



L'HABITATGE PROTEGIT A CATALUNYA: UN DESCORATJADOR VIATGE DE 20 ANYS

Miquel Morell
Agustí Jover
Nil Ragàs

Octubre 2024



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

ÍNDEX

1. Objecte i antecedents.....	5
2. Els recursos públics en matèria d'habitatge	7
2.1 L'esforç pressupostari de l'Estat en matèria d'habitatge	7
2.2 La producció a Espanya d'HPO amb ajuts de los <i>Planes Estatales de Vivienda</i>	9
2.3 L'esforç pressupostari de la Generalitat de Catalunya en matèria d'habitatge.....	10
3. La producció a Catalunya d'HPO	13
4. Les reserves de sòl per a HPO a Catalunya.....	16
5. L'habitatge de protecció oficial, un estoc en regressió	19
6. El desajust quantitatiu entre necessitats i ritmes de producció d'habitatge a Catalunya	20
7. El dèficit d'HPO a Catalunya	24
Conclusions	28
Bibliografia.....	31

1. OBJECTE I ANTECEDENTS

La promoció d'habitatge assequible ha estat històricament el principal pilar de les successives polítiques d'habitatge implantades des de principis del segle XX fins a l'actualitat. Els instruments utilitzats per a possibilitar una oferta d'habitatge per sota de preus de mercat ha utilitzat diversos instruments (ajuts públics directes i indirectes, mercat financer, instruments de planejament, polítiques de sòl, etc.) i diversos han estat els protagonistes a l'hora de materialitzar la promoció.

En el que portem de segle XXI, la producció d'habitatge nou assequible deriva de la legislació estatal de l'any 1978 sobre Habitatge de Protecció Oficial (en endavant HPO). I per a impulsar la promoció de nous habitatges, el protagonisme de la iniciativa privada ha estat clau.

Des de l'any 2013 però, la producció d'HPO ha caigut a mínims. I això ha succeït, malgrat des de l'any 2002, amb la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, i fins a dia d'avui, amb la *Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, s'han anat ampliant els requeriments per a reserves de sòl per a HPO, quan les necessitats de les llars amb risc d'exclusió residencial van a l'alça. Per tant, i a banda d'altres línies amb les que fer front a les necessitats de les llars excloses del mercat d'habitatge, l'acumulació de dèficits al llarg de 12 anys planteja un salt estructural sense precedents en termes de producció d'HPO a Catalunya.

La magnitud d'aquest repte requereix consensuar un marc de col·laboració pública i privada que generi les condicions i la confiança per atraure el compromís de tot el ventall d'operadors que han de produir i posar en el mercat un ingent volum d'HPO.

El present document fa una aproximació als antecedents i a la situació actual de producció d'HPO, i apunta els principals desencaixos que s'han de resoldre per a poder abordar la producció a gran escala d'HPO a Catalunya.

Una breu mirada enrere ens dona la perspectiva d'on venim. La promoció d'habitatge a preus per sota de mercat a Espanya arrenca a l'inici del segle XX amb la *Ley de Casas Baratas (1911)*¹ que va tenir successius desplegaments normatius. L'esclat de la guerra civil trunca aquests antecedents i a partir de 1939, sota el règim del General Franco, s'adopten successives iniciatives; entre d'altres, la creació del *Instituto Nacional de la Vivienda* i la primera normativa de *Viviendas Protegidas (1939)*², *Viviendas Bonificables (1944)*³, *Viviendas de Renta Limitada (1954)*⁴ i *Viviendas Subvencionadas (1958)*⁵. Totes aquestes iniciatives estan supeditades a un context polític d'autarquia que ofega l'economia i la producció d'habitatges socials a l'empara de les successives iniciatives esmentades.

La fi del període autàrquic i el desenvolupisme dels anys 60 dona peu a la legislació de *Vivienda de Protección Oficial (1963)*⁶ i posteriors, que distingia dos règims de protecció (Grupo I i Grupo II), i a un volum de producció d'habitatge que va sobrepassar a la producció d'habitatge lliure (veure Gràfic 1).

A la dècada dels 70 i posteriors, la producció d'habitatge lliure serà superior a la d'HPO, que anirà perdent successivament quota de mercat. I és en aquest llarg període temporal que s'aprova el *Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda* i el *Real Decreto Ley 31/1978 de 31 de Octubre, sobre política de viviendas de protección oficial*, que perdura fins avui.

¹ Ley de 12 de julio de 1911 relativa a la construcción de casas baratas.

² Ley de 19 de abril de 1939. Régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando el Instituto Nacional de la Vivienda, encargado de su aplicación.

³ Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre reducción de contribuciones e impuestos en la construcción de casas de renta para la denominada "clase media".

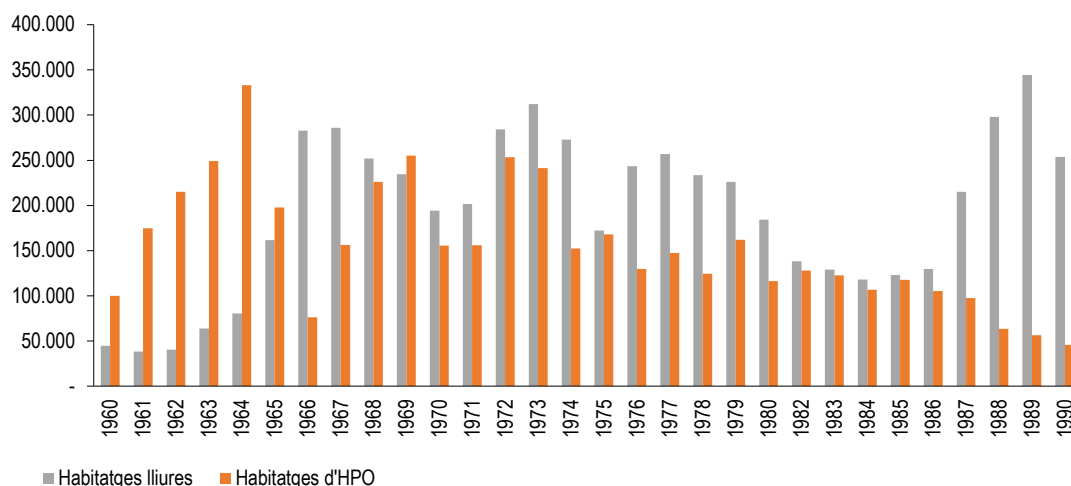
⁴ Ley de 15 de julio de 1954 sobre protección de "viviendas de renta limitada".

⁵ Decreto de 24 de enero de 1958 por el que se extiende a todo el ámbito nacional la disposición reguladora de la nueva categoría de "Viviendas subvencionadas".

⁶ Decreto 2131/1963, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre viviendas de protección estatal.

Nombre d'habitatges lliures i de protecció oficial inclosos en els projectes d'execució visats pels Col·legis d'Arquitectes a Espanya (1960 - 1990).

GRÀFIC 1



Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades <http://www.ricardoverges.com/>

Fem esment als antecedents del marc regulador vigent de l'HPO per visualitzar que, en matèria de política d'habitatge, l'Estat ha anat articulant una diversitat de mesures destinades a generar condicions per a que la iniciativa privada s'impliqui en la promoció d'HPO. En tot cas, la incorporació de manera generalitzada dels ajuts al finançament de l'habitatge (ampliar la base del mercat financer, instaurar la subsidiació dels tipus d'interès oferint finançament privilegiat a promotors i compradors, i ajuts econòmics personals a l'accés a l'habitatge per a famílies amb pocs recursos econòmics) apareix amb el Real Decreto Ley 31/1978.

El fet que el marc de promoció de l'HPO adoptat l'any 1978, amb les òbvies modificacions posteriors, subsisteixi fins a dia d'avui permet il·lustrar, en funció de l'estadística disponible, aquest punt d'encontre entre l'esforç públic i la resposta privada a la promoció d'HPO a Espanya i a Catalunya. En aquest sentit, en els capítols que segueixen fem una mirada a on som avui, d'on venim i quins reptes de futur s'albiren en matèria de promoció d'HPO.

2. ELS RECURSOS PÚBLICS EN MATÈRIA D'HABITATGE

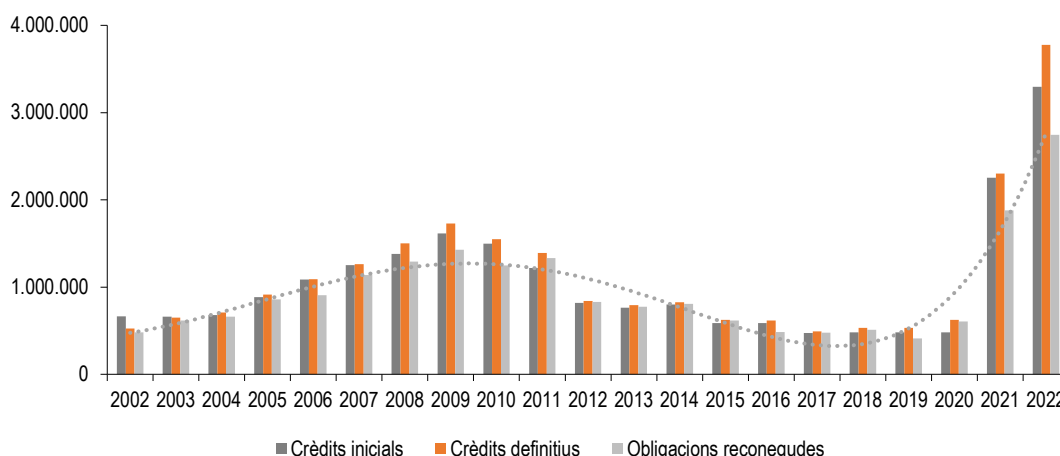
2.1. L'ESFORÇ PRESSUPOSTARI DE L'ESTAT EN MATÈRIA D'HABITATGE

La *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* va establir que la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat ha d'incloure com a documentació complementària la liquidació dels pressupostos de l'any anterior. Això fa que avui puguem disposar de les liquidacions pressupostàries de l'Estat dels anys 2002 a 2022.

Per a il·lustrar l'esforç pressupostari en matèria d'habitatge es prenen en consideració les liquidacions dels pressupostos de l'Estat corresponents a l'Àrea de despesa núm. 2 corresponent a *Áreas de protección y promoción social* i les polítiques núm. 6 *Acceso a la Vivienda i Fomento de la edificación*. Per tant, es disposa del volum agregat de despesa. Il·lustrem la xifra de despesa mitjançant tres valors: crèdits inicials, crèdits definitius resultants de les diferents modificacions de crèdit, i obligacions reconegudes netes. Aquests tres valors expressen el compromís polític inicial en matèria d'habitatge, les modificacions ulteriors, i els recursos efectivament compromesos (obligacions reconegudes definitives, que no pagaments) a 31 de desembre de cada exercici.

Despesa pressupostària de l'Estat en matèria d'habitatge (2002 – 2022, milers €).

GRÀFIC 2



Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades de la liquidació dels pressupostos publicada a la Llei de pressupostos Generals de l'Estat.

⁷ Programa de ayudas para la rehabilitación integral de edificios residenciales y viviendas. <https://www.transportes.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/vivienda-y-agenda-urbana/programa-de-ayudas-para-la-rehabilitacion-integral-de-edificios-residenciales-y-viviendas>. Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes. https://www.transportes.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/agenda_urbana_y_vivienda/programa-de-ayuda-la-construccion-de-viviendas-en-alquiler-social-en-edificios-energeticamente-eficientes

⁸ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://planderecuperacion.gob.es/>

L'anterior Gràfic 2 posa de relleu la inèrcia pressupostària del cost de la política d'habitatge, fonamentalment, per que la subsidiació del tipus d'interès és un compromís que vincula la despesa pública al termini del préstec hipotecari. A tall d'exemple, el 94% dels crèdits inicials de l'any 2013 anaven destinats a cobrir el cost de la subsidiació d'interessos de préstecs concedits a l'empara dels anteriors *Planes Estatales de Vivienda*. Així doncs, solament un 6% podia anar destinat a noves actuacions.

També assenyalar els resultats atípics i conjunturals dels exercicis 2021 i 2022, tota vegada que responen a l'arribada dels Fons Next Generation (en endavant FNG), de caràcter puntual i acotats en el temps, i que van destinats al *Programa de rehabilitación para la recuperación, económica y social en entornos residenciales*, i al *Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes*⁷, ambdós programes inclosos en la component núm. 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en endavant PRTR)⁸.

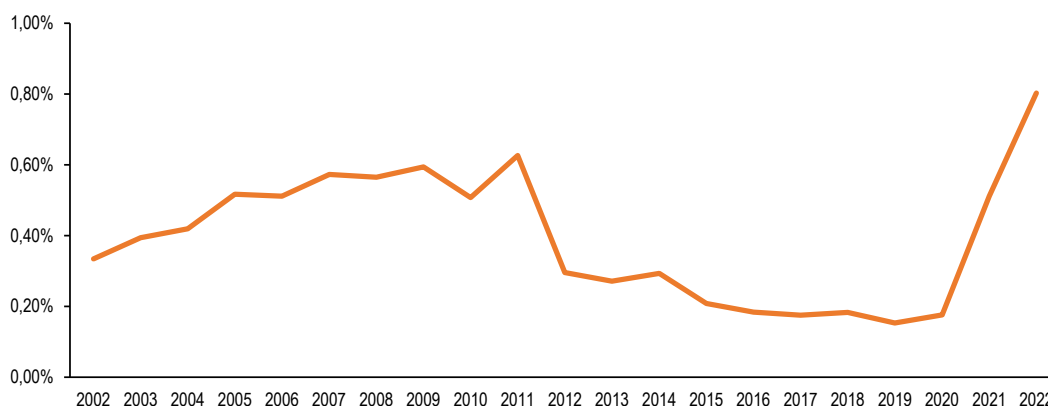
En el *Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del PRTR* s'estableix un total de 2.970 milions d'euros per a la rehabilitació residencial, dels quals 1.151 milions es van executar l'any 2021, un total de 1.389 milions s'establien per l'any 2022, i els últims 430 milions per al 2023, i 1.000 milions per a la construcció d'habitatges de lloguer social, els quals s'han transferit entre l'any 2022 i 2023, sent la quantia de la transferència de 500 milions cada any.

Un tercer element rellevant és que, en els 21 anys dels que es disposa de la liquidació de pressupostos generals de l'Estat, en 19 anys, l'import dels crèdits definitius supera l'import dels crèdits inicials sent, de mitjana, un 7% superior; però a la vegada, en 13 anys les obligacions reconegudes són inferiors als crèdits inicials sent en aquests anys de mitjana un 13% inferior. És a dir, la tècnica de modificacions de crèdit en molts cassos acaba essent un compromís que no s'arriba a executar.

Les dades del gràfic anterior situen l'esforç de l'Estat en matèria d'habitatge, mesurat com la proporció de les obligacions reconegudes en la política núm. 6 *Acceso a la vivienda y Fomento de la edificación* sobre el total d'obligacions reconegudes, dins d'un marge que

Pes de les obligacions reconegudes en matèria d'habitatge respecte el total d'obligacions reconegudes liquidacions dels pressupostos de l'Estat (2002-2022, %)

GRÀFIC 3



Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades de la liquidació dels pressupostos publicada a la Llei de pressupostos Generals de l'Estat de cada any. Les dades en valors absoluts figura a l'Annex 1 d'aquest document.

va d'un mínim de 0,15% (any 2019) a un màxim de 0,80% (any 2022). En el període comprès entre la fi de la subsidiació d'interessos de préstecs a l'empara dels PEV i l'arribada dels FNG, 2013 i 2021, les obligacions reconegudes en polítiques d'habitatge representa el 0,24% del total d'obligacions.

2.2. LA PRODUCCIÓ A ESPANYA D'HPO AMB AJUTS DE LOS PLANES ESTATALES DE VIVIENDA

La Constitució Espanyola reconeix a l'art. 148 el dret de les Comunitats Autònomes (en endavant CCAA) a assumir les competències en matèria d'habitatge, i així ho han exercit i recollit totes les CCAA en els seus respectius estatuts d'autonomia.

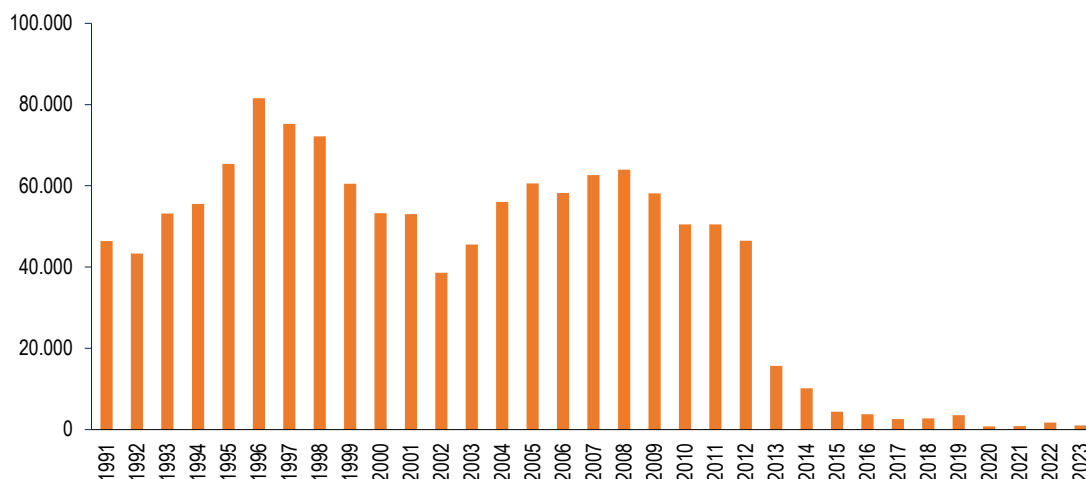
No obstant l'anterior, al llarg dels anys, el Tribunal Constitucional (en endavant TC) ha dictat diverses sentències que han protegit els títols competencials de l'Estat de caràcter transversal com son les bases de l'ordenació del crèdit o les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i que acoten l'àmbit competencial de les CCAA. Amb aquest encaix competencial, l'Estat ha pogut, entre altres, formular plans d'habitatge, el que vol dir, a grans trets, formulació de les diferents línies d'actuació en matèria de política d'habitatge, assignació de recursos pressupostaris a cada línia, i transferència d'una part d'aquests recursos a les CCAA com a braç executor dels plans estatals.

No és l'objecte d'aquest treball valorar la distribució competencial en matèria d'habitatge. Simplement s'inclou aquesta referència amb caràcter previ per emmarcar el treball i facilitar la interpretació de les dades.

L'Estat ha anat aprovant, al llarg dels anys, successius *Planes Estatales de Vivienda* (en endavant PEV) amb la definició de línies d'ajut i recursos pressupostaris, amb l'objectiu de generar les condicions que permetin produir i aportar HPO al mercat. El paràmetre que proposem utilitzar per avaluar el nombre d'HPO generats són les qualificacions definitives que atorguen les administracions públiques a aquells habitatges acabats que compleixen amb els requisits exigits en la normativa d'HPO.

Qualificacions definitives d'HPO a l'Estat acollits a *Planes Estatales de Vivienda* (1991–2023, N)

GRÀFIC 4



Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades *Número de calificaciones definitivas de VPO. Planes estatales. Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.*

La comparació entre obligacions reconegudes a 31 de desembre de cada any i el nombre de qualificacions definitives de l'exercici (Gràfic 4), posa de relleu una evolució d'un coeficient estable entre els anys 2002 i 2012. A partir de l'any 2013, la caiguda de qualificacions definitives és més acusada que la caiguda d'obligacions reconegudes, ja que aquestes es destinen, com s'ha comentat anteriorment, a cobrir el cost de la subsidiació d'interessos de préstecs concedits a l'empara dels anteriors PEV, de manera que els recursos destinats a noves actuacions tenen un impacte marginal. Aquesta és la radiografia del desmembrament de les polítiques d'habitatge des de 2013 fins 2020.

La sobtada aparició de recursos pressupostaris durant els exercicis de 2021 i 2022 provinents dels FNG comença a aparèixer en el nombre de qualificacions provisionals (veure Taula 1). L'any 2023 s'observa un increment en el nombre de qualificacions provisionals de més del doble respecte l'any anterior, assolint les 3.491 qualificacions provisionals d'HPO a Catalunya.

Qualificacions provisionals HPO a Catalunya a collits a *Planes Estatales de Vivienda y Planes autonómicos* (2013-2023)

TAULA 1

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Qualificacions provisionals HPO (N)	663	876	1.013	879	1.013	1.394	1.884	1.903	2.615	1.530	3.491
Var. (%)	-	32%	16%	-13%	15%	38%	35%	1%	37%	-41%	128%

Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades *Número de calificaciones provisionales de VPO. Planes estatales y Planes autonómicos. Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.*

⁹ Font: Ministerio de Transportes y movilidad sostenible (2024). https://www.transportes.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/agenda_urbana_y_vivienda/programa-de-ayuda-la-construccion-de-viviendas-en-alquiler-social-en-edificios-energeticamente-eficientes

¹⁰ Font: Departament d'Economia i Finances. <https://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/seguiment-control-finances/execucio-pressupostaria/index.html>

¹¹ Les dades d'execució pressupostària que inclouen l'execució per programes (que és l'objecte del present treball) no són les del Compte General que il·lustren el pressupost consolidat, sinó el de la institució de la Generalitat de Catalunya. Això significa que les dades que es reproduïen són plenament representatives del programa habitatge, tot i que no inclouen el pressupost del Consorci per a la reforma de la Granvia a l'Hospitalet de Llobregat, el Consorci Urbanístic Centre Direccional Cerdanyola del Vallès i el Consorci urbanístic desenvolupament àrees residencials a Badalona.

¹² Assenyalar que la web del Departament d'Economia i Finances té penjada l'execució pressupostària dels exercicis del període 2007 a 2023, que són les anualitats que s'analitzen a continuació.

Així doncs, a data d'avui 2024, el problema de l'habitatge no és un fet conjuntural sinó que portem acumulats 10 anys, exceptuant l'arribada puntual de recursos FNG dels darrers dos anys, sense destinar recursos de l'Estat a la promoció de nous HPO. En relació als FNG cal tenir present que la partida d'ampliació del parc és de 1.000 M€ a tot l'Estat, dels que 160 M€ es destinen a Catalunya⁹.

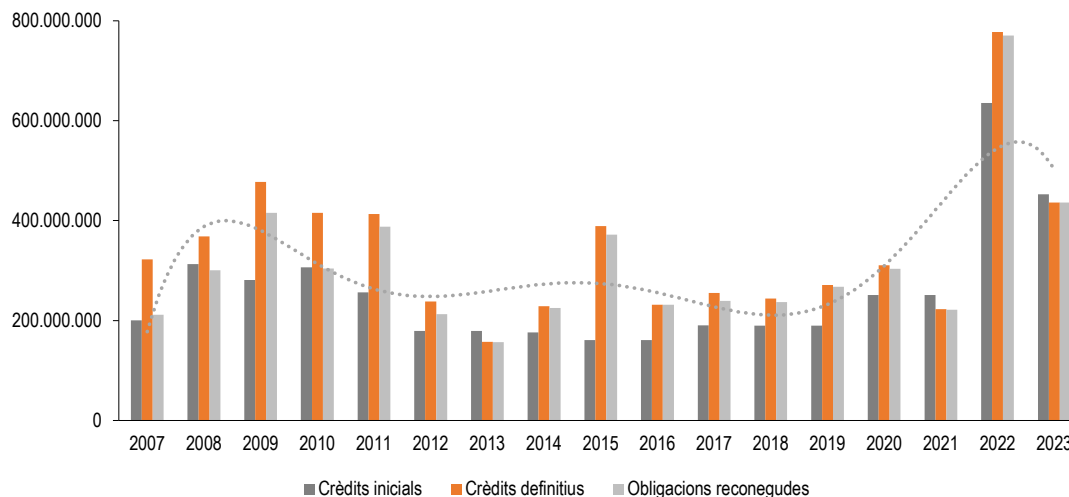
2.3. L'ESFORÇ PRESSUPOSTARI DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN MATÈRIA D'HABITATGE

Per a il·lustrar l'esforç pressupostari de la Generalitat de Catalunya en matèria d'habitatge, seguim la mateixa metodologia aplicada a l'Estat, de manera que es prenen en consideració els pressupostos de despesa executada, disponibles a la web del Departament d'Economia i Finances¹⁰. Les dades d'execució pressupostària s'ofereixen, entre d'altres, per àrees i programes¹¹. En concret, l'habitatge està compost pels programes 431 (Habitatge) i 432 (Barris i nuclis antics)¹².

Les obligacions reconegudes en matèria d'habitatge per part de la Generalitat de Catalunya mantenen una evolució ascendent fins l'any 2009, per després seguir un cicle descendent

Despesa pressupostària de la Generalitat de Catalunya en matèria d'habitatge (2007-2023)

GRÀFIC 5



Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades de la liquidació pressupostos no consolidats Generalitat de Catalunya.

fins 2013, any en el que el Gobierno aprova *Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*, que comporta la fi de la subsidiació dels préstecs destinats a l'habitatge de lloguer i a l'habitatge de compravenda, amb el que s'acaba la política d'ajuts de l'Estat al finançament de l'habitatge protegit que ha havia estat la columna vertebral de les polítiques d'habitatge dels anteriors 30 anys.

A partir de l'any 2013, les obligacions reconegudes de la Generalitat de Catalunya en matèria d'habitatge mantindran una lleugera tendència a l'alça, des d'un mínim de 156,5 milions d'euros l'any 2013 fins a un màxim de 371,6 milions d'euros l'any 2015, xifres que mai podran compensar la caiguda dels recursos de l'Estat al finançament de les diferents línies d'actuació dels successius PEV. Si qui recapta el gruix dels impostos és l'Estat i aquest desatén els reptes pressupostaris en matèria d'habitatge, les CCAA mai podran compensar el buit que deixa l'Estat.

Des d'un punt de vista d'esforç pressupostari, les obligacions reconegudes en matèria d'habitatge representen l'any 2007 el 0,8% del total de la Generalitat (comptes no consolidats), passant al 1,2% l'any 2009, per caure al 0,4% l'any 2013 i remuntar posteriorment al 2,2% l'any 2022 (xifra resultant de l'arribada conjuntural dels FNG). En el període comprès entre l'any 2013 i 2021, en el que finalitza la subsidiació d'interessos de préstecs a l'empara dels PEV i arriben dels FNG, les obligacions destinades reconegudes en matèria d'habitatge representen el 0,7% del total de les obligacions.

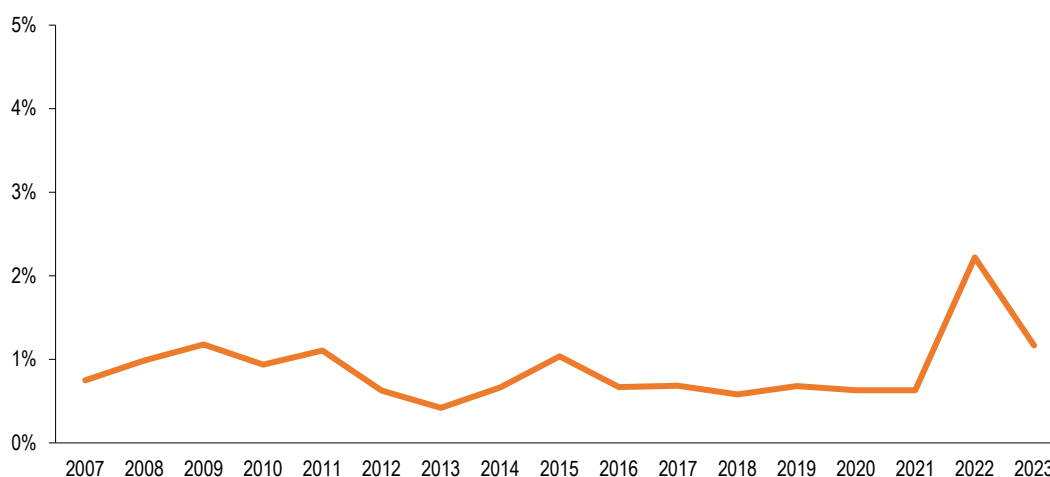
Dels 17 anys que disposem d'informació d'execució pressupostària, en 14 anualitats l'import dels crèdits definitius supera l'import dels crèdits inicials incrementant l'import en un 45% de mitjana en aquests anys, però, al mateix temps, en 5 anys les obligacions reconegudes són lleugerament inferiors als crèdits inicials representant de mitjana el 93% de l'import del crèdit inicial¹³.

Per últim, l'esforç pressupostari que tant l'Estat com la Generalitat de Catalunya destinen a polítiques d'habitatge ha representat, de mitjana, el 0,29% del total d'obligacions reconegu-

¹³ L'esforç pressupostari que tant l'Estat com la Generalitat de Catalunya destinen a polítiques d'habitatge representa al voltant del 1% del total d'obligacions reconegudes d'ambdues institucions forma agregada. Aquest percentatge contrasta respecte el pes relatiu del total d'obligacions reconegudes referents a Sanitat i Educació. Ambdós pilars de l'Estat del Benestar representen, al llarg de la sèrie 2007 - 2022 el 4% i el 3% del total d'obligacions reconegudes, respectivament.

Pes de les obligacions reconegudes en matèria d'habitatge respecte el total d'obligacions de la Generalitat de Catalunya (2007-2023, %)

GRÀFIC 6



Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades de la liquidació dels pressupostos no consolidats Generalitat de Catalunya.

des d'ambdues institucions de forma agregada. Aquest percentatge contrasta respecte el pes relatiu del total d'obligacions reconegudes referents a Sanitat i Educació que representen, al llarg del període 2013 – 2021 el 3,33% i el 2,36% del total d'obligacions reconegudes, respectivament. És a dir, el tractament pressupostari de l'habitatge evidencia que no estem davant d'un dels serveis bàsics de l'estat del benestar en termes de recursos públics.

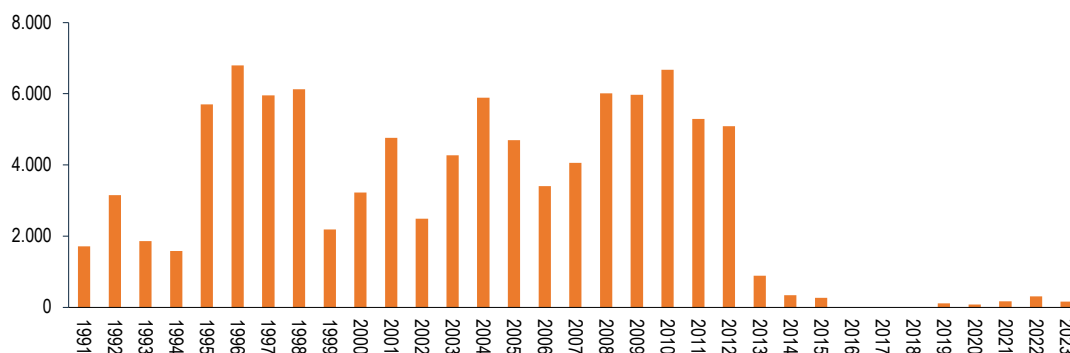
3. LA PRODUCCIÓ A CATALUNYA D'HPO

La producció d'HPO a Catalunya deriva fonamentalment dels successius PEV i, com es pot comprovar en el Gràfic 7, mostra resultats tangibles fins l'any 2013 però desapareix per complet a partir d'aquell any.

Aquest comportament és l'expressió gràfica de les conseqüències del desmembrament de la política de promoció d'HPO adoptada l'any 2013 amb l'aprovació del *Real Decreto 233/2013*. Des d'aleshores, la producció de nous HPO acol·lits a PEV no passa de ser simbòlica.

Qualificacions definitives d'HPO a Catalunya. *Planes Estatales de Vivienda* (1991–2023)

GRÀFIC 7



Font: Promo Assessors Consultors SA amb dades del Número de calificaciones definitivas de VPO. Planes estatales. Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

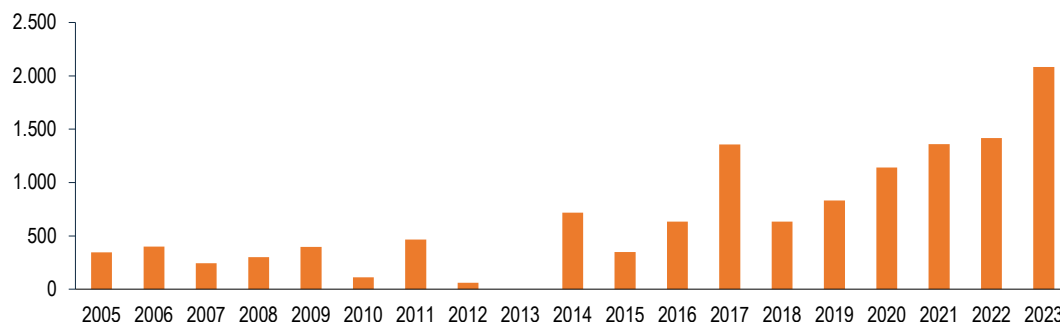
L'esforç pressupostari de la Generalitat en matèria d'habitatge ha tingut impacte en la producció de nous HPO que s'addicionen als acol·lits als PEV (Gràfic 8).

Entre els anys 2005 i 2012, ambdós inclosos, els PEV varen generar a Catalunya un total de 41.191 qualificacions definitives d'HPO (mitjana de 5.149 HPO/any) mentre que les qualificacions definitives acol·lides a plans autonòmics van generar 2.327 unitats (291 HPO/any). Des de 2013 fins 2023, ambdós inclosos, el nombre de qualificacions definitives dels PEV sumen 2.329 unitats (212 HPO/any) mentre que els plans autonòmics n'han generat 10.527 (957 HPO/any).

Les xifres són prou eloqüents: fins l'any 2012 els PEV varen destinar recursos públics a la promoció de nous HPO, amb els que es van generar una mitjana de 5.149 HPO/any, que re-

Qualificacions definitives d'HPO a Catalunya no acollits a *Planes Estatales de Vivienda* (2005 – 2023¹)

GRÀFIC 8



¹El nombre d'HPO generats a partir dels esforços pressupostaris de la Generalitat de Catalunya s'obté com a diferència entre el total de qualificacions dels plans estatals i autonòmics menys les qualificacions dels plans estatals. El càlcul afluïa resultats negatius en set exercicis compresos entre 1991 i 2004. Davant d'aquesta incoherència, es proposa centrar els comentaris dels resultats a partir de l'any 2005.

Font: Promo Assessors Consultors SA amb dades del *Número de calificaciones definitivas de VPO. Planes estatales y autonómicos*. Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

presentaven el 95% de totes les qualificacions definitives d'HPO a Catalunya. Quan l'Estat, des de l'any 2013 abandona el finançament de nous HPO, les qualificacions definitives dels PEV cauen a 212 HPO/any, mentre que els acollits a plans autonòmics augmenten a 957 HPO/any, que queden molt lluny dels 5.149 HPO que havien generat anys enrere els PEV.

La promoció massiva de nous HPO, amb l'esforç pressupostari estatal dels darrers 10 anys, i un cop esgotats els recursos puntuals via FNG, està condemnada al fracàs, tota vegada que amb l'actual esquema de finançament de l'estat de les autonomies, la Generalitat de Catalunya no podrà mai substituir els recursos pressupostaris de la Generalitat de Catalunya.

És interessant analitzar tant el destí de les qualificacions definitives dels HPO, com ho és també el perfil del promotor. Aquesta informació no l'ofereix l'estadística del *Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible*, però sí la Secretaria d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya. En tot cas, aquesta darrera font incorpora també els habitatges acabats del programa de remodelació de barris, els habitatges sense qualificació provisional adquirits per tanteig i retracte, i els habitatges preexistents. Això fa que, mentre les qualificacions definitives 2013 – 2023 del *Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible* sumen un total de 12.856 HPO, segons la Secretaria d'Habitatge sumen 13.320 HPO.

Fet aquest aclariment, la Taula 2 posa de manifest que el 25% dels 13.320 HPO s'han cedit en règim de lloguer o cessió d'us, mentre que el 75% s'ha destinat exclusivament a venda o a venda/lloguer que, en la pràctica, equival a venda.

Per a produir calen operadors que reuneixin la capacitat financera i el coneixement per a ser eficients a l'hora de construir HPO. Durant el període 2013-2023, el 34% dels 13.320 HPO han estat promoguts per l'INCASOL i altres promotors públics, i el 66% restant ha estat promogut per promotors privats amb o sense ànim de lucre¹⁴. Per tant, la principal línia de política d'habitatge que és la producció d'HPO descansa en la col·laboració publico-privada, i qualsevol gran salt que es vulgui fer per augmentar l'oferta haurà de descansar en una participació més i més intensa de la iniciativa privada ateses les majors limitacions que té el sector públic a l'hora de promoure i d'afrontar nous plans d'inversió¹⁵.

¹⁴Preocupa que l'INCASOL, braç executor de la política d'habitatge de la Generalitat, sols hagi promogut 559 HPO en els darrers deu anys, el 4% del total d'HPO entre 2013 i 2023, protagonisme que ha anat perdent pes els darrers cinc anys amb 41 habitatges acabats entre els anys 2019 i 2023, enfront els 2.517 habitatges acabats per altres promotors públics, els 2.334 habitatges acabats per entitats sense ànim de lucre i els 2.795 habitatges acabats per promotors privats.

¹⁵Iniciatives com PLAN VIVE (Comunidad de Madrid) i HABITATGE METROPOLIS BARCELONA (Àrea Metropolitana de Barcelona) són exemples d'iniciatives públiques per a impulsar la col·laboració publico-privada en la promoció d'HPO de lloguer a l'estat. No és objecte del present treball avaluar les bondats i/o els èxits o fracassos d'ambdues iniciatives.

Habitatges acabats d’HPO segons el règim de protecció i tipus de promotor a Catalunya
(2013-2023, N)

TAULA 2

Règim de protecció	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total (N)	Total %
Venda	555	719	192	20	40	-	-	-	-	-	-	1.526	11%
Lloguer / cessió d'ús	437	125	94	0	150	91	251	323	503	523	789	3.286	25%
Venda / Lloguer	-	215	331	614	1168	633	694	884	1.026	1.200	1.454	8.219	62%
Remodelació de barris	0	0	89	116	0	44	-	-	-	-	40	289	2%
Total (N)	992	1059	706	750	1358	768	945	1.207	1.529	1.723	2.283	13.320	100%
Tipus de promotor	Total (N)											Total (N)	%
INCASOL	39	11	187	121	108	52	1	-	-	-	40	559	4%
Altres promotors públics	110	334	214	72	538	143	258	281	552	480	946	3.928	29%
Cooperatives i altres promotors sense ànim lucre	216	253	61	212	30	228	234	262	375	731	732	3.334	25%
Total sense ànim de lucre	365	598	462	405	676	423	493	543	927	1.211	1.718	7.821	59%
Promotors privats	627	461	244	345	682	345	452	664	602	512	565	5.499	41%
Total (N)	992	1059	706	750	1358	768	945	1.207	1.529	1.723	2.283	13.320	100%

Font: Promo Assessors Consultors SA amb dades de construcció d'habitatges de protecció oficial segons el règim de protecció i tipus de promotor. Secretaria d'Habitatge.

4. LES RESERVES DE SÒL PER A HPO A CATALUNYA

Les reserves de sòl per a HPO a Catalunya són resultat d'una cursa normativa permanent. Fins l'any 2013, la producció d'HPO a Catalunya i arreu de l'Estat descansava en un marc normatiu articulat a través de polítiques d'ajut públic, tant a la construcció com al comprador. En el Capítol 2 s'ha fet una aproximació als recursos públics destinats al foment de l'HPO i a la producció d'HPO.

Aquesta estratègia d'ajuts públics adreçada al producte final estava deslligada de la política de sòl i, per tant, de l'urbanisme.

Des de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, que incorpora per primer cop les reserves de sòl per a HPO tant en sòl urbanitzable com en sòl urbà¹⁶, fins a la *Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, s'han inventariat un total de dotze iniciatives legislatives autonòmiques i estatals que han anat ampliant, intensificant i precisant la casuística de les reserves de sòl per a HPO, tant en operacions de planejament urbanístic en sòl urbanitzable com en sòl urbà. Aquesta prolífica producció legislativa expressa una clara i constant voluntat política dels successius governs per a que el país disposi d'un estoc de sòl, és a dir, generi les condicions adequades per a que es pugui donar compliment al mandat constitucional del dret a l'habitatge.

La introducció de les reserves en sòl urbà consolidat es va estrenar a la modificació puntual del PGM per l'obtenció d'habitatge de protecció pública al sòl urbà consolidat de Barcelona. Aquella mesura que va entrar en vigor a desembre de 2018, tenia com a objectiu fer créixer el parc d'habitatge assequible en uns 334 pisos nous cada any a Barcelona. Segons dades del propi Ajuntament de Barcelona, l'efectivitat de la mesura ha estat de 93 HPO entre 2019 i 2024 i, sols 8 HPO executats¹⁷ (altres ajuntaments han emulat la proposta de Barcelona però es desconeix l'avaluació dels resultats obtinguts).

Municipis amb informació disponible de les reserves de sòl per a la construcció d'HPO a Catalunya, (2020, %)

TAULA 3

Municipis amb informació disponible	Total població amb informació disponible	Habitatges de protecció oficial
Més de 10.000 hab. i capitals de comarca	82,4%	12,8%
Menys de 10.000 hab.	14,7%	60,8%
Total	97,2%	73,6%
Municipis sense informació disponible		
Més de 10.000 hab.	0,0%	0,0%
Menys de 10.000 hab.	2,8%	26,4%
Total	2,8%	26,4%
Total Catalunya	100,0%	100,0%

Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades PTSH (Versió 10 de juliol de 2024).

¹⁶ En concret, la Llei 2/2002, de 14 de març preveu que els plans d'ordenació urbanística municipal han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública, amb caràcter general, com a mínim, el sòl corresponent al 20% del sòstre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació, tant en sòl urbà com en sòl urbanitzable. Font: Article 57.3 de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme.

¹⁷ Font: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2024/06/21/barcelona-impulsa-mesures-estructurals-per-fer-front-a-lemergencia-habitacional-i-aumentar-loferta-dhabitatge/>

Per fer una aproximació a la quantificació de les reserves de sòl per a HPO prenem com a referència el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya (en endavant PTSH), avui en tramitació administrativa¹⁸, que és el document receptor d'aquestes reserves de sòl i que ens hauria de permetre quantificar-les amb la seva distribució territorial, l'estat de desenvolupament i gestió urbanística, així com la seva titularitat, amb l'objectiu de mobilitzar aquest sòl i posar-lo en càrrega, i amb l'objectiu últim d'aflorar els habitatges d'HPO.

El PTSH dedica el seu Capítol 5.4.2. a aquesta qüestió¹⁹. En concret, manifesta que el 26,4% dels municipis de Catalunya no disposen d'informació relativa a les reserves de sòl per a HPO, i que la totalitat d'aquests municipis tenen <10.000 habitants. Per tant, es disposa d'informació de tots els municipis > 10.000 habitants i capitals de comarca a on, en conjunt, hi viuen 7,4 milions de persones, és a dir, més del 95% de la població de Catalunya (veure Taula 3).

Les dades, segons territoris, van referides a 2016, 2017 i 2018 i es comptabilitzaven reserves de sòl per a un total de 210.736 HPO, sense incloure les reserves de les Àrees Residencials Estratègiques²⁰. El redactat del PTSH no afirma que els 210.736 HPO corresponguin a reserves ja constituïdes, sinó que suposa que el desenvolupament dels plans d'ordenació urbanística municipal generarà sòl sobre el que es podran construir els 210.736 habitatges²¹.

El PTSH ofereix la desagregació de les reserves per àmbits de la divisió territorial de Catalunya, però sense cap referència a l'estat de desenvolupament i gestió urbanística, i a la seva titularitat. Ens trobem doncs amb un important contingent de sòl però sense informació qualitativa que permeti planificar la gestió de transformació del sòl, ni tampoc una estratègia de promoció i construcció d'aquest volum d'HPO.

En paral·lel a la intensificació de la política de reserves de sòl per a HPO, també s'han produït canvis normatius, d'una banda, a favor d'una major exigència de les administracions actuant (normalment els Ajuntaments) per rebre el sòl amb aprofitament urbanístic de cessió obligatòria en parcel·les destinades a HPO i, de l'altra, d'intensificar l'obligatorietat de les diferents administracions públiques de constituir el Patrimoni Públic de Sòl i Habitatge (en endavant PMSH), com a eina imprescindible per a articular polítiques d'habitatge.

En aquest sentit, el mateix PTSH assenyala que existeix un gran nombre de municipis que no han constituït el seu PMSH, malgrat és molt probable que, d'acord amb la normativa, ho haurien d'haver fet. En aquest sentit, l'article 163 del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (en endavant TRLUC) estableix que *els ajuntaments que tinguin un planejament urbanístic general que delimiti àmbits d'actuació urbanística susceptibles de generar cessions de sòl de titularitat pública amb aprofitament han de constituir llur patrimoni municipal de sòl i d'habitatge*²².

Ens trobem doncs amb un estoc de reserves per a 210.736 HPO²³ sense saber-ne però l'estat de desenvolupament i gestió urbanística, la seva titularitat, i, en el cas de ser de titularitat pública, amb un gran nombre de municipis que no han constituït el PMSH, instrument bàsic per a planificar la política de promoció d'HPO.

D'altra banda, el PTSH manifesta que *la distribució d'aquestes reserves entre els àmbits funcionals, lògicament, manté relació amb el volum de sòl urbà i urbanitzable previst pel planejament per a nous desenvolupaments residencials. L'Àmbit Metropolità, amb un potencial de sòl per 52 mil habitatges amb protecció oficial, és l'àmbit funcional que conté el major nombre de reserves, en concret, un 25% del total. No obstant això, en termes relatius, atès el gran nombre de població resident, aquestes reserves representen només 11 habitatges amb protecció oficial per cada 1.000 habitants, el valor més baix de tota Catalunya*²⁴. Per tant, la norma que regula l'aplicació de reserves de sòl per a HPO cal reformular-la per tal d'adequar la intensitat dels sòls de reserves a les necessitats dels territoris o, alternativament, arbitrar un mecanisme per transferir sostre excedentari a territoris que en son deficitaris.

¹⁸ Aprovat provisionalment el dia 8 de febrer de 2024 però sotmès a nova informació pública el dia 10 de juliol de 2024 <https://habitatge.gencat.cat/ca/ambits/pla-territorial-sectorial-dhabitatge/>.

¹⁹ Capítol 5.4.2. El potencial de les reserves de sòl per a la construcció d'habitatges de protecció oficial. Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya (Versió 10 de juliol de 2024).

²⁰ Els autors del present treball no han pogut tenir accés a dades posteriors a 2018 i, per tant, no podem oferir la dada corresponent a final de 2023.

²¹ En tot cas, els signants del present treball no han pogut tenir accés a cap base de dades amb la que poder contrastar la naturalesa de la dada estimada en el PTSH.

²² Article 163.1 d Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

²³ Estimació de finals de 2018 sense incloure les Àrees Residencials Estratègiques.

²⁴ Capítol 5.4.2. Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge (Versió 10 de juliol de 2024).

Estimació de les reserves de sòl per a la construcció d'HPO per àmbits funcionals a Catalunya, (2020, N)*

TAULA 4

Àmbit funcional	Total població amb informació disponible	Habitatges d'HPO	Habitatges d'HPO prevists per cada 1.000 hab.
Àmbit metropolità	4.870.152	52.626	11
Comarques Gironines	691.447	24.633	36
Camp de Tarragona	505.174	38.019	75
Terres de l'Ebre	166.503	11.199	67
Ponent	333.106	38.851	117
Comarques Centrals	377.252	15.748	42
Alt Pirineu i Aran	66.244	5.824	88
Penedès	448.263	23.837	53
Catalunya	7.458.141	210.736	28

* El PTSH, en el còmput global, no considera les reserves de sòl de les Àrees Residencials Estratègiques.
Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades PTSH (Versió 10 de juliol de 2024).

Si des de la Llei 2/2002 fins a final de 2018 s'han constituït reserves de sòl per a 210.736 HPO i, durant aquest mateix període, s'han atorgat 73.580 qualificacions provisionals, es podria concloure que tant sols s'han iniciat el 35% del potencial d'HPO que ha generat el planejament, percentatge en realitat sobrevalorat tota vegada que en el còmput de reserves de sòl per HPO no s'han tingut en compte les Àrees Residencials Estratègiques. Com s'ha dit anteriorment, es desconeix el grau d'execució urbanística dels instruments de planejament derivat que han generat les reserves i, per tant, poden incidir diversitat de factors en aquest percentatge insuficient d'execució de les reserves.

Constituir reserves de sòl per a HPO ha exigut un esforç de buidar de cost de transformació de sòl part del sostre residencial de qualsevol planejament urbanístic residencial. En altres paraules, el cost d'urbanització no repercutit al sostre d'HPO s'ha repercutit als altres usos que hagi previst el planejament (p.e. l'habitatge lliure). Haver fet aquest esforç, i que l'estoc de reserves de sòl d'HPO no s'hagi traduït en nous HPO per a les llars que ho necessiten, és una dinàmica que acumulem des de fa anys que el nostre país no es pot permetre i que cal revertir (veure Capítol 3).

Aquest dèficit d'execució o consolidació del sòl de reserves d'HPO no és sols un repte en termes d'execució urbanística sinó que també incideixen problemes de desajust entre preu màxim de l'HPO i preu de mercat de l'habitatge lliure, grau de compatibilitat entre preu màxim de l'HPO i costos de construcció creixents en els darrers anys, el mateix entre preu màxim i capacitat econòmica de les llars, absència de braç executor de les reserves a mans del sector públic, complexitat burocràtica a l'hora de seleccionar els beneficiaris, manca de finançament ajustat a les diferents modalitats d'HPO (genèric i específic, actualment), etc. Es tracta d'una problemàtica molt complexa que requereix transversalitat, estratègia holística, voluntat política, col·laboració publico-privada i mirada amb llums llargues. Sense aquesta articulació i compromís transversal i a llarg termini, les reserves de sòl per a HPO son una flor que no fa estiu i que, per contra, tensen el desenvolupament urbanístic.

5. L'HABITATGE DE PROTECCIÓ OFICIAL, UN ESTOC EN REGRESSIÓ

D'acord amb l'article 79 de la Llei 18/2007 pel dret a l'habitatge i l'art 47 del Decret 75/2014, modificat pel Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, la durada del termini de vigència de la qualificació dels HPO és indefinit en les promocions desenvolupades sobre sòl de reserva urbanística de destinació HPO o sobre sòls integrats en el PMSH, i en promocions desenvolupades sobre sòls sense reserva urbanística de destinació a HPO i/o no integrats en el PMSH segueix el següent esquema:

- En municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada: termini de vigència de 20 anys amb ajuts directes i de 10 anys sense ajuts directes.
- En municipis no inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada: termini de vigència de 10 anys amb ajuts directes i de 5 anys sense ajuts directes.

Per tant, és a partir de final de 2019 que entra en vigor la vigència indefinida del règim jurídic de protecció quan el planejament urbanístic estableix reserves per a l'ús d'habitatge de protecció, i quan es tracti de sòl integrat en un PMSH. Tenim, doncs, tot un volum de parc d'HPO promogut amb anterioritat a 2020 amb terminis de vigència temporals.

Aquesta regulació dual de la vigència del règim jurídic de protecció permet que una part de l'estoc edificat i per edificar pugui tenir una vigència temporal del seu règim jurídic mentre que una altra part la manté amb caràcter indefinit.

L'impacte d'aquesta regulació sobre les disponibilitats futures d'HPO han estat avaluades pel PTSH i també pel Pla Director Urbanístic Metropolità, aprovat inicialment el dia 21 de març de 2023 pel Consell Metropolità de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (en endavant PDU Metropolità).

El PTSH estima que, en el conjunt dels 163 municipis de demanda forta i acreditada a data febrer 2024 i que acullen el 83% de la població de Catalunya, hi havia registrats un total de 114.191 HPO l'any 2019.

Aquest estoc d'HPO s'ha acumulat a redós dels diferents règims legals que preveïen una vigència temporal de la qualificació que fa preveure, en el curt i mig termini, la pèrdua d'una part important d'aquest estoc d'HPO mitjançant el pas d'HPO a habitatge lliure.

Naturalment, si el gruix de l'estoc d'HPO és anterior al DL 17/2019, el transvasament té un impacte molt notable²⁵.

Pel que fa al PDU Metropolità, aquest estima que, dels 94.000 habitatges assequibles existents²⁶, 40.804 unitats corresponen a HPO amb qualificació vigent, dels que 25.746 s'han implantat en sòl amb clau urbanística d'HPO²⁷. Per tant, el 37% de l'estoc de 2019 d'HPO a l'AMB, ±15.000 habitatges, s'anirà transvasant al mercat lliure al llarg dels propers anys.

En tot cas, el PTSH quantifica el repte de promoure HPO d'obra nova a Catalunya durant els primers 15 anys de vigència del pla en 220.000 HPO, dels que 175.665 unitats es corresponen a HPO de lloguer de promoció pública, i els 44.335 restants a HPO de compravenda, tinences intermèdies o lloguer social²⁸.

²⁵ Malgrat la transcendència d'aquesta progressiva reducció de l'estoc d'HPO produït fins l'any 2019, el PTSH no explicita l'impacte, tot i que cal suposar que l'haurà incorporat a l'hora de quantificar les necessitats futures de parc d'habitatge per fer front a les necessitats socials.

²⁶ Capítol 12.3.2 de la Memòria PDU Metropolità.

²⁷ Memòria social del PDU Metropolità.

²⁸ Capítol 6.2.1. Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya (Versió 10 de juliol de 2024).

6. EL DESAJUST QUANTITATIU ENTRE NECESSITATS I RITMES DE PRODUCCIÓ D'HABITATGE A CATALUNYA

Les necessitats quantitatives de nous habitatges en un àmbit territorial determinat depenen de l'evolució del ritme de formació de noves llars i del ritme de desaparició de llars existents, entenent per llar aquell conjunt de persones que comparteixen un mateix sostre o habitatge.

El PTSH incorpora l'estimació de l'evolució del nombre de llars a Catalunya per als propers 15 anys per quinquennis. Als efectes del present treball es pren com a referència l'Escenari Central previst al PTSH²⁹ (veure Taula 5).

Evolució del nombre de llars a Catalunya per quinquennis (Escenari central PTSH, 2023 – 2037)

TAULA 5

	1r quinquenni (mitjana anual)	2n quinquenni (mitjana anual)	3r quinquenni (mitjana anual)	Total
Noves llars	57,9 mil	60,3 mil	62,0 mil	901,3 mil
Llars que desapareixen	-32,9 mil	-34,8 mil	-37,4 mil	-525,6 mil
Saldo	25,0 mil	25,5 mil	24,6 mil	375,7 mil

Font: PTSH a partir de les dades facilitades pel Centre d'Estudis Demogràfics

Per a situar i parametritzar aquest repte resulta indispensable contrastar-ho amb el nombre d'habitatges iniciats i acabats a Catalunya durant els deu darrers anys (veure Taula 6).

Nombre d'habitatges iniciats i acabats a Catalunya (2014-2023)

TAULA 6

	Habitatges lliures	HPO	Total
Habitatges iniciats (N)	98.870	16.598	115.468
Habitatges acabats (N)	78.373	11.964	90.337

Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades *Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible*

²⁹ El PTSH determina un total de 3 escenaris per a l'estimació de l'evolució de les llars a partir de la combinació de les hipòtesis territorials d'evolució de les taxes de principalitat, o creixement del nombre de llars, i l'evolució de la població (Escenari Baix, Escenari Central o Tendencial, i Escenari Alt). Als efectes del present treball es pren com a referència l'escenari central o tendencial, que combina la hipòtesi mitjana de població i central de llars.

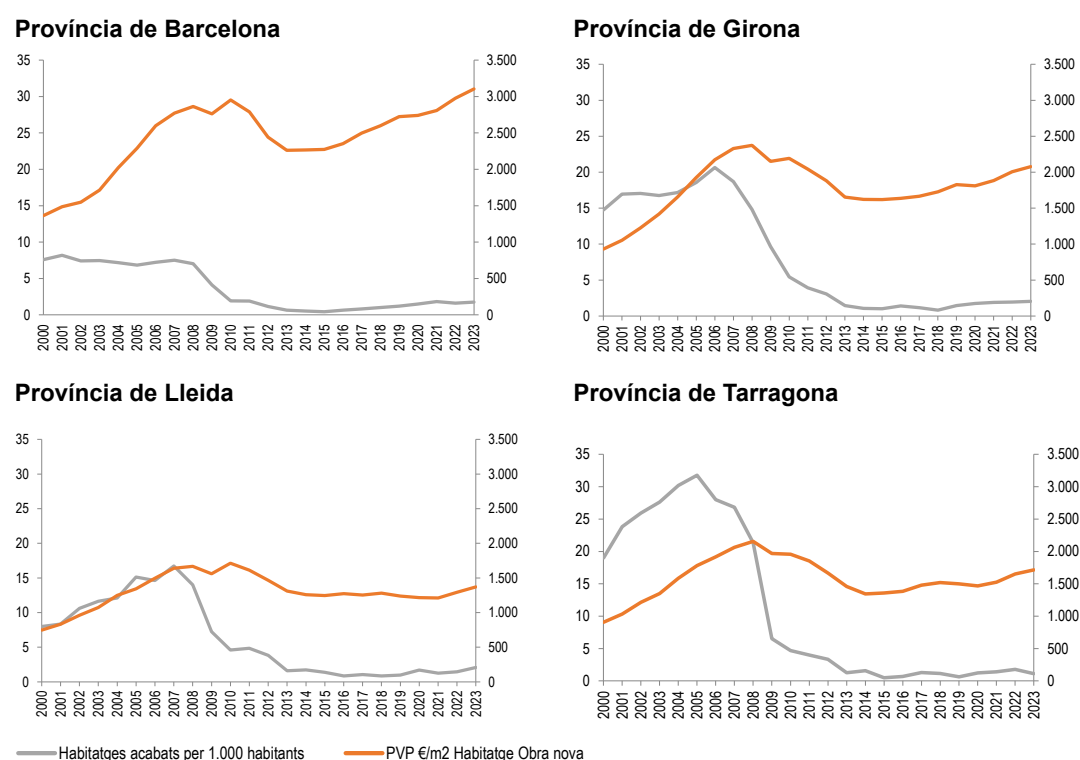
Com es pot deduir, el repte actual de necessitats de 25.000 nous habitatges/any està lluny dels ± 11.500 habitatges iniciats anualment o dels ± 9.000 habitatges acabats anualment. Avui, a Catalunya caldria estar produint 2,77 vegades més habitatges dels que s'estan acabant. Aquest gap entre necessitats i producció hauria de prioritzar l'atenció de la política d'habitatge. Malgrat aquesta realitat, no es palpen iniciatives a l'alçada del repte que acabem d'apuntar (veure Capítol 2 i Capítol 3). Diem això reconeixent el gran impacte pressupostari dels FNG però, alhora, sense oblidar que son uns fons puntuals que a partir de 2025 ja hauran arribat a la seva fi.

Es podria objectar que, en un mercat amb un excés d'oferta o amb un estoc d'habitatge desocupat, no cal posar l'atenció en l'obra nova sinó en la utilització del parc edificat. Certament, durant la dècada del 2000 i en plena eferescència de la bombolla immobiliària, es va registrar una sobreproducció d'habitatges que, a partir de l'esclat de la bombolla immobiliària l'estiu de l'any 2007, va fer aflorar un important parc d'habitatge desocupat. Ara bé, cal recordar que la sobreproducció es va concentrar en la franja costanera i les zones turístiques d'interior mentre que, per exemple, a l'àmbit metropolità de Barcelona la bombolla va esclatar en preus però molt menys en quantitats, pel sol fet que ja era un territori en gran part colmatat i admetia poc creixement addicional.

Aquest comportament queda reflectit en el Gràfic 9 on, entre els anys 2000 i 2007 les províncies de Tarragona i Girona manifesten un creixement dels habitatges acabats per cada 1.000 habitants fins arribar a un màxim de 32 i 21 habitatges respectivament i, per contra, la província de Barcelona es va mantenir entre els 7 i el 8 habitatges acabats per cada 1.000 habitants.

Evolució Habitatges acabats / 1000 habitants i PVP Habitatges obra nova (2000 – 2023)

GRÀFIC 9



Font: Elaboració pròpia PROMO Assessors Consultors a partir dades *Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible* i Gencat

Alguns dels estocs en mercats de segona residència no s'han arribat a ocupar avui, ni tampoc previsiblement en el futur, simplement per manca de demanda, mentre que molts dels creixements en extensió de les ciutats mitjanes durant la bombolla s'han anat absorbint lentament al llarg de la dècada de 2010. Això configura avui un parc intensament ocupat, i així s'ha posat de manifest en estudis com el *Cens d'habitatges buits de Barcelona. Informe dels resultats totals a la ciutat del projecte impulsat per l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona (IMHAB), Març del 2019* o a la Memòria Social del PDU Metropolità a on s'afirma que *molts municipis han aprofundit en la qüestió amb estudis per identificar els habitatges buits a partir de diferents fonts com son el padró, els habitatges amb consums baixos d'aigua o electricitat, o bé a través del treball de camp. En general, les xifres d'habitatges amb indicis de desocupació que resulten d'aquests estudis han estat molt més baixes que les mostrades pel Cens 2011.*

El desajust quantitatiu entre les previsions de necessitats quantitatives del PTSH i els ritmes de producció d'habitatge a Catalunya planteja uns reptes que tenen un abast molt diferenciat segons àmbits territorials (veure Taula 7).

Projecció variació nombre de llars a Catalunya (Escenari central per àmbits funcionals PTSH, 2023-2042)

TAULA 7

	1r quinquenni (mitjana anual)	2n quinquenni (mitjana anual)	3r quinquenni (mitjana anual)	4r quinquenni (mitjana anual)	Total 2023-2042 (mitjana anual)
Àmbit metropolità	15.929	16.158	15.653	14.226	15.492
Comarques Gironines	2.546	2.597	2.440	2.127	2.428
Camp de Tarragona	2.070	2.029	1.857	1.565	1.880
Terres de l'Ebre	227	314	322	297	290
Ponent	760	920	918	830	857
Comarques Centrals	1.261	1.400	1.383	1.271	1.329
Alt Pirineu i Aran	152	190	187	165	174
Penedès	2.067	2.016	1.849	1.592	1.881
Catalunya	25.012	25.624	24.608	22.072	24.329

Font: Elaboració pròpia PROMO Assessors Consultors a partir de dades PTSH (Versió 10 de juliol de 2024).

Com es pot observar a la Taula 7, el 64% de les necessitats netes de nou habitatge (± 16.000 habitatges/any) es concentren a l'Àmbit metropolità, quan la mitjana anual d'habitatges iniciats/acabats en aquest mateix territori entre 2014 i 2023 és de 7.063 habitatges iniciats/any i 5.589 habitatges acabats/any (veure Taula 8).

Pel que fa al grau d'equilibri anual entre producció d'habitatges (iniciats o acabats) i necessitats detectades pel PTSH, les xifres dels anteriors quadres afloren un dèficit en tots els àmbits funcionals excepte a l'Alt Pirineu i Aran, que mostra un superàvit del 35% d'habitatges acabats respecte mitjana necessitats anuals. Per contra, tota la resta d'àmbits funcionals mostren un dèficit d'habitatges acabats respecte necessitats anuals. En concret, l'Àmbit Metropolità només produeix un 36% de les necessitats quantificades al PTSH, les Comarques Gironines només produeixen el 43%, el Camp de Tarragona el 34%, les Terres de l'Ebre el 53%, Ponent el 45%, les Comarques Centrals el 25% i el Penedès el 34%.

Nombre d'habitatges iniciats i acabats anualment a Catalunya (àmbits funcionals PTSH, 2014-2023)

TAULA 8

	Mitjana anual habitatges iniciats (N)	Mitjana anual habitatges acabats (N)
Àmbit metropolità	7.063	5.589
Comarques Gironines	1.159	1.055
Camp de Tarragona	487	635
Terres de l'Ebre	102	153
Ponent	348	387
Comarques Centrals	382	326
Alt Pirineu i Aran	168	235
Penedès	833	643
Catalunya	11.598	9.022

Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades Generalitat de Catalunya.

Aquesta enorme distància entre la producció d'habitatges i les necessitats d'habitatges aconsella dissenyar la planificació territorial i urbanística d'acord amb els reptes prioritaris i gestionar de manera proactiva les transformacions urbanístiques allà a on es produeixen desajustos entre oferta i necessitats.

Aquesta no és una conclusió de segon nivell sinó que ens atreviríem a apuntar que, o bé tendim a equilibrar de manera urgent l'actual gap entre necessitats quantitatives i producció d'habitatges, o els reptes que recauen en l'aportació de recursos públics en matèria d'habitatge esdevindrà inassumible pel sector públic. Per tant, avui, un PTSH hauria d'abordar una estratègia territorial urgent per a generar oferta de nou habitatge i hauria d'anar acompanyat d'un programa de finançament a l'alçada del repte.

7. EL DÈFICIT D'HPO A CATALUNYA

En el Capítol anterior s'ha fet una primera aproximació quantitativa a les necessitats netes de nous habitatges, i a l'enorme distància que separa la producció actual d'habitatge respecte de les necessitats del moment present a Catalunya i, de manera més urgent, a l'àmbit metropolità. Sense una oferta suficient, les tensions de preus són i seran imparables, i el contingent de població amb risc d'exclusió residencial a condicions de mercat no deixarà d'augmentar. L'atenció que posem en la relació entre quantitats i preus no amaga que el territori és un mosaic de mercats en els que determinats components de demanda i oferta com, per exemple, els que tensen Barcelona amb demanda turística i esgotament del territori, tenen una incidència molt important. Però el present document no té per objecte analitzar el mosaic de realitats territorials i el mosaic de polítiques públiques de cada territori.

Ara correspon fer una aproximació a les necessitats qualitatives per tal de generar les condicions adequades per a que els diferents segments de demanda d'habitatge puguin trobar producte adequat i unes condicions d'accessibilitat que permetin fer realitat el dret constitucional a un habitatge digne.

El PTSH estima que el 39,2% de les noves llars hauran de destinar més del 30% dels ingressos nets anuals de la llar a l'hora de plantejar-se accedir a un habitatge³⁰. El PTSH sols estima les llars futures excloses a condicions de mercat, ja que considera que els dèficits acumulats fins avui (veure Capítol 6 del present treball) s'han de resoldre amb els actuals instruments de política d'habitatge. Evidentment és una hipòtesi que aprima substancialment els reptes del PTSH, però la realitat és tossuda i més d'hora que tard acaba aflorant el problema.

Sota aquestes premisses, el PTSH estima que, entre 2023 i 2037, unes 355.000 noves llars quedaran excloses de l'accés a l'habitatge a condicions de mercat. També, alhora, considera que el règim de lloguer és el més adient per a les persones més joves i per a les llars amb menors ingressos. Com hem avançat, aquestes necessitats futures no incorporen els dèficits acumulats.

A modus d'indicador, a Catalunya hi ha vigent el Registre de Sol·licitants d'HPO. Aquest Registre tenia a 31 de desembre de 2023 un total de 92.775 sol·licituds donades d'alta i validades a tots els Registres municipals de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial existents a Catalunya (veure Taula 9). Prenent aquesta dada com una possible referència del dèficit acumulat de llars excloses a finals de 2023, suposaria que equivaldria a prop d'una quarta part del dèficit previst pels propers 15 anys.

El PTSH fixa que l'HPO d'obra nova ha de cobrir, en els propers 15 anys, 220.000 llars de les 355.000 excloses a condicions de mercat³¹. Naturalment, a les necessitats futures cal sumar-hi el dèficit acumulat fins a final de 2023, que suma 93.000 HPO addicionals. En total, 313.000 HPO en els propers 15 anys, que equivalen a una mitjana anual de 20.866 HPO.

Tal com ja hem manifestat en el capítol anterior, quan un Pla Territorial Sectorial formula reptes d'aquest abast, entenem que aquest no pot quedar-se en l'esfera de la diagnosi i dels objectius, sinó que aquest ha d'anar acompanyat d'una llei financera i d'un pla d'execució a l'alçada del repte definit³².

El fet de que a Catalunya portem 11 anys amb ritmes anuals de 1.169 qualificacions definitives d'HPO (212 acollides als PEV i 957 acollides als plans autonòmics) i que el repte pels

³⁰ Capítol 5.5.2. Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya (Versió 10 de juliol de 2024).

³¹ Capítol 6.2. Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya (Versió 10 de juliol de 2024).

³² No és objecte d'aquest document analitzar el PTSH. L'objecte és abordar els reptes de l'HPO des de l'òptica de la col·laboració públic-privada. El PTSH conté l'única avaluació disponible dels reptes del Govern de Catalunya en matèria d'HPO i, per aquesta raó, es prenen com a punt de partida.

Persones inscrites en el Registre de Sol·licitants d'habitatge HPO (àmbits funcionals Catalunya, 2023)

TAULA 9

	Persones inscrites (N)
Àmbit metropolità	73.772
Comarques Gironines	4.802
Camp de Tarragona	3.126
Terres de l'Ebre	414
Ponent	1.843
Comarques Centrals	2.456
Alt Pirineu i Aran	324
Penedès	6.038
Catalunya	92.775

Font: Promo Assessors Consultors SA amb dades de la Generalitat de Catalunya

propers 15 anys sigui de 20.866 HPO/any (± 20 vegades més), suposa un canvi de paradigma que requereix replantejar-se de cap a peus totes les polítiques d'habitatge que s'han executat en el darrer decenni.

Si fa 22 anys que a Catalunya s'acumulen reserves de sòl per a HPO, i els HPO es materialitzen en comptagotes, seria hora de planificar acompanyat sempre de lleis i programes financers que facin possible assolir els reptes proposats.

Tal com s'ha abordat en el Capítol 4, l'actual política urbanística de reserves de sòl ha generat un potencial a l'entorn dels 211.000 HPO. Aquestes reserves afloren allà a on hi ha mercat immobiliari, que no sempre vol dir demanda de primera residència. I també cal no oblidar que els preus de l'habitatge, nou o de segona mà a condicions de mercat, en determinats territoris poden ser inferiors als preus màxims dels mòduls de l'HPO. En definitiva, disposar de reserves no sempre vol dir disposar de demanda. I disposar de demanda no sempre vol dir tenir reserves. En altres paraules, per a poder promoure HPO cal articular polítiques de sòl i habitatge.

La Taula 10 evidencia el desajust territorial entre sol·licitants d'HPO i reserves de sòl d'HPO. L'extrem el trobem a l'àmbit metropolità a on hi ha 73.772 llars inscrites i validades en el Registre de Sol·licitants i reserves de sòl amb un potencial de 52.626 HPO. En altres paraules, el 80% de les llars sol·licitants de Catalunya demanen habitatge en el territori que concentra el 25% del potencial d'HPO. A tota la resta d'àmbits funcionals el volum d'inscrits és inferior al potencial d'HPO en sols de reserva.

Les reserves de sòl per a HPO son resultat del desenvolupament del planejament urbanístic general, que és una competència municipal. L'evolució normativa de l'aprofitament urbanístic de cessió obligatòria i gratuïta a l'administració actuant ha anat acotant i limitant la possibilitat de materialitzar aquesta cessió en qualsevol de les claus urbanístiques de les parcel·les resultants d'un sector o polígon, i ha prioritzat i obligat a materialitzar-la en sols de reserva per a HPO.

Per tant, atès que els ajuntaments són, amb caràcter general, l'administració actuant en tots els desenvolupaments urbanístics, cal suposar que el gruix de les reserves de sòl per

Persones inscrites en el Registre de Sol·licitants d'habitatge HPO i estimació de les reserves de sòl per a la construcció d'HPO per àmbits funcionals a Catalunya, (2023 i 2020, N)

TAULA 10

	Persones inscrites (N)	Habitatges d'HPO
Àmbit metropolità	73.772	52.626
Comarques Gironines	4.802	24.633
Camp de Tarragona	3.126	38.019
Terres de l'Ebre	414	11.199
Ponent	1.843	38.851
Comarques Centrals	2.456	15.748
Alt Pirineu i Aran	324	5.824
Penedès	6.038	23.837
Catalunya	92.775	210.736

Font: Elaboració pròpia Promo Assessors Consultors SA a partir de dades PTSH (Versió 10 de juliol de 2024) i Generalitat de Catalunya.

a HPO està en mans dels ajuntaments i, marginalment, en mans de la Generalitat de Catalunya i d'altres ens públics que hagin ostentat la condició d'administració actuant (alguns consorcis, entre altres).

D'altra banda, l'evolució normativa reguladora del PMSH estableix l'obligatorietat de la seva constitució a tots els ajuntaments que tinguin un planejament urbanístic general que delimiti àmbits d'actuació susceptibles de generar cessions de sol de titularitat pública amb aprofitament urbanístic. Per tant, en principi, totes les cessions gratuïtes de sols de reserva per a HPO han d'estar incorporades al PMSH, que és d'obligada constitució per part de tots els ajuntaments que han rebut les cessions gratuïtes de sols amb aprofitament.

La xifra dels 210.736 HPO que el PTSH estima com a reserves de sòl per a HPO parteix d'informacions d'alguns ajuntaments, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, no inclou les Àrees Residencials Estratègiques i es completa amb l'estimació en funció del potencial del planejament urbanístic vigent (veure Capítol 4). És doncs una aproximació i no un inventari públic i tampoc amb el detall que estableix el TRLUC vigent.

És obvi que si avui no es disposa d'un inventari públic de sòl de reserves per a HPO amb detall de la identificació precisa, el títol i el preu d'adquisició, la situació jurídica i urbanística, l'ús a que es dedica efectivament, i altres detalls, no s'està donant compliment al marc legal i, probablement, tampoc a la gestió de sòl imprescindible per poder construir HPO.

Tal com s'apunta al llarg del present treball, l'escala dels problemes de sòl i habitatge és d'escala territorial i de país. Per tant, la política de les reserves de sòl no pot ser la resultant de 123 polítiques municipals (municipis de >10.000 habitants) sinó d'una autoritat amb competències i recursos a l'escala de la magnitud descomunal del repte que tenim en matèria d'habitatge a casa nostra.

El terme municipal no es correspon amb l'àmbit del mercat d'habitatge. El mercat més important de Catalunya és Barcelona, municipi que va apostar per constituir un operador

públic-privat que pogués operar a escala metropolitana. Dificilment municipis més petits tindran una dimensió de mercat que justifiqui a mig i llarg termini el manteniment d'una estructura promotora limitada al terme municipal.

Promoure HPO i una part substancial destinar-lo a lloguer requereix una gran capacitat de finançament ja que el retorn s'obté a llarg termini. La capacitat financera de les hisendes municipals no és l'entorn adequat per a la promoció d'HPO de lloguer.

El mercat residencial té un comportament cíclic que tot operador amb vocació de futur ha d'internalitzar en termes de línies de producte, diversitat de mercats i estructura de passiu. Aquests flotadors sense els quals un operador té moltes probabilitats de desaparèixer del mercat a mig i llarg termini, tampoc acostumen a encaixar amb el terme municipal, tampoc amb la hisenda municipal, i tampoc amb la promoció d'HPO com a única línia d'activitat empresarial.

En capítols anteriors hem fet esment a que el 51% dels 13.320 HPO acabats entre 2013 i 2023 a Catalunya han estat promoguts per promotors públics i privats sense finalitat de lucre, i el 49% restant ha estat promogut per promotors privats. Aquest ritme anual de 1.211 HPO és fidel reflex de l'abandó del finançament de l'HPO des de 2013. El repte de futur s'ha estimat per part del Govern de Catalunya en 14.666 HPO d'obra nova/any durant els propers 15 anys, als que el present treball afegeix les 93.000 llars inscrites en el Registre de sol·licitants d'HPO que representen el dèficit acumulat a finals de 2023. En resum, el repte pels propers 15 anys és construir anualment 20.866 HPO.

Si amb volums de construcció com els dels 11 darrers anys la promoció privada ja va aportar el 49% dels HPO acabats a Catalunya, el salt per produir 17 cops més d'HPO/any no és que hagi de dependre en un 49% de promotors privats sinó que aquest país solament podrà assolir creixements significatius si es formula un pla sota un paraigües de col·laboració pública-privada que permeti fer una salt estructural equivalent a l'escala del repte.

Per últim, l'encertada aposta del PTSH per l'oferta de lloguer com a règim de tinença que pot encaixar millor amb els joves i les llars amb menys recursos econòmics resulta però contradictòria amb l'impacte negatiu que està tenint la política de traslladar el cost del control de lloguers i del lloguer social a la propietat, fet que ha generat i està generant l'abandó del mercat per part de l'oferta³³.

Aquest impacte negatiu ja el preveu el propi Govern de la Generalitat en l'exposició de motius del Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic. En concret el Decret Llei 3/2023 esmenta que *es preveu que la contenció d'aquests preus pot abocar a un èxode dels habitatges que en principi estaven oferts dins del mercat del lloguer d'habitatge habitual cap a d'altres modalitats de tinença, com la propietat, el lloguer turístic o el lloguer de temporada*³⁴.

Aquest enunciat ja es comença a percebre en el nombre de nous contractes de lloguer de l'any 2023 comparat amb els de l'any 2019, just abans de l'esclat de la COVID. En concret, el nombre de nous contractes de lloguer mostra una caiguda del -15,21% a nivell de Catalunya, que és resultat de caigudes del -17,47% a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, del -16,56% a la Regió Metropolitana de Barcelona i del -14,27% a la resta de Catalunya (sense incloure Barcelona, que va caure un -24,59%)³⁵. Amb una caiguda de l'oferta sense precedents i unes necessitats creixents, òbviament els preus del lloguer no han parat d'augmentar també amb una intensitat sense precedents.

O les polítiques d'habitatge van alineades buscant objectius prioritaris, o la digestió del problema de l'habitatge esdevé cada cop més difícil.

³³ Existeixen multitud d'articles científics que avaluen els efectes negatius del control de preus del lloguers. Malgrat no ser l'objecte del present treball citem els següents tres articles de referència Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019), Dolls, M., Fuest, C., Neumeier, F., & Stöhlker, D. (2021), i Hahn, A. M., Kholodilin, K. A., & Walzl, S. R. (2021).

³⁴ Exposició de motius Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic.

³⁵ Generalitat de Catalunya (2024). Mercat de Lloguer. Secretaria d'habitatge. Departament de Territori.

CONCLUSIONS

La promoció d'habitatge assequible ha estat històricament el principal pilar de les successives polítiques d'habitatge implantades des de principis del segle XX fins a l'actualitat. En el que portem de segle XXI, la producció d'habitatge nou assequible deriva de la legislació estatal de l'any 1978 sobre HPO. I per a impulsar la promoció de nous habitatges, el protagonisme de la iniciativa privada ha estat clau.

Des de l'any 2013 la producció d'HPO ha caigut a mínims. I això ha succeït, malgrat s'han anat ampliant els requeriments per a reserves de sòl per a HPO, i quan les necessitats de les llars amb risc d'exclusió residencial van a l'alça. Per tant, i a banda d'altres línies amb les que fer front a les necessitats de les llars excloses del mercat d'habitatge, l'acumulació de dèficits al llarg de 12 anys planteja un salt estructural sense precedents en termes de producció d'HPO a Catalunya.

La magnitud d'aquest repte requereix consensuar un marc de col·laboració pública i privada que generi les condicions i la confiança per atraure el compromís de tot el ventall d'operadors que han de produir i posar en el mercat un ingent volum d'HPO.

El present treball ha fet una aproximació als antecedents i a la situació actual de producció d'HPO, i ha apuntat els principals desencaixos que s'han de resoldre per a poder abordar la producció a gran escala d'HPO a Catalunya.

La Constitució Espanyola reconeix a l'art. 148 el dret de les CCAA a assumir les competències en matèria d'habitatge, i així ho han exercit i recollit totes les CCAA en els seus respectius estatuts d'autonomia.

No obstant l'anterior, al llarg dels anys, el TC ha dictat diverses sentències que han ampliat les bases competencials de l'Estat en detriment de les CCAA i que donen empara a que l'Estat pugui formular plans d'habitatge, el que vol dir, a grans trets, formulació de les diferents línies d'actuació en matèria de política d'habitatge, assignació de recursos pressupostaris a cada línia, i transferència d'una part d'aquests recursos a les CCAA com a braç executor dels plans estatals.

Des de l'any 2013, any en el que el Gobierno aprova el *Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*, l'Estat posa fi de la subsidiació dels préstecs destinats a l'habitatge de lloguer i a l'habitatge de compravenda, amb el que s'acaba la política d'ajuts de l'Estat al finançament de l'habitatge protegit que havia estat la columna vertebral de les polítiques d'habitatge dels anteriors 30 anys.

La conseqüència directa de l'acabament dels ajuts de l'Estat al finançament de l'HPO ha comportat a Catalunya en els darrers 11 anys un ritme anual de 1.169 qualificacions definitives d'HPO (212 acollides als PEV i 957 acollides als plans de la Generalitat).

Malgrat que des de l'any 2013 els recursos pressupostaris de la Generalitat destinats a l'habitatge no han deixat d'augmentar, mai podran compensar la caiguda dels recursos de l'Estat al finançament de les polítiques d'habitatge. Per tant, malgrat que la Generalitat de Catalunya hagi destinat a habitatge entre 2013 i 2021 el 0,70% de les obligacions reconegudes netes de les liquidacions del seu pressupost, i l'Estat hi hagi destinat el 0,24%, en valors absoluts, el sobreesforç de la Generalitat no pot compensar l'insuficient esforç de l'Estat. Si qui recapta el gruix dels impostos és l'Estat i aquest desatén els reptes pressupostaris en matèria d'habitatge, les CCAA mai podran compensar el buit que deixa l'Estat.

Aquest panorama podria semblar que es pot resoldre amb els FNG, una injecció de 2.970 milions d'euros repartits entre els anys 2021 i 2023 i destinats a la rehabilitació residencial i la construcció d'habitatges de lloguer social. Cal recalcar, però, que els FNG són uns recursos de caràcter puntual i acotats en el temps i que, per tant, tot i generar una certa millora en la producció d'HPO a Catalunya incrementant el nombre de qualificacions provisionals l'any 2023 en un 128%, no solucionen la problemàtica estructural de la manca de recursos que l'Estat destina a la promoció de nous HPO.

L'estratègia dels PEV s'articulava a través d'un ventall d'ajuts públics adreçada al producte final i a l'usuari final però estava deslligada de la política de sòl i, per tant, de l'urbanisme. Aquesta dissociació s'aborda a Catalunya per primer cop amb la *Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme*, que incorpora per primer cop les reserves de sòl per a HPO, a la que seguiran fins a 13 iniciatives legislatives que han anat ampliant, intensificant i precisant la casuística de les reserves de sòl. La darrera, la *Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la Vivienda*.

Per tant, estem vivint uns anys amb uns nivells mínims de producció d'HPO i, ahora, un gran desplegament d'iniciatives legislatives en matèria de reserves de sòl per a HPO que s'està demostrant no generen els resultats desitjats. Les raons semblen prou clares: d'una banda l'abandó des de 2013 dels ajuts públics a la promoció i al beneficiari d'HPO i, de l'altre, unes reserves de sòl per a HPO sense un adequat inventari i sense un braç executor públic capaç de mobilitzar el sòl i generar l'HPO necessari.

La dimensió del repte en matèria d'HPO a Catalunya ens l'ofereix el mateix PTSH, un document validat pel Govern de la Generalitat i actualment en fase de tramitació administrativa.

El PTSH quantifica primer el repte de necessitats d'habitatge assequible per als propers 15 anys, que quantifica en 375.700 llars excloses a condicions de mercat. El PTSH proposa que l'obra nova hauria d'aportar un total de 220.000 HPO i, d'aquests, 175.665 unitats es corresponen a HPO de lloguer de promoció pública, i els 44.335 restants a HPO de compravenda, tinences intermèdies o lloguer social. Aquest és, en síntesi, el repte avaluat en funció de les previsions de creació neta de noves llars i de l'estimació de les llars excloses a condicions de mercat pels propers 15 anys. En tot cas, el PTSH no inclou en el còmput de necessitats futures, el dèficit d'HPO acumulat fins el present.

Si es pren com a estimació del dèficit acumulat fins el present el nombre d'inscrits en el Registre de Sol·licitants d'HPO, a 31 de desembre de 2023 estaven donats d'alta i validats un total de 92.775 sol·licitants. Així doncs, el repte quantitatiu d'HPO a Catalunya és de 313.000 HPO, que equival a una mitjana anual de 20.800 HPO/any durant els propers 15 anys.

Si el ritme de qualificacions definitives dels darrers 11 anys a Catalunya, ha estat de 1.169 HPO/any, el repte formulat pel mateix Govern de la Generalitat suposa multiplicar aquest ritme per 17, un repte immens que no és ni conjuntural ni es pot abordar amb criteris de simple millora de les mesures vigents, sinó que suposa abordar un canvi de paradigma de l'habitatge assequible dins del marc global de l'estat del benestar, i que s'ha de reflectir en els pressupostos que el sector públic ha de destinar a l'habitatge, sense que això vulgui dir que el sector públic hagi d'assumir en exclusiva el cost d'aquest repte.

Entenem que el PTSH no pot fixar ratis de compliment del nombre d'HPO genèric i específic per quinquennis i per municipis si al mateix temps no va acompanyat d'una llei financera i d'un pla d'execució a l'alçada del repte que proposa i que té la voluntat de esdevenir norma. Si fa 22 anys que a Catalunya s'acumulen reserves de sòl per a HPO, i els HPO es materialitzen en comptagotes, seria hora de planificar acompanyat sempre de lleis i programes financers que facin possible assolir els reptes majúsculs proposats.

Preocupa que, mentre la problemàtica de l'habitatge no para d'escalar posicions capdavanteres en les enquestes i baròmetres d'opinió ciutadana, l'esforç conjunt de l'Estat i la Generalitat en matèria d'habitatge al llarg de 2013-2021 representi el 0,29% del total d'obligacions

reconegudes netes de les liquidacions dels pressupostos d'ambdues institucions de forma agregada, mentre la sanitat i l'educació representen el 3,33% i el 2,36%, respectivament. És a dir, el tractament pressupostari de l'habitatge evidencia que no estem davant d'un dels serveis bàsics de l'estat del benestar en termes de recursos públics.

Hem apuntat que el sector públic no està sol a l'hora d'abordar el repte de produir HPO. Durant el període 2013-2023, a Catalunya, el 34% dels 13.320 HPO han estat promoguts per promotors públics i el 66% restant ha estat promogut per promotors privats amb o sense ànim de lucre. En concret, l'INCASOL, braç executor de la política d'habitatge de la Generalitat, ha promogut 559 HPO en els darrers deu anys, el 4% del total d'HPO entre els anys 2013 i 2023, i 41 HPO entre els anys 2019 i 2023, el 1% entre els anys 2019 i 2023. Per tant, la principal línia de política d'habitatge que és la producció d'HPO descansa en la col·laboració pública i privada, i el salt estructural que cal fer per augmentar l'oferta haurà de descansar en una participació més i més intensa de la iniciativa privada, amb o sense ànim de lucre, ateses les majors limitacions que té el sector públic a l'hora d'afrontar nous endeutaments i l'expertesa del sector privat en la promoció d'HPO.

En tot cas, per abordar la producció d'HPO a gran escala, cal disposar del sòl adequat. Això ens retorna a les reserves de sòl, un instrument necessari però que no està donant el resultat esperat. El PTSH estima que les reserves de sòl per a HPO a Catalunya a finals de 2018 tenien un potencial de 210.736 HPO.

El PTSH ofereix la desagregació de les reserves per àmbits de la divisió territorial de Catalunya, però sense cap referència a l'estat de desenvolupament i gestió urbanística, i a la seva titularitat. Ens trobem doncs amb un contingent de sòl estimat, però sense un inventari complert i sense informació qualitativa que permeti planificar la gestió de transformació d'aquest sòl, ni tampoc una estratègia de promoció i construcció del potencial d'HPO que sembla poder generar.

Efectivament, cal posar de relleu que aquestes reserves no estan inventariades i, per tant, es desconeix el seu estat de desenvolupament i gestió urbanística, la seva titularitat, i, en el cas de ser de titularitat pública, amb un gran nombre de municipis que no han constituït el PMSH, instrument bàsic per a planificar la política de promoció d'HPO. En aquest punt i atès l'enorme repte que té el país, posar de manifest la necessitat d'inventariar, també, els sòls d'equipament com a volum de sòl addicional a mobilitzar i que ha d'entrar en l'equació de resposta als reptes quantificats en el present treball.

D'altra banda, ens trobem que els territoris que necessiten més HPO són els que menys reserves d'HPO/habitant tenen, mentre que en altres territoris passa just el contrari. Per tant, sembla necessari modular la intensitat de les reserves i articular mecanismes de transferències de sostre d'HPO excedentari a àmbits deficitaris de sostre d'HPO.

Però més enllà de poder generar reserves de sòl apte en quantitats i condicions adequades allà a on es necessita (política de sòl), cal que la política d'habitatge pugui tractar la incoherència en alguns territoris entre preu màxim de l'HPO i preu de mercat de l'habitatge lliure (nou i usat), grau de compatibilitat entre preu màxim de l'HPO i capacitat econòmica de les llars, preu màxim i costos de construcció creixents en els darrers anys, absència de braç executor de les reserves a mans del sector públic, complexitat burocràtica a l'hora de seleccionar els beneficiaris, manca de finançament ajustat a les diferents modalitats d'HPO (genèric i específic, actualment) amb la involucració de la banca privada més enllà de l'ICO i de l'ICF, marc jurídic estable i robust, etc. Es tracta d'una problemàtica complexa que requereix transversalitat, voluntat política, col·laboració publico-privada i mirada amb llums llargues.

Sense aquesta articulació i compromís transversal i a llarg termini, les reserves de sòl per a HPO són evidentment una necessitat però, alhora, no donen el resultat pel qual s'han implantat.

BIBLIOGRAFIA

Ajuntament de Barcelona (2019). *Cens d'habitatges buits de Barcelona. Informe dels resultats totals a la ciutat del projecte impulsat per l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona (IMHAB)*, Març del 2019. <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/116067>

Ajuntament de Barcelona (2024). *Barcelona impulsa mesures estructurals per fer front a l'emergència habitacional i augmentar l'oferta d'habitatge*. Servei de Premsa. <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2024/06/21/barcelona-impulsa-mesures-estructurals-per-fer-front-a-lemergencia-habitacional-i-augmentar-loferta-dhabitatge/>

Àrea Metropolitana de Barcelona (2023). *Pla Director Urbanístic Metropolità. Aprovació inicial en sessió extraordinària de data 21 de març del 2023*. Àrea de Desenvolupament de Polítiques Urbanístiques. Servei de Redacció del Pla Director. <https://urbanisme.amb.cat/informar-se/document-aprovacio-inicial>

Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge. <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=663379>

Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme. <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=546114>

Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=864986>

Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). *The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco*. American Economic Review, 109(9), 3365-3394. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20181289>

Dolls, M., Fuest, C., Neumeier, F., & Stöhlker, D. (2021). *One Year of the Rent Cap: How Has the Berlin Real Estate Market Developed?*. Ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 03, 26-32 <https://www.ifo.de/en/publikationen/2021/article-journal/ein-jahr-mietendeckel>

Generalitat de Catalunya (2024). *Execució Pressupostària*. Departament d'Economia i Finances. <https://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/seguiment-control-finances/execucio-pressupostaria/index.html>

Generalitat de Catalunya (2024). *Dades de construcció d'habitatges de protecció oficial segons el règim de protecció i tipus de promotor*. Secretaria d'Habitatge. Departament de Territori. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-construccio-dhabitatges-amb-proteccio-oficial/index.html

Generalitat de Catalunya (2024). *Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya. Aprovació provisional el dia 8 de febrer de 2024 i sotmès a nova informació pública el dia 10 de juliol de 2024*. Secretaria d'Habitatge. Departament de Territori. https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/normativa-i-informacio-interes-juridic/normativa/normativa-en-tramit/ter/en-tramit/projecte_decret_pla_territorial_sectorial_habitatge-00001#audiencia-i-informacio-publica--2024

Generalitat de Catalunya (2024). *Demanda d'habitatge protegit (Registre de sol·licitants)*. Secretaria d'habitatge. Departament de Territori. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-/demanda-dhabitatge-protegit/#sollicituds-inscrites

Generalitat de Catalunya (2024). *Mercat de Lloguer*. Secretaria d'habitatge. Departament de Territori. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/indicadors_estadistiques/estadistiques_de_construccio_i_mercat_immobiliari/mercat_de_lloguer/

Gobierno de España (2024). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://planderecuperacion.gob.es/>

Hahn, A. M., Kholodilin, K. A., & Waltl, S. R. (2021). *Forward to the Past: Short-term effects of the rent freeze in Berlin*. DIW Berlin Discussion Paper No. 1928. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4047633

Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=473076>

Ministerio de Hacienda (2024). *Liquidación del presupuesto. Estado*. Intervención General de la Administración del Estado. Vicepresidencia Primera del Gobierno. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/Ejecucion-Presupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx>

Ministerio de Transportes y movilidad sostenible (2024). *Número de calificaciones definitivas de VPO. Planes estatales*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>

Ministerio de Transportes y movilidad sostenible (2024). *Número de calificaciones provisionales de VPO. Planes estatales y Planes autonómicos*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>

Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (2024). *Número de viviendas iniciadas y acabadas en Catalunya (2014-2023)*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=32000000>

Ministerio de Transportes y movilidad sostenible (2024). *Programa de ayudas para la rehabilitación integral de edificios residenciales y viviendas*. <https://www.transportes.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/vivienda-y-agenda-urbana/programa-de-ayudas-para-la-rehabilitacion-integral-de-edificios-residenciales-y-viviendas>

Ministerio de Transportes y movilidad sostenible (2024). *Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes*. https://www.transportes.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/agenda_urbana_y_vivienda/programa-de-ayuda-la-construccion-de-viviendas-en-alquiler-social-en-edificios-energeticamente-eficientes

Vergés, R. (2024). *Series históricas de vivienda por mes, provincia, régimen y tipo de obra. 1960-2006*. <http://www.ricardoverges.com/>



CÀTEDRA APCE - UPF
HABITATGE I FUTUR