zones d'alt nivell de repercussió dels preus del sòl (especialment de l'àrea metropolitana de Barcelona).

Un altre avantatge del preu taxat és que propicia la disminució del parc d'habitatges desocupats en subvencionar l'adquisició d'habitatges de segona mà.

- L'augment dels ajuts a la persona quan es tracta del primer accés a l'habitatge (subvenció del 10% en comptes del 5% del preu de venda i subsidiació del tipus d'interès fins al 6,5% en lloc del 7,5%).
- La possibilitat que tenen els promotors d'acollir-se al règim de protecció oficial si compren edificis per a rehabilitar-los i després vendre'ls o llogar-los. Els futurs compradors o llogaters rebran els mateixos ajuts que si es tractés d'habitatges de nova construcció.

La incidència positiva d'aquests nous instruments en els resultats és força evident, si més no, pel que fa a l'èxit del preu taxat (vegeu Taula 2.5). Tot i això, existeixen mancances significatives en la formalització del Pla les quals també estan relacionades amb els seus resultats però en sentit contrari, o sigui, amb la manca de resultats. Les qüestions que es poden apuntar en aquesta línia són les següents:

- La limitació dels recursos pressupostaris amb què es dota el Pla condiona el nombre total d'actuacions a finançar, les quals se situen per sota de les necessitats estimades. El Govern de la Generalitat de Catalunya va denunciar l'any 1992 que les necessitats de Catalunya eren de l'ordre del 18% del total del Pla Estatal (72.000 habitatges sense comptar les actuacions de sòl) i no del 14,7% que es va convenir (58.635 habitatges).

A més, cal tenir en compte que les estimacions de les necessitats d'habitatge fetes per la Generalitat de Catalunya ja representaven un càlcul a la baixa. Aquestes es varen fer considerant exclusivament les previsions d'evolució demogràfica i no incorporaven les que es

deriven de la reposició del parc d'habitatges ni el dèficit històric acumulat que, en el capítol 1, s'estimava en cent mil habitatges.

- La distribució dels ajuts segons tipologies prioritza la modalitat del Preu Taxat que és la que fixa uns preus de venda més cars, enfront de la Protecció Oficial de preus més econòmics. De les 58.635 actuacions d'habitatge convingudes, el 52% són de Preu Taxat i el 37% de Protecció Oficial. El restant 11% és per a la rehabilitació.

Totes les altres Comunitats Autònomes han optat per una distribució inversa on es prioritza la Protecció Oficial. L'exemple de la Comunitat de Madrid és ben significatiu d'aquesta diferent opció: el 70% són actuacions de Protecció Oficial i el 15% de Preu Taxat (Rehabilitació 15%).

L'argument de la Generalitat de Catalunya que justifica el preu taxat en el sentit que és l'únic nivell de preus de venda que fa viable la promoció d'habitatges protegits a les conglomeracions urbanes amb elevats preus del sòl, no invalida el fet que pels nivells més baixos de renda, per sota de 2,5 vegades el SMI, el que es necessita són més habitatges de protecció oficial i més de promoció pública de venda o lloguer.

- Els ajuts del Govern Central i de la Generalitat de Catalunya que el Pla contemplava eren els següents:

Subvencions:	MOPT	23.000 MPTA.
	Generalitat	11.000 MPTA.
Subsidiacions interès		22.000 MPTA.
Total		56.000 MPTA.

Aquest volum d'ajuts es dirigeix primordialment a la compra d'habitatges, excepte la petita part que es preveu destinar als habitatges de protecció oficial de lloguer. El volum d'ajuts per aquesta modalitat és de 2.000 MPTA, o sigui, el 3,6% del total.

B) L'accés a l'habitatge

El primer objectiu de tota política d'habitatge és facilitar l'accés a les persones que en tenen necessitat. Com ja s'ha explicat anteriorment, l'any 1991 presenta en aquest sentit una conjuntura especialment greu: un mercat de preus desorbitats i una oferta d'habitatges protegits que marca el mínim històric dels darrers quinze anys (3.336 habitatges sobre un total de 37.394).

El desenvolupament del Pla permet que progressivament es recuperin els nivells de construcció d'habitatges protegits, arribant en 1995 a la xifra de 16.093 habitatges, el que representa el 41,2% del total d'aquest any (39.056 habitatges).

Paral·lelament, es frena l'evolució expansiva del preu dels habitatges de finals dels anys vuitanta com a conseqüència de la recessió econòmica que s'inicia l'any 1991 i de la major quota de mercat dels habitatges protegits. Entre 1990 i 1995 l'augment dels preus dels habitatges, vegeu Taula 1.8, se situa lleugerament per sota de l'índex dels preus de consum (IPC).

A l'estabilització dels preus s'uneix el descens del tipus d'interès del mercat hipotecari, fet que en conjunt comporta una millora de les condicions econòmiques per la compra d'un habitatge. D'altra banda, la renda de les famílies evoluciona en el mateix període amb una taxa d'augment de l'ordre del 5%. La confluència d'aquests factors fa disminuir el percentatge de la renda familiar necessari per a adquirir un habitatge (segons dades del Banco Hipotecario de España, l'accessibilitat de l'habitatge lliure representa un esforç del 71,6% de la renda mensual d'una persona amb un salari mitjà de l'any 1991, i del 46,9% en 1994).

Tot i aquesta millora de l'accessibilitat, l'esforç del 46,9% del salari segueix fent inviable la compra d'un habitatge a preus de mercat per a les persones amb aquest nivell d'ingressos i, indubtablement, per a les persones amb ingressos inferiors.

En aquest sentit, el Pla tenia com a objectiu prioritari donar cobertura a les necessitats d'allotjament d'aquests segments de població. Tal i com s'analitza a continuació, l'oferta d'habitatges protegits ha estat insuficient per a atendre la demanda potencial.

Els habitatges de promoció pública acabats en el decurs del període del Pla són 5.200 (vegeu Taula 1.6), els quals es destinen en una proporció important a les necessitats urbanístiques de reforma interior dels barris. Les necessitats més genèriques tendents a solucionar els problemes d'allotjament dels estrats socials de rendes més baixes, queden en gran mesura desateses. Aquest dèficit és de tipus crònic, ja que des dels darrers polígons de promoció pública dels anys setanta, tan sols s'ha construït una mitjana de 1.300 habitatges/any per a tot Catalunya.

Els habitatges acabats de protecció oficial són 13.300 en els darrers quatre anys, el que representa una mitjana de 3.326 habitatges/any, molt inferior als 11.000 habitatges/any de la dècada dels anys vuitanta. Es produeix un desplaçament gradual de la protecció oficial vers el preu taxat (vegeu Taula 1.7).

El dèficit de l'oferta d'habitatges de lloguer és una de les constants que apareix en totes les valoracions i diagnosis sobre la situació de l'habitatge. Si bé cal esperar els efectes de la nova Llei d'Arrendaments Urbans, es fa manifest que ni es promouen nous habitatges de lloguer, ni existeixen operadors interessats a fer-ho, ni des del Pla se'n pretén el foment.

Un altre tema conflictiu és el de la incidència del preu del sòl en el preu final de l'habitatge. Si bé abans s'afirmava que aquest darrer s'ha estabilitzat, el que no s'ha produït és una baixada com caldria esperar d'un període de recessió econòmica i disminució de la

demanda. Les característiques monopolístiques del mercat del sòl ho impedeixen: mai no es baixa el preu, en tot cas s'ajorna la venda tot esperant que les expectatives de guany millorin.

Aquest conjunt d'elements fins a cert punt contraresten els factors que han contribuït a la millora de l'accessibilitat, discriminant negativament les rendes més baixes.

C) La compensació de les desigualtats

Les subvencions i subsidiacions d'interessos que es preveuen en el Pla per a Catalunya (56.000 MPTA), s'instrumenten de forma progressiva i en funció del nivell de renda dels beneficiaris (vegeu Taula 2.1).

Les subvencions a fons perdut es destinen a les persones amb ingressos fins a 3,5 vegades el SMI i poden ser del 5%, del 10% o del 15% del preu de venda, segons la tipologia de l'habitatge, l'edat del sol·licitant o l'existència d'un compte d'estalvi-habitatge.

Les subsidiacions del tipus d'interès segueixen un ventall molt ampli i arriben fins a ingressos de 5,5 vegades el SMI.

Entre les subvencions, cal posar de relleu aquelles que es dirigeixen als joves. Són les que s'atorguen a la compra del primer habitatge (5%) i les destinades als menors de 30 anys (5%).

L'accés a un habitatge de promoció pública és el que proporciona majors avantatges en establir un preu de venda del 0,9 de mòdul, el que per un habitatge de 90 m² útils representava l'any 1995 uns 8,2 MPTA. Les condicions de finançament també són les més favorables: interès del 5% a pagar en vint-i-cinc anys. A més, si els ingressos són inferiors a 2,5 vegades el SMI, es pot optar pel lloguer. Tot i això, i com s'apuntava abans, l'escassa construcció d'aquest tipus d'habitatge fa que la seva incidència respecte de les necessitats d'allotjament detectades pels ajuntaments i la mateixa Generalitat de Catalunya sigui molt deficitària.

En la mesura que la promoció d'habitatges de protecció oficial també s'ha valorat com a insuficient, es pot concloure que des del punt de vista de la compensació de les desigualtats socials, el Pla ha reeixit més en atendre les necessitats del segment de població d'entre 2,5 i 5,5 vegades el SMI, deixant més desprotegit el nivell per sota de 2,5 vegades el SMI. En aquest segment es troba la major part dels joves que volen emancipar-se, les persones grans sense recursos, els immigrants i altres persones que es veuen forçades a viure en condicions precàries o, senzillament, no tenen llar.

D) El foment de la construcció

Els 58.000 habitatges d'obra nova que es construeixen a Catalunya amb ajuts del Pla, més els 7.500 de promoció pública, així com les actuacions de rehabilitació i les subvencions per a urbanitzar nou sòl residencial, són factors que han incidit significativament en l'evolució positiva del sector de la construcció en el període 1992-1995.

En el primer any del Pla, s'aconsegueix aturar la tendència decreixent dels habitatges iniciats i es passa a un creixement del 2,8%. A l'any següent, l'augment és d'un 4,2%; i durant els anys 1994 i 1995, l'evolució és força espectacular, un 17,7% i un 27,8% respectivament.

L'evolució de la rehabilitació protegida d'habitatges, que en el període 1990-1992 se situava a l'entorn de les 3.600 actuacions/any, augmenta fins a 6.400 actuacions l'any 1993 i posteriorment supera lleugerament les 10.000 actuacions/any. Així doncs, en el decurs del Pla l'activitat s'ha multiplicat per tres impulsada per les actuacions encaminades a reparar les patologies edificatòries.

Aquests augments de la producció haurien d'haver anat acompanyats d'una millora dels processos de construcció, integrant la qualitat com un paràmetre més en la normativa dels ajuts als promotors d'habitatges.

D'altra banda, la normativa dels habitatges protegits no ha generat un sector suficientment especialitzat que, a partir de processos de construcció estandarditzada, redueixi el temps de les obres i el consegüent abaratiment de costos.

E) El reequilibri territorial

La modalitat del preu taxat, en protegir per primera vegada la compra d'un habitatge usat, ha fet possible que els ajuts del Pla arribessin als habitants del Barcelonès, ja que l'oferta d'habitatges protegits en aquesta comarca era pràcticament inexistent. Entre 1992 i 1995 el nombre d'ajuts de preu taxat per compra d'habitatge usat del Barcelonès va ser de 9.721, mentre que el dels ajuts per habitatges va ser de 862.

En el conjunt de Catalunya, la distribució dels ajuts de preu taxat és d'un 50% per habitatges nous i un 50% pels usats. Aquests darrers es dirigeixen en més d'un 75% a les ciutats de més de 20.000 habitants.

També tenen un sentit de reequilibri territorial, els ajuts a la rehabilitació dels barris i centres històrics i als petits municipis rurals. Les subvencions a fons perdut per a la realització d'actuacions en aquestes àrees poden arribar fins al 30% del cost de les obres.

En aquesta mateixa línia se situarien els ajuts dirigits a la rehabilitació i manteniment del parc públic, a la rehabilitació de patologies estructurals o, en termes més genèrics, a la rehabilitació d'edificis i adequació d'habitabilitat dels habitatges.

No obstant això, el conjunt d'ajuts encaminats a la millor utilització del parc d'habitatges i a la seva rehabilitació és insuficient. No s'està actuant amb prou intensitat com per aturar la progressiva pèrdua de població de Barcelona i de la resta de ciutats de la comarca del Barcelonès.

En els darrers anys, l'evolució dels saldos migratoris de la comarca del Barcelonès és sempre negativa tal com es mostra a continuació:

	Saldos migratoris				
	1990	1992	1993	1994	Total
Barcelona	-16.010	-18.498	-20.632	-21.761	-76.901
Badalona	-993	-1.389	-1.231	-1.336	-4.949
L'Hospitalet de Llobregat	-2.422	-2.949	-3.310	-3.679	-12.360
Sant Adrià de Besòs	-67	-139	-187	-140	-533
Santa Coloma de Gramenet	-1.629	-1.486	-1.653	-1.900	-6.668
Total Barcelonès	-21.121	-24.461	-27.013	-28.816	-101.411

Aquest important flux migratori afecta principalment els grups d'edat més joves. Les dades referides a Barcelona indiquen que el 45% del seu saldo migratori correspon a edats per sota de 29 anys, i és el 65% si es consideren els de menys de 39 anys.

Si bé els factors que originen els anteriors moviments migratoris són atribuïbles, en part, als problemes de l'habitatge d'aquest àmbit, també es pot pensar que la manca de reposició, adequació i manteniment del parc d'habitatges en justifiquen una bona part.

Les 20.000 actuacions protegides en rehabilitació d'habitatges, més les 13.000 actuacions de reparació de patologies estructurals, tan sols representen l'1,2% del parc d'habitatges. Cal tenir present que aproximadament el 25% d'aquest parc correspon a edificis construïts abans de l'any 1940, amb un manteniment quasi nul i situats, en la seva major part, en els centres històrics i eixamples del segle dinovè.

Respecte al problema de les patologies, l'estudi de l'Institut de Tecnologia de Catalunya de juliol de 1991, considerava que el 16,5% dels 260.000 edificis construïts entre 1951 o 1970 presentava algun tipus de lesió lleu o greu. Traduït en habitatges, això comportava un total de 87.000 habitatges afectats per aluminosi i 26.800 d'altres patologies. Com s'apuntava abans, en el decurs del Pla s'han acordat ajuts per a 13.000 habitatges, el que representa un 11,4% del problema detectat.

BALANÇ DEL PLA DE L'HABITATGE 1992-1995 A CATALUNYA

BALANÇ DEL PLA

OBJECTIUS DE LA POLÍTICA D'HABITATGE	AVALUACIÓ POSITIVA	AVALUACIÓ NEGATIVA
A) LA FORMALITZACIÓ DEL PLA	1- Es recupera la figura del pla quadriennal, que s'elabora amb la participació de les Comunitats Autònomes. 2- S'incorporen noves mesures de política d'habitatge: . La promoció de sòl edificable . La modalitat del preu taxat . Ajuts més alts a la compra del primer habitatge . El règim de protecció oficial arriba a la rehabilitació	1- Els recursos pressupostaris amb què es dota el Pla són insuficients per a cobrir les necessitats d'habitatge. 2- La prioritització del Preu Taxat afecta negativament els nivells més baixos de renda. 3- Els ajuts públics destinats als habitatges protegits es distribueixen entre un 96% per a facilitar la compra d'habitatges i tan sols el restant 4% per al foment dels habitatges a lloguer.
B) L'ACCÉS A L'HABITATGE	1- Es recupera una oferta significativa d'habitatges protegits. 2- Els preus s'estabilitzen com a conseqüència de la recessió econòmica i també per l'efecte de la major quota de mercat dels habitatges protegits. 3- L'esforç econòmic per a accedir a la compra d'un habitatge disminueix.	1- Dèficit d'habitatges de promoció pública. 2- Dèficit d'habitatges de protecció oficial. 3- Dèficit d'habitatges de lloguer. 4- Elevats preus del sòl que no permeten la reducció dels preus dels habitatges.

OBJECTIUS DE LA POLÍTICA D'HABITATGE	AVALUACIÓ POSITIVA	AVALUACIÓ NEGATIVA
C) LA COMPENSACIÓ DE LES DESIGUALTATS	1- Ajuts segons nivells de renda arribant fins a 5,5 vegades el Salari Mínim Interprofessional. 2- Subvencions a la compra del primer habitatge i als adquirents menors de 30 anys. 3- Promoció pública d'habitatges destinada a cobrir les necessitats de les rendes més baixes, als afectats per operacions urbanístiques i remodelació de barris.	1- El segment de la població per sota de 2,5 vegades el Salari Mínim Interprofessional és el més desprotegit com a conseqüència dels dèficits del Pla. 2- No es resol significativament el problema d'accés a l'habitatge dels joves ni d'altres necessitats com les de la gent gran sense recursos, situacions d'infra-habitatge, immigrants i persones sense llar.
D) EL FOMENT DE LA CONSTRUCCIÓ	1- S'atenueja la crisi del sector per a posteriorment quasi recuperar els nivells màxims de construcció dels anys vuitanta.	1- La normativa dels ajuts hauria d'integrar el tema de la qualitat com un paràmetre més. S'hauria d'aconseguir un abaratiment dels costos de construcció.
E) EL REEQUILIBRI TERRITORIAL	1- Mitjançant el règim de preu taxat, s'estimula l'adquisició d'habitatges usats especialment a la comarca del Barcelonès. 2- Es preveuen ajuts especialment destinats a la rehabilitació dels barris i petits municipis rurals.	1- Barcelona i la resta de ciutats del Barcelonès segueixen augmentant el saldo migratori negatiu. 2- L'actual nivell de rehabilitació i reposició del parc d'habitatges és insuficient.

3. LA NOVA POLÍTICA D'HABITATGE

3.1. El Pla 1996-1999

L'anàlisi del present i del futur immediat del mercat residencial té per objecte preveure el grau de satisfacció que té i tindrà la necessitat d'allotjament. D'aquí que es fonamenti en l'observació i projecció de les variables sòcio-econòmiques que afecten la demanda i l'oferta, amb la finalitat de poder explicar el punt d'equilibri que el mercat residencial assolirà en cada moment i, a la vegada, advertir sobre els possibles desajustos que es donessin entre la demanda potencial i la que efectivament accedeix a un habitatge.

El mercat residencial, per si sol, no assigna bé els seus recursos, fins i tot està qualificat com un dels més imperfectes, tot i que el dret a l'habitatge estigui reconegut a nivell mundial. No ha de sorprendre que, a la vegada, sigui un mercat fortament intervingut per les administracions públiques amb la pretensió de corregir els desequilibris; intervenció que realitzen ja sigui en la definició de la política econòmica general, a través de l'evolució de les principals magnituds, ja sigui en la determinació de polítiques econòmiques sectorials concretes, on per determinats casos s'estableixen ajuts econòmics directes o indirectes a través de les línies d'actuació programades.

Normalment per a una família l'adquisició d'un habitatge suposa la projecció d'uns pagaments en un horitzó temporal ampli. Per això adopta la decisió d'aquesta compra en funció de la seva situació econòmica actual i de la confiança que amb ella tinguin a mitjà i llarg termini, el que dependrà tant de la capacitat per a afrontar els pagaments com de l'apreciació futura de la seva font d'ingressos.

Segons l'Enquesta sobre la Població Activa, la taxa d'atur a Catalunya està al voltant del 20% de la població activa, amb una incidència important en el segment juvenil, el que limita la seva projecció real en el mercat residencial. En aquest fet resulta també recurrent que les noves contractacions laborals tendeixen més cap a la precarietat del lloc de treball, en els contractes temporals i en la major rotació dels llocs de treball.

L'objectiu de confluïr l'any 1997 en la moneda única del Mercat Econòmic Europeu, en les condicions del Tractat de Maastricht, té en l'any 1996 una incidència desigual. En primer lloc, està comportant l'abaratiment del preu del diner, del tipus d'interès anual que les entitats financeres cobren pels crèdits i els préstecs, existint actualment una important competència en l'oferta que realitzen Caixes i Bancs en el mercat hipotecari.

En segon lloc, el preludi de 1996 va estar marcat per la pròrroga pressupostària tant a nivell de l'Estat espanyol com a Catalunya, el que representa una limitació a l'articulació i desenvolupament de polítiques econòmiques concretes i en major mesura a les que, com és el cas de l'habitatge, ocupen un segon lloc en l'ordre de prioritats.

En matèria d'habitatge l'any 1996 es caracteritza per ser l'any d'aplicació d'un nou pla la gestació del qual va estar condicionada pels esdeveniments polítics que apuntaven a un canvi polític del govern de l'Estat. D'aquí que en la seva formulació tingués ja un cert caràcter transitori. En l'exposició de motius del Real Decreto 2190/1995 es manifesta el següent:

" ... el nuevo marco normativo y financiero para 1996-1999 supone, básicamente, el mantenimiento del vigente en 1992-1995, si bien con una serie de modificaciones de carácter cualitativo en orden a mejorar la eficacia social de las actuaciones... "

Amb matisos qualitatius, es va allargar la vida del pla anterior durant un any més, a l'espera del resultat d'unes eleccions generals avançades i davant unes Comunitats Autònomes, amb competències en habitatge, la majoria d'elles governades per partits polítics diferents del del govern central. La negociació del nou pla va ser tensa i complexa.

Després de l'èxit quantitatiu que en el mercat residencial va tenir el pla anterior en el període de vigència, 1992-1995, existia el perill que 1996 fos un any buit de contingut, el que podria representar la pèrdua de les inèrcies adquirides en aquests últims anys.

Des d'un primer moment, la Generalitat de Catalunya va estar disposada a negociar i signar un nou pla, probablement perquè els objectius de l'anterior s'havien sobrepassat llargament. A causa d'aquesta experiència va subscriure la continuïtat de la política d'habitatge que venia aplicant i així ho adverteixen a l'exposició de la normativa que desenvolupa el nou pla 1996-1999, el Decret 65/1996:

"Aquesta nova normativa comporta, amb caràcter general, una continuació de les línies d'actuació fixades al Pla anterior, al mateix temps que incorpora determinades modificacions tendents a millorar determinades línies d'ajuts, ... "

"..., aquest Decret dóna continuïtat a la línia d'actuació iniciada per la Generalitat de Catalunya en el període anterior, ..."

El que en un context inestable aconsella el manteniment, amb matisos, de l'anterior pla és traslladat a Catalunya com a continuïtat. I es fa de forma insistent o, almenys, així es deriva del contingut del nou Conveni que subscriu la Generalitat de Catalunya amb el Ministeri d'Obres Públiques, Transport i Medi Ambient (MOPTMA) en el qual les dues parts acorden el nombre

d'actuacions protegides a finançar amb càrrec als seus respectius pressupostos per al període 1996-1999.

Règim de l'actuació	Tipus d'ajut	Nombre d'habitatges	
		MOPTMA	Generalitat
HPO-general	Subsidis	15.797	6.203
	Subvencions	4.787	17.420
HPO-especial	Subsidis i subvencions	6.000	-
Habitatge taxat	Subsidis	25.000	30.000
	Subvencions	11.625	41.850
Rehabilitació	Subsidis i subvencions	12.100	11.900
Sòl	Subsidis	18.825	-

Comparant aquest nombre d'actuacions amb el de 1992-1995, s'arriba a la conclusió que el pla dels anys 1996-1999 és més important: el nombre d'habitatges de protecció oficial en règim general a subsidiar augmenta en quasi un 30%; els de règim especial, en més d'un 40%; i els taxats, en un 80%. Només disminueixen les actuacions de sòl (-24,3%).

Aquest augment encara s'acusa més en el capítol de les subvencions personalitzades.

A Catalunya l'eix vertebrador de la continuïtat i expansió del nou pla 1996-1999 el constitueix la major aportació de recursos pressupostaris que la Generalitat planteja:

- augmentant la concessió a càrrec seu de subvencions personals.
- implicant-se en la subsidiació dels préstecs qualificats (fet novedós en relació al pla anterior).

La realitat de la política sobre habitatge aplicada als exercicis 1994 i 1995 contrasta amb aquesta actitud. En tots dos exercicis es van exhaurir els recursos financers assignats a Catalunya (quotes). Durant els primers mesos de 1995 era de domini públic que els recursos financers estaven exhaurits. Fins i tot la seva ampliació, en els últims mesos de l'any, va conduir a un dèficit per a finançar actuacions amb resolució aprovada administrativament que s'estimava entre 70.000 i 80.000 milions de pessetes.

Tipus d'actuació	Resolucions aprovades	Finançament convingut	Dèficit	
			Pendents finançar	Import MPTA
Protecció Oficial	9.687	7.331	2.356	16.800
Preu Taxat	22.655	14.373	8.282	56.500
Total				73.300

El quadre anterior s'ha elaborat amb les dades que figuren en el número 52 d'"Estadístiques de la construcció d'habitatges a Catalunya", que publica la Direcció General d'Arquitectura i Habitatge. D'aquest es desprèn que en finalitzar 1995, el dèficit de recursos financers a aportar per les Entitats de Crèdit sobrepassava els 70.000 milions de pessetes. Aquesta xifra segurament és més gran si es té en compte la resta de línies d'actuació: sòl i rehabilitació, i el fet que el préstec qualificat a l'habitatge taxat és concedit quan l'administració visa el contracte de compra-venda, fet

que deixa fora de l'observació anterior les promocions en construcció i els adquirents que no van aconseguir la resolució.

Seria interessant de conèixer també el nombre i l'import de les subvencions personals reconegudes i pendents de desemborsament per part de les Administracions Públiques a 31 de desembre de 1995. L'estadística oficial dificulta el seguiment d'aquest fet. El següent quadre 3.1 està elaborat amb les dades facilitades per la Generalitat per cada any del pla 1992-1995. Tot i això l'agregació del quinquenni contradiu el balanç que la mateixa institució fa del pla. Aquest fet no impedeix comprovar, en qualsevol cas, que hi ha un dèficit important entre l'aprovació de subvencions per a l'adquisició d'habitatges de protecció oficial i les realment concedides. Només s'han concedit un 40% de les aprovades i manca per concedir més del 20% de les corresponents a habitatges a preu taxat de nova construcció.

Davant d'aquesta situació, s'hauria de plantejar la hipòtesi que la continuïtat i expansió del nou pla a Catalunya té per finalitat, almenys en 1996, absorbir els dèficits de subsidis i subvencions reconeguts de l'anterior pla pendent de cobertura pressupostària.

Fins al mes de juny de 1996, la Generalitat no havia aprovat els pressupostos generals per a l'exercici esmentat. En aquest moment, els recursos financers assignats pel Ministeri al nou pla ja estaven sobrepassats per les resolucions aprovades.

Per al 1996 el volum de recursos que les Entitats de Crèdit van acordar amb el Ministeri destinar a Catalunya, es xifra en 119.394 milions de pessetes; d'aquests diners es pot disposar de 86.858 milions fins al 30 de setembre de 1996, i de la resta a partir d'aquesta data.

Taula 3.1. Ajuts públics aprovats i concedits (nombre d'habitatges)

TAULA 3.1

	Protecció	Preu Taxat			Rehabilitació
	Oficial	Nou	Usat	Total	
Resolucions aprovades					
1992	6.194	3.743	3.621	7.364	3.626
1993	7.253	8.410	8.241	16.651	4.939
1994	7.033	9.568	9.801	19.369	5.370
1995	9.687	10.576	12.079	22.655	5.793
Total (A)	30.167	32.297	33.742	66.039	19.728
Resolucions concedides					
1992	1.128	3.136	3.158	6.294	
1993	1.338	6.316	7.162	13.478	3.076
1994	3.891	7.866	8.979	16.845	5.374
1995	5.754	8.197	9.510	17.707	5.293
					5.739
Total (B)	12.111	25.515	28.809	54.324	19.482
% cobertura (A/Bx100)	40,15	79,00	85,38	82,26	98,72
Font: "Estadístiques de la construcció d'habitatges a Catalunya" (diferents números). Direcció General d'Arquitectura i Habitatge. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.					

La primera disposició de recursos financers s'ha exhaurit pràcticament amb els compromisos adquirits en 1995 i ben segur que la "llista d'espera" esgotarà l'ampliació posterior, donada la forta activitat que s'adverteix en l'habitatge taxat i les promocions d'habitatge de Protecció Oficial qualificada provisionalment l'any 1995, pendants de finançament.

D'aquesta forma, la continuïtat quedarà reduïda a afrontar la hipoteca que suposa el dèficit heretat del 1995 i, per tant, l'expansió resta limitada a la possible articulació que la Generalitat faci del nou pla d'habitatge. Queda per veure quan ampliarà les quotes financeres amb les Entitats de Crèdit en funció dels compromisos subscrits en el Conveni amb el Ministeri.

En el millor dels casos, si la Generalitat convé amb les Entitats de Crèdit l'ampliació dels recursos financers conforme a les actuacions compromeses amb el Ministeri, podrà afirmar-se que l'any 1996 el pla 1996-1999 va més enllà de l'administració del dèficit heretat.

De qualsevol manera, 1996 serà un any de transició i això afecta la política sobre habitatge a Catalunya ja que el nombre d'actuacions protegides a iniciar serà previsiblement inferior al de 1995. El nou pla no serà una pròrroga de l'anterior, no induirà un nombre d'actuacions protegides equivalent.

La periodificació anual de les actuacions del pla 1996-1999 a Catalunya segons la Direcció General d'Arquitectura i Habitatge, és la que reflexa el quadre de la pàgina següent.

En la programació prevista per la Generalitat els recursos financers compromesos corresponen a les actuacions convingudes pel MOPTMA i les Entitats de Crèdit, i suposadament, aquests s'han aplicat a donar cobertura al dèficit de 1995. Per tant, es pot deduir que pel que fa referència a la promoció d'habitatges en Règim General de la Protecció Oficial i a l'adquisició a preu taxat, el nombre màxim d'actuacions a finançar l'any 1996 correspondrà a l'annualitat que ha de subsidiar la Generalitat, és a dir, 1.550

habitatges protegits i 7.500 de preu taxat; això sempre i quan la Generalitat convingui recursos financers (quota) amb les Entitats Financeres durant 1996 -any en el qual per una altra banda, es preveu que el preu de les hipoteques, o interès anual, se situï per sota del 7%, el que suposaria pràcticament un cost nul a l'Administració en relació a la línia de subsidiacions dels préstecs qualificats.

Pla 1996-1999 a Catalunya					
Nombre d'habitatges					
	1996	1997	1998	1999	Total
Promoció pública	2.300	2.300	5.500	2.300	9.200
Cofinançament MOPTMA	200	200	200	200	800
Preparació de sòl	7.000	6.700	6.000	7.125	26.825
Inversió directa	2.000	2.000	2.000	2.000	8.000
Crèdits pla	5.000	4.700	4.500	5.125	18.825
Protecció Oficial	6.900	7.000	7.100	7.000	28.000
Règim general	5.500	5.500	5.500	5.500	22.000
Règim especial	1.400	1.500	1.600	1.500	6.000
Preu taxat	15.000	15.000	13.000	12.000	55.000
Joves (HPO I HPT)					
SG Juventut	10.780	10.780	9.680	9.130	40.370
Rehabilitació	16.000	16.000	16.000	16.000	64.000
General	6.000	6.000	6.000	6.000	24.000
Patologies	5.000	5.000	5.000	5.000	20.000
Parc Públic (Adigsa)	5.000	5.000	5.000	5.000	20.000
Total	46.100	45.900	43.300	43.325	178.625

L'any 1995, el nombre d'habitatges de protecció oficial en règim general que van ser qualificats provisionalment, va superar la xifra

de 9.000. Així mateix, el nombre d'habitatges a preu taxat, l'adquisició dels quals va suposar el reconeixement per al comprador d'algun tipus d'ajut públic, va ser de 22.655.

Un altre aspecte a estudiar del nou pla el constitueixen les anomenades modificacions que acompanyen la continuïtat; modificacions que sustenten en la finalitat de millorar l'eficàcia social o determinades línies d'ajut.

Des d'aquesta òptica qualitativa i en relació a la normativa aplicada al període 1992-1995, en el nou pla destaca el següent:

- 1r. El tipus d'interès convingut per als préstecs qualificats és el més baix des de l'inici de l'actual dècada.

Any	Interès anual convingut (en %)	
	Nominal	Real (TAE)
1992	12,25	12,96
1993	12,50	13,24
	11,75	12,40
1994	9,50	9,92
1995	10,48	11,00
	9,75	10,20
1996	8,65	9,00

L'any 1996 només hi ha un tram de famílies que tenen dret a préstecs subsidiats. Es tracta de famílies els ingressos ponderats anuals de les quals no superen 3,5 vegades el SMI.

Aquesta reducció del dret de subsidiació comporta un estalvi considerable de les aportacions públiques al pla.

2n. La Generalitat aplica un sol mòdul o preu màxim per metre quadrat útil per a l'habitatge protegit en tot Catalunya.

El preu màxim de venda dels habitatges protegits s'estableix en funció de quatre àrees geogràfiques a les quals s'aplica per a cada modalitat la ponderació del mòdul següent:

Zona	Règim especial	Règim general	Preu taxat
A	1,22	1,46	1,85
B	1,04	1,25	1,70
C	1,00	1,20	1,50
D	0,90	1,10	1,40

Aquest model de càlcul en la pràctica es tradueix en un encariment del preu màxim de l'habitatge protegit a Catalunya, el que permet ampliar l'abast d'aquest tipus d'actuacions en el territori.

Un exemple el constitueix el càlcul del preu màxim d'un habitatge de Protecció Oficial en règim general de 90 m² útils, observant la variació que té entre 1995 i 1996.

Zona	Preu màxim		%variació
	1995	1996	
A	12.037.817	12.274.074	1,96
B	10.306.350	10.508.625	1,96
C	9.894.096	10.088.280	1,96
D	8.120.489	9.247.590	13,88

- 3r. La Generalitat amplia el nivell dels ingressos familiars susceptibles d'acollir-se als ajuts econòmics establerts per als habitatges protegits.

Aquesta ampliació és introduïda amb l'adopció d'un nou factor de ponderació ($\sqrt{}$) producte de la zona geogràfica de l'actuació i del nombre de membres de la unitat familiar.

Si en 1992 els rendiments nets o base imposable d'una família amb dos perceptors i cinc membres era de 4.031.041 pessetes/any per a computar 3,5 vegades el SMI i optar als ajuts, ara, l'any 1996, a la zona A el límit computable a la base imposable és de 5.952.097 pessetes/any.

És a dir, en cinc anys, la renda s'ha actualitzat a un ritme anual superior al 8%. En el mateix període, el SMI ho ha fet al 2,9%.

A més, el nou pla exigeix que els ingressos familiars anuals no siguin inferiors a la desena part del preu de l'habitatge.

- 4t. En el pla anterior existia una subvenció generalitzada a les famílies amb ingressos anuals ponderats no superiors a 3,5 vegades el SMI i per als habitatges de 90 m² útils, dels quals el seu preu màxim no superés 1,2 vegades el mòdul ponderat a la Protecció Oficial o 1,5 vegades el mòdul ponderat a l'habitatge taxat.

Ara no hi ha limitació del preu màxim en relació al mòdul ponderat, però les subvencions personals només són aplicables a determinats casos: a famílies monoparentals, a afectats per la nova llei d'arrendaments, a famílies nombroses o a les que tenen algun membre amb disminució.

El nou pla és més restrictiu en l'atorgament d'ajuts públics directes.

5è. El menor impacte de les subvencions condiciona un dels principals objectius del nou pla: l'accés dels joves a l'habitatge.

I això, tot i que a Catalunya hi ha un gest positiu en aquest sentit: es tracta dels habitatges destinats a l'allotjament temporal d'universitaris. Als promotors d'aquest tipus d'actuacions se'ls dona la possibilitat d'acollir-se als avantatges econòmics establerts per a la promoció d'habitatges de protecció oficial en règim general destinats a lloguer: préstecs qualificats al 7% d'interès subsidiat i subvencions de fins al 15% del preu de venda.

Tampoc en matèria de rehabilitació d'edificis i habitatges aporta novetats el nou pla ja que manté una línia continuïsta en relació amb l'anterior. En aquest sentit, la Generalitat centra més esforç en actuacions destinades a subsanar les deficiències patològiques i a millorar el parc públic que administra.

Com a conclusió del que s'ha exposat, el pla 1996-1999 soluciona quantitativament els dèficits financers i pressupostaris heretats de 1995. En definitiva, bona part dels esforços de 1996 es destinen a solucionar els problemes no resolts l'anterior any. Per això, l'impacte del nou pla estarà lluny de les xifres d'activitat que es van conèixer en el període 1992-1995.

Qualitativament es desplaça la política d'habitatge cap a posicions de més solvència econòmica, donant un cert caràcter regressiu a la redistribució de renda. En efecte, amplia l'impacte de l'habitatge protegit a través dels preus màxims de venda i, a la vegada, amplia també el nivell de renda susceptible d'acollir-se als avantatges econòmics, amb voluntat manifesta d'exclusió dels nivells d'ingressos inferiors al 10% del preu de l'habitatge. Probablement, d'aquesta forma, el que es pretén és l'establiment de mesures en matèria d'habitatge que tinguin el menor cost per a uns pressupostos

generals que estan condicionats per un entorn general de contenció i disminució de la despesa pública, almenys fins al 1997.

3.2. El final d'una etapa

L'aprovació del Pla 1996-1999 es realitza en una conjuntura política de provisionalitat que, tal i com s'ha descrit en el punt anterior, té més a veure amb el tancament del vell Pla que amb la definició d'una nova estratègia.

L'any 1996, amb pressupostos prorrogats, representa per a la política d'habitatge un temps de transició a l'espera dels resultats de les eleccions del mes de març i l'aprovació, el mes de setembre, dels nous pressupostos per a 1997.

Celebrades les eleccions de març, es produeix el canvi de la política que d'ençà 1982 havia portat a terme el PSOE i que, a partir de la presa de possessió del nou Govern, el 4 de maig de 1996, serà ja responsabilitat del Partit Popular.

Finalitza, doncs, una etapa on la política d'habitatge ha vingut marcada pel seu caràcter predominantment econòmic. Una política que era intervencionista en conjuntures de crisi, que utilitzava les inversions en obres públiques i els estímuls a la construcció de nous habitatges, com a motors del relleu econòmic. Quan aquestes mesures aconseguien el seu objectiu anticíclic, es deixava que el joc del lliure mercat donés resposta a les necessitats d'allotjament, fet que va produir la caiguda en picat dels habitatges de protecció oficial.

Aquesta política s'inclinava manifestament per la subvenció de la compra d'habitatges d'obra nova, abandonant altres camps d'actuació com la promoció pública directa d'habitatges de venda i lloguer i entrà en crisi després del "boom" immobiliari de finals dels vuitanta.

En aquest context, el Govern central aprovà una nova normativa sobre els ajuts a l'habitatge en el marc del Pla 1992-95. Els resultats que s'obtenen, tal i com es descriu en l'anterior capítol, presenten un doble vessant.

D'una banda, se sobrepassen àmpliament els objectius del pla, s'aconsegueix reactivar la construcció i, a la vegada, s'augmenta significativament la producció d'habitatges protegits.

El vessant negatiu es refereix als problemes més qualitatius i estructurals que pateix el sector: insuficient cobertura de les necessitats d'allotjament, elevat consum de sòl i infrautilització del parc d'habitatges vacants, desequilibris territorials i elevats preus del sòl i de l'habitatge.

Com pot observar-se en la Taula 3.2 sobre l'evolució de la construcció, la recuperació del sector s'inicia l'any 1993 per a posteriorment consolidar-se durant els anys 1994 i 1995. Les xifres macro-econòmiques de l'economia espanyola també són indicatives del canvi de tendència. El PIB, en aquests darrers dos anys, creix un 2,1% i un 3% respectivament. Simultàniament, es produeix una contenció dels preus a l'entorn del 4,6% d'augment anual i l'any 1995, la taxa d'atur disminueix un 5,4% en situar-se en el 22,9%.

El preu mitjà dels habitatges també experimenta entre 1990 i 1995 una evolució favorable (vegeu Taula 1.8). L'augment és de tan sols el 3,2% anual, el que representa en valors constants una disminució del 2%.

El preu de venda màxim dels habitatges protegits evoluciona amb augments lleugerament superiors als anteriors, entre el 2,4% i el 5,6% d'augment anual segons règim de protecció, excepte la zona A, Barcelona, on la mitjana d'augment és del 10%, en el cas de la protecció oficial, i del 6% en el Preu Taxat.

A més de les mesures d'estímul a la compra d'habitatges, el Govern central pren altres decisions estrictament relacionades amb el sector.

Entre elles, les més rellevants a l'hora d'incentivar l'oferta d'habitatges de lloguer són la nova Llei d'Arrendament Urbans, que entrà en vigor a principis de 1995, la regulació dels Fons d'Inversió Immobiliària i la deducció de la quota dels lloguers establerta per la Llei de l'Impost de l'IRPF l'any 1991.

Taula 3.2. Evolució de la construcció a Catalunya

Anys	Habitatges iniciats (1)		Habitatges acabats (2)	
	Nombre habitatges	Variació anual (%)	Nombre habitatges	Variació anual (%)
1985	33.525	27,5	31.339	8,8
1986	34.908	4,1	31.309	-0,1
1987	47.823	37,0	35.427	13,2
1988	60.868	27,3	35.737	0,9
1989	63.650	4,6	45.601	27,6
1990	37.362	-41,3	42.524	-6,7
1991	33.351	-10,7	37.394	-12,1
1992	34.301	2,8	30.982	-17,1
1993	35.967	4,9	33.679	8,7
1994	42.339	17,7	32.870	-2,4
1995	46.309	9,4	39.056	18,8
Font: DGAH, Col.legi d'Aparelladors. (1) habitatges visats (2) certificats finals d'obra				

3.3. El programa d'habitatge del nou Govern

La política d'habitatge del Partit Popular es basa en els següents punts extrets del seu programa electoral:

- Elaboració d'un Pla amb l'objectiu de promoure 1.200.000 habitatges en dos períodes de quatre anys.
- Per aconseguir aquest objectiu, preveu la modificació de l'actual regulació del sòl per augmentar-ne l'oferta i abaratir-ne el cost.
- Reforma de les hisendes municipals perquè no depenguin de forma tan aclaparadora del sòl com a font de finançament.
- Ajuts especials per a joves tot facilitant el pagament de l'entrada a l'habitatge.
- Els plans d'habitatges contemplaran l'adequació de la dimensió de l'habitatge a les necessitats de la gent gran, a la seva capacitat econòmica i la cessió de l'habitatge a canvi d'una renda vitalícia. També es preveu incorporar al sistema d'ajuts les residències per a la tercera edat com a substitutiu del propi habitatge.
- Foment del mercat de lloguer mitjançant estímuls fiscals i financers que posi en joc els habitatges desocupats. Així mateix, es preveu la incentivació de la promoció d'habitatges nous de lloguer.
- Acord amb les comunitats autònomes i ajuntaments per a la rehabilitació d'habitatges, actuant sobre el parc d'habitatges desocupats i en mal estat per tal de recuperar, especialment, les zones urbanes més degradades.
- Noves normatives destinades a establir un marc més senzill, clar i eficaç d'ordenació de l'edificació, que permeti l'expansió de la propietat horitzontal, redueixi els costos en el mercat hipotecari, potenciï l'actuació i transparència de les cooperatives d'habitatge i adapti la regulació dels habitatges de protecció oficial a les necessitats actuals.

- Reducció de la fiscalitat per facilitar l'accés a l'habitatge a les famílies amb rendes més baixes i als nous nuclis familiars.
- Les mesures sobre fiscalitat que contempla el programa són les següents:
 - Eliminació de la tributació en l'IRPF de la presumpta renda per l'ús de l'habitatge propi.
 - Manteniment de la desgravació en l'IRPF per adquisició d'habitatge.
 - Tributació del tipus del 4% en l'IVA en els habitatges de protecció oficial i de preu taxat.
 - Ampliació en dos anys del termini dels comptes d'estalvi habitatge.

El dia 7 de juny de 1996 el nou Govern central adopta una sèrie de mesures per a la reactivació econòmica. Les que afecten el sòl i a l'habitatge són les següents:

- Supressió de la distinció entre sòl urbanitzable programat i no programat. (Amb aquesta decisió s'espera triplicar la superfície disponible per edificar.)
- Reduir del 15% al 10% les cessions dels sòls per part dels propietaris als ajuntaments. (Aquesta mesura no afecta Catalunya ja que d'acord amb la llei catalana les cessions obligatòries ja eren del 10%.)
- Agilitació i reducció dels terminis municipals per al planejament i desenvolupament dels plans urbanístics (major autonomia als alcaldes).

- Vinculació de les subvencions que concedeix l'Estat i les comunitats autònomes als adquirents d'habitatge de protecció oficial, a l'amortització parcial del préstec hipotecari del beneficiari. (Fins ara, els adquirents decidien lliurement el destí d'aquestes subvencions. Amb aquesta mesura es pretén reduir la despesa pública destinada a subsidiar interessos.)

El programa d'habitatge del Partit Popular presenta un element que clarament el diferencia del programa del PSOE: la desregulació del mercat del sòl.

Els acords del Consell de Ministres de 7 de juny de 1996 van en aquesta línia. En el marc d'un "paquet econòmic" de mesures liberalitzadores inspirades en les recomanacions de Miguel Angel Ordóñez, president del *Tribunal de Defensa de la Competencia* (vegeu apartat 1.2.), s'emprenen les primeres disposicions per a modificar la vigent regulació del sòl.

L'efecte d'aquestes mesures a Catalunya no és directe, ja que la Generalitat té plenes competències en matèria de sòl i algunes d'elles ja havien estat legislades des de 1976 i no han estat modificades des de llavors, com la cessió del 10% del sòl, i per tant la seva possible aplicació tindria una incidència menor que a la resta de l'Estat. Això és així en el tema de la supressió del sòl urbanitzable no programat, ja que a Catalunya aquest pot ser de l'ordre del 30% de l'actual oferta de sòl, mentre que en altres comunitats espanyoles pot arribar a triplicar l'oferta.

Les primeres manifestacions dels alcaldes catalans respecte a les noves disposicions (La Vanguardia, 12 de juny de 1996), són majoritàriament negatives. Es dubta del fet que l'objectiu de rebaixar el preu del sòl s'aconsegueixi per aquesta via, i es temen els efectes indesitjats de descontrol urbanístic.

Els altres punts del programa d'habitatge del Partit Popular representen un continuisme de l'anterior política o de les mesures

que es preveien aplicar. Així doncs, l'objectiu de promoure en vuit anys 1.200.000 habitatges és molt similar al del vigent Pla de l'Habitatge. El mateix passa amb altres objectius: ajuts per als joves i per a la gent gran, foment del mercat de lloguer i actuació sobre el parc d'habitatge desocupat. La normativa sobre l'edificació, la reducció de la fiscalitat i l'ampliació del termini dels comptes-estalvi, eren mesures també programades i pendents d'aplicar.

3.4. Conclusions

El balanç realitzat sobre la política d'habitatge és indicatiu, en primer lloc, de la complexitat d'un sector que inicia el seu procés productiu amb l'obtenció de sòl per edificar, per a posteriorment, construir uns habitatges o bé, rehabilitar edificis del parc ja existent, i acaba oferint un producte amb uns preus de venda inaccessibles per a la majoria de les persones que en tenen una necessitat vital. Així doncs, l'apropament entre l'oferta i la demanda esdevé l'objectiu principal de la política d'habitatge.

L'evolució d'aquesta política en el decurs dels darrers quinze anys explica que no sempre s'ha prioritzat aquest objectiu a l'hora de prendre les decisions concretes. Des dels resultats obtinguts, es pot interpretar que els ajuts a l'habitatge han tingut més intensitat, major dotació pressupostària, quan la conjuntura econòmica entrava en recessió i calia emprendre mesures de reactivació econòmica (política anticíclica). Un cop recuperada l'economia, l'oferta d'habitatges protegits disminuïa de forma alarmant, deixant la cobertura de les necessitats d'allotjament al joc del lliure mercat. D'aquesta manera a finals dels anys vuitanta, la diferència entre les necessitats estimades en els Plans de l'Habitatge i els habitatges de protecció oficial realment construïts, era de l'ordre de 100.000 habitatges a Catalunya. No és fins al Pla 1992-1995 que la construcció d'habitatges protegits supera els objectius que s'havien fixat a priori.

Els ajuts a l'habitatge s'han dirigit majoritàriament a la compra d'habitatges d'obra nova i a un preu de venda màxim molt per sota del preu de mercat de les grans ciutats. Com a conseqüència d'això, a les grans ciutats s'ha fet molt poca promoció d'habitatges protegits. Aquests s'han construït en sòls urbanitzables cada cop més allunyats de les àrees centrals, provocant un elevat consum de sòl i un creixent desequilibri territorial, de descompensació demogràfica i socio-econòmica.

El problema d'accés a l'habitatge ha millorat en els darrers cinc anys. La contenció dels preus de mercat que s'inicia a principis dels anys noranta, el més recent descens dels tipus d'interès del mercat hipotecari i la major oferta d'habitatges protegits, en són els principals factors. Segueix, però, existint un important dèficit d'oferta d'habitatges de preus accessibles.

Queden altres assignatures pendents: aconseguir un major protagonisme de la rehabilitació de l'existent parc d'habitatges, el foment de l'habitatge de lloguer i la dinamització del parc d'habitatges desocupats. En els darrers anys, però, s'han legislat dues mesures que incidiran significativament sobre aquestes qüestions. Es tracta de la regulació dels Fons d'Inversió Immobiliària, any 1992, i la nova Llei d'Arrendaments Urbans de l'any 1994.

Arribats a aquest punt, cal recapitular tot el que s'ha dit fins ara sobre la política d'habitatge i, a la vegada, apuntar aquelles conclusions que es deriven de l'avaluació realitzada. Amb aquesta intenció, les darreres pàgines del present treball se centren en tres temes que semblen els més significatius:

1. Els règims de protecció i la promoció pública d'habitatges

El balanç fet en el capítol 2 sobre el Pla de l'Habitatge 1992-95, arriba a la conclusió que els nivells de renda per sota de 3,5 vegades el SMI són els més desprotegits per l'actual sistema d'ajuts a l'habitatge. Seria doncs, conseqüent en una política de

redistribució de rendes, rectificar aquests efectes discriminatoris de les rendes baixes; més encara si es té present que la millora de les condicions econòmiques en els tipus d'interès i en el preu dels habitatges, farien possible deixar de subsidiar l'interès dels préstecs de les rendes d'entre 3,5 i 5,5 vegades el SMI. Es podrien doncs simplificar els actuals règims de protecció considerant els següents aspectes:

- Vigència d'un únic règim de protecció: els habitatges de protecció oficial.
- Supressió del preu taxat que no hauria d'afectar els ajuts a la compra dels habitatges usats, els quals es concedirien segons requisits dels habitatges de protecció oficial.
- L'estalvi pressupostari que s'allibera permetria augmentar l'oferta d'habitatges de protecció oficial i els ajuts a la rehabilitació.

Els nivells de renda per sota 2,5 vegades el SMI, que ni tan sols poden accedir a les condicions dels habitatges de protecció oficial, s'han de dirigir a l'oferta d'habitatges de promoció pública que actualment respon molt deficitàriament a la cobertura d'aquestes necessitats. La promoció pública d'habitatges és competència de la Generalitat de Catalunya, per tant cal atribuir-li la responsabilitat de no dotar-la suficientment en els seus pressupostos.

La dimensió del problema que es deriva de la falta d'habitatges de promoció pública es coneguda molt directament pels ajuntaments que són els que reben les sol.licituds. Així doncs, la millor coordinació entre ambdós nivells de l'Administració permetria determinar programes d'acord amb les necessitats que s'expressen en les llistes de sol.licituds i avaluar el nombre d'habitatges que es necessiten, promoció d'habitatges basada en una adequada gestió del patrimoni públic de sòl.

2. Una política d'habitatge per a les ciutats

L'actual model de creixement extensiu de les ciutats i l'elevat consum de nou sòl residencial, plantegen problemes de desenvolupament sostenible. Cal reduir la pressió sobre el sòl urbanitzable tot augmentant l'oferta d'habitatges en sòl urbà.

Els objectius de la política d'habitatge haurien de discriminar positivament les ciutats i especialment Barcelona i el seu continu urbà, actuant més decisivament sobre els respectius parcs d'habitatge a partir dels ajuts a la rehabilitació i de la dinamització dels habitatges desocupats.

No es tracta d'emprendre mesures que puguin ser titllades de voluntaristes, ans d'entendre que avui ja existeix una demanda, en gran part conformada per gent jove, que soluciona el seu problema d'allotjament llogant o comprant habitatges buits dels centres històrics de les ciutats. És una demanda amb pocs recursos econòmics però que progressivament anirà millorant la seva situació professional i econòmica.

Davant aquesta demanda, efectiva i potencial, s'hauria d'estimular els promotors d'habitatge perquè a partir de fórmules com els Fons d'Inversió Immobiliària, oferissin habitatges de lloguer amb opció de compra, actuant amb tot tipus de mesures sobre el parc d'habitatges desocupats.

3. L'ampliació de l'oferta i la reducció del preu dels habitatges

El potencial de sòl residencial vacant a Catalunya, urbà i urbanitzable, és suficient per a cobrir àmpliament la demanda fins a l'any 2011. El problema de disposar de sòl edificable a preus accessibles no rau en la manca de sòl qualificat urbanísticament, sinó en l'eficiència del mercat del sòl i del sistema productiu. En aquest sentit cal evitar la retenció especulativa que en fan els propietaris, propiciar l'actuació d'empreses dedicades a la promoció de sòl, adequar el planejament a les noves necessitats residencials i

agilitar la gestió urbanística de les administracions. Els ajuts dirigits a la promoció de sòl s'haurien de concentrar en aquelles promocions que garantissin la immediata edificació i la màxima quota d'habitatges de protecció oficial.

L'ampliació de l'oferta d'habitatges i la reducció del seu preu també depenen de la modificació dels actuals models urbanístics, els quals determinen construccions de cost excessiu per la promoció d'habitatges protegits. D'altra banda, la reducció de la grandària dels habitatges o el diferiment en el temps del seu acabat, per adequar-se a una demanda de nuclis unipersonals, o de dues persones, i una major estandardització dels processos de construcció, són també, factors que incideixen augmentant i diversificant l'oferta, i abaixant els preus.

L'actual fiscalitat sobre l'habitatge esdevé una qüestió que tothom considera excessiva però que no s'ha reduït significativament pels seus efectes negatius sobre els ingressos de la hisenda pública. És evident, però, que una disminució de la pressió fiscal reduiria el preu final dels habitatges. Els menors ingressos que aquest fet produiria podrien ser compensats en l'IRPF deixant de desgravar la compra d'un habitatge a partir de determinats nivells de renda o d'un preu màxim de l'habitatge.

Els estímuls fiscals també es podrien dirigir al foment de l'oferta d'habitatges protegits de lloguer, siguin aquests de nova construcció o del parc d'habitatges desocupats.

ANNEX

CONDICIONS D'ACCÉS A L'HABITATGE EN EL PLA 1996-1999

Comparació 1995 i 1996

100

**CONDICIONS PER A ADQUIRIR UN HABITATGE DE
PROTECCIÓ OFICIAL EN RÈGIM ESPECIAL**

	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>% variació</u>
Superfície màxima útil (m ²)	90	90	-
Ingressos familiars anuals ponderats màxims	2,5 vegades el Salari Mínim Interprofessional		
4 membres/1 perceptor ZONA A	3.388.000	3.973.000	17,3
Preu màxim de venda			
ZONA A	10.058.998	10.256.469	1,96
ZONA B	8.574.884	8.743.219	1,96
ZONA C	8.245.080	8.406.941	1,96
ZONA D	7.382.263	7.566.247	2,49
Subvencions personals (% del preu de venda)			
general	10%	10%	
estalvi-habitatge	5%	100%	interessos del primer any del préstec (1)
Préstecs qualificats			
termini (anys)	20	25	
quantia (% preu venda)	80%	80%	
interès anual	5%	5%	
taxa creixement anual	1,5%	1,5%	

Nota: (1) Equivalent a 48.700 ptes. per milió de préstec.

**CONDICIONS PER A ADQUIRIR UN HABITATGE DE
PROTECCIÓ OFICIAL EN RÈGIM GENERAL "PRIMER ACCÉS"**

	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>% variació</u>
Superfície màxima útil (m ²)	70	70	-
Ingressos familiars anuals ponderats màxims	3,5 vegades el Salari Mínim Interprofessional		
4 membres/1 perceptor			
ZONA A	4.743.000	5.562.000	17,3
Preu màxim de venda			
ZONA A	9.362.746	9.546.502	1,96
ZONA B	8.016.050	8.173.375	1,96
ZONA C	7.695.408	7.864.440	1,96
ZONA D	6.315.925	7.192.570	13,88
Subvencions personals (% del preu de venda)			
general	5%	5% (1)	
estalvi-habitatge	5%	100%	interessos del primer any del préstec (2)
menors de 30 anys	5%	5%	
Préstecs qualificats			
termini (anys)	15	15	
quantia (% preu venda)	80%	80%	
interès anual	6,5%	6,5%	
taxa creixement anual	1,5%	1,5%	

Notes: (1) Només a famílies monoparentals, nombroses, amb algun fill discapacitat o afectades per la LAU.

(2) Equivalent a 62.500 ptes. per milió de préstec.

**CONDICIONS PER A ADQUIRIR UN HABITATGE
PROTEGIT A PREU TAXAT "PRIMER ACCÉS"**

	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>% variació</u>
Superfície màxima útil (m ²)	70	70	-
Ingressos familiars anuals ponderats màxims	3,5 vegades el Salari Mínim Interprofessional		
4 membres/1 perceptor			
ZONA A	4.743.000	5.562.000	17,27
Preu màxim de venda			
ZONA A	11.863.754	12.096.595	1,96
ZONA B	10.901.828	11.115.790	1,96
ZONA C	9.619.260	9.808.050	1,96
ZONA D	8.612.625	9.154.180	6,29
Subvencions personals (% del preu de venda)			
general	5%	5% (1)	
estalvi-habitatge	5%	100%	interessos del primer any del préstec (2)
menors de 30 anys	5%	5%	
Préstecs qualificats			
termini (anys)	15	15	
quantia (% preu venda)	80%	80%	
interès anual	7,5%	7,5%	
taxa creixement anual	3%	3%	

Notes: (1) Només a famílies monoparentals, nombroses, amb algun fill discapacitat o afectades per la LAU.

(2) Equivalent a 62.500 ptes. per milió de préstec.

**CONDICIONS PER A ADQUIRIR UN HABITATGE DE
PROTECCIÓ OFICIAL EN RÈGIM GENERAL
(amb dret a ajuts públics directes)**

	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>% variació</u>
Superfície màxima útil (m ²)	90	90	-
Ingressos familiars anuals ponderats màxims	3,5 vegades el Salari Mínim Interprofessional		
4 membres/1 perceptor			
ZONA A	4.743.000	5.562.000	17,3
Preu màxim de venda			
ZONA A	12.037.817	12.274.074	1,96
ZONA B	10.306.350	10.508.625	1,96
ZONA C	9.894.096	10.088.280	1,96
ZONA D	8.120.489	9.247.590	13,88
Subvencions personals (% del preu de venda)			
general	5%	5% (1)	
menors de 30 anys	5%	5%	
Préstecs qualificats			
termini (anys)	15	15	
quantia (% preu venda)	80%	80%	
interès anual	7,5%	7,5%	
taxa creixement anual	3%	3%	

Notes: (1) Només a famílies monoparentals, nombroses, amb algun fill discapacitat o afectades per la LAU.

**CONDICIONS PER A ADQUIRIR UN HABITATGE
PROTEGIT A PREU TAXAT
(amb dret a ajuts públics directes)**

	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>% variació</u>
Superfície màxima útil (m ²)	90	90	-
Ingressos familiars anuals ponderats màxims	3,5 vegades el Salari Mínim Interprofessional		
4 membres/1 perceptor			
ZONA A	4.743.000	5.562.000	17,3
Preu màxim de venda			
ZONA A	15.253.398	15.552.765	1,96
ZONA B	14.016.636	14.291.730	1,96
ZONA C	12.367.820	12.610.350	1,96
ZONA D	11.073.394	11.769.660	6,29
Subvencions personals (% del preu de venda)			
general	5% preu	5% (1)	
menors de 30 anys	5%adicional	5%	
Préstecs qualificats			
termini (anys)	15	15	
quantia (% preu venda)	80%	80%	
interès anual	7,5%	7,5%	
taxa creixement anual	3%	3%	

Notes: (1) Només a famílies monoparentals, nombroses, amb algun fill discapacitat o afectades per la LAU.

11. «EL SISTEMA ELECTORAL. UNA PROPOSTA PER AL PARLAMENT DE CATALUNYA»

Agustí Bosch.
Juny 1995.

12. «L'ACTIVITAT EXTERIOR DE LES REGIONS: UNA DÈCADA DE PROJECCIÓ EXTERIOR DE CATALUNYA»

Caterina García i Segura.
Desembre 1995.

13. «POLÍTIQUES DE T.V. A ESPANYA: MODEL TELEVISIU I MERCAT AUDIOVISUAL»

Eduardo Giordano i Carlos Zeller.
(En preparació).

14. «LA REGULACIÓ DEL PROCÉS ELECTORAL»

Agustí Bosch, Albert Padró-Solanet i Clara Riba.
(En preparació).

15. «DIVERSITATS EN DESIGUALTAT. UNA APROXIMACIÓ ALS ALUMNES SENSE ÈXIT ESCOLAR»

Xavier Martínez Celorrio. FUNDACIÓ CIEM.
Abril 1996.

16. «AVALUACIÓ DEL PROGRAMA INTEGRAT D'EDUCACIÓ AMBIENTAL DE CORNELLÀ DE LLOBREGAT»

La Vola, Equip d'Educació Ambiental.
Abril 1996.

17. «BALANÇ DE LA POLÍTICA D'HABITATGE A CATALUNYA»

Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació d'Habitatges. EARHA.
Juliol 1996.



Polítiques 17

Fundació Jaume Bofill