



LA PROMOCIÓ D'HABITATGE EN ELS PLANS ESTATALS I ELS FONS NEXT GENERATION. LA INSUFICIÈNCIA D'INSTRUMENTS I PRESSUPOST

José Garcia Montalvo
José M. Raya
Carles Sala Roca

Juliol de 2023



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

ÍNDEX

1. Introducció.....	5
2. La competència per a la promoció d'habitatge assequible.....	7
2.1 El foment a la promoció en la nova Ley por el Derecho a la Vivienda.....	9
3. La promoció d'habitatges amb protecció oficial als Plans Estatals d'Habitatge.....	10
3.1 Els programes de suport a la promoció.....	11
3.1.1 Els préstecs qualificats.....	11
3.1.2 El subsidi dels préstecs qualificats.....	14
3.1.3 Les ajudes directes.....	14
3.2 El final del suport a la promoció.....	15
4. Els resultats dels incentius a la promoció d'habitatge de protecció oficial.....	18
5. Les dificultats en la transició de la compravenda al lloguer.....	21
6. La insuficiència pressupostària.....	22
6.1. L'estalvi de l'Estat en les polítiques fiscals.....	23
6.2. L'exigua despesa en els darrers plans estatals.....	24
7. Els plans d'habitatge a Catalunya.....	25
7.1. Un programa propi de préstecs convinguts i de subsidiació d'interessos.....	25
7.2. Convocatòries amb fons propis a la promoció del lloguer.....	26

8. La necessitat en els propers anys de promoure habitatge assequible a Catalunya.....	27
8.1. La creació de noves llars a Catalunya en els propers 15 anys.....	27
8.2. La necessitat de construir 220.000 habitatges de protecció oficial.....	29
9. El Plan Estatal de Vivienda 2022-2025.....	32
9.1. La limitació a la promoció d'habitatges.....	32
9.2. L'anàlisi per beneficiaris del Plan Estatal de Vivienda 2022-2025.....	33
10. La promoció d'habitatge de lloguer a través dels Fons Next Generation.....	38
Conclusions.....	39
Bibliografia.....	42

1. INTRODUCCIÓ

A Espanya, la voluntat per a proveir d'habitatge a les persones amb dificultat per poder accedir a un habitatge les podem situar en la segona meitat del segle XIX amb diferents iniciatives que no van reeixir¹. No va ser fins a les primeres dècades del segle passat en el que “van construir-se un gran nombre de cases barates en règim de lloguer” i es va fomentar un model cooperatiu “per intentar posar fre a l'escassetat d'habitatge a Espanya per a les classes més desafavorides”. Una etapa d'una història “convulsa i ineficient” (Fernández Lara, F. 2014: 75-76).

Cent anys després d'aquells primers intents es va iniciar de veritat la construcció intensiva d'habitatges per donar resposta essencialment a l'emigració de la població del camp a les ciutats. Aquesta fase de màxima activitat es produeix a Espanya dues dècades després que a d'altres països europeus (Rodríguez Alonso, R. 2009).

Una història oscil·lant de desequilibris entre el lloguer i la propietat, entre el suport a la construcció i a les llars amb més dificultats. Passen els anys i les polítiques públiques d'habitatge a Espanya estan en la primera línia del debat polític i, en canvi, segueixen en la darrera línia del debat pressupostari (Sala Roca, C. 2019). Estem en un atzucac, en el qual el diagnòstic és clar, però els remeis que s'apliquen no tan sols no donen el resultat que es necessita, sinó que es rectifiquen i varien contínuament. Més que “polítiques valentes”, el que precisem són polítiques coherents i de concertació, programes estables dotats dels recursos econòmics suficients per donar una solució estructural a un dels principals problemes de la ciutadania: accedir i romandre a un habitatge adequat.

En aquesta etapa democràtica, en el complex estat autonòmic, es va dibuixar un confús model de delimitació competencial pel que fa a les polítiques públiques d'habitatge. La persecució de l'interès general en aquesta matèria sectorial, tan important des del punt de vista social i econòmic, segons el Tribunal Constitucional “s'ha de materialitzar 'a través de', i no 'malgrat' els sistemes de repartiment de competències articulats en la Constitució” (STC 152/1988 citant STC 146/1986), i aquesta peculiaritat de pertànyer a un Estat d'estructura plural requereix importants esforços de coordinació entre tots els nivells de governança, que han d'implicar-se en fer possible el dret a l'habitatge.

En aquest *policy brief* analitzarem un aspecte clau d'aquestes polítiques en l'enrevessat mapa de qui ha de fer què: Les eines per a la promoció d'habitatge social i assequible de protecció oficial en els plans estatals d'habitatge.

L'oportunitat de l'estudi és evident, doncs des que la crisi hipotecària i financera del 2008 ho va capgirar tot, la indicació de cap a on és vol anar és diàfana: s'ha de promoure habitatge assequible, essencialment en règim de lloguer. Però tan nítid és el rumb com ho és l'absència d'instruments i recursos en els plans estatals de la darrera dècada que serveixin per proveir d'habitatge sota aquesta tipologia d'accés. Si al 2006 s'afirmava que “la política d'habitatge de protecció oficial ha d'experimentar un gir copernicà al nostre país perquè sigui creïble i, sobretot, eficaç” (Alonso Timon, A.J. 2006: 169), més contundents hem de ser en l'actualitat en aquesta afirmació, en un context on s'han perdut instruments

¹ El 1853, en una Reial Ordre adreçada als governadors civils de Madrid i Barcelona se'ls instava a la construcció de cases per a persones sense recursos, i el 1878, un projecte de llei per a la construcció de barriades per a obrers no es va arribar a aprovar en resultar rebutjat pel Congrés dels Diputats

bàsics en el plans estatals per promoure habitatge assequible de lloguer, com són els préstecs convinguts i la seva subsidiació.

L'estudi també és oportú per què recentment s'ha tornat a posar molt èmfasi polític en la necessitat de construir habitatge social, amb promeses electorals de generació de milers d'habitatges públics. La taula 1 mostra que aquestes promeses són similars a les realitzades uns anys abans i, com mostrarem més endavant, les dades no mostren que s'hagi avançat gaire, malgrat els anuncis. En particular, dels 96.000 habitatges anunciats el 2021 hem augmentat fins a 113.000 al 2023. Aquest augment al 2023 encara podria haver estat superior si no hagués desaparegut el bloc dels habitatges procedents d'acords amb grans tenidors, aspecte que finalment no s'ha inclòs en la *Ley por el Derecho a la Vivienda*. Així mateix, part de l'augment de la SAREB ho és en habitatges ja ocupats (i per tant només s'ha de regularitzar)

Comparativa dels anuncis de construcció d'habitatge social 2021 i 2023.

TAULA 1

Anunci març 2021		Anuncis abril-maig 2023	
Públiques	40.000	Públiques	63.000
Sol Sepes	11.608	Línies ICO	43.000
Pla Hab.	4.769	Sol defensa	20.000
Convenis en. Locals	7.623		
Fons Europeus	20.000		
Privades	56.000	"Privades"	50.000
Fons Social Hab.	11.000 (+10%)	SAREB	50.000
SAREB	15.000	* Sol	15.000
		* Ocupades	14.000
		* Disponibles	21.000
Grans tenidors	30.000	Grans tenidors	20.000

Font: Elaboració pròpia.

2. LA COMPETÈNCIA PER A LA PROMOCIÓ D'HABITATGE ASSEQUIBLE

Resulta fonamental per a l'objecte de l'estudi sobre la suficiència de les mesures de foment a la construcció d'habitatges en els Plans Estatals d'Habitatge fer una anàlisi de qui és competent per a planificar els estímuls per a la promoció i examinar els resultats dels mecanismes utilitzats al llarg d'aquestes darreres dècades.

La Constitució preveu² que les comunitats autònomes (CCAA) poden assumir competències exclusives en matèria d'habitatge. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 va recollir immediatament aquesta possibilitat³.

Pràcticament de forma paral·lela al traspàs d'aquestes competències⁴ van aparèixer ràpidament les primeres desavinences entre les administracions estatal i autonòmica⁵. En el marc del *Plan Cuatrienal de Viviendas*, corresponent al període 1984-1987, es van plantejar de forma creuada diferents conflictes de competències davant el Tribunal Constitucional, que van acabar amb la Sentència 152/1988⁶. Aquesta resolució de l'Alt Tribunal constitueix la doctrina bàsica que fins a la data ha donat cobertura a l'Estat per a intervenir en matèria d'habitatge.

La STC 152/1988 conclou que el fet que les competències d'habitatge haguessin estat assumides per totes les Comunitats autònomes, no implica que l'Estat no pugui exercir actuacions en base a la seva competència exclusiva sobre l'ordenació del crèdit i la planificació i coordinació de l'activitat econòmica (apartats 11è. i 13è de l'article 149.1 CE).

El Tribunal ja havia definit amb anterioritat (SSTC 125/1984 i 96/1986) que, sota el paraigües competencial de caràcter econòmic, l'Estat pot actuar sobre una matèria traspassada, alhora que havia fixat els límits de l'activitat de les comunitats autònomes segons la rellevància econòmica de les seves decisions (STC 37/1987)⁷.

² Art. 148.1.3 CE. Les comunitats autònomes poden assumir competències en les matèries següents: [...] 3a. Ordenació del territori, urbanisme i habitatge.

³ Art. 9 EA de 1979: La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les matèries següents: [...] 9. Ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge.

⁴ A partir de l'aprovació de l'Estatut de 1979 es va acordar el traspàs de "funcions i serveis" a través dels següents Reial-Decrets:

- Reial Decret 159/1981, de 9 de gener, sobre transferència de Serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de Patrimoni Arquitectònic, Edificació i Habitatge.
- Reial Decret 2626/1982, d'1 d'octubre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de promoció pública de l'habitatge.
- Reial Decret 2497/1983, de 20 de juliol, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'habitatge rural.
- Reial Decret 1009/1985, de 5 de juny, pel qual es complementa el traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de control de la qualitat de l'edificació i promoció pública de l'habitatge.
- Reial Decret 510/2000, de 14 d'abril, sobre ampliació dels mitjans traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial decret 159/1981, de 9 de gener, en matèria de patrimoni arquitectònic, edificació i habitatge.

⁵ Els primers conflictes positius sobre les competències d'habitatge estan interposats per l'Estat contra Decrets del govern basc i català, en el marc de la vigència del *Plan Vivienda* de 1981-1983 (Reial Decret 2455/1980, de 7 de novembre), i el de 1984-1987 (Reial Decret 3280/1983, de 14 de desembre).

⁶ Abans que arribés aquesta Sentència 152/1988, sobre el conflicte al *Plan Cuatrienal de Viviendas* 1984-1987, va aprovar-se, l'any 1987, el Pla 1988-1992 (Reial Decret 1494/1987, de 4 de desembre) el qual va ocasionar "un ambient generalitzat d'oposició que va cristal·litzar en la impugnació del Reial Decret davant del Tribunal Constitucional per part de cinc comunitats autònomes: Catalunya, les Illes Balears, Aragó, la Rioja i Castella i Lleó [...] entenien els governs autònoms (que) l'Estat arribava a desconèixer les competències estatutàries en matèria d'habitatge i vulnerava l'autonomia financera de les comunitats" (Pérez Sánchez, M., 1997). A aquests cinc conflictes de competència (562/1988, 610/1988, 613/1988, 620/1988 i 692/1988), interposats essencialment contra l'art. 16 del Reial Decret 1494/1987, s'hi acumula un sisè conflicte (1125/1988), plantejat tam-

En síntesi, la política d'habitatge té una dimensió econòmica i social “difícilment separables”⁸, i el mandat de l'art. 47 de la Constitució és una “directriu constitucional que ha d'informar l'actuació de tots els poders públics (art. 53 CE), en l'exercici de les seves respectives competències”. Per tant, “el TC entén que cap administració pública pot retirar-se de donar compliment al deure constitucional de garantir l'eficàcia del dret al gaudi d'un habitatge que imposa com a resultat l'art. 47 CE. I, en sentit contrari, cap dels ens públics territorials pot pretendre acaparar amb caràcter exclouent tots els mitjans, facultats i competències que són necessaris per fer efectiva la garantia constitucional en la formulació del art. 47 CE” (Encinas Cañon, M.A., 1994: 37-38).

El Tribunal també va delimitar en aquesta resolució les quatre qüestions que queden sota la competència exclusiva de l'Estat: la definició de les actuacions protegides; els elements nuclears dels mecanismes de finançament d'aquestes actuacions, (citant específicament “els crèdits qualificats, subsidiacions de préstecs i subvencions”); els objectius de protecció que es pretenen i, finalment, l'aportació dels recursos de l'Estat.

Per tant, a diferència de moltes altres matèries sectorials, l'Estat es va reservar recursos per destinar-los bàsicament a diferents línies de finançament dels plans estatals. Tot i així, cal precisar que la gestió d'aquests recursos correspon a les administracions autonòmiques, que han de tenir un marge d'actuació que els permeti “aplicar les mesures estatals, adaptant-les a les peculiars circumstàncies del seu territori”⁹. Això va comportar un canvi en els plans estatals, incorporant el conveni amb les comunitats autònomes per a desplegar els programes dissenyats i finançats per l'Estat. Les CCAA de règim general van tenir que articular partides pressupostàries pròpies per polítiques sectorials d'habitatge, doncs com diu la sentència, les comunitats autònomes “poden definir i dur a terme una política d'habitatge pròpia, complementant les actuacions de protecció i promoció previstes per l'Estat”.

Amb el pas dels anys, les CCAA han observat com els recursos que l'Estat destinava a aquest eix essencial de la política social i econòmica no s'incrementaven en línia amb les mancances existents i les necessitats creixents, arbitrants fins i tot mesures que el Tribunal Constitucional havia reservat per a l'Estat.

bé per la Generalitat de Catalunya, contra l'Ordre del *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo*, de 12 de febrer de 1988, sobre tramitació de mesures de finançament d'actuacions protegides en matèria d'habitatge, establertes en el Reial Decret 1494/1987. Tots aquests conflictes de competència no van generar finalment cap Sentència per l'aplanament de l'Estat, com reflecteix la Resolució del Tribunal 191/1992, de 30 de juny.

⁷ L'actuació, però de l'Estat en el cas d'actuar sobre una matèria traspassada està limitada. Així, al FJ1 de la STC 125/1984 es determina que:

- L'actuació de l'Estat ha de tenir una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general. No es pot considerar que qualsevol actuació econòmica tingui la cobertura de l'article 149.1.13, sinó que aquesta cal acreditar que resulta rellevant.
- L'actuació “transversal” de naturalesa econòmica de l'Estat no pot esgotar el títol competencial més específic que ostenti la comunitat autònoma.

Tot i així les actuacions poden consistir també en “línies directrius i criteris globals d'ordenació de sectors econòmics concrets”, o també poden ser “mesures de caràcter singular”, de caràcter general o particular. En tot cas, els objectius que ha de cercar l'actuació de l'Estat ha de ser sempre la d'influir significativament en “l'ordenació de cada sector”. (STC 95/1986).

I el límit de l'actuació de la comunitat autònoma apareix quan les seves regulacions poden tenir una transcendència suficient com per a “desplegar una eficàcia incisiva en la política econòmica general de l'Estat” (STC 37/1987 – FJ7).

⁸ Així doncs, la sentència associa especialment l'activitat de la promoció i rehabilitació d'habitatge amb el desenvolupament econòmic i la creació de llocs de treball, amb el corresponent impacte que aquestes qüestions tenen en el producte interior brut i en el mercat laboral. Per això, vincula la competència de l'actuació estatal en base al art. 149.1.13 CE, que és l'epígraf sota el que es justifiquen els Reials Decrets d'aprovació dels programes estatals d'habitatge.

⁹ Són una excepció els casos en què s'entengui que resulta imprescindible “per assegurar la seva plena efectivitat dins de l'ordenació bàsica del sector i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi per part dels seus potencials destinataris en tot el territori nacional, sent alhora un mitjà necessari per evitar que se sobrepassi la quantia global dels fons o dels crèdits que hagin de destinar-se al sector” (STC 95/1986 – FJ5). En aquestes situacions, podria entendre's que no tan sols no cal fer la transferència de fons a les comunitats autònomes, sinó que també resulta possible la gestió centralitzada.

2.1. EL FOMENT A LA PROMOCIÓ EN LA NOVA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

La nova *Ley por el Derecho a la Vivienda* contempla que els plans estatals són l'instrument principal d'actuació de l'Estat en política d'habitatge. Aquests hauran d'incloure una planificació pluriennal, amb mesures que, entre d'altres, podran estar vinculades al finançament i la fiscalitat per donar suport a la posada a disposició d'habitatge a preus assequibles a través de fórmules de la col·laboració publicoprivada que "permetin crear un fons d'habitatge assequible o de qualsevol altre tipus, que siguin útils per afavorir l'accés a l'habitatge i millorar la qualitat del parc residencial i del seu entorn construït i coadjuvar a la consecució dels objectius dels plans" (*art. 24 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*).

La nova llei estableix que entre els programes que formaran part dels plans estatals en matèria d'habitatge, promouran i recolzaran de manera prioritària, entre altres, les actuacions necessàries per a la creació, l'ampliació i la gestió dels parcs públics d'habitatge, tant derivades de la nova construcció com de la rehabilitació, i sotmesos a algun règim de protecció pública.

És clara, a més, la voluntat de l'Estat de recuperar el model d'habitatge de protecció oficial, referència totalment abandonada des del Pla Estatal d'Habitatge 2013-2016. Respectant les competències autonòmiques, la llei defineix l'habitatge protegit social, i l'habitatge protegit de preu limitat.

També hi ha una voluntat en la nova llei d'incrementar substancialment el parc d'habitatges socials. Així, la disposició transitòria segona estableix com objectiu general que en el termini de 20 anys s'assoleixi un parc mínim del 20% respecte del total de llars existents en els municipis on s'hagin declarat zones de mercat residencial tensionat. Aquest és un repte de difícil compliment, especialment si no s'incrementen substancialment les partides pressupostàries destinades a les polítiques públiques d'habitatge. Per al compliment d'aquest objectiu, la llei estableix que les administracions competents han de fixar cada any els recursos econòmics que s'hi inverteixen i establir un sistema d'indicadors que determini el grau d'avanç en la consecució dels objectius esmentats.

3. LA PROMOCIÓ D'HABITATGES AMB PRO- TECCIÓ OFICIAL ALS PLANS ESTATALS D'HABITATGE

Amb una simple mirada retrospectiva als instruments dels Plans Estatals d'Habitatge en adonarem que la justificació prioritària de la necessitat de promoure habitatges de protecció oficial al llarg d'aquestes quatre dècades no ha estat sempre relacionada amb la necessitat de dotar d'habitatge a la població per complir amb el principi rector de la Constitució. Tan sols cal acudir al preàmbul del primer Pla postconstitucional 1981-1983, “proposat conjuntament pels Ministeris d'Urbanisme i Economia, en plena crisi econòmica” per constatar que resultava prioritari “la superació de la crisi econòmica generadora simultàniament d'inflació i desocupació”¹⁰, i per tant es considerava prioritari crear activitat econòmica a través d'un “impuls a la construcció d'habitatges, mobilitzant un volum important de recursos del sistema financer en condicions adequades per als adquirents d'habitatges de protecció oficial, amb l'ajuda de l'oportuna subvenció amb càrrec als recursos públics. La importància del sector habitatge en la regulació del mercat de treball justifica l'interès del Govern en donar suport a aquesta línia d'activitat, en el seu esforç per generar ràpidament llocs de treball.” (González Ordavás, M.J., 2013: 62-63).

Al llarg de les quatre darreres dècades, s'han aprovat els següents plans d'habitatge:

- 1981-1983 (Reial Decret 2455/1980, de 7 de novembre),
- 1984-1987 (Reial Decret 3280/1983, de 14 de desembre),
- 1988-1992 (Reial Decret 1494/1987, de 4 de desembre),
- 1992-1995 (Reial Decret 1932/1991, de 20 de desembre),
- 1996-1999 (Reial Decret 2190/1995, de 28 de desembre),
- 1998-2001 (Reial Decret 1186/1998, de 12 de juny),
- 2002-2005 (Reial Decret 1/2002, de 11 de gener),
- 2005-2008 (Reial Decret 801/2005, de 1 de juliol).
- 2009-2012 (Reial Decret 2066/2008, de 12 de desembre).
- 2013-2017 (Reial Decret 233/2013, de 5 d'abril, pròrroga 2017 - RD 637/2016).
- 2018-2021 (Reial Decret 106/2018, de 9 de març).
- 2022-2025 (Reial Decret 42/2022, de 18 de gener).

¹⁰ Ja amb anterioritat, en el Reial decret llei 31/1978 sobre Política d'Habitatges de Protecció Oficial s'afirma que el que estableix la normativa d'Habitatge Social de 1976 (Reial Decret 2960/1976, de 12 de novembre), no s'ha complert i que hi ha un “deteriorament progressiu de l'oferta d'habitatges de protecció oficial, i que cal relançar el sector de l'habitatge i amb ell l'ocupació laboral. (Universidad de Málaga, 2015)

¹¹ En el Pla Estatal d'Habitatge 1981-1983 estava prevista una despesa per un total de 1.375.000.000 milions de pesetes, i preveia poder impulsar 571.000 habitatges, 481.000 de promoció pública, i 90.000 de promoció privada. El compliment de les previsions va ser pràcticament del 90%. (Gómez Jiménez, M.L., 2004: 781)

Observem en aquest llarg llistat que la política d'habitatge es basa en l'establiment d'unes mesures que poden variar cada quatre anys, quan no abans. Des de la nostra perspectiva, els programes, especialment aquells relacionats amb la promoció, no han de plantejar-se per un període tan limitat de temps, més quan algun d'ells té, per la seva pròpia naturalesa, un horitzó d'execució molt superior a la durada de cada un d'aquests plans.

Des de l'òptica de la promoció d'habitatges, cal esmentar que en els primers Plans els incentius per fomentar lloguer de protecció oficial va ser residual. De fet, el Pla Estatal d'Habitatge de 1981 ni tan sols ho contempla¹¹, bàsicament perquè el punt focal estava en

continuar promovent l'accés a un habitatge en propietat, fórmula àmpliament potenciada a Espanya al llarg de la segona meitat de segle XX, i els estímuls per aconseguir-ho no eren exclusivament els que consten als diferents Plans sinó que, a partir de l'any 1979, "es complementen amb mesures fiscals que feien més atractiu el mercat immobiliari de compra d'habitatges" (Álvarez Borja, N., 2014: 53).

En els Plans d'habitatge de la dècada dels 90 comencen a donar un cert valor a la promoció d'habitatge de protecció oficial de lloguer, per l'evidència del "declivi del mercat de lloguer i, per tant, com un dels errors del mercat que la política estatal havia d'intentar solucionar" (Tinaut Elorza, J.J., 2000: 507). El Pla Estatal d'Habitatge 1992-1995, determina mesures concretes per la promoció d'habitatges de lloguer perquè és un objectiu del Pla, "el foment de l'oferta d'habitatges en lloguer a preus moderats, com alternativa desitjable per a un ampli espectre de demandants d'habitatge".

Aquesta concepció es va anar intensificant en el context de la bombolla immobiliària de la dècada 1998-2008, i davant la creixent dificultat d'accedir a un habitatge en propietat, les administracions públiques van reorientar els objectius cap a la promoció d'habitatge de lloguer assequible. Tot i així, els exemples d'èxit de la protecció oficial els trobarem en les propostes de promoció en compra-venda, i podríem considerar d'insignificant encara l'accés que s'ha procurat en règim de lloguer.

3.1. ELS PROGRAMES DE SUPORT A LA PROMOCIÓ

En genèric, els estímuls per a la promoció tenen un caràcter dual, ja que "els incentius als promotors i adquirents que s'inclouen als plans d'habitatge tenen l'objectiu de fer que l'esforç econòmic que han de fer les famílies amb menys recursos¹² no sigui tan fort a l'hora d'adquirir un habitatge, però també tenen com a finalitat aconseguir que el sector de la construcció sigui una activitat generadora d'ocupació." (Giacomini Meruelo, A., 2014: 24).

En el transcurs de la vigència del diferents Plans estatals, abans de la crisi financera i hipotecària, el promotor d'un habitatge de protecció oficial ha disposat essencialment de tres instruments de suport diferents, entenen que no sempre aquests han estat posats a disposició de forma simultània per a totes les tipologies d'habitatge de protecció que s'han anat definint, ni han tingut el mateix contingut, ni han estat universals des del punt de vista de la tipologia de promotors o adjudicatàries.

Aquestes tres eines que els Plans anomenava de "finançament qualificat" eren: els préstecs convinguts; el subsidi d'aquests préstecs convinguts; i les ajudes o subvencions directes.

3.1.1. ELS PRÉSTECES QUALIFICATS

El sistema de finançament de les promocions d'habitatge de protecció oficial va patir un sotrac en la transició democràtica per la desaparició progressiva dels coeficients d'inversió obligatòria de les caixes d'estalvi i la posterior extinció d'entitats oficials de crèdit com per exemple, el Banco Hipotecario de España (Beltrán de Felipe, M., 2009: 456-458). De tal manera que el finançament es va començar a articular a través de convenis entre la banca privada comercial i l'Administració estatal. La importància que havia tingut la banca pública se'n desprèn de les dades extreïdes de l'enquesta d'habitatge de l'any 1990, on destaca que "el recurs més usual per finançar l'habitatge a terminis són els préstecs de la banca pública (55%), especialment les Caixes d'Estalvi (37%). Els segueixen en importància els préstecs que proporciona la banca privada (11%), i només un 4,5% ha tingut accés a crèdits procedents d'organismes oficials, principalment de l'INV". (MOPTMA - Informe Nacional de España – Habitat II, 1997).

¹² Es oportú fer notar que no sempre els beneficiaris dels Plans han estat les famílies més vulnerables. En un entorn de gran creixement dels preus dels habitatges, s'ha intentat que les classes mitges també poguessin trobar facilitats per accedir a un habitatge. Així el Pla Estatal d'Habitatge 2009-2012 contemplava accés als determinats habitatges de protecció oficial a llars amb uns ingressos fins a 6,5 vegades l'IPREM. En les darreres convocatòries realitzades a Catalunya, es troba cobertura per accedir a un habitatge de protecció oficial a llars amb ingressos inferiors a 4 vegades l'IRSC.

Els préstecs qualificats o convinguts¹³, fruit dels acords de l'Administració amb les Entitats de crèdit han estat un instrument reiterat en els diferents Plans d'habitatge estatals com a fórmula de finançament als promotors i als futurs adquirents d'habitatges protegits que s'hi subrogaven.

Els préstecs hipotecaris han estat marcats per la gran variabilitat que han tingut els tipus d'interès en el mercat al llarg d'aquestes dècades. En la taula 2 es pot observar les revisions dels tipus d'interès que se'ls ha aplicat per part de l'Estat, i que han fet baixar considerablement els tipus inicials previstos als Plans estatals.

Tipus d'interès inicial dels préstecs qualificats i darreres revisions realitzades

TAULA 2

Pla Estatal	Tipus d'interès inicial Pla estatal d'habitatge	Tipus mitjà dels préstecs hipotecaris mercat lliure.	Darreres revisions tipus d'interès
1996-1999	9% - 7,75% inicial	10,56% (febrer) 8,93% (setembre) 5,49% (octubre)	1,32% (març /2022) 2,5% (abril /2023)
2002-2005	4,04% inicial	4,86% (abril)	1,35% (març /2022) 2,96% (abril /2023)
2005-2008	2,95% inicial	3,23% (octubre)	1,33% (març /2022) 2,86% (abril /2023)

Font: Elaboració pròpia.

El darrer Pla Estatal d'Habitatge que va preveure la possibilitat d'acudir a préstecs convinguts (2009-2012) va realitzar una nova formulació del càlcul del tipus d'interès. Així, va decidir-se aplicar el valor de l'euríbor a 12 mesos més un diferencial de 65 punts bàsics, que es revisarà cada 12 mesos prenent com a referència l'euríbor a 12 mesos publicat pel Banc d'Espanya del mes anterior al de la data de formalització del préstec¹⁴.

¹³ La terminologia emprada de préstec qualificat o préstec convingut cal aclarir que és tracta del mateix mecanisme, que canvia de denominació.

¹⁴ El Reial Decret 1713/2010, de 17 de desembre, en el marc de les mesures d'estalvi pressupostari per l'esclat de la crisi financera, va modificar aquests paràmetres, i el diferencial podia prendre un valor d'entre els 25 i els 250 punts bàsics.

¹⁵ L'Ordre VIV/1290/2009, de 20 de maig, sobre convocatòria per a la selecció d'entitats de crèdit col·laboradores amb el Ministeri d'Habitatge en el finançament d'actuacions protegides del Pla Estatal d'Habitatge i Rehabilitació 2009-2012 estableix a les clàusules quarta i cinquena sobre les obligacions i compromisos de les entitats de crèdit que:

(Quarta)

1. Obligació de concedir préstecs convinguts i de gestionar ajudes financeres.

1.1 A l'efecte de l'acompliment d'aquesta obligació, l'entitat de crèdit es compromet a:

- Concedir i formalitzar préstecs convinguts.
- Participar en la gestió de les ajudes financeres estatals, avançant el pagament de subsidis de préstecs i AEDE als prestataris als quals corresponguin aquestes ajudes, que li seran reintegrades posteriorment pel Ministeri d'Habitatge.

1.2 L'Entitat de Crèdit concedirà i formalitzarà en escriptura pública préstecs convinguts a tipus d'interès fix o variable, previ reconeixement per l'òrgan administratiu competent de les CCAA de l'acompliment dels requisits que habiliten per a accedir a aquests préstecs.

(Cinquena)

2.1 L'Entitat de Crèdit formalitzarà els préstecs als quals el Ministeri d'Habitatge hagi donat la seva conformitat, dins el termini màxim de tres mesos a partir de la data de conformitat, amb caràcter general. (...)

Com es pot comprovar en aquesta mateixa Taula 2, el préstec qualificat va anar perdent contingut davant la davallada del tipus d'interès i la perspectiva que aquests interessos es mantinguessin en el mig i llarg termini en nivells molt baixos. L'acceleració en la presa en consideració de la supressió d'aquests acords de finançament entre l'Administració i les entitats financeres va produir-se, no tant pels tipus d'interès, sinó a conseqüència de l'esclat de la crisi financera. La falta de solvència adequada del prestatari, que se subrogava en el préstec promotor, es va convertir en la veritable dificultat per la concessió del préstec convingut. Això va comportar que molts adjudicataris d'habitatge protegit no poguessin assolir l'adquisició al negar-se-li el seu finançament. (J. Antonio Ruiz, 2016)

Malgrat que els convenis de l'Estat amb les entitats de crèdit semblava obligar l'aleshores sistema financer de bancs i caixes a concedir aquest tipus de finançament¹⁵, la realitat és que també era una obligació per part d'aquestes avaluar la solvència dels prestataris i, per tant, si existia una denegació del finançament, el beneficiari d'un préstec de protecció oficial tan sols podia renunciar a l'adjudicació. Aleshores, aquest instrument de suport esdevenia ineficaz per accedir a un habitatge des del punt de vista del destinatari final, perquè condiciona el seu gaudi a la solvència de l'adjudicatari. (Julio Tejedor, 2012)

Així ho ha ratificat la jurisprudència quan ha afirmat que la subrogació d'un préstec promotor d'un habitatge de protecció oficial a un adjudicatari és optatiu per part de l'entitat financera, que no es veu obligada a acceptar aquesta subrogació. (entre altres SAP Alacant, 325/2016 de 20 de juliol)

En els Plans estatals va desaparèixer tota opció de préstec convingut amb el Pla Estatal d'Habitatge 2013-2016. Amb aquesta decisió es dificulta l'opció de finançament per part dels promotors, que amb la mateixa necessitat d'acreditar la viabilitat de l'operació, es van quedar en el Plans estatals sense un instrument bàsic per promoure habitatge assequible, ni per venda ni per lloguer.

Entenem que ens trobem en el context adequat per, després de més d'una dècada, reprendre aquesta tipologia d'acords. Resulta bàsic que l'Administració garanteixi als promotors que volen fer promoció de lloguer una línia de préstecs per fer viables l'explotació d'aquesta tipologia de promoció, ja que, fins i tot grans operacions d'impuls d'habitatge assequible a nivell autonòmic, com el *Plan VIVE* de Madrid¹⁶, "va xocar de cara amb la falta de finançament. Entitats nacionals de primer nivell van renunciar a donar els préstecs necessaris a Avalon Properties i Culmia (adjudicatari), encara que, després de moltes negociacions, finalment CaixaBank va accedir"¹⁷ i finalment van signar-se dues operacions, una de més de 300 milions d'euros¹⁸, i l'altra de 135,3 milions¹⁹ per a garantir finançament el desenvolupament dels tres primers lots.

¹⁶ El *Plan VIVE* és una iniciativa de la Comunitat de Madrid que té com a objectiu la construcció d'aproximadament 25.000 habitatges en un període de 8 anys en diverses localitats. Aquest Pla de col·laboració publicoprivada es basa en concessions administratives de terrenys cedits a la comunitat de Madrid provinents de les xarxes supramunicipals de serveis destinats a habitatge i integració social, considerats terrenys de caràcter demanial que, mitjançant un procés de concessió a empreses, promouran i explotaran habitatges de protecció en règim de lloguer. Fins a la data s'han tancat dues licitacions: la primera amb l'adjudicació de 5.406 habitatges per un període de 50 anys, i la segona amb 1.137 habitatges per un període de 65 anys. En aquest moment s'està realitzant una tercera licitació relacionada directament amb la concessió dels fons Next Generation per a la promoció de 1.912 d'habitatges energèticament eficients.

¹⁷ Activos. El Periódico de España. "El nuevo plan de Sánchez: regar con fondos europeos a promotoras para que hagan viviendas en alquiler", 19 d'abril de 2023. Pot consultar-se a: <https://www.epe.es/es/activos/20230419/pedro-sanchez-ico-fondos-vivienda-en-alquiler-asequible-86204260> (última consulta: 02-05-2023)

¹⁸ Avalon Properties y Ares Management firman un acuerdo de financiación sostenible con CaixaBank para el desarrollo de los dos primeros lotes del *Plan VIVE* de la Comunidad de Madrid. Pot consultar-se a:

https://www.caixabank.com/comunicacion/noticia/avalon-properties-y-ares-management-firman-un-acuerdo-de-financiacion-sostenible-con-caixabank-para-el-desarrollo-de-los-dos-primeros-lotes-del-plan-vive-de-la-comunidad-de-madrid_es.html?id=43541

¹⁹ Culmia firma un acuerdo de financiación con CaixaBank de más de 135 millones para el desarrollo del *Plan VIVE* de la Comunidad de Madrid. Pot consultar-se a: <https://www.culmia.com/es/actualidad/culmia-firma-acuerdo-financiacion-caixabank-desarrollo-plan-vive>

3.1.2. EL SUBSIDI DELS PRÉSTECES QUALIFICATS

Més enllà que el préstec qualificat gaudís d'una taxa d'interès inferior a la del mercat, de forma addicional els Plans han articulats una ajuda financera per la qual l'Administració estatal abonava a fons perdut i directament a l'entitat de crèdit una part de la quota d'amortització del préstec que correspon al prestatari durant un determinat període de temps. Els destinataris habituals del subsidi han estat els adquirents, els promotors per a ús propi, i els promotors de lloguer.

La fórmula que s'ha utilitzat per aplicar aquest subsidi ha variat al llarg del temps. Si ens centrem en els promotors de lloguer, en funció del Pla, s'ha subsidiat parcialment la quota en un període d'entre 10 a 20 anys segons la durada del préstec, i per un import d'entre el 20% i el 50% de l'import de la quota en funció de l'annualitat d'amortització. En altres plans aquest suport ha consistit en subsidiar directament la diferència entre el tipus d'interès del préstec qualificat i el tipus subsidiat (per exemple, al Pla 1992-1995 se subsidiava el préstec al promotor de lloguer al 7% durant tot el període de la duració del préstec). En diferents casos, el que va acabar passant és que l'evolució del tipus d'interès oficial en la vida del préstec va acabar resultant molt inferior al tipus subsidiat. La tercera i darrera fórmula que s'ha emprat la trobem al Pla estatal 2009-2012, en el qual es va regular pagar una quantia fixe d'entre 100 € i 350 € anuals en funció del règim de protecció (concertat, general, especial) per cada 10.000 € de préstec obtingut.

3.1.3. LES AJUDES DIRECTES

La tercera i darrera via són els ajuts directes, dels quals han estat perceptors els promotors i els adjudicataris²⁰. També ha estat una eina que s'ha reformulat entre els diferents plans d'habitatge estatals.

La percepció d'una subvenció de pagament únic al promotor va iniciar-se en el Pla 1988-1992. En aquell moment, la subvenció va restringir-se a promotors públics de protecció oficial de règim especial, i en aquest sentit, l'art. 20 del RD 1484/1987 determinava que si els habitatges qualificats es destinaven a arrendament, el Ministeri subvencionaria el promotor públic en la quantia màxima del 9% del preu a que hagués tingut dret el promotor en el cas que el destí final de l'actuació hagués estat la seva venda²¹.

En el següent Plan (1992-1995) s'amplia clarament l'àmbit subjectiu i objectiu de la subvenció a promotors d'habitatges per a lloguer. Desapareixen les restriccions de promotor públic i la necessitat de la qualificació de règim especial, i la subvenció al promotor d'habitatges de lloguer serà per una quantia del 10% del preu màxim a què hagués pogut vendre els habitatges en el moment de la seva qualificació definitiva²² (la subvenció s'eleva a un 15% si la superfície dels habitatges és inferior a 70 m²).

En el Plan 1998-2001 és manté una subvenció del 15% pels habitatges amb una superfície inferior als 70 m² sobre el preu de venda vinculada a la qualificació definitiva, però en aquest Pla hi ha una nova modificació que resulta important per a la viabilitat d'aquesta tipologia de promocions (variació que és mantindrà en els següents Plans fins al del quadrienni 2009-2012). Amb l'inici de les obres, el promotor pot aconseguir una bestreta del 50% de la subvenció a proposta de la Comunitat Autònoma, bestreta que pot resultar del 100% en el cas que el promotor es comprometí a reduir la renda a percebre durant els primers cinc anys d'explotació de la promoció, de manera que aquesta renda se situï en un punt percentual per sota del preu legal màxim a què hagués pogut vendre l'habitatge en el moment de la celebració del contracte d'arrendament.

Així doncs, la subvenció -en aquest cas en forma de bestreta- per primer cop és vincula al doble esforç que suposa afrontar no tan sols els costos de la construcció de la promoció en sí, sinó la de mantenir unes rendes de lloguer ajustades. El següent Plan (2002-2005) incrementa la subvenció al promotor en una quantia del 15% si el préstec és a 10 anys, i fins al 20 % si el préstec és a 25 anys. En el Plan 2005-2008 aquesta quantia és modifica per un import fix (segons la durada de l'amortització del préstec) i un import variable (segons durada préstec i la ubicació de l'habitatge), assolint-se imports de subvenció per cada habitatge d'entre 9.000€ i 15.000€.

²⁰ Des del punt de vista de l'adjudicatari adquirent, es preveien ajuts a fons perdut en funció dels ingressos i de la composició familiar per un import que ha anat variant, i que va arribar a suposar el mateix que podia rebre el promotor en el cas d'una actuació de lloguer. La subvenció que més es va popularitzar va ser la coneguda com l'Ajuda de l'Estat directa a l'entrada (AEDE), introduïda en el Plan Vivienda 1998-2001. Aquesta ajuda de pagament únic, l'efectuava l'entitat de crèdit col·laboradora que concedia el préstec convingut en el moment de formalització de l'escriptura pública de compravenda i de la de constitució de la hipoteca de l'habitatge. La quantia abonada era reintegrada per l'Administració de l'Estat a l'entitat financera. Aquesta ajuda va arribar a suposar en el darrer Pla 2009-2012, un import d'entre els 5.000 i el 13.200 euros. Els Plans d'habitatge estatals també han anat contemplat ajudes al lloguer per a les persones més vulnerables.

²¹ Aquesta mateixa subvenció i pel mateix import també la percep l'adjudicatari adquirent d'un habitatge de protecció oficial de règim especial en venda.

²² La subvenció en aquest nou Pla l'adjudicatari adquirent té dret tan sols a una subvenció del 5% del preu de compravenda (en determinades circumstàncies pot ampliar-se fins al 10% (el mateix import que el promotor).

El Plan estatal 2009-2012 manté la subvenció, que passa a quantificar-se en funció de la superfície útil de l'habitatge, establint la quantitat a percebre en funció del règim -especial o general- la durada de l'amortització del préstec (10 o 25 anys) i la ubicació. Unes subvencions que podien anar des dels 200 €/m² en el cas de promocions de lloguer a 10 anys de règim general, fins als 410 €/m² en el cas de promocions amortitzades en 25 anys, i ubicades en els àmbits territorials de preu màxim superior d'import més elevat.

En tots aquests Plans estatals pot observar-se clarament que l'import resulta variable en funció de la durada de l'obligació de mantenir la promoció en lloguer i de la intensitat d'aquesta obligació (lloguer assequible/lloguer social). Per tant, el seu objecte respon tant a l'esforç inversor inicial en la construcció dels habitatges, que serà la mateixa sigui quina sigui la destinació final, com la de donar resposta a l'objectiu de mantenir durant el màxim període de temps possible els habitatges en lloguer. I, per tant, la subvenció, com una de les modalitats de finançament de les actuacions protegides pels Plans Estatals d'Habitatge, queda vinculada sense cap dubte a possibilitar la viabilitat de l'explotació de la promoció. Com més esforç es realitza per mantenir en els anys una promoció en lloguer, s'obté més subvenció i si el règim de protecció comporta unes rendes més baixes, l'import de l'ajut resulta encara més elevat.

Com veurem, en els següents Plans (2013-2017, 2018-2021 i 2022-2025) subsisteixen aquestes ajudes directes, però, o bé resulten insuficients, o bé -com és el cas del Pla actual-, estan destinades a un col·lectiu concret.

3.2. EL FINAL DEL SUPORT A LA PROMOCIÓ

Amb l'esclat de la crisi immobiliària i financera es van modificar els paràmetres de suport a la promoció que havien assolit la seva màxima expansió al Pla estatal 2009-2012. Així, en el següent Pla 2013-2016 (2017) va passar-se a l'altre extrem. No hi ha cap programa que pretengui assolir cap conveni per articular un sistema de préstecs convinguts. També el subsidi de préstecs per a noves actuacions desapareix del mapa de mesures de suport a la promoció.

El Pla estatal 2009-2012 s'havia modificat als anys 2010 i 2012²³, suprimint diferents línies de suport en el marc de les diferents mesures adoptades per a l'estabilitat pressupostària. Aquestes supressions, dutes a terme amb certa precipitació, van haver d'aclarir-se²⁴ i reinterpretar-se²⁵.

Si en el cas dels préstecs qualificats es va argumentar la seva inoportunitat per la falta de solvència dels prestataris, fer desaparèixer la subsidiació va motivar-se perquè "els compromisos de despesa i obligacions en matèria d'ajudes a l'habitatge, provinents de plans estatals anteriors, per la seva quantia i durada -algunes es perllonguen fins a l'any 2038- resulten insostenibles en un marc de restriccions pressupostàries i contribueixen a l'increment automàtic del dèficit, raons que justifiquen la seva limitació amb caràcter extraordinari"²⁶.

Part de la doctrina va arribar a considerar que "la supressió de les ajudes financeres als nous adquirents d'Habitatges de Protecció Oficial no té un impacte gran en produir-se en un moment de baixos interessos per la referència de la gran majoria dels mateixos a l'Euribor". (Leal Maldonado, J., i Martínez del Olmo, A. 2017:37)

És evident, però, que l'argumentació conté una contradicció: si es vol reorientar la política de foment de l'habitatge de protecció oficial per al seu accés en lloguer, la viabilitat de les operacions pot dependre tant de l'existència d'una línia de finançament d'aquest tipus de promoció, amb característiques que evidentment són molt diferents de les línies destinades a les promocions de venda, com de l'existència d'un subsidi de la quota hipotecària al promotor. En tot cas, el legislador va adoptar compromisos pluriennals de fins a 25 anys, que comprometien un pressupost per a polítiques públiques d'habitatge que no podia créixer, i davant la impossibilitat de reorientar objectius sense aplicació pressupostària es va optar per suprimir el cost elevat que suposa l'instrument del subsidi al promotor de lloguer.

²³ Així, el Reial decret 1713/2010, de 17 de desembre, per una part deroga, entre altres, l'ajuda estatal directa a l'entrada (amb excepcions), i els ajuts per adquisició i urbanització de sòl destinat a habitatge protegit i els destinats a les CCAA per instaurar finestretes úniques d'habitatge, i per l'altra, redueix les subvencions a promotors d'habitatge protegit destinat a arrendament. Aquest primer Reial Decret manté les condicions de subsidiació de préstecs, però el Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, va suprimir noves concessions i subrogacions d'aquests tipus de subsidiació (art. 35).

²⁴ La Llei 4/2013, intentava aclarir l'abast de la supressió a la disposició addicional segona. Aquesta disposició va ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat, desestimant-se les seves pretensions a la STC 216/2015, de 22 d'octubre.

²⁵ La revisió del criteri que havia emès el Ministeri de Foment respecte de l'extensió de l'aplicabilitat de l'article 35 del Reial Decret-lei 20/2012, es va adoptar en data 18 d'agost de 2014, permetent a les CCAA que procedissin a la revocació de les resolucions de denegacions emeses entre les dates que van entre l'entrada en vigència d'aquell Reial Decret-lei 20/2012 i la nova disposició de la Llei 4/2013 (això és entre el 15 de juliol de 2012 al 5 de juny de 2013), sobre aquells subsidis de préstecs atorgats sobre Plans anteriors al dels anys 2009-2012, (que era l'únic Pla sobre el que el RD projectava la finalització de l'ajut), -sempre que la denegació no s'hagués dut a terme per l'incompliment dels requeriments establerts als Planes de Vivienda per poder-hi accedir-. A més sobre aquelles resolucions estimatòries, de plans anteriors al 2009-2012, que haguessin emès durant aquest període les CCAA i que no haguessin rebut la conformitat del Ministeri de Foment, aquest procediria a validar aquelles resolucions.

²⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales – Senado. 4 d'abril de 2012, núm. 168, planes. 78-79

En el nou Pla (2013-2016), que s'elabora en un context de centenars de milers d'habitatges buits produïts durant la darrera dècada, la restricció en el suport a la promoció de nou habitatge és pràcticament absoluta, tan sols es va preveure que els habitatges executats per promotors públics o promotors privats sense afany de lucre per a lloguer assequible poguessin obtenir una subvenció de 250 €/m² útil, amb un import màxim de 22.500 €/habitatge, sempre que la promoció es mantingués en règim de lloguer per un període mínim de 50 anys i una renda de lloguer màxima pels arrendataris o bé de 4,7 €/m² útil (anomenat "lloguer en rotació" per a llars amb ingressos inferiors a 1,2 vegades l'IPREM) o de 6 €/m² (anomenat "lloguer protegit" per a llars amb ingressos entre 1,2 i 3 vegades l'IPREM). En aquest sentit, el Pla va intentar impulsar un model mixt de promocions, amb el 50% dels habitatges en cada una de les modalitats de lloguer esmentat.

El gir que proposa el *Plan Estatal de Vivienda 2013-2016* és un canvi de paradigma. És el primer pla que sembla pensat en el nou context de les polítiques públiques d'habitatge, que deixa la promoció en un estadi residual per centrar bona part de la seva acció en les polítiques socials. De fet, encara ara, una bona part dels programes del Pla 2022-2025 difícilment poden tenir la seva raó de ser en l'art. 149.1.13 CE: no són programes de planificació i coordinació econòmica, són programes de caràcter assistencial. En tot cas, el Pla 2013-2016 és el primer en dècades que no contempla ni convenis ni préstecs subvencionats; "el Ministeri ha deixat, doncs, la qüestió dels habitatges protegits en mans de les autonomies" (Rodríguez López, J. 2015).

Pensar que resultava factible una promoció de lloguer amb l'aportació -exclusivament- d'una subvenció a fons perdut de les característiques descrites era una autèntica entel·lequia. Un estudi de l'any 2015 de l'Associació de gestors de polítiques socials d'habitatge de Catalunya va analitzar aquesta possibilitat. Les conclusions van ser que, d'acord amb les condicions hipotecàries d'aquell moment i per a una promoció mixta en lloguer assequible i social que proposava el Pla estatal, amb un lloguer mig dels habitatges de la promoció de 5,35€/m² útil a 50 anys, sense préstec convingut entre l'Administració i les entitats financeres, ni subvenció de la quota o del tipus d'interès, i donant per suposada l'aportació gratuïta del sòl per part de l'Administració, resulta impossible la viabilitat econòmica de la promoció si la subvenció prevista de 250 €/m² no s'incrementava fins als 540€/m² per un preu mig de renda de 4,75 €/m², i en 420 €/m² per un preu mig de 5,35 €/m². De fet, l'informe conclou que "no ha d'estranyar a ningú doncs, el fracàs estrepitós del Pla Estatal" (GHS 2015: 6).

Per tant, el model dissenyat pel Pla 2013-2016, resulta inviable bàsicament per la insuficiència de la subvenció, i per la inexistència de qualsevol tipus de subsidi en un finançament de la promoció que tampoc és preveu al Pla estatal. Aquestes mancances provoquen que els conceptes de despesa en l'explotació de la promoció (finançament, manteniment, gestió, rotació i morositat), proporcionin un resultat de tresoreria negatiu que tan sols es pot compensar amb l'aportació de recursos econòmics bé per part de la pròpia entitat promotora o bé procedents d'altres administracions.

Així doncs, el Pla proposa un intent de canvi del sistema sense cap suport pressupostari que resulta inviable. Un abandonament absolut de l'Administració de l'Estat a les polítiques públiques de foment a la promoció de nou habitatge de protecció pública, una negligència que ha tingut la seva pròrroga -atenuada- en els plans estatals de 2018-2021 i 2022-2025, tot i que aquest darrer pla, tal i com observarem en l'anàlisi dels col·lectius beneficiaris, conté molts programes de caràcter exclusivament assistencial.

En el marc del Pla estatal 2018-2021, la subvenció es va incrementar fins a un import de 350€/m², per a una renda de lloguer social de 5,5 €/m² (amb un màxim de 36.750 €/habitatge); i de 300€/m², en el cas d'una renda de lloguer assequible de 7€/m² (amb un màxim de 31.500 € per habitatge), reduint el compromís de permanència en lloguer de 50 a 25 anys.

Analitzant un informe de la coordinadora de fundacions d'habitatge social, i en base a la seva simulació per a la promoció d'habitatges de protecció en règim de lloguer de 60 m² útils, i d'acord amb les previsions que es feien al Pla 2018-2021, és conclou que, "el model de finançament actual és insuficient per aconseguir promoure habitatges de lloguer social: demanda un volum de fons propis del 30% en el cas del lloguer social (5,5€/ m²) i del 15% en el cas del lloguer social assequible (7€/ m²)". (Cohabitac 2020: 36)

Mesures de suport a la promoció i a l'accés a un habitatge als Plans estatals.

TAULA 3

Plan	Préstec Qualificat/Convingut	Préstec subsidiat	Ajuts directes
1981-1983	SI - (art. 1 i 2)	SI - (art.1 i 2)	
1984-1987	SI - (art. 3, 4 i 5)	SI - (art. 8)	SI - (art. 8)
1988-1992	SI - (art. 13,14,15,18 i 19)	SI - (art. 17, 21)	SI - (art.16, 20)
1992-1995	SI - (art. 11, 12,13,17,23)	SI - (art. 14,19,24,35)	SI - (art. 15, 20,25)
1996-1998	SI - (art. 17,24)	SI - (art.19,25)	SI - (art.15,20,26)
1998-2001	SI - (art. 5,17,18,25)	SI - (art.6,20,26)	SI - (art.21)
2002-2005	SI - (art. 5,15,16,25)	SI - (art.6,18,26)	SI - (art.19,26)
2005-2008	SI - (art. 9,21,22,29)	SI - (art. 10,23,30)	SI - (art. 24,25,26,30)
2009-2012	SI - (art. 12,27,33,42)	SI - (art. 14,27,43)	SI - (art. 15,27,37,38,39,44)
2013-2016	NO	NO	SI - (art. 10,12,17)
2016-2017	NO	NO	SI - (art. 10,12,17)
2018-2021	NO	NO	SI - (art. 14,15, 28, 60, 69)
2022-2025	NO	NO	SI - (art. 30,39,46,56,67,75,85)

Elaboració pròpia a partir de la normativa d'aprovació dels Plans estatals.

4. ELS RESULTATS DELS INCENTIUS A LA PROMOCIÓ D'HABITATGE DE PROTECCIÓ OFICIAL

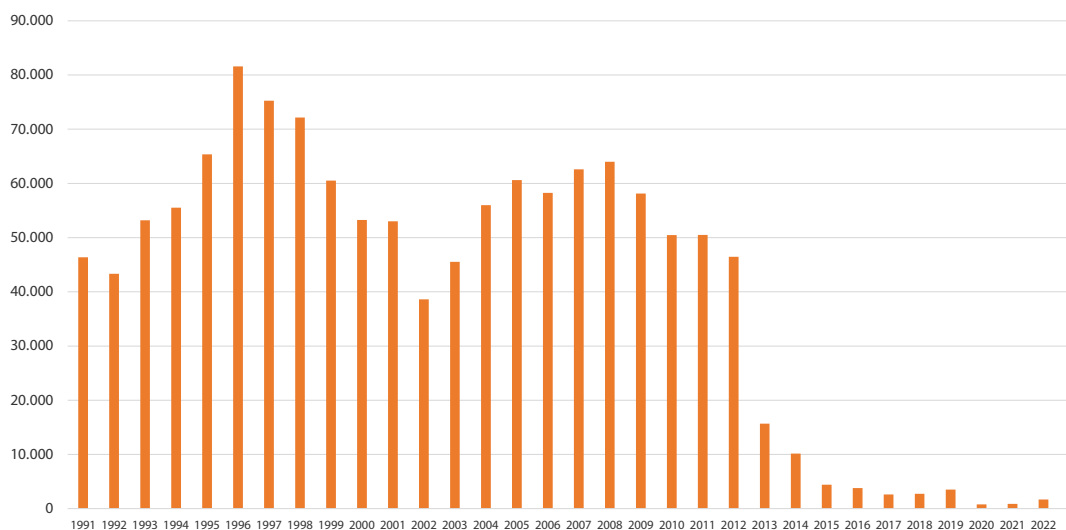
A més de pressupost, una altra carència de les que pateix la política pública d'habitatge és la de disposar d'una sèrie de dades rigorosa. No obstant, podem delimitar algunes xifres de gran rellevància que ens donen una visió del resultat dels instruments habilitats.

De les dades del Col·legi d'Arquitectes i el Ministeri de Foment, se'n desprèn que des de l'any 1950 fins a l'actualitat, "es van construir a Espanya més de 6,8 milions d'habitatges protegits en alguna de les diferents modalitats" (Trilla Bellart, C. i Bosch Meda, J., 2018: 17). Del total, i segons les dades que hem pogut consultar de les Comissions de seguiment dels Plans i de l'actual Ministeri, d'aquests 6,8 milions, dos plans d'habitatge previs a l'etapa democràtica, els de 1956 a 1960 i el de 1961 a 1976, "van ser els principals impulsors de la política d'habitatges amb l'objectiu de cobrir el dèficit d'habitatge calculat en quasi quatre milions d'unitats" (Pareja Eastaway, M.T. 2012: 213). Un total de 2,35 milions d'habitatges s'haurien finalitzat ja en el període 1981- 2022²⁷.

D'aquests 2,35 milions un total de 1,05 milions s'haurien dut a terme entre el 1981 i el 1990, i la resta, 1,3 milions, entre el 1991 i el 2022²⁸.

Habitatges de protecció oficial a Espanya entre 1991 i 2022

GRÀFIC 1



Font: Elaboració pròpia.

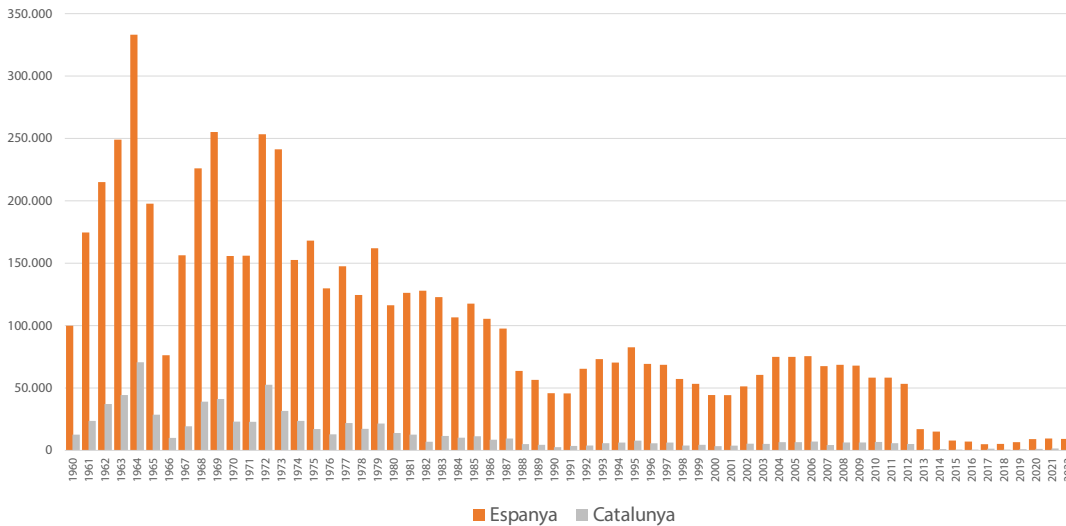
El gràfic 2 mostra les dades d'habitatge protegit construït entre l'any 1960 i 2022. El càlcul d'aquesta magnitud no és senzill, ja que cal fer una estimació per corregir les dades de les qualificacions provisionals i definitives. Verges (2007) presenta una aproximació a aquest

²⁷ Entre els anys 1991 i 2022, les dades provenen de les estadístiques publicades pel Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, (<https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>) on s'especifica que les dades entre el 2003 i 2005 són estimacions. Les xifres d'entre els anys 1981 i 1990, s'han extret de les comissions de seguiment dels Plans i dels resultats del Ministeri que es recullen al treball de Gómez Jiménez, M.Luisa (2004): La intervenció administrativa en el sector de la vivienda, planes, 781,789-790 i 802 i 803.

²⁸ No tenen res a veure els objectius dels Plans d'habitatge que preveïen el model d'accés a un habitatge per la via de l'adquisició, amb els resultats dels Plans actuals dedicats a l'accés en lloguer. Així, la intensa promoció de més de 100.000 habitatges anuals amb subvenció pública del Pla 1981-1983, es manté per al següent període en una forquilla d'entre els 90.000 i 135.000 habitatges any, i el Plan Vivienda de 1992 a 1995, seguia en la mitjana d'impulsar uns 100.000 habitatges a l'any

Nombre d'habitatges de protecció oficial a Espanya i Catalunya

GRÀFIC 2



Font: Elaboració pròpia.

càlcul i suggereix que la realitat s'aproxima més a una estimació de visats revisats que no pas a les qualificacions provisionals. El resultat mostra que els habitatges protegits construïts a Espanya des del 1981 arribarien a 2,4 milions i, des del començament de la democràcia serien 3,3 milions. A Catalunya aquestes xifres assolirien les 214.000 i les 318.000 respectivament. Però sens dubte el gran impuls de l'habitatge de protecció oficial es va produir durant els anys 50 i 60 on, en algun any, tots els habitatges construïts eren de protecció oficial. El còmput d'habitatges de protecció oficial des del 1960 suma 6,2 milions per al conjunt d'Espanya i 800.000 en el cas de Catalunya.

D'aquestes dades se'n després que més del 25% del parc residencial espanyol s'ha construït amb el suport de l'Administració pública, percentatge que, "molt previsiblement puja fins al 33%-35% si únicament ens referim als habitatges principals, és a dir, aquells habitats de forma permanent" (Trilla Bellart, C. i Bosch Meda, J., 2018: 17).

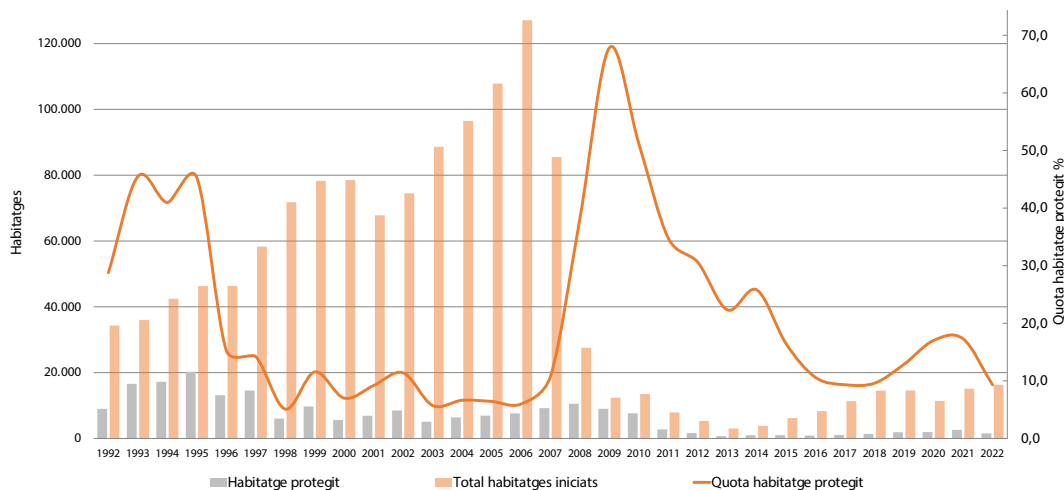
Tal i com vam dir en el seu moment, "si el govern no deixés la intenció de continuar enrajolant Espanya almenys s'hauria d'assegurar que els nous habitatges de protecció oficial són tots de lloguer i no de propietat (encara que el nou pla d'habitatge només reservi al lloguer el 40%). Si s'hagués adoptat aquesta política des de l'any 1980 actualment existiria un estoc d'habitatges socials de lloguer superior als 2 milions." (Garcia Montalvo, J., 2006: 7)

A Catalunya, en els darrers 30 anys, s'han iniciat més de 200.000 habitatges de protecció oficial. Podem observar que el sostre d'habitatges iniciats en un mateix any, està al voltant de les 20.000 unitats, sostre que s'hauria de tornar a recuperar de forma immediata per donar resposta a la necessitat d'habitatge a les noves llars que es crearan els propers anys.

De tota aquesta etapa dels Plans analitzats, a Catalunya, entre 2005 i 2012 el nombre de habitatges protegits per destinar a arrendament van significar pràcticament el 50% del total que es van qualificar a l'empara d'aquells Plans (17.383 habitatges entre 2005 i 2012 van obtenir una qualificació definitiva de lloguer, enfront dels 18.682 habitatges de protecció oficial que es van acabar per a la seva venda). Coincideix amb una fase temporal en la que la despesa de l'Estat en política d'habitatge va créixer entre el 2005 i el 2010 un 64%, a un ritme acumulatiu anual del 12,2% (Pérez Barrasa, T., et altri, 2011: 17). Cal concloure doncs

Habitatges iniciats a Catalunya entre 1992 i 2022

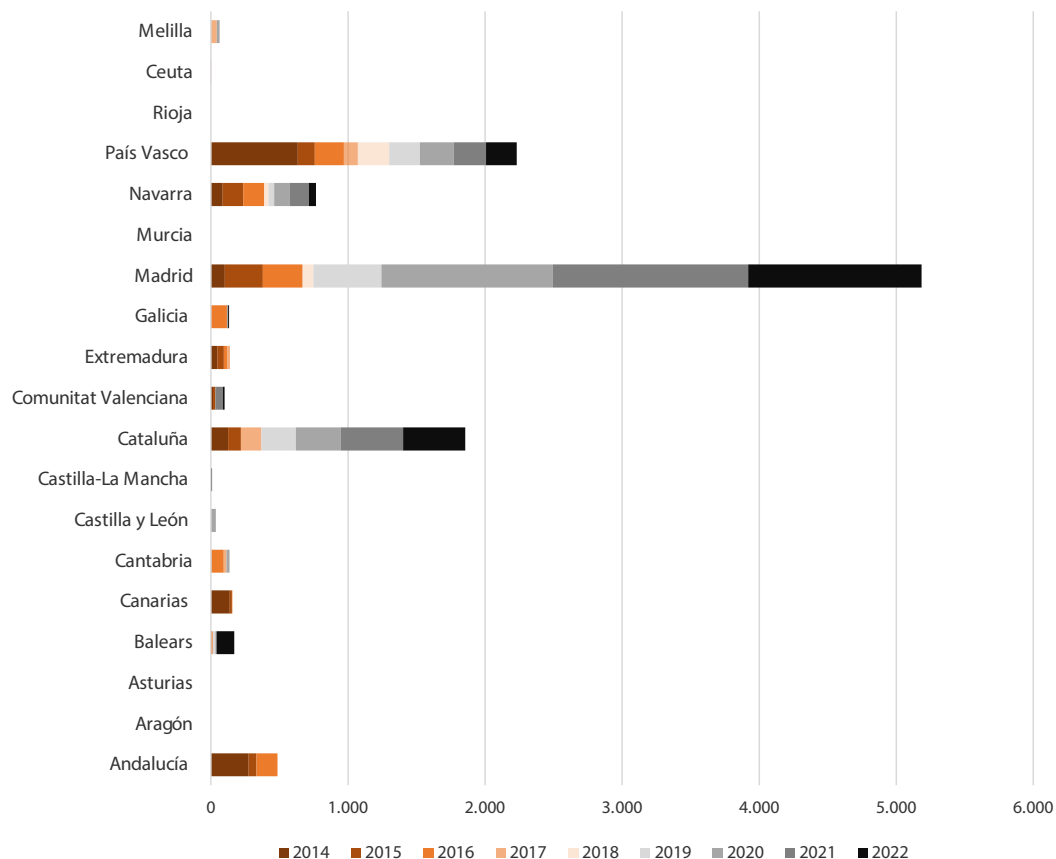
GRÀFIC 3



Font: Elaboració pròpia.

Habitatges d'HPO de lloguer iniciats a Espanya entre 2014 i 2022

GRÀFIC 4



Font: Elaboració pròpia.

que els resultats de l'esforç pressupostari dels Plans 2005-2008 i 2009-2012 per promoure habitatge de lloguer, van ser immediats (gràfic 3).

Tot i així, les xifres globals, són modestes. Un fet lògic si tenim present que ens trobem en un entorn de bombolla immobiliària on funcionava la venda sobre plànol tot i els preus desbocats, fet que no donava massa marge a pensar en promoure habitatges assequibles de lloguer, i amb posterioritat, amb la desfeta financera, immobiliària i pressupostària, no s'han obtingut els mateixos resultats, per modestos que fossin.

En el gràfic 4 es posa de relleu quins són fins a la data els resultats dels Plans 2013-2016 i 2018-2021. És la suma dels habitatges qualificats definitivament de lloguer, pels Plans estatals i també pels Plans autonòmics. Sense entrar a detallar denominacions, o la durada de la qualificació de certes tipologies autonòmiques, el que queda clar és el fracàs de qual-sevol estímul en general. A l'any 2018, hi ha un total de 16 comunitats autònomes que no han donat cap qualificació definitiva de protecció oficial. Al 2021, sumen zero habitatges de protecció oficial de lloguer, un total de 13 comunitats, i al 2022, encara són majoritàries les que no acumulen habitatges de protecció oficial, un total de 10 comunitats.

5. LES DIFICULTATS EN LA TRANSICIÓ DE LA COMPRA-VENDA AL LLOGUER

Compartim la diagnosi que fa Rodríguez López (2009), sobre les dificultats evidents que comporta la promoció d'habitatges protegits destinats al lloguer, "una problemàtica sensiblement més complexa", ja que es produeix una clara concentració de riscos en el promotor. Aquest era un perill que no existia amb la subrogació dels compradors al préstec del promotor en les promocions destinades a la venda. A més, aquesta pràctica, que de manera rutinària s'havia desenvolupat durant dècades, aportava oportunitat de negoci a les entitats de crèdit ja que els nous prestataris eren també nous clients a qui poder oferir tot tipus de productes financers.

Des de Catalunya, s'ha fet un intent per donar una certa cobertura a les garanties que precisa el promotor de lloguer. Així, al Decret Llei 17/2019, en la seva disposició addicional primera és preveu que en el cas d'habitatges amb protecció oficial que siguin promoguts amb ajuts públics, per posar-los a disposició dels usuaris en règim de lloguer, els arrendadors tindran accés a la cobertura del cobrament de rendes impagades -avalloguer-, i els arrendataris tindran prioritat per accedir a les prestacions per al pagament del lloguer que convoca la Generalitat de Catalunya.

6. LA INSUFICIÈNCIA PRESSUPOSTÀRIA

Entenem que és la clau de volta de la situació actual de les polítiques públiques d'habitatge, hem vist els efectes positius quan s'hi ha destinat recursos pressupostaris en els dos Plans anteriors a la crisi de 2008. És evident que la insuficiència de programes adequats, i també la pressupostària, és la causa principal del perquè ens trobem en l'actual situació. La destinació de recursos pressupostaris a tots els nivells de governança, a més de patir una minoració molt important, ha estat del tot insignificant en aquesta darrera dècada.

Recull aquesta situació l'informe de conjuntura de desembre de 2018 de l'APCE, on s'afirmava que "des de la sèrie històrica coneguda corresponent a l'any 1996, fins als pressupostos que es van fixar pel 2018, mai abans s'havien destinat tan pocs recursos per a la partida d'Habitatge i Foment a l'Edificació. Concretament, en els dos últims anys (2017 i 2018), la despesa pública destinada a habitatge va ser de 0,5 milers de milions d'euros (481.000.000€), sent els menors recursos destinats de totes les partides possibles a la despesa pública, fins i tot per sota de les partides inferiors com la despesa destinada a la investigació militar, a altres actuacions de caràcter econòmic o a la despesa destinada a l'alta direcció.

Així mateix, és important destacar que els recursos destinats a l'Habitatge i al Foment de l'Edificació per part de l'administració, des de l'any 2007, -època considerada com a any en el qual esclata la crisi econòmica a Espanya- fins el 2018, es veuen reduïts en un 61,5%, liderant el rànquing també de la partida més afectada negativament del període". (APCE 2018: 1)

Recursos pressupostaris i financers dels Plans estatals d'habitatge.

TAULA 4

Pla estatal d'habitatge	Recursos pressupostaris inicials	Recursos financers
1981-1983	3.005 milions d'euros.	6.010 milions d'euros.
1984-1987	4.207 milions d'euros.	8.414 milions d'euros.
1988-1992	210 milions d'euros/anuals.	5.409 milions d'euros.
1992-1995	6.010 milions d'euros	16.828 milions d'euros
1996-1999	1.503 milions d'euros /anuals.	9.616 milions d'euros.
1998-2001	2.564 milions d'euros.	16.280 milions d'euros.
2002-2005	3.380 milions d'euros.	17.192 milions d'euros.
2005-2008	6.822 milions d'euros.	33.000 milions d'euros.
2009-2012	10.188 milions d'euros.	34.000 milions d'euros.
2013-2017	1.215 milions d'euros.	--
2018-2021	1.443 milions d'euros.	--
2022-2025	1.443 milions d'euros.	--

Font: Política de gasto en vivienda. España, 2010, i dades pròpies

6.1. L'ESTALVI DE L'ESTAT EN LES POLÍTIQUES FISCALS

Si ens centrem en els estímuls fiscals, que com ja hem dit, formen part del conjunt de mesures que han afavorit l'accés a l'habitatge en forma de propietat va agafar forma de desgravació per la compra d'un habitatge a partir del 1979, de tal manera que en diferents fases fins a la seva definitiva desaparició l'any 2013, a la que s'hi acolleixen encara aquelles persones que havent adquirit amb anterioritat al 31 de desembre de 2012, es puguin acollir al règim transitori. La desgravació fiscal a la compra d'habitatge "reduïx el cost d'ús de la propietat d'un habitatge i, per tant, altera substancialment la decisió entre compra i lloguer". (Garcia Montalvo, J. 2012: 177).

Al llarg de tots aquests anys, la deducció de la base imposable, d'interessos, part de l'amortització i l'import d'impostos com el de béns immobles ha tingut un cost molt elevat, tot i que es pugui defensar que els ingressos impositius compensen aquestes despeses. També en diferents fases temporals, i en la línia de fomentar el lloguer, els que havien accedit com arrendataris podien trobar fórmules per deduir-se uns imports de les rendes de lloguer satisfetes²⁹. En tot cas, en global, aquestes despeses fiscals haurien costat 77.560 milions de euros des de la seva entrada en vigor al 1979 fins al 2010. (Raya Vílchez, J.M., 2012: 1-2). Com s'exposa, això comporta que aquestes deduccions han arribat a representar entre un 0,8% i un 1% del PIB. Unes deduccions que tenen poca justificació econòmica (Garcia Montalvo, J., 2005: 193), i que la seva eliminació, han de comportar, segons aquest autor, clarament: "la disminució del preu de l'habitatge, reducció del pes de la inversió residencial sobre el PIB i un significatiu augment del pes del lloguer com a règim de tinença". (Garcia Montalvo, J., 2012: 179).

Les ajudes fiscals als pressupostos de l'Estat del 2023 pugen a 2.677,6 milions d'euros (2.636,3 a l'any 2022), pel que fa als règims transitoris que hem esmentat l'import és fraccionat en 753,5 milions per als compradors d'habitatge habitual, i 29,7 milions pels arrendataris pel lloguer de l'habitatge habitual³⁰. (Rodríguez López, J. 2022)

Però el que resulta necessari posar de relleu és que aquestes deduccions, amb aquest cost fiscal màxim d'entre 5.000 i 6.000 milions d'euros anuals en el període de més intensitat, i avui encara amb un cost de 750 milions d'euros per als adquirents que gaudeixen de la transitorietat, és que amb la desaparició de la seva regulació, aquest import ha passat a ser un estalvi net. L'Estat no ha derivat aquests recursos cap a polítiques directes d'habitatge, i si aquests recursos no havien d'anar a finançar programes de promoció o fins i tot d'adquisició d'habitatge de lloguer assequible, haguessin pogut derivar-se cap a noves polítiques fiscals per facilitar la construcció d'aquesta tipologia d'habitatge, polítiques fiscals com les que demana Cohabitac, en dues línies concretes. Així, respecte a l'IVA, es proposa que "l'IVA suportat sigui el mínim possible, especialment en el cas d'habitatges socials per al seu arrendament. Fins a l'entrada en vigor de la Llei de l'IVA les operacions amb drets reals sobre immobles eren tractades com a lliuraments de béns, però des del 01/01/1993 aquestes operacions són tractades com a prestacions de serveis i, com a tals se sotmeten a la tributació del tipus general de l'impost (21%). [...] caldria mantenir la figura de la "prestació de serveis", però reduint el tipus impositiu aplicable en els mateixos casos que s'apliquen tipus reduïts o superreduïts en els lliuraments dels habitatges" i per altra banda, la coordinadora de fundacions considera que "en el cas de programes públics de lloguer d'habitatges per a finalitats socials gestionats per entitats sense ànim de lucre és necessari que es pugui aplicar la reducció del 60% dels guanys en l'IRPF dels propietaris que els cedeixin a aquestes entitats per tal que aquests lloguers no es vegin penalitzats enfront dels lloguers directes als inquilins". (Cohabitac, 2020: 72-73).

²⁹ Com exposa Garcia Montalvo, la deducció al lloguer d'habitatge en alguns períodes (1992-1998 i a partir de 2008) estava regulat de forma molt restrictiva i, per això, el cost total era menys del 3,5% del cost fiscal de la desgravació.

³⁰ Altres ajudes fiscals importants a destacar són les dels particulars que destinen habitatges al lloguer, que suposa un cost de 716,6 milions d'euros, i la dels guanys patrimonials obtinguts en la venda d'un habitatge habitual o l'exempció pels majors de 65, que puja més de 125 milions d'euros. (Rodríguez López, J. 2022)

6.2. L'EXIGUA DESPESA EN ELS DARRERS PLANS ESTATALS

Com observem a la Taula 5, els pressupostos que es destinen als dos darrers Plans Estatals d'Habitatge en els períodes 2018-2021 i 2022-2025, encara que vinguin signats per governs de diferent signe polític, observem que la quantitat és la mateixa: 1.443 milions d'euros repartits entre les quatre anualitats. A Catalunya, en funció dels criteris de repartiment que es van acordar en el seu moment, li pertocquen per desenvolupar els programes del *Plan Vivienda* un total de 209.235.000 €.

Finançament estatal dels programes dels Plans estatals a Catalunya

TAULA 5

Anualitat	Plan 2018-2021	Plan 2022-2025	Anualitat
2018	50.750.000 €	50.025.000 €	2022
2019	51.765.000 €	52.055.000 €	2023
2020	52.780.000 €	53.360.000 €	2024
2021	53.940.000 €	53.795.000 €	2025
Total 2018-2021	209.235.000 €	209.235.000 €	Total 2022-2025

Elaboració pròpia a partir de les dades dels convenis bilaterals signats.

D'aquesta distribució anual, resulta oportú tenir present que en el marc del Pla 2009-2012, les transferències de l'Estat a Catalunya pels programes del Pla estatal van ser l'any 2009 de 111,6 milions d'euros i l'any 2010 de 107,6 milions d'euros, més del doble que el que es rebrà aquest any 2023. No es comptabilitza en aquests imports la Renta Bàsica d'Emancipació, que era un pagament que l'Estat feia directament als joves (qüestió que el TC va considerar inconstitucional, doncs entre altres qüestions va resoldre que el pagament l'havien de fer les comunitats autònomes), ni tampoc hem comptabilitzat les transferències rebudes per una mesura similar com és el *Bono Joven*³¹, que aquest cop sí es paga des de Catalunya i comporta una transferència addicional de 29 milions d'euros per a l'any 2023.

I, en especial, cal fer referència als Fons *Next Generation*, que suposen de manera pluriennal per Catalunya un import màxim de 480 M€ per rehabilitació i 160 M€, en aquest cas ha repartir entre els anys 2022 i 2023, per a la promoció d'habitatges de lloguer social. En aquest cas, per a la promoció de lloguer social per al conjunt de l'Estat, s'han destinat 1.000 M€ dels conjunt dels fons europeus. Com veurem però, per la qüestió que ens ocupa, no hi ha cap programa de caràcter general dins del *Plan Vivienda*, que a partir de l'any 2024 cobreixi possibles convocatòries de promoció d'habitatge de protecció oficial.

³¹ El *Bono Joven* és una mesura temporal, any 2022-2023, amb una despesa global de 200 M€/any. Un total de 58 M€ (29 M€ per cada any) seran transferits a Catalunya per fer el pagament d'aquesta mesura.

7. ELS PLANS D'HABITATGE A CATALUNYA

Creiem oportú fer una breu menció als plans d'habitatge a Catalunya. Durant una etapa, els decrets catalans s'han dictat i han seguit la seva aplicació d'acord amb la temporalitat prevista al Plans estatals. Aquesta dinàmica s'ha trencat des de l'aprovació del Decret 75/2014, encara vigent, en la que volgudament s'ha dotat d'una vigència més perllongada a les mesures previstes i desvinculada dels Plans estatals, malgrat tractar-se d'un instrument temporal (art. 67 de la llei 18/2007).

Malgrat la migradesa pressupostària també dels recursos que destina la Generalitat a les polítiques públiques d'habitatge³², en els darrers anys ha intentat suplir les eines que han desaparegut dels Plans estatals.

El Decret català 75/2014 regula el Pla pel dret a l'habitatge que determina (art. 7) que els ajuts previstos en els plans estatals d'habitatge s'han d'entendre com a mesures que complementen les previstes en aquest decret. Per tant, tot el contrari que el plantejament que fa la Sentència del Constitucional del 1988. Hi ha una manifestació explícita per part de la Generalitat de liderar les polítiques públiques d'habitatge, i aquesta és una qüestió bàsicament que hauria de reflectir-se després en l'àmbit pressupostari. En tot cas, les mesures de foment a la promoció de nous habitatges que estableix el Decret són les mateixes que les dels Plans estatals. Així, els articles 5 i 42 determinen que els ajuts públics per a la promoció d'habitatges amb protecció oficial poden adoptar la modalitat de préstecs convinguts, subsidis de préstecs i/o la concessió de subvencions.

Però al llarg d'aquesta etapa que estem analitzant, resulta important destacar alguns programes en que clarament vol suplantar l'Estat.

7.1. UN PROGRAMA PROPI DE PRÉSTECES CONVINGUTS I DE SUBSIDIACIÓ D'INTERESSOS

A l'any 2008, la Generalitat va fer un exercici d'establir una línia de préstecs convinguts per la dificultat dels adjudicataris d'habitatges de protecció oficial d'accedir a la línia de préstecs estatals. Aquest intent va materialitzar-se en un conveni que es va signar a l'estiu de 2008. L'acord amb totes les caixes d'estalvi catalanes, a les quals s'hi van afegir també 10 bancs havia de suposar "una injecció de finançament de fins a 12.000 milions d'euros en tres anys", segons el comunicat de premsa de la Generalitat de 9 juliol 2008. Així, és preveia que els compradors d'habitatge protegit poguessin beneficiar-se d'una línia de finançament amb préstecs hipotecaris que havien de cobrir el 80% del preu de l'habitatge, amb un tipus fix a llarg termini (30-40 anys) amb unes quotes creixents d'un 1% anual. Per als crèdits que se signessin en el primer trimestre es preveia un tipus d'interès del 5,7% per als préstecs a 40 anys, i del 5,8% per als de 30 anys. Es va calcular que uns 110.000 o 120.000 habitatges poguessin beneficiar-se d'aquest acord. Del resultat d'aquest conveni no se'n van tenir més notícies, i es considera que l'acord va tenir una aplicació residual, bàsicament per l'esclat de la bombolla financera que es va produir setmanes després del seu acord.

També quan l'Estat va decidir no oferir préstecs ni convinguts ni subsidiats als promotors de lloguer, l'Administració autonòmica va establir un programa de préstecs amb subsidiació dels interessos amb l'Institut Català de Finances per finançar promocions de lloguer, dins del marc temporal del Pla estatal 2018-2021.

³² El pressupost per a l'any 2023 de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya superarà per primer cop els 300 milions d'euros; al llarg dels darrers deu anys s'ha mogut entre els 138 (any 2011) i els 259 milions (any 2022), i el de l'Incasòl, on se situen les accions de promoció d'habitatge, no arribarà als 200 milions d'euros, la xifra més baixa de la darrera dècada.

Així, de forma paral·lela a la convocatòria feta per la Generalitat de Catalunya dels ajuts directes a la promoció de lloguer previstos al Pla estatal per a l'any 2019³³, es va convocar també, en concurrència no competitiva, una línia de préstecs acordats amb l'Institut Català de Finances (ICF) amb un tipus d'interès fix per al promotor del 2%³⁴, línia que donava viabilitat aquestes promocions de lloguer i que ha tingut continuïtat en els següents anys³⁵.

En origen, el finançament ofert per l'ICF és del 4,25%, una xifra molt elevada per aconseguir la viabilitat de les promocions de lloguer dins les condicions establertes al Plan estatal. És per això que l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) es va veure en l'obligació de plantejar una despesa pluriennal per subsidiar un total de 225 punts bàsics per aconseguir que el promotor vegi reduïda la taxa d'interès fins al 2%. El préstec concertat preveu la cobertura del 100% del cost construcció dels habitatges, tot i que la limitació de 100.000 € per habitatge en alguns casos era insuficient per cobrir la totalitat dels costos i amb posteriors convocatòries s'ha ampliat a 120.000 €, amb una amortització que és preveïa per a un període de 25 anys (amb una carència de 24 mesos inclosa en aquest termini).

Amb la resolució de diferents convocatòries de la Generalitat per a la promoció d'habitatges, i davant la necessitat d'aquest tipus de finançament, el Departament de Territori ha tancat recentment un nou acord per un import total de 115 milions d'euros amb l'Institut Català de Finances per a què els promotors amb subvenció per a la promoció d'habitatge de protecció social puguin accedir a préstecs bonificats d'un import mínim de 250.000 euros, amb un interès inicial del 4,05%, amb una carència de fins a 4 anys, i un període màxim d'amortització de 30 anys³⁶. Per les dificultats de la viabilitat d'aquestes operacions en el context actual, novament l'AHC bonificarà aquests tipus, assumint 1,1 % de l'interès inicial, quedant els préstecs finals al promotor amb un tipus d'interès del 2,95%. El cost pluriennal de la bonificació per part de l'AHC fins a l'any 2053 és de 21,2 milions d'euros.

7.2. CONVOCATÒRIES AMB FONTS PROPIS A LA PROMOCIÓ DE LLOGUER

Davant la insuficiència dels recursos transferits de l'Estat per cobrir determinades línies, la Generalitat, l'any 2021, va optar per destinar els recursos estatals als ajuts a lloguer i fer una convocatòria amb fons propis per a la promoció de lloguer³⁷. De forma similar ho ha fet el 2022³⁸ i el 2023³⁹, per a cobrir aquelles promocions en aquest règim d'accés que no podien acollir-se als fons *Next Generation*, al realitzar-se sobre sòls exclosos de la normativa espanyola per a l'aplicació dels recursos europeus.

³³ Resolució TES/1675/2019, de 19 de juny, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió, en règim de concurrència pública competitiva, de les subvencions del Programa de foment del parc d'habitatges de lloguer o cessió d'ús del Reial decret 106/2018, de 9 de març, pel qual es regula el Pla estatal d'habitatge 2018-2021.

³⁴ Resolució TES/1692/2019, de 20 de juny, per la qual s'aproven les bases reguladores per a l'accés a ajuts en forma de bonificació dels interessos d'operacions de préstec, per al finançament de promocions d'habitatges amb protecció oficial i allotjaments col·lectius protegits destinats a lloguer en règim general, i Resolució TES/1864/2019, de 5 de juliol, per la qual s'obre la convocatòria per a la seva concessió.

³⁵ Resolució TES/1487/2020 i Resolució DSO/2486/2021.

³⁶ RESOLUCIÓ TER/1754/2023, de 23 de maig, per la qual s'aproven les bases reguladores per a l'accés a ajuts en forma de bonificació dels interessos d'operacions de préstec, per al finançament de promocions d'habitatges amb protecció oficial destinats a lloguer o cessió d'ús en règim general.

³⁷ Resolució VPD/1721/2021, de 28 de maig, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió de subvencions, en règim de concurrència pública competitiva, per a la promoció d'habitatges i allotjaments amb protecció oficial en règim de lloguer o cessió d'ús per a l'any 2021.

³⁸ Resolució TER/3247/2022, de 19 d'octubre, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió de subvencions, en règim de concurrència pública competitiva, per a la promoció d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer o cessió d'ús sobre sòl de titularitat privada per a l'any 2022

³⁹ RESOLUCIÓ TER/1994/2023, de 7 de juny, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions, en règim de concurrència pública competitiva, per a la promoció d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer o cessió d'ús.

8. LA NECESSITAT EN ELS PROPERS ANYS DE PROMOURE HABITATGE ASSEQUIBLE A CATALUNYA

8.1. LA CREACIÓ DE NOVES LLARS A CATALUNYA EN ELS PROPERS 15 ANYS

El Instituto Nacional de Estadística (INE), en la seva recent projecció pública de les previsions de noves llars⁴⁰ per al període 2022-2037, destaca que aquestes s'incrementarien a Espanya en un 14,5%, és a dir un total de 2.735.555 noves llars. En el mateix període la població s'incrementaria en un 8,9% (4.236.335 persones), amb una tendència a la reducció del nombre de persones que viuen a cada llar. Així, la mitjana passa dels 2,48 actuals a les 2,36 persones el 2037. Per a Catalunya, el INE fa una previsió per aquest període de 519.847 noves llars.

La memòria del Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge (PTSH), instrument bàsic de planificació de les necessitats d'habitatge a mitjà termini a Catalunya que es troba en tramitació per a la seva aprovació, d'acord amb les projeccions demogràfiques que va realitzar, dibuixa diferents escenaris: el central prediu un creixement positiu del nombre total de llars a Catalunya al llarg de la vigència del Pla, qüestió que significa una demanda d'habitatge de primera residència creixent al llarg dels propers 15 anys. Les dades vaticinen la creació de 901,3 mil noves llars a Catalunya entre el 2022 i el 2037, i que en desapareguin 525,6 mil durant el mateix període. El saldo final serà de 375,7 mil noves llars a Catalunya entre 2022 i 2037, distribuïdes en increments anuals mitjans de 25,0 mil, 25,5 mil i 24,6 mil noves llars en el primer, segon i tercer quinquenni respectivament⁴¹. Per tant, les previsions de creixement final de llars que fa el Pla Territorial és menys expansiu que el que pronostica el Instituto Nacional de Estadística, això comporta que totes les previsions de necessitat que fa el PTSH, en el cas que és compleixin les xifres del INE, s'agreugin des del punt de vista de necessitat de creació d'habitatge assequible.

Abans de plantejar-nos quins instruments necessitem per a garantir els habitatges que es necessiten, és important conèixer si disposem del sòl per a construir-les. En aquest cas el PTSH també inclou l'estudi d'aquestes reserves (Taula 7).

Llars que es constituiran fins al 2037 segons el PTSH (5.5.1.1.)

TAULA 6

	1r quinquenni	2n quinquenni	3r quinquenni	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 final	25,0 mil	25,5 mil	24,6 mil	375,7 mil

Elaboració pròpia a partir de les dades de la Memòria del PTSH

⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística. Proyección de hogares. Octubre 2022. <https://www.ine.es/dynt3/metadatos/es/RespuestaDatos.html?oe=30276>

⁴¹ Memòria del Pla Territorial Sectorial d'habitatge. Impacte de l'evolució demogràfica en la demanda residencial. p.92

Reserves de sòl destinat a usos residencials segons el PTSH (5.4.1.1)

TAULA 7

Àmbit	Nombre total nous habitatges sòl reservat	Població de l'àmbit	Habitatges x cada 1.000 habitants
Àmbit Metropolità	166.318	4.844.612	34
Comarques Gironines	93.206	742.870	125
Camp de Tarragona	104.008	514.607	202
Terres de l'Ebre	46.712	167.786	278
Ponent	104.232	348.656	299
Comarques Centrals	62.838	389.693	161
Alt Pirineu i Aran	27.078	69.223	391
Penedès	74.505	479.284	155
Catalunya	678.897	7.556.731	90

Elaboració pròpia a partir de les dades de la Memòria del PTSH

Aquestes dades ens porten a la conclusió que es disposa de suficient sòl classificat com a residencial per donar cabuda “amb escreix” a les necessitats que preveu el model. La memòria del PTSH ens especifica que en els municipis petits hi ha un excedent important i que, en canvi, en les comarques de l'Anoia, Baix Llobregat, Barcelonès Maresme i Vallès Occidental, hi haurà importants tensions, destacant dins d'aquestes comarques municipis com Barcelona, Mataró o Sabadell, per tractar-se d'espais amb una forta projecció de creació de noves llars. Els autors del PTSH preveuen que “les projeccions de llars per l'Àmbit Metropolità en donen un saldo net de creixement de 309 mil noves llars en el període 2022-2041, mentre que la seva capacitat de nous habitatges del sòl urbà i urbanitzable és només de 166 mil habitatges”.

Sobre el sòl reservat al desenvolupament residencial que tingui una destinació per Habitatge de Protecció Oficial (HPO), d'acord amb la informació que es va obtenir en l'elaboració del PTSH, de 697 municipis on hi viuen 7,4 milions de persones (+ del 95% de la població de Catalunya), el desenvolupament dels plans d'ordenació urbanística preveu poder construir més de 210 mil HPO. Segons destaca el Pla, la gran majoria, més de 150.000 mil habitatges es troba en municipis de més de 10.000 habitants i capitals de comarca, la resta, uns 60.000 mil habitatges en els de menys de 10.000 habitants.

Estimació reserves de sòl destinat a HPO d'acord amb el PTSH (5.4.2.1)

TAULA 8

Municipis	% població sobre el total de Catalunya	% municipis sobre el total de Catalunya	HPO prevists	HPO x cada 1.000 habitants
>10.000 habitants + capitals de comarca	82,4%	12,8%	151.241	24
< 10.000 habitants	14,7%	60,8%	59.495	53
Sense informació	2,8%	26,4%		
Total	97,2%	73,6%	210.736	28

Elaboració pròpia a partir de les dades de la Memòria del PTSH

Sòl destinat a HPO per àmbits funcionals d'acord amb el PTSH (5.4.2.2)

TAULA 9

Àmbits territorials	Població dels municipis de l'àmbit amb informació disponible	HPO prevists	HPO x cada 1.000 habitants
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	44.8263	23.837	53
Catalunya	7.458.141	210.736	28

Elaboració pròpia a partir de les dades de la Memòria del PTSH

L'Àmbit Metropolità, disposa d'un potencial de sòl per a 52 mil habitatges amb protecció oficial, tot i això, en termes relatius, al tractar-se del territori més poblat, tan sols suposa 11 habitatges per cada 1.000 habitants (taula 9). A nivell d'àmbit urbà, el PTSH detecta diferents espais amb una capacitat urbanística de menys de 10 HPO per cada 1.000 habitants i que a la vegada es preveu un increment del nombre de llars superior al 10% en els propers 15 anys, així entre altres, el Tarragonès, Garraf, Sabadell i Barcelona. "Per tant, en aquests àmbits és probable que les actuals previsions de reserves de sòl per habitatges protegits siguin insuficients per atendre les necessitats derivades del creixement demogràfic dels propers 15 anys" (Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge. Diagnosi, p.88).

8.2. LA NECESSITAT DE CONSTRUIR 220.000 HABITATGES DE PROTECCIÓ OFICIAL

El Pla detalla que l'augment del nombre de llars a Catalunya es preveu que tingui lloc principalment en zones urbanes al voltant de Barcelona i en zones litorals properes a la metròpolis, (fins a Palafrugell pel nord i fins a Tarragona pel sud), així com en zones urbanes de ciutats mitjanes.

Aquest augment de les necessitats d'habitatges en aquests àmbits territorials pot crear tensions, i per tant, són necessàries polítiques que garanteixin una oferta suficient d'habitatges assequibles per satisfer aquesta demanda.

El Pla afirma que, per al període 2022-2037, hi ha la necessitat de promoure 220.000 habitatges per atendre l'anomenada demanda exclosa, doncs es determina que de les més de 900.000 llars que es crearan, unes 355.000, -més d'un terç del total- no podran accedir al mercat lliure de l'habitatge.

Promoció d'habitatges amb protecció oficial necessaris els propers 15 anys (PTSH 6.2.1.1)

TAULA 10

Tipus d'habitatge	Nombre d'habitatges
Habitatges amb protecció oficial de lloguer de promoció pública	110.000
Habitatges amb protecció oficial de compravenda, tinences intermèdies o lloguer social	110.000
Total	220.000

Elaboració pròpia a partir de les dades de la Memòria del PTSH

Aquesta xifra indica la necessitat de qualificar uns 15.000 habitatges de protecció oficial l'any. Qui ha de promoure aquests habitatges és una altra variable que no ofereix massa dubte.

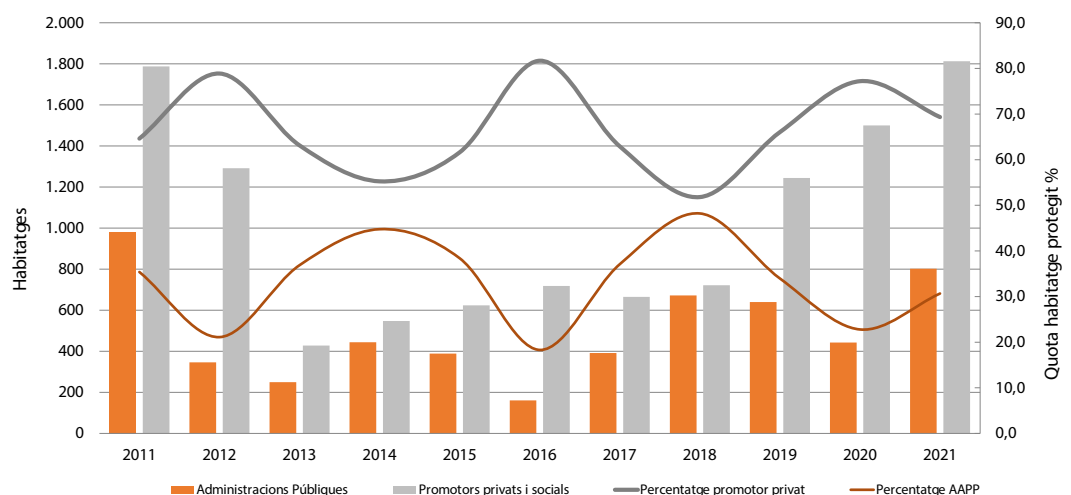
En un anterior *policy brief* fèiem referència a què “la manca d'oferta d'habitatge de lloguer social, assequible o lliure requereix una potent concertació entre el sector públic i el sector privat, fins i tot amb eines estructurals enfocades a la promoció [...] cal reforçar els mecanismes públics de suport financer (préstecs bonificats, subvencions, i cessions de sòl) a les empreses promotores, per tal d'incrementar el parc d'habitatge assequible en règim de lloguer” (Garcia Montalvo, J. Raya, J.M., Sala C. 2022: 29).

Amb les dades què disposem, podem assegurar amb fermesa la necessitat d'aquesta col·laboració publicoprivada com a mecanisme per dur a terme els habitatges que es precisen.

Així, de la sèrie estadística que ens ofereix el Ministeri⁴², observem que ens els darrers vuit anys, del 2014 al 2022, el número d'habitatges de protecció oficial finalitzats per promotors privats (59.928) quadruplica els que ho han fet els promotors públics (14.737). O sigui, tan sols un de cada quatre habitatges de protecció oficial finalitzats en els darrers anys a Espanya, ha estat fruit de l'activitat promotora de l'Administració Pública.

Habitatges d'HPO impulsats per les AAPP i els promotors privats

GRÀFIC 4



⁴² Series Estadístiques del MIT-MA. Habitatge i Rehabilitació protegits. Número de qualificacions definitives per tipus de promotor. Plans estatals i plans autonòmics 1.6.2.1. i 1.6.2.2. Número de qualificacions definitives. Promotor privat i promotor públic. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>

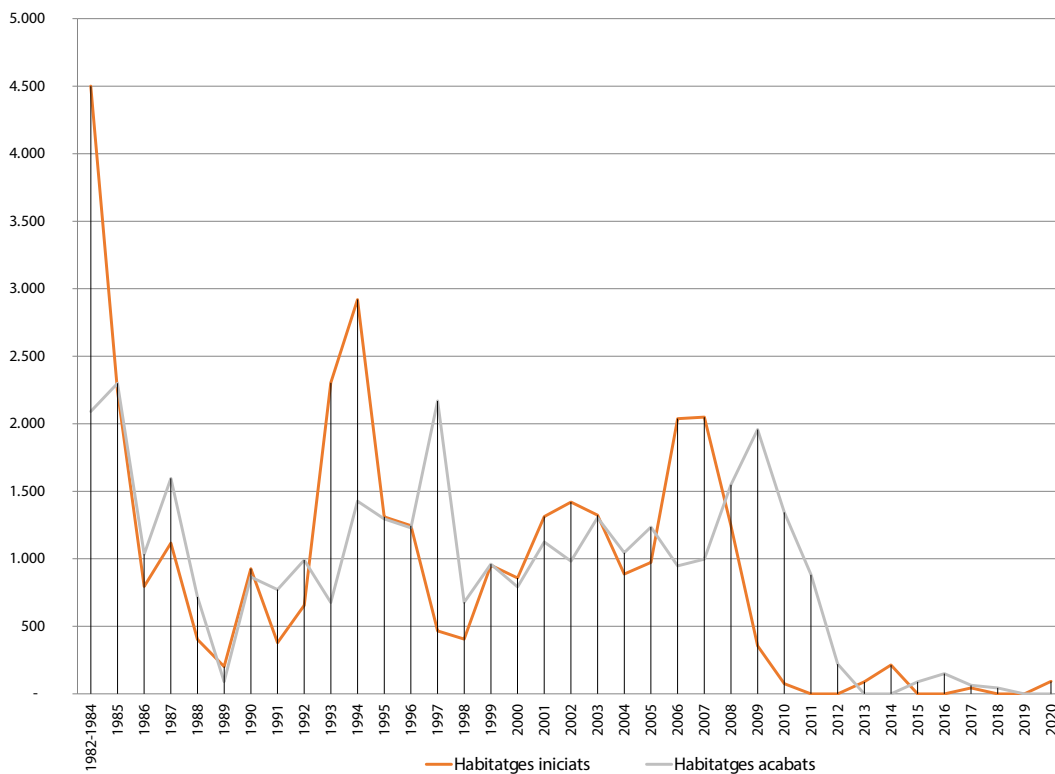
Elaboració pròpia

A Catalunya, amb les dades que ens ofereix l'Agència de l'Habitatge de Catalunya en les seves memòries, podem observar també que en els darrers deu anys l'inici d'habitatges protegits ha estat impulsat pels promotors privats en un percentatge d'entre el 60%-80% dels casos.

Si observem la sèrie dels habitatges que ha fet la promotora pública de la Generalitat, tampoc sembla que l'activitat en els darrers 40 anys sigui prou intensa com per creure que pugui dur a terme tots els habitatges que es necessiten.

Habitatges iniciats (33.802) i acabats (33.618) per l'INCASÒL (1982-2020)

GRÀFIC 5



Font: INCASÒL. Anuari estadístic 2020.

9. EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2022-2025

9.1. LA LIMITACIÓ A LA PROMOCIÓ D'HABITATGES

Després d'observar que l'aprovació del Pla 2009-2012 va ser el darrer, que va contemplar la més àmplia diversitat de programes de foment a la promoció d'habitatge, i també de suport a l'accés tant a compravenda com a lloguer, en el Pla 2022-2025 es constata el gir en els objectius i els beneficiaris, no ja del precari Pla 2013-2016 (2017), sinó del que es va dibuixar en el període 2018-2021, amb un predomini dels programes assistencials. L'observació del canvi, en tan sols una dècada, és radical: les mesures de foment a la promoció de nous habitatges, de forma nítida, és troben ara tan sols en 2 dels 13 programes que conté el Pla, i aquests nous habitatges van destinats a un col·lectiu molt concret i la tipologia d'habitatge tampoc és estàndard.

En el Pla estatal 2022-2025, el programa de subsidiació de préstecs convinguts no és per a noves actuacions, sinó que forma part del pagament d'anteriors Plans, i han desaparegut programes generals de promoció d'habitatge protegit per a lloguer o per a venda. Bona part de l'ajuda a la promoció és deixa en mans dels Fons *Next Generation*, sense que hi hagi una previsió en la segona fase de desenvolupament del Pla (2024-2025) cap convocatòria de promoció d'habitatge de lloguer o venda de caràcter general que pugui tenir com a referència el Pla estatal. Tot i així, hi ha dos programes destinats a ampliar el parc públic d'habitatges mitjançant la promoció. Així, el programa per al foment d'habitatges per a persones grans o amb discapacitat (arts. 71 a 80 del RD 42/2022), que seria el programa més estandaritzat que recorda anteriors plans, tot i que no hi ha una previsió de finançament, si que preveu una ajuda de fins a 700 €/m², amb un topall de 50.000€ per unitat, i, el programa de foment d'allotjaments temporals, de models *cohousing*, d'habitatges intergeneracionals i modalitats similars (arts. 81 a 90 del RD 42/2022), que pretén fomentar l'habitatge cooperatiu en cessió d'ús i altres solucions residencials model *cohousing*, allotjaments temporals o altres modalitats similars, també amb la possibilitat d'obtenir un ajut màxim de 50.000 € per unitat, tot i que el topall respecte del programa anteriorment citat, baixa a un màxim de 420 €/m², sense que tampoc hi hagi però, un ajuda al finançament.

L'evidència que els darrers Plans d'habitatge estatal han deixat fora el foment d'habitatge ha fet que des del Govern de l'Estat s'anunciïn mesures per incrementar el parc públic d'habitatge a través de mecanismes diferents dels establerts als programes dels plans estatals, tot i que cal destacar que bona part de l'ampliació del parc anunciada, de fins a 183.000 habitatges⁴³, ho sigui en base a habitatges existents.

Així, el desglossament que s'ha fet d'aquestes desenes de milers d'habitatges per al proper quinquenni comporta, segons les fonts que s'esmenten, que 14.266 habitatges s'incorporin al parc públic des dels diferents programes del Pla estatal, s'entén que majoritàriament a través de les dues línies de foment descrites en els paràgrafs anteriors, però també pot ser que siguin dels programes cinquè i sisè del vigent Pla, que s'alimenten d'habitatges del parc

⁴³ Diari de Sesions del Senat, núm. 130, de 25 d'abril de 2023, p.9. Pot consultar-se a: https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_14_130.PDF (última consulta: 02-05-2023)

residencial existent. A hores d'ara ja hi ha en els convenis bilaterals entre l'Estat i les CCAA que se signen sobre els diferents programes del Pla, un total de 7.217 habitatges⁴⁴ convinguts. També podem considerar com habitatges de nova promoció els 9.849 habitatges fruit d'acords directes de suport que ha signat l'Estat en base a partides nominatives aprovades en els Pressupostos Generals de l'Estat. D'aquestes ja n'hi ha assignats, segons les mateixes fonts, un total de 4.947 habitatges, dels quals uns 3.225 habitatges corresponen a Catalunya, fruit dels acords directes entre l'Estat i l'Arc Metropolità, l'Àrea Metropolitana, i l'Ajuntament de Barcelona⁴⁵.

Cal també considerar nous habitatges els que seran objecte de promoció a través de les ajudes dels fons *Next Generation*; cal comptabilitzar els 20.000 habitatges que es pretenen promoure en base als 1.000 milions reservats per al programa de promoció d'habitatges de lloguer social eficients energèticament (RD 853/2021); els promoguts en el sòl titularitat de Sepes, un total de 15.957; 15.000 habitatges més en sòls de la Sareb, dins del conjunt dels 50.000 anunciats que és mobilitzaran cap al parc públic; 20.000 habitatges més, en sòls del Ministeri de Defensa i, finalment, part dels 43.000 habitatges que es finançaran també amb Fons europeus, tot i que aquí probablement s'han de contemplar com a duplicats la pràctica totalitat dels 20.000 habitatges que rebran l'ajut europeu a fons perdut. Per tant, es pot fer una estimació, que caldrà confirmar amb més rigor a mesura que és concretin els anuncis realitzats de l'ampliació del parc públic d'habitatges, que entre 80.000 i 100.000 habitatges que han de formar part del mateix en els propers cinc anys haurien de ser de nova promoció.

9.2. L'ANÀLISI PER BENEFICIARIS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2022-2025

L'objectiu del Pla Estatal 2022-2025 és atendre els sectors més desfavorits de la població, amb la finalitat de facilitar l'accés a l'habitatge als ciutadans amb menys recursos mitjançant ajudes directes al lloguer, afectant diversos col·lectius. De manera breu, podem assenyalar que afecten els següents col·lectius:

1. Arrendataris d'habitatge o habitació amb escassos mitjans econòmics, víctimes de violència de gènere, persones objecte de desnonament del seu habitatge habitual, persones sense llar i altres persones especialment vulnerables, persones amb vulnerabilitat sobrevinguda.

L'ajuda serà del 50% del lloguer, a aquells els ingressos totals dels quals no superin tres vegades l'IPREM en el 2022 (24.318 euros a l'any). Aquest límit ascendeix a cinc vegades l'IPREM al 2022 (40.531 euros a l'any) en famílies nombroses o persones amb discapacitat. Per a això, la renda no pot superar 600 euros al mes, o 900 en zones tensionades, encara sense definir a l'espera de la Llei de l'Habitatge. En el cas de l'habitació, preu inferior a 300 euros mensuals. Aquestes ajudes es concedeixen pel termini de fins a cinc anys. Per a les víctimes de violència de gènere, persones objecte de desnonament del seu habitatge habitual, persones sense llar i altres persones especialment vulnerables, l'ajuda de fins al 100% del lloguer, despeses de la comunitat i subministraments. La renda no pot superar 600 euros al mes o 900 en zones tensionades, i les despeses mensuals, inferiors a 200 euros. Concessió per cinc anys. Finalment, per a persones amb vulnerabilitat sobrevinguda l'ajuda de fins al 100% del lloguer a llars amb gran pèrdua d'ingressos, quan la unitat de convivència ha tingut una reducció d'ingressos nets superior al 20% i l'esforç per a fer front al lloguer és superior al 40% dels seus ingressos. La renda de ser de 900 euros al mes.

En general, es tracten de programa per a l'ajuda a col·lectius amb escassos mitjans i vulnerables. Donis d'aquest punt de vista res a objectar. Ara bé, almenys dos comentaris referent a aquestes. En primer lloc, aquest tipus de bonificacions corren el risc que, especialment en una situació de demanda tibant, es traslladen a preus. Caldrà avaluar amb cura any a

⁴⁴ El diario.es, "De dónde salen las 183.000 viviendas de alquiler asequible que ha prometido Pedro Sánchez", de 25 d'abril de 2023. Pot consultar-se a: https://www.eldiario.es/economia/salen-183-000-viviendas-alquiler-asequible-prometido-pedro-sanchez_1_10151227.html (última consulta: 02-05-2023).

⁴⁵ Els Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2021, 2022 i 2023 van incloure 11,7 M€/anuals per l'Ajuntament de Barcelona, per promoure uns 2.000 habitatges, 5,4 M€/anuals per l'Àrea Metropolitana per impulsar 925 habitatges, i finalment als pressupostos de 2023 s'afegeix l'Arc Metropolità, amb el mateix import que l'Àrea Metropolitana, 5,4 M€ per impulsar uns 300 habitatges.

any la incidència de la mesura. En segon lloc, hi ha una crítica que subjeu a totes que és l'homogeneïtat en l'import màxim de la renda del lloguer. No és fàcil trobar habitatges a Madrid o Barcelona amb rendes de lloguer per sota de 900€. Un problema que es manté en els successius plans de l'habitatge és que tractar igual als diferents és una iniquitat que no es contempla. Les mesures haurien d'anar lligats a un indicador del preu del lloguer o bé de la renda per càpita del municipi, perquè sinó hi ha municipis on serà atès el 100% de la població vulnerable i en altres casos, un percentatge molt petit. La qual cosa és injust. L'enorme heterogeneïtat en les rendes del lloguer (i el seu creixement anual) entre municipis, no fa sinó agreujar aquesta iniquitat.

Una alternativa similar consisteix a oferir un val, cupó o certificat amb el qual els potencials inquilins puguin acudir al mercat i llogar un habitatge de la seva elecció (que compleixi uns determinats requisits). Aquest val dependria del cost del lloguer d'una unitat estàndard i de la renda de la llar (per tant, es podria articular com un percentatge del lloguer pagat). Això habilita el lloguer social no només per als nous habitatges sinó per a totes aquelles que hi ha en el mercat. Aquest és un instrument utilitzat als Estats Units en el que s'anomena l'*Experimental Housing Allowance Program*. Els resultats suggereixen que aquests subsidis poden comportar millores tant en eficiència com en equitat respecte a la seva contrapartida basada en l'oferta. Els resultats de les avaluacions en termes d'eficiència han estat positius, amb efectes contradictoris en termes de preus del lloguer. És a dir, el punt clau seria examinar com es poden dissenyar per a evitar que els subsidis es traslladin a preus.

2. Persones joves i per a contribuir al repte demogràfic

Regula dues opcions d'ajudes, no simultànies entre si:

- Ajuda per al pagament de la renda del lloguer o preu de cessió fent ús de l'habitatge o habitació habitual i permanent.
- Ajuda per a l'adquisició d'habitatge habitual i permanent localitzada en un municipi o nucli de població de petita grandària. Municipis de menys de 10.000 habitants.

Es tracta d'una ajuda de fins al 60% del lloguer, a joves menors de 36 anys, i amb una concessió per cinc anys. És independent de poder accedir al Bo de Lloguer jove, sempre amb el límit de no superar la suma de les ajudes el 75% de la renda arrendatària.

En el cas d'adquisició, l'ajuda serà de fins a 10.800 euros per habitatge, amb el límit del 20% del cost d'adquisició de l'habitatge. En cas d'adquisició de la propietat d'un habitatge per més d'una persona, el programa preveu que l'import de l'ajuda és determinarà en funció de la quota adquirida.

Els joves són els grans perdedors de l'actual mercat de l'habitatge. Van ser desplaçats en el seu moment del mercat de la propietat i es veuen abocats a un mercat de lloguer amb escassetat d'oferta, i per tant, amb preus elevats. Per tant, tota ajuda al col·lectiu jove és ben rebuda. A més, encara que hi ha un risc que part d'ella es traslladi a preus, sempre és més complicat quan l'ajuda és específicament per a un col·lectiu. De totes maneres, la principal crítica és que el col·lectiu jove és també molt heterogeni. Un habitatge en propietat és absolutament inaccessible per aquesta generació. De fet, segons els dades recents de l'Enquesta Financera de les Famílies (Banc d'Espanya), només un 35% dels menors de 35 anys són propietaris quan fa una dècada aquest percentatge era del doble. Però aquestes dificultats d'accés són principalment degudes a l'estalvi inicial necessari per a accedir a la hipoteca. Hi ha joves, amb una bona situació laboral, amb bones perspectives en el mercat de treball, que podrien fer front sense problema al rebut mensual de la hipoteca, però no poden acumular l'estalvi necessari. Per tant, es troben a faltar altres mesures absolutament necessàries per a mitigar la falta de capital inicial de què disposen els joves per a accedir al seu primer habitatge. No oblidem que han de desemborsar amb fons propis un 30% del preu de venda, el 20% que no financen les entitats bancàries i el 10% d'IVA. En relació amb això, per a aquest 20% que no financen les entitats bancàries, podria ser una bona mesura l'establir avals públics en determinades circumstàncies com ja es fa en alguna regió es-

panyola o el Regne Unit, establir crèdits amb interès zero o acords amb entitats bancàries perquè el sector públic actuï d'avalador.

En particular, el programa *Help to Buy* de UK (pla de préstecs participatius), concedeix un préstec participatiu de fins al 20% del valor de l'habitatge de nova construcció. El comprador ha d'aportar un dipòsit en efectiu d'almenys el 5% i un prestador hipotecari principal un préstec de fins al 75%. A Espanya es podria instrumentar a través de l'ICO o dels instituts de finances de les respectives comunitats autònomes. Carozzi et al (2020) avalua el programa *Help to Buy* i ressalta com a crucial les condicions locals de l'oferta.

És necessari destacar en aquest important capítol que suposa el suport als joves, i inspirat en la línia *Help to Buy* que acabem de destacar, que diferents comunitats autònomes han posat en marxa programes de suport al finançament d'accés a l'habitatge per a joves. Així la Regió de Múrcia, ha establert l'aval jove per ajudar a les persones de menys de 35 anys a l'adquisició d'un habitatge⁴⁶. L'ajuda, per a facilitar el pagament de l'entrada a la compra, s'articula a través d'una línia d'aval de l'Institut de Crèdit i Finances de la Regió de Múrcia, que cobreix fins al 20% del valor de l'habitatge permetent que l'entitat bancària adherida⁴⁷ pugui finançar el 100% de l'import de l'adquisició.

Les principals condicions fan referència a que els ingressos de la unitat de convivència no superin 5,4 vegades l'IPREM, que l'habitatge -situat a la Regió de Múrcia- es destini a domicili habitual i permanent, constitueixi la primera propietat de les persones sol·licitants o de la seva unitat de convivència, i que el preu d'adquisició no superi els 175.000 euros.

De forma similar al que ha fet la Regió de Múrcia, la Comunitat Autònoma de Madrid ha establert el programa *Mi primera Vivienda*⁴⁸, i la Comunitat d'Andalusia també ha regulat un programa anomenat *Garantía Vivienda Joven*.

Aquesta mesura ha estat anunciada darrerament pel govern d'Espanya. En particular, es tracta d'aval del 20% del preu de l'habitatge a través de l'Institut de Crèdit Oficial (ICO). Les condicions per a obtenir l'aval són les següents: que l'habitatge a adquirir sigui la primera compra; tenir menys de 35 anys, excepte si es tracta d'una parella amb fills a càrrec; guanyar menys de 37.800 euros a l'any (75.600, si la compra l'efectua una parella). A falta de conèixer el detall de les condicions es tracta d'una mesura similar a les que hem comentat a les comunitats autònomes de Múrcia, Madrid i Andalusia (i altres com Balears i Extremadura) canviant els límits de renda i, respecte a alguns casos, el perfil al que s'orienta, essent sempre el jove el públic objectiu principal.

3. Propietaris arrendadors per a contractar una assegurança davant impagament de renda

Es tracta d'un programa afegit pel nou Pla Estatal per a fomentar l'oferta d'habitatge en lloguer, que consisteix en el pagament d'una assegurança de protecció de la renda arrendatària per al cas d'impagament. Aconseguix fins al 5% de la renda anual, durant 12 mesos.

Es tracta d'una bona mesura per a augmentar la seguretat del propietari i per tant augmentar l'oferta d'habitatges en lloguer. En aquest sentit, es troben a faltar més mesures que redueixi la inseguretat jurídica del propietari i la seva incertesa legislativa.

4. Administracions, organismes o empreses públiques, que adquireixin habitatges per al lloguer o cessió d'ús

El destí serà per un termini d'almenys 50 anys a l'arrendament i podran obtenir una subvenció de fins al 60% del preu o cost d'adquisició inclosos tributs, despeses de notaria i registre i qualsevol altra despesa inherent a l'adquisició.

Avui a Espanya només un 2,5 % del parc d'habitatges és habitatge social (el percentatge a Catalunya és similar). A la UE-18, la mitjana és del 9,3% i als països més avançats aquest percentatge es situa a l'entorn del 20% (Eurostat, INE i *Housing Europe*).

⁴⁶ Orden 3717, de la Consejería de Fomento e Infraestructuras por la que se regula el acceso a la vivienda de jóvenes en régimen de propiedad a través de la línea ICREF AVAL JOVEN. Butlletí Oficial de la Regió de Múrcia, núm. 120, de 27 de maig de 2021, pp. 15441-15451

⁴⁷ Les entitats financeres adherides són: Bankinter, Cajamar, Caja Rural Central, Caja Rural Regional.

⁴⁸ ORDEN 2350/2022, de 27 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se regula el programa Mi Primera Vivienda. Butlletí Oficial de la Comunitat de Madrid, núm. 196, de 18 d'agost de 2022, pp. 18-29

Qualsevol línia a favor d'augmentar el parc d'habitatge social és benvinguda. No obstant, la crítica seriosa és perquè es limita l'ajut al sector públic. En els últims 40 anys al nostre país, entorn del 80% dels habitatges socials o amb protecció pública han estat promogudes des de la iniciativa privada i moltíssimes d'elles, en règim de cooperativa.

5. Entitats promotores o constructors que gestionin o construeixin habitatges amb lloguers assequibles per a persones majors o amb discapacitat i entitats o associacions que promouin el lloguer de pisos compartits

Es tracta d'una ajuda directa, proporcional a la superfície útil de cada allotjament o habitatge, de fins a un màxim de 700 euros per metre quadrat d'aquesta superfície útil. La quantia màxima d'aquesta subvenció no podrà superar el 50% de la inversió de l'actuació amb un límit màxim de 50.000 euros per allotjament o habitatge. La durada dels lloguers ha de ser, com a mínim 20 anys. Els habitatges tindran les instal·lacions i serveis que responguin a les seves especials circumstàncies, ja siguin de titularitat pública o privada, de nova edificació o procedents de la rehabilitació d'edificis preexistents amb rendes limitades i per a arrendataris amb uns ingressos limitats.

En el segon cas, ajuda per a allotjaments temporals, de models *cohousing*, d'habitatges intergeneracionals i modalitats similars, de fins a 420 euros per metre quadrat, el 50% de les despeses o fins a 50.000 euros per habitatge. Aquests immobles només podran llogar-se a 8 euros per metre quadrat com a màxim, a persones els ingressos de les quals siguin inferiors a cinc vegades el IPREM (40.531 euros anuals).

Aquesta és potser una de les parts més noves del Pla estatal 2022-2025, i ja per això més interessants. Ambdues constitueixen una línia de futur, ja sigui per l'evolució demogràfica o pels canvis en les preferències dels individus. De nou es troba a faltar una mica més d'heterogeneïtat en l'ajuda en termes d'euros per metre quadrat i en els lloguers màxims, que no haurien de ser homogenis per a tota Espanya, perquè el preu del sòl i la renda del lloguer és molt diferent entre municipis.

6. Comunitats autònomes i les entitats locals que cedeixin habitatges de la SAREB

L'objecte d'aquest programa és el foment de la posada a la disposició de les comunitats autònomes i de les entitats locals d'habitatges de la SAREB i d'entitats públiques per al seu arrendament com a habitatge social.

L'ajuda serà entre 150 euros i 175 euros al mes per habitatge per a fer front al preu acordat en la cessió de l'usdefruit realitzada per la SAREB o entitat pública, pel temps que duri tal cessió. De nou, a l'ésser una mesura que augmenta l'oferta d'habitatge social en lloguer, és ben rebuda. És veritat, que probablement l'efectivitat sigui limitada doncs la majoria dels habitatges de la SAREB no es concentren en les zones amb major demanda.

Com a resum, el nou pla estatal d'habitatge centra els seus esforços a facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant ajudes al lloguer als ciutadans vulnerables, a propiciar l'increment del parc públic d'habitatge i del parc d'habitatge en lloguer assequible o social. Compartint la necessitat d'establir ajudes directes als col·lectius més vulnerables i les vinculades al repte demogràfic, l'aposta per l'habitatge social hauria de ser més decidida i estesa al sector privat. En aquest sentit, generar sòl destinat a la promoció i construcció d'habitatges protegits és necessari per a acabar amb l'escassetat en el mercat de lloguer (privat i públic). De fet, el sector privat és actualment el que més habitatge social construeix, per tant, la zonificació inclusiva podria utilitzar-se com una manera de produir habitatge assequible amb col·laboració privada sempre que existissin les adequades compensacions (bons densitat, dret de superfície, incentius fiscals, cessió de sòl en una altra ubicació...). En el curt i mitjà termini existeixen altres opcions com l'adquisició per part del sector públic del dret al lloguer

del parc de grans propietaris o fons d'inversió a partir d'un contracte a llarg termini i amb un descompte substancial sobre el preu de lloguer de mercat. Aquest mecanisme podria estructurar-se de manera que fos anàleg a una subvenció al lloguer, però sense el perill del trasllat de tota, o part, de la subvenció als propietaris.

D'altra banda, el règim en propietat és l'altre gran oblidat, també hi ha col·lectius vulnerables que paguen hipoteca i, sobretot, les noves generacions també haurien de poder accedir a l'habitatge en propietat. En aquest sentit, es proposen accions relatives a la copropietat i acords amb les entitats bancàries per reduir les exigències de l'estalvi inicial a aquells joves amb possibilitats de fer front a les mensualitats de la hipoteca. Una veritable solució a l'accés a l'habitatge passaria per crear sistemes mixtos de cohabitació entre l'habitatge en lloguer i l'habitatge en propietat, on cada ciutadà tingui la possibilitat i la facilitat de triar lliurement què és allò que més li interessa en cada etapa del seu desenvolupament personal, familiar o professional.

10. LA PROMOCIÓ D'HABITATGE DE LLOGUER A TRAVÉS DELS FONS NEXT GENERATION

El Reial Decret 853/2021, de 5 d'octubre, regula els programes d'ajuda en matèria de rehabilitació residencial i habitatge social del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, els coneguts com a Fons *Next Generation*. El programa número 6 (arts. 59 a 70) és el destinat a la concessió d'ajuts a la construcció d'habitatges en arrendament social en edificis energèticament eficients en sòls públics.

La resta de programes que conté el Reial Decret estan enfocats a la rehabilitació energètica. De fet, que finalment s'hagi inclòs un programa de promoció d'habitatge de lloguer social eficient energèticament és conseqüència de la petició de diferents entitats que van sol·licitar en el seu moment que els fons europeus per habitatge no es destinessin tan sols a la rehabilitació.

La Resolució DSO/1503/2022, de 18 de maig, de la Generalitat de Catalunya, va aprovar les condicions d'accés per a la selecció de propostes d'actuacions per al finançament del Programa d'ajuts a la construcció d'habitatges en arrendament social en edificis energèticament eficients que preveu el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, finançat per la Unió Europea-*NextGenerationEU*.

A la convocatòria es preveia, en funció de la zona geogràfica, unes rendes de lloguer d'entre els 5,76€ i els 9,23€, i unes subvencions d'entre els 100 €/m² i els 700 €/ m², amb un topall màxim de 50.000 € per habitatge.

De cara a una adequada distribució dels 160.000.000 M€ s'ha previst una distribució màxima territorial dels recursos, així un 73,71% pels municipis de l'àmbit territorial de Barcelona, un 10,68% pels de l'àmbit de Tarragona, un 5,64% pels de Lleida, i un 9,97% pels Girona.

Segons ha fet públic l'Administració catalana, a la selecció s'hi han presentat propostes d'actuacions que no podran ésser cobertes amb els fons que s'hi han destinat. La xifra total dels recursos previstos per promoció comporta que puguin edificar-se uns 2.500 habitatges amb subvenció a fons perdut, però les propostes que han volgut accedir als fons superen de llarg els 10.000 habitatges. Per tant, mentre els fons per a la rehabilitació generen dubtes que puguin ser desemborsats⁴⁹, és evident, que pel que fa a la promoció els recursos destinats, és una partida del tot insuficient. Resultaria necessari poder proveir entre 350 M€ i 400 M€ més per poder dur a terme totes les promocions que majoritàriament han presentat els ens locals.

Probablement aquesta convocatòria ens ha donat el mapa més complet en els darrers anys de la disponibilitat de solars de l'Administració local per impulsar habitatge de protecció oficial. Ni les actuacions legislatives sobre la necessitat de coordinar els programes d'actuacions concertades en matèria d'habitatge⁵⁰, ni els registres de solars⁵¹ ens havia donat una imatge tan global a curt termini d'aquestes possibilitats, que cal aprofitar.

Per tant, tenint present les necessitats d'habitatge assequible que hem analitzat, d'acord amb les previsions del PTSH, cal buscar vies per a donar cobertura a la promoció de quasi 8.000 habitatges que s'han quedat fora de la possibilitat de participar, fins a la data, d'aquests fons. És en aquest sentit que resulta important l'anunci realitzat de la línia de fins a 4.000 milions d'euros per a finançar nous habitatges.

⁴⁹<https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20221212/8637243/rehabilitacion-energetica-viviendas-acaba-despegar.html>

⁵⁰ Disposició addicional cinquena del Decret-lei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

⁵¹ Article 177, del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

CONCLUSIONS

- Les ajudes financeres de suport a la promoció d'habitatge que contenen els Plans estatals d'habitatge són una atribució que exerceix l'Estat en base la seva competència exclusiva en la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. No obstant, totes les administracions han d'articular i/o complementar les eines que considerin oportunes per a fomentar la promoció d'habitatges des d'una perspectiva de necessitat social per donar compliment al principi rector de l'art. 47 de la Constitució espanyola. L'objectiu principal de la promoció d'habitatges de protecció oficial no sempre ha estat la de proveir sostre adequat a la ciutadania, sinó que la creació de llocs de treball i la superació de les crisis econòmiques, han estat també punts focals en el disseny dels estímuls a la construcció d'habitatges.
- Al llarg de l'etapa democràtica els Plans estatals d'habitatge han desenvolupat una diversitat de programes per possibilitar, essencialment en la modalitat de venda i també lloguer, l'accés a l'habitatge de la ciutadania. Els promotors han disposat de fins a tres instruments de finançament per a facilitar les promocions d'habitatges de protecció oficial. Aquests instruments han estat: una línia de préstecs qualificats convinguts entre l'Administració i les entitats de crèdit, un programa de subsidiació d'aquests préstecs i, finalment, una subvenció a fons perdut. L'estabilitat dels programes que configuren el nucli de les polítiques públiques d'habitatge no poden estar sotmeses als cicles curts de tres o quatre anys, caldria superar els plans temporals per bastir una estructura estable d'eines de suport a les polítiques públiques d'habitatge.
- Malgrat la voluntat manifestada des de la dècada dels noranta d'estimular les actuacions d'accés en lloguer, les xifres que ens ofereix l'estadística manifesten clarament que les administracions públiques no han estat gens eficients en articular un sistema adient i de confiança per als promotors, públics o privats. En la darrera dècada hi ha diversos anys en les que en més de 10 comunitats autònomes no s'ha iniciat ni un sol habitatge de protecció oficial de lloguer.
- Resulta del tot necessari articular mecanismes de col·laboració publicoprivada per realitzar aquesta tipologia de promocions, donat que les promotores públiques tampoc han demostrat al llarg dels anys tenir ni l'estructura ni el pressupost suficient per poder proveir de forma eficient habitatge assequible en lloguer. A més, aquestes promotores haurien d'estar dedicades especialment a l'habitatge o allotjament social per a les persones més vulnerables. De fet, les xifres demostren que els promotors privats són amb diferència els principals productors d'habitatge amb protecció pública.
- Del conjunt d'operacions de col·laboració publicoprivada destaca per la seva evolució el *Plan VIVE* de la Comunitat Autònoma de Madrid, amb més de 6.500 habitatges en un total de quatre lots adjudicats en dues convocatòries. Aquests habitatges, sense subvenció a fons perdut, compten amb el finançament de CaixaBank. S'evidencia en aquestes i altres operacions d'aquesta tipologia (Barcelona-AMB, València, Màlaga) la necessitat de més operadors que participin en les licitacions, i la d'un finançament adequat per fer viables les operacions, que compten amb una subvenció pública a fons

perdut que no és suficient per garantir la promoció i explotació de les promocions que es preveuen.

- Les polítiques d'austeritat i estabilitat pressupostària adoptades a conseqüència de la darrera crisi financera i immobiliària, va comportar la desaparició dels Plans estatals 2013-2016(2017), 2018-2021 i 2022-2025, de la regulació dels instruments de finançament a les promocions d'habitatges de protecció oficial, perdurant exclusivament una ajuda directa per a la promoció d'habitatges.
- Com han acreditat els models desenvolupats per l'Associació de promotors públics (2015) i la coordinadora de fundacions d'habitatge (2020), la regulació d'una subvenció als Plans 2013-2016, i 2018-2021, era absolutament insuficient per a promoure habitatges de protecció oficial de lloguer sense haver de fer aportacions de fons propis.
- Que el Pla 2022-2025, i els fons *Next Generation*, que contempen subvencions de fins a 700 €/m², malgrat la seva important quantia, pot resultar inviable la realització de les promocions d'habitatge si no hi ha concertades línies de préstecs subvencionats.
- S'ha posat de relleu que amb posterioritat a la crisi financera i immobiliària la caiguda de recursos destinats a polítiques públiques d'habitatge és considerable, i que no s'han recuperat les xifres destinades al foment de l'habitatge que contemplaven plans com el 2002-2005, i el 2009-2012.
- L'eliminació de determinades polítiques de fiscalitat relacionades amb l'adquisició o arrendament d'habitatge ha suposat un estalvi important pels comptes pressupostaris que no s'han utilitzat ni per a polítiques d'acció directa en habitatge, ni per establir mesures alternatives amb unes característiques que serveixin per a estimular el règim de la promoció de lloguer.
- Com es desprèn de l'anàlisi per beneficiaris del *Plan Estatal de Vivienda 2022-2025*, els dos programes que inclouen ajudes directes a la promoció ho són per a col·lectius molt determinats: habitatges per a persones grans i persones amb discapacitat, i per a desenvolupar models d'allotjament i habitatges del tipus *cohousing*. Al no tractar-se d'ajudes de caràcter universal, no hi ha una previsió de foment de la promoció per a un perfil més general de demanda que també pot trobar-se en dificultats d'accés a l'habitatge.
- Que d'acord amb la projecció de la creació de noves llars que fa l'INE i el PTSH és necessita la promoció d'habitatge assequible amb suport de l'Administració Pública a una mitjana de 15.000 habitatges/any, durant els propers 15 anys, una xifra molt allunyada de la producció dels darrers 10 anys.
- Que en virtut de les competències autonòmiques, la Generalitat ha vingut regulant els Plans pel dret a l'habitatge, destacant un perfil propi a partir del Decret 13/2010, de 2 de febrer, que s'accentua en el Decret 75/2014, per la desaparició de la referència estatal del model d'habitatge de protecció oficial.

- La Generalitat ha utilitzat en els darrers anys un sistema de finançament qualificat i subsidiat per a donar suport a les promocions d'habitatge de lloguer amb protecció oficial que podríem qualificar de mixt, que ha fet viables promocions que amb les ajudes directes a fons perdut que preveuen els Plans d'habitatge 2013 a 2021 no resultava suficients.
- Vista la resposta de la convocatòria dels Fons *Next Generation* per a la promoció d'habitatge de lloguer social, caldria estudiar, o bé la transferència de fons de les partides de rehabilitació a la de promoció, o la modificació del pla d'habitatge estatal incorporant una línia, i dotar-la econòmicament, que permeti el desenvolupament de les propostes que quedaran al marge dels ajuts europeus.
- Que a banda de la necessitat de recuperar línies de préstec qualificat, i préstec subsidiat per part dels Plans estatals, per a desenvolupar promocions de protecció oficial, cal de forma immediata, i en el context de tipus d'interès actual, articular una proposta de préstec per atendre la part no subvencionada de les promocions que siguin adjudicatàries de l'ajuda a fons perdut *Next Generation*.

BIBLIOGRAFIA

Alonso Timon, Anonio Jesús (2006): Plan Nacional de Vivienda para 2005-2008, *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, vol. XXXIX, planes 145-170

Álvarez Borja, Naum (2014): El derecho a la vivienda en Andalucía. *Revista digital del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional*. pgs. 1-71

Associació de promotors de Catalunya – APCE (2018): La necessària aposta per l'habitatge assequible. Conjuntura del sector. Recurs electrònic: https://apcebcn.cat/wp-content/uploads/2019/01/11-conjuntura-del-sector_des-18.pdf (última consulta: 03/05/2023)

Associació de Gestors de polítiques socials d'habitatge de Catalunya - GHS (2015): *Estudi de viabilitat de les promocions de lloguer assequible*, Barcelona, 4pp i 6 annexos.

Beltrán de Felipe, Miguel (2009): Las legislaciones de viviendas social. *Ciudad y territorio, estudios territoriales*, vol. XLI, núm. 161-162, planes 453-472

Carozzi, Felipe, Christian AL Hilber, and Xiaolun Yu (2020). On the economic impacts of mortgage credit expansion policies: evidence from help to buy. CEP Discussion Paper Núm. 1681

Coordinadora de fundacions d'habitatge social - Cohabitac (2020): *Informe sobre reptes i limitacions de les promocions d'habitatge protegit de lloguer –assequible i social- a Catalunya*, Barcelona, 74 planes

Encinas Cañon, Miguel Angel (1994): *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco 1982-1991*, Colección Derechos Humanos. "P. Francisco de Vitoria", 284 planes

Fernández Lara, Francisco (2014): *El derecho a una vivienda digna*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona. 388 planes

Garcia Montalvo, José (2005): Algunas reflexiones sobre la tributación y las desgravaciones a la vivienda, *Economistas*, Any XXIII, núm. 104, planes 191-197

- (2006) Los orígenes inmobiliarios de la crisis económica actual. Fedea.net, Recurs electrònic: <http://crisis09.fedea.net/ebook/PDF/06-los-origenes-inmobiliarios-de-la-crisis.pdf> (última consulta: 03/05/2023)

- (2012): La desgravación a la compra de vivienda en España: Una reconsideración, *Economistas*, Any XXX, núm. 131, planes 173-180

Garcia Montalvo, José, Raya, José Maria, Sala Roca, Carles (2022): Col·laboració publicoprivada en el mercat de l'habitatge a Catalunya. *Policy Brief*, Càtedra habitatge i futur UPF-APCE, 31 p.

Giacomini Meruelo, Alessia (2014): *Evolución de la políticas de ayuda a la vivienda en España*. Universidad del País Vasco. 45 planes

Gómez Jiménez, María Luisa (2004): *La intervención administrativa en el sector de la vivienda*. Tesis doctoral. Universitat de Màlaga, 997 planes

González Ordovás, María José (2013): *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*. Madrid. Dykinson. 240 planes

Leal Maldonado, Jesús i Martínez del Olmo, Almudena, (2017): "Tendencias recientes de la política de vivienda en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol 35, núm. 1, planes 15-41.

Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1997): Evolución de la situación de la vivienda, en Evolución de los asentamientos humanos y de la situación de la vivienda en España, 1976-1995 - Informe Nacional de España Habitat II - Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Recurs electrònic: <http://habitat.aq.upm.es/in/a003/ab003.html> (última consulta: 03/05/2023)

Pareja Eastaway, María Teresa (2012): La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Galega de Economía*, vol. 21, núm. 2, planes 203-232

Pérez Barrasa, Teresa; Rodríguez Coma, Magdalena i Blanco Moreno, Ángela (2011): Política de gasto en vivienda. España, 2010. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, num. 1/11, 57 planes

Pérez Sánchez, Matilde (1997): "El marc constitucional i el desplegament legislatiu", a *Política d'habitatge a l'Estat de les Autonomies*, Coord. Ràfols Esteve, Joan, Institut d'Estudis Autonòmics. 478 planes

Raya Vilchez, José María (2012): Una aproximación al impacto económico de la recuperación de la deducción por la compra de la vivienda habitual en el IRPF. *Observatorio de Divulgación Financiera. Documento de Trabajo*. 12 p.

Rodríguez Alonso, Raquel (2009): La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos. Recurs electrònic disponible a: http://habitat.aq.upm.es/boletin/n47/arrodd_1.html#2.2 (última consulta: 03/05/2023)

Rodríguez López, Julio (2009): 2009, año de transición en los planes estatales de vivienda. *Mercado y Política de Vivienda*. Recurs electrònic disponible a: <https://elsiglodeeuropa.es/hemeroteca/2009/850/850TribunaJRodriguez.html> (última consulta: 03/05/2023)

- (2015): Las viviendas protegidas. Un sistema a actualitzar, a *blog: Mercado y Política de Vivienda*. Recurs electrònic disponible a: <https://elsiglodeeuropa.es/hemeroteca/2015/1115/Dinero%201.pdf> (última consulta: 03/05/2023)

- (2022): El proyecto de Presupuestos de 2023 y la política estatal de vivienda. Recurs electrònic disponible a: <https://elsiglodeuropa.es/el-proyecto-de-presupuestos-de-2023-y-la-politica-estatal-de-vivienda/> (última consulta: 03/05/2023)

Ruiz Sainz-Aja, José Antonio (2016): “¿Los bancos están obligados a concedir los préstamos para la adquisición de viviendas protegidas?”, a *blog: Comentarios sobre contratos administrativos y vivienda*, Recurs electrònic disponible a: <https://comentariosobrevivienda.com/2016/10/24/banco-obligado-conceder-prestamos-convenidos-adquisicion-viviendas-protegidas-vpo/> (última consulta: 03/05/2023)

Sala Roca, Carles (2014): “La insostenibilidad del Plan vivienda 2009 en la promoción de la vivienda de alquiler”, *Housing Newsletter de la Càtedra de vivienda de la Universitat Rovira i Virgili*, núm. 2, planes 9-11

- (2019): *El règim jurídic de les mesures per a garantir el dret a l'habitatge en un context de crisi. Anàlisi i eficàcia de la diversitat de programes i instruments jurídic administratius aplicats a Catalunya (2008-2018)*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona. 866 p.

Tejedor Bielsa, Julio (2012): *Derecho a la vivienda y burbuja Inmobiliaria: de la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, temas La Ley, 260 planes

Tinaut Elorza, José Justo (2000): La política de fomento del alquiler en los planes estatales de vivienda de los noventa. *Ciudad y territorio, estudios territoriales*, vol. XXXII, núm. 125, planes 505-518

Trilla Bellart, Carme i Bosch Meda, Jordi (2018): El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo. Documentos de trabajo Laboratorio de alternativas, núm. 197, 108 p.

Universidad de Málaga (2015): - Informe sobre políticas públicas comparadas en materia de vivienda en la UE y en España: propuestas para Andalucía en *La vivienda en Andalucía. Diagnóstico, análisis y propuestas de políticas públicas para la desmercantilización de la vivienda*. 299 planes

Vergés, Ricardo (2007), Series históricas de edificación residencial. Estadísticas de visados de los colegios de arquitectos 1960-2006, *Estadísticas Española*, 49, 166, 563-595



CÀTEDRA APCE - UPF
HABITATGE I FUTUR