CÀTEDRA APCE - UPF
HABITATGE I FUTUR

COL·LABORACIÓ PUBLICO-PRIVADA EN EL MERCAT DE L'HABITATGE A CATALUNYA

Jose Garcia Montalvo
Josep Maria Raya
Carles Sala

APCE

Universitat Pompeu Fabra Barcelona

INDEX

1. Introducció 4

2. Formes de promoció i accés a l'habitatge social 7

3. La col·laboració publicoprivada: concepte, disseny i models 9
   - 3.1 L'enfocament de la col·laboració publicoprivada d'acord amb el Llibre Verd de la Comissió Europea 10
   - 3.2 Col·laboració publicoprivada: exemples internacionals 11

4. L'experiència de la col·laboració publicoprivada a Catalunya 12
   - 4.1 Col·laboració publicoprivada en la promoció o l'obtenció d'habitatge públic 12
   - 4.2 Col·laboració publicoprivada en la rehabilitació del parc residencial 12

5. La promoció fruit de la col·laboració publicoprivada 14
   - 5.1 El dret de superfície com a model preferit 14

6. La col·laboració publicoprivada en l'obtenció d'habitatge a Catalunya 18

7. Fons Next Generation EU i programes dirigits a l'àmbit de l'habitatge 20
   - 7.1 La vinculació del Mecanisme de recuperació europeu amb la rehabilitació del parc residencial i la promoció d'habitatge de lloguer assequible 20
   - 7.2 Els programes per a la rehabilitació del parc i la promoció d'habitatge de lloguer assequible 21
   - 7.3 La col·laboració publicoprivada a la rehabilitació prevista als Fons *Next Generation* 23
   - 7.4 La col·laboració publicoprivada a la promoció prevista als Fons *Next Generation* 24

8. Conclusions i recomanacions 28

Bibliografia 30

1. INTRODUCCIÓ

L'habitatge és una necessitat social fonamental i un dret protegit constitucionalment. Alhora, l'habitatge és un actiu fonamental per a les llars i ha suposat tradicionalment un mecanisme de protecció de l'estabilitat financera de les persones i famílies que en gaudeixen en règim de propietat. En els darrers anys, l'accés a un habitatge digne continua sent difícil per als grups socials més vulnerables, com ara els joves o les famílies treballadores amb rendes baixes. A Espanya, un 41% de les llars que viuen en lloguer gasta en habitatge més del 30 % de la seva renda disponible[1].

Tot i que l'esforç que han de fer les llars per comprar un habitatge actualment és menor que el que van fer en els anys de forta pressió de preus al mercat immobiliari, una família mitjana (amb ingressos mitjans) necessitaria 7,6 anys per poder comprar un habitatge tipus als preus vigents, suposant que hi destinés el total de la seva renda disponible anual. Són dos anys més dels quatre que es considera com un esforç financer prudent. Addicionalment, la dificultat d'accés és molt més gran a les llars que es troben a la part baixa de la distribució de la renda (primer quintil): aquestes famílies d'ingressos modestos necessitarien més de 16 anys per poder comprar l'habitatge, fins i tot destinant-hi tota la renda disponible.

El mercat del lloguer ofereix una alternativa a la compra i moltes famílies hi van optar un cop iniciada la crisi, quan es va fer més difícil obtenir préstecs. Però en els darrers anys els preus de l'habitatge en lloguer han experimentat pujades molt acusades, la qual cosa dificulta encara més l'accés a l'habitatge. Al gràfic 1.1 es presenta la informació relativa a l'evolució dels preus del lloguer a Catalunya, segons dades d'INCASÒL, en el qual s'observen pujades de 2005 a 2008 (23%), i un període d'ajust, 2009-2014 (del 17%). Si considerem que la inflació acumulada a Catalunya des del 2005 al 2014 va ser del 28%, els lloguers havien baixat més d'un 22% en termes de poder adquisitiu durant aquest període.

Finalment, s'observa un nou període d'augment de preus que es va iniciar el 2015 i dura fins avui, on els preus han augmentat gairebé un 33% acumulat, amb taxes anuals que van arribar a ser de gairebé el 10%, encara que, això sí, en clara de desacceleració. Donat que en aquest període la inflació acumulada va ser de poc més d'un 4%, és aquí on es concentra la pujada dels lloguers, pujada per sobre de la suma de la davallada dels lloguers en el període anterior i l'augment de la inflació.

Però en resum, tot i que el darrer període hagin crescut els lloguers molt per sobre de la inflació, que en un període de 15 anys el creixement dels lloguers estigui 6 punts percentuals per sobre del creixement general de preus, no sembla una noticia alarmant. El problema és que en aquest període la renda per càpita a Catalunya no ha crescut en termes reals. El creixement en termes nominals ha estat del 23,11%, mentre que el creixement de la inflació acumulat ha estat del 33%. És a dir, la renda per càpita en termes reals ha decrescut un 10%. Fins al 2014, com els lloguers també havien decrescut en termes reals això no era un problema. A partir de 2015 sí, així que podem dir que de 2005 a 2020 el preu del lloguer ha crescut un 16% més que la renda per càpita.

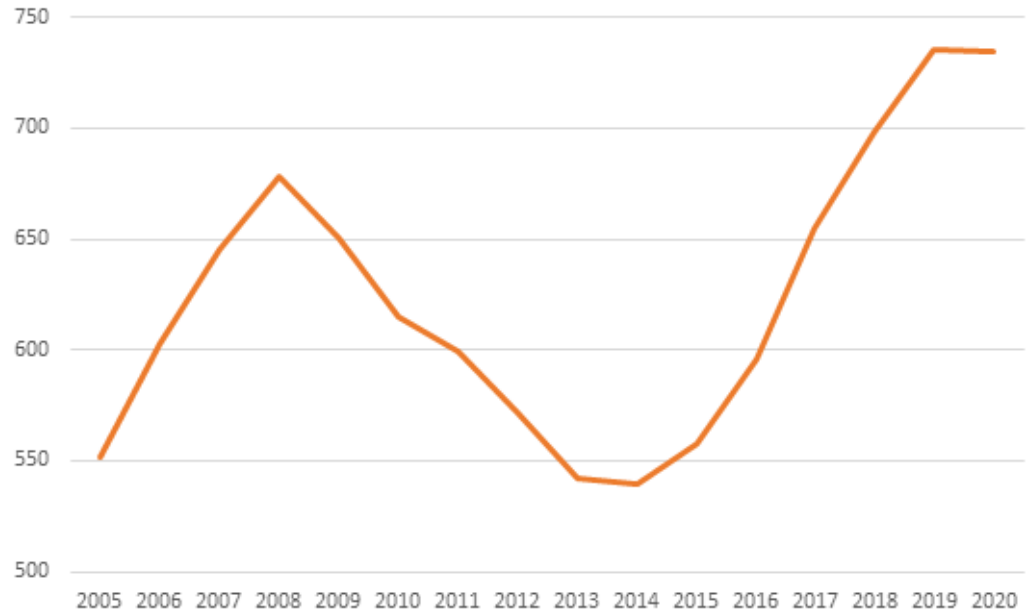
A més, com la distribució de la renda no és uniforme, aquest problema l'han patit amb més intensitat les rendes més baixes i, en especial, els joves. Durant tot aquest període els joves

[1] Segons dades de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

ja estaven expulsats del mercat de la propietat i són els principals segments de la població que vénen empenyent cap amunt aquest mercat del lloguer: els joves entre 16 i 29 anys, seguits d'aquells altres que tenen entre 30 i 44 anys (Banc d'Espanya, 2019[2]). Sense estalvis, amb un atur juvenil per sobre del 50% i amb precarietat laboral, els joves tenen difícil l'accés a l'habitatge. I més encara amb la pandèmia doncs, les persones que s'estan veient més afectades són, amb diferència, els més joves i els nascuts fora d'Espanya. En ambdós casos, l'augment inicial de l'índex de Gini és molt superior al que experimenta el conjunt de la població. El repunt és especialment pronunciat quan no tenim en compte les ajudes del

Lloguer mig mensual a Catalunya

GRÀFIC 1



Font: INCASÒL

sector públic, però fins i tot quan es tenen en compte, l'augment de la desigualtat segueix sent més elevat en aquests col·lectius[3].

En un país europeu estàndard, aquest problema es resoldria amb l'habitatge social en lloguer. Avui, a Espanya només un 2,5% del parc d'habitatges és habitatge social (el percentatge a Catalunya és similar[4]). A la UE-18 la mitjana és del 9,3% i els països més avançats situen aquest percentatge mig a l'entorn del 20% (Taula 1). Les xifres en termes relatius ens indiquen que el país que disposa d'un major parc d'habitatge social en relació amb el seu habitatge principal és Països Baixos, seguit d'Àustria, Dinamarca, Suècia i el Regne Unit. A més, també destaquen França i Finlàndia per disposar d'un ampli percentatge d'habitatge social en relació amb les llars.

En aquest sentit, més xifres que ens situen a la cua de la UE-28: la despesa per habitant en habitatge social. El Regne Unit ha estat el país més destacat de la Unió, amb una despesa de 439 euros per habitant, seguit per Dinamarca (311), Irlanda (250), Luxemburg (253), Alemanya (204), Finlàndia (208), Suècia (187) i Països Baixos (155), les xifres de despesa dels quals en aquesta matèria són de les més elevades d'Europa. En el cas d'Espanya, segons aquesta estadística, la xifra mitjana de despesa en protecció social en habitatge es va situar en 35,4 euros per habitant a l'any, al llarg del període 2007-2017 (de nou clarament per sota de la mitjana de la UE-28, de 148,2 €). A Catalunya estem fins i tot per sota d'aquesta mitjana espanyola (33,1€). I no només el nivell, l'evolució també ha estat negativa, doncs a Espanya el decreixement en aquest període ha estat del 39%. Els únics decreixements majors a l'entorn europeu s'han donat a Grècia (-81%), Bulgària (-65%) i Hongria (-43%).

[2]Boletín Económico 2/2019.
[3]CaixaBank Research, 11 (2020).
[4]De entre els municipis de més de 20.000 habitants només Barcelona (8.758), Sabadell (849) i Terrassa (946) superen els 500 habitatges de lloguer social de propietat municipal (Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Vivienda Social 2020).

En l'anterior *Policy brief* de la Càtedra "Habitatge i Futur" (APCE-UPF) vam veure que la política de limitació de preus del lloguer no és una bona política per solucionar la problemàtica del mercat del lloguer, sinó que el problema és un problema d'oferta en lloguer, fonamentalment en el segment assequible. L'habitatge protegit ha de ser majoritàriament (sense abandonar del tot la protecció social en venda, especialment pels joves) destinada al lloguer. L'objectiu és arribar als percentatges de lloguer social estàndards a nivell europeu.

Però cal afrontar aquest problema d'oferta, ja sigui a través d'incentius al sector privat o amb la provisió pública de lloguer residencial. De fet, el segment d'habitatge assequible requereix una inversió molt important que només la col·laboració publicoprivada podria afrontar. De fet, a Catalunya el 78,8% dels visats d'inici d'obra d'habitatges de protecció oficial del 2020 són de promotores privades. En aquest *Policy brief* es pretén donar a conèixer les diferents polítiques per facilitar l'accés a l'habitatge social, amb especial èmfasi en la col·laboració publicoprivada, política de la qual es presentaran les principals evidències d'èxit i la oportunitat que els Fons *Next Generation* representen.

Habitatge social a la UE

TAULA 1

PAÍS	% HABITATGE SOCIAL
Alemanya	2,5%
Àustria	24,0%
Bèlgica	6,5%
Bulgària	2,5%
Txèquia	9,4%
Croàcia	1,8%
Dinamarca	20,9%
Eslovàquia	3,0%
Eslovènia	6,0%
Espanya	2,5%
Estònia	1,8%
Finlàndia	13,0%
França	16,8%
Hongria	3,0%
Irlanda	8,3%
Itàlia	3,7%
Luxemburg	5,1%
Països Baixos	30,0%
Polònia	7,6%
Portugal	2,0%
Regne Unit	17,6%
Romania	1,5%
Suècia	19,0%
Xipre, Grècia, Letònia, Lituània i Malta	0%
UE-28	9,3%

Font: Eurostat, INE i *Housing* Europe

2. FORMES DE PROMOCIÓ
I ACCÉS A L'HABITATGE SOCIAL

La necessitat d'incrementar l'oferta d'habitatge i, en concret, l'oferta de lloguer social, és un relat compartit pels diversos actors del mercat de l'habitatge. Aquest increment es pot aconseguir a través de la promoció de nou habitatge o mitjançant altres fórmules, com ara la mobilització del parc buit, les fórmules d'accés a l'habitatge alternatives a la propietat i el lloguer, el planejament urbanístic, mecanismes de finançament per a la construcció d'aquest tipus d'habitatges, exercici del dret de tanteig i retracte o la rehabilitació i la cooperació publicoprivada (CTESC, 2021). En aquest apartat esmentarem breument en què consisteixen la majoria d'aquestes fórmules per dedicar la resta del *Policy brief* a la col·laboració publicoprivada.

Amb la finalitat de mobilitzar l'habitatge buit es poden establir diverses mesures, entre les quals es troben la mediació i l'establiment d'incentius o penalitzacions. En ocasions, per mobilitzar aquests habitatges es requereixen importants intervencions de rehabilitació. En el context europeu, Rodríguez i Espinoza (2017) identifiquen dos models d'intervenció sobre habitatges buits. En primer lloc, el model francès, on la majoria de mesures són de caràcter fiscal. Segú (2019) avalua els efectes de gravar els habitatges buits amb un impost. El resultat de l'anàlisi és que l'impost és la causa de la disminució del 13% dels habitatges buits entre els anys 1997 i 2001, amb un major efecte a les vacants de llarga durada i les zones tensionades. En segon lloc, el model anglès, el qual articula un sistema de mediació entre l'administració local i propietaris i propietàries, amb caràcter previ a la implantació de mesures per a la recuperació del parc.

Respecte a les fórmules alternatives, a través del model cooperatiu, destaquen les experiències que possibiliten l'accés a l'habitatge a un preu inferior al de mercat en règim de cessió d'ús. Aquesta modalitat d'accés a l'habitatge està molt estesa al nord i centre d'Europa, com ara a Viena, Copenhaguen i Berlín. Més enllà de l'àmbit europeu, l'accés a l'habitatge en règim de cessió d'ús està molt arrelat al Canadà i l'Uruguai. En l'àmbit de l'Estat espanyol, es pot fer referència al projecte Cohabita (Institut Balear de l'Habitatge, IBAVI). També, com a fórmula alternativa, destaquen els programes de propietat compartida (*Shared Ownership Scheme*). La persona adquireix entre el 25% i el 75% de la propietat de l'habitatge i paga un lloguer per la resta, amb la possibilitat d'adquirir més participacions de l'habitatge en qualsevol moment. Per altra banda, amb la propietat en arrendament o propietat temporal (*Leasehold Property*), la persona pot adquirir la propietat per un període determinat de temps. Finalment, la tinença totalment flexible (*Shared Ownership Flexible Tenure Policy*) permet incrementar o disminuir la participació en la propietat de l'habitatge, amb la finalitat d'ajustar-se a les circumstàncies de les persones adquirents.

El planejament urbanístic pot influir de diferents formes en l'oferta d'habitatge més assequible. Així, pot actuar sobre la disponibilitat i preu del sòl, rebaixar algunes exigències relatives a la construcció dels habitatges i/o plantejar canvis d'usos o d'altres desenvolupaments en la ciutat consolidada. Un exemple en aquest sentit el trobem a França, on la Llei de solidaritat i renovació urbana (2000) estableix una obligació d'un mínim del 20% d'habitatge social en municipis de més de 3.500 habitants (en el cas de París, la reserva és del 25%). Altres exemples són Dinamarca o, en termes de ciutats, Munic o París.

Existeixen diferents mecanismes de finançament a la producció d'habitatge amb protecció. Els Països Baixos tenen un sistema de solidaritat mútua i de garanties públiques per a les associacions d'habitatge. Àustria utilitza els "bancs per a la construcció d'habitatges". Suïssa i Bèlgica han establert instruments financers i entitats específiques per als proveïdors d'habitatge (*Housing Europe,* 2019). En termes de ciutats, Berlín ofereix préstecs bonificats a l'edificació per lloguer i altres ajuts, Amsterdam proporciona exempcions d'IVA i Patrimoni i deduccions de quota de sòl; i en el cas de París, el Govern central finança més del 70% de la producció (Morales i García-Almirall, 2014).

Addicionalment, les administracions poden exercir el dret de tanteig i retracte per tal d'augmentar el parc públic d'habitatges i destinar-lo al lloguer a preus més assequibles. Trobem exemples a París o Berlín, especialment a les zones tensionades, per tractar d'evitar la segregació. També hi ha la possibilitat de tenir en compte nous tipus d'allotjament alternatius a l'habitatge convencional com l'allotjament en habitatges prefabricats. La construcció d'aquests habitatges és més ràpida, barata i sostenible (trobem exemples a Amsterdam o Copenhaguen).

Finalment, les actuacions de rehabilitació són aquelles que intervenen sobre els edificis i habitatges ja existents per tal d'introduir millores en la seva seguretat, funcionalitat, accessibilitat i eficiència energètica. Cal posar en valor que la rehabilitació, a més de millorar les condicions d'habitabilitat i la qualitat dels edificis i habitatges, pot ser un instrument per augmentar l'oferta d'habitatges de lloguer a preus més assequibles, en un context d'escassetat de parc públic destinat a aquesta finalitat. Ara bé, en qualsevol cas, el volum de rehabilitació a Catalunya és sensiblement inferior al que hi ha als Estats Units, Països Baixos, Dinamarca o França. Montalvo et al (2021) apunten que es rehabiliten poc més de 2.500 edificis residencials a l'any a Catalunya (15.000 i 25.000 habitatges), xifra que caldria doblar a curt termini, doncs més del 60% tenen una antiguitat de més de 40 anys. Això suposa que més del 60% dels habitatges es van construir sota una normativa de l'edificació que pràcticament no tenia en compte paràmetres d'eficiència energètica. Els autors apunten a barreres culturals i econòmiques que els Fons *Next Generatio*n podrien ajudar a fer fora.

3. LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA:
CONCEPTE, DISSENY I MODELS

El Banc Mundial va definir la col·laboració publicoprivada en termes d'infraestructures. No hi ha definició universalment acceptada en termes d'habitatge, però el propi Banc Mundial la defineix com "una col·laboració entre els sectors públic i privat, establerta mitjançant un contracte relació que pretén accedir a finançament del sector privat, disseny, construcció, comercialització, manteniment o gestió operativa per al lliurament d'habitatge assequible i, en alguns casos, serveis auxiliars. La contribució del sector públic es pot proporcionar en forma de diners en efectiu o equivalents, com ara terrenys, drets d'urbanització, ingressos (lloguers) generats per sòl, infraestructures i edificació, desgravacions fiscals i/o participació en el patrimoni durant un període determinat" (Banc Mundial, 2020). Per tant, el sector privat proveeix de béns o serveis públics, minimitzant les despeses i els riscos del sector públic a canvi d'una contraprestació. Si l'entenem des d'un punt de vista ampli, aquesta definició inclou des d'un incentiu fiscal a la inversió en habitatge per destinar-se al lloguer social (Estats Units) a una empresa publicoprivada que instrumenti la política d'habitatge (Turquia).

Aquesta col·laboració publicoprivada usualment proporciona un marc per a què el govern aconsegueixi que el sector privat financi i produeixi habitatge, però amb l'advertència que aquests habitatges es retornaran al govern. La col·laboració publicoprivada necessita una llei i una gestió específica. La normativa governamental (ordenació del territori, drets d'urbanització, normes d'edificació i ordenances) i la política d'habitatge (subvencions, fiscalitat) també ofereixen un mecanisme per a què el govern exerceixi un control sobre l'accessibilitat i l'adequació de l'habitatge, però això requereix un fort desenvolupament de controls per l'aplicació de la normativa.

L'estructura eventual de l'associació dependrà de l'actiu o servei a produir, els recursos que aportarà cadascun i el model de negoci per garantir la viabilitat financera. Les estructures típiques de CPP es defineixen pel paper del sector privat en l'acord, segons si dissenya, construeix, finança, opera i/o manté els habitatges. Els models més habituals són:

1. ***El sector públic compra i paga en diners***: El primer model requereix que el contractista del sector privat dissenyi, construeixi i financi les unitats abans de retornar-los al govern. El govern paga al contractista del sector privat en efectiu. Aleshores, el govern assumeix els riscos posteriors: vendes i concertació de finançament hipotecari.
2. ***El sector públic compra i paga amb sòl:*** El segon model és similar al primer, amb l'única diferència que en comptes d'efectiu, el govern paga les unitats mitjançant sòl i/o drets del mateix.
3. ***El sector públic paga el lloguer mantenint propietat:*** S'aplica a l'habitatge de lloguer. El govern requereix del sector privat contractista per dissenyar, construir i finançar les unitats, i després assumir la responsabilitat del manteniment de les unitats durant un període de temps (10-20 anys), després del qual les unitats tornaran al govern. El govern paga al contractista del sector privat una anualitat calculada per cobrir els costos totals de disseny i construcció, inclosos els beneficis.
4. ***El sector públic trasllada el lloguer a l'usuari final mantenint propietat:*** És similar al model anterior, excepte que el sector privat, a més, assumeix una funció operativa, cobrant els lloguers directament dels llogaters fins que les unitats es tornen al govern. En aquest model els usuaris finals són responsables del manteniment de la unitat, i el Govern és responsable de l'impagament de l'arrendatari.

5. ***El sector públic només escull l'usuari final que compra l'habitatge:*** El cinquè model està enfocat a l'habitatge destinat a la venda. El sector privat dissenya, construeix i finança les unitats, i recupera els costos mitjançant la venda final als usuaris. Per tant, el preu unitari ha d'incloure els costos de disseny, construcció i manteniment, inclosos els beneficis. En aquest model el govern s'encarrega de l'elecció de l'usuari final i d'organitzar el finançament hipotecari.
6. ***Empresa publicoprivada pel lloguer.*** El govern estableix el planejament urbanístic i les característiques dels habitatges. Els terrenys es concedeixen a una companyia (pública-privada) que s'encarrega del desenvolupament del projecte. La companyia es compromet a dissenyar, construir, finançar, mantenir i explotar el parc d'habitatges de lloguer. Els preus del lloguer tenen en compte tots els costos, beneficis i finançament.
7. ***Empresa publicoprivada per a la venda:*** Es tracta del model anterior aplicat a la venda.

3.1 L'ENFOCAMENT DE LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA D'ACORD AMB EL LLIBRE VERD DE LA COMISSIÓ EUROPEA

L'any 2004, la Comissió Europea defineix el marc conceptual de la col·laboració publicoprivada a través del Llibre Verd sobre la col·laboració publicoprivada i el dret comunitari en matèria de contractació pública i concessions[5].

En aquest sentit, la Comissió determina que les operacions amb col·laboració publicoprivada es caracteritzen per una durada relativament llarga, un finançament mixt, un operador econòmic que participa en totes les etapes del projecte amb un soci públic amb un rol supervisor, i un repartiment de riscos en el qual hi ha una major transferència d'aquests cap al soci privat.

Alhora, el Llibre Verd deixa clar que la col·laboració s'ha de produir sobre la base dels principis de transparència, igualtat de tracte, proporcionalitat, i reconeixement mutu, en concordança amb el contingut de les diferents Directives sectorials impulsades per la Unió.

Cal destacar que es diferencien clarament dos tipus de col·laboració: la de naturalesa contractual, basada exclusivament en "mètodes convencionals", i la de naturalesa institucional, que comporten la col·laboració entre el sector públic i el privat en el marc d'una entitat diferent.

El primer tipus té com a exemple paradigmàtic el de les concessions, en les quals el sector privat presta un servei a la població en substitució del sector públic, que actua com a ens supervisor de la realització d'aquest servei, remunerant al contractista a través de cànons aportats per l'usuari, o per altres pagaments periòdics i que poden ser completats en ambdós casos, si s'escau, per aportacions de les administracions públiques.

El segon tipus és el del model institucionalitzat, que com s'ha descrit comporten la creació d'una nova entitat en què participen, de manera conjunta, el soci públic i el soci privat. És aquest un mecanisme habitual en les entitats que, especialment a nivell local, existeixen a la Unió Europea al voltant dels serveis d'abastament o, en alguns casos, de gestió de residus. En l'àmbit de l'habitatge, existeixen instruments institucionalitzats de recent creació, com Habitatge Metròpolis Barcelona, i sobre els quals se'n parlarà més endavant.

[5] El Llibre Verd esdevé la guia sobre els diferents tipus de col·laboració entre el sector públic i privat i analitza la seva evolució, analitzant la seva evolució històrica i formulant observacions

3.2 COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA: EXEMPLES INTERNACIONALS

La col·laboració publicoprivada per promoure habitatge amb algun tipus de protecció pot ser clau de cara a augmentar el parc públic d'habitatge a Catalunya[6]. Com hem vist, l'administració pot col·laborar a través de la planificació urbanística, actuant sobre la disponibilitat i el preu del sòl, facilitant que el sector privat pugui aportar la inversió necessària en aquest segment. Amb la finalitat d'impulsar la participació del sector privat, els governs europeus han ideat diversos tipus de suport per rebaixar el cost de l'habitatge. Això inclou mecanismes financers i/o fiscals (reducció de riscos, subsidis a la promoció, facilitats per accedir al sòl edificable, etc.) i agregadors per aprofitar les economies d'escala.

A *Housing Europe* (2019) es citen dues experiències. En primer lloc, Milà, amb projectes de promoció privada d'habitatge amb protecció finançats a través d'un sistema que incorpora fons públics i privats. En segon lloc, Suècia, on el sector públic ha començat a oferir subsidis als projectes de construcció d'habitatges que garanteixen un sostre en el preu del lloguer. En el cas francès, la col·laboració publicoprivada té un caràcter més estructural. El programa *Habitations à Loyer Modéré* permet que l'habitatge sigui promogut i gestionat, a més de per les societats sense ànim de lucre, per Societats d'Economia Mixta (SEM). Les SEM tenen accés a subvencions, préstecs i incentius fiscals per a la construcció d'aquest tipus d'habitatges. Així, la col·laboració publicoprivada per a la provisió d'habitatge social es pot articular amb la participació d'entitats sense ànim de lucre o de lucre limitat. Apart de França, aquest model de col·laboració ja ve funcionant al Regne Unit o els Països Baixos (Trilla i Bosch, 2018). Altrament, la provisió d'habitatge més assequible també es pot realitzar a través de la coproducció comunitària, amb les cooperatives d'habitatge i els *Community Land Trust*, entre d'altres fórmules. García-Almirall et al (2016) assenyala com el cas d'Amsterdam il·lustra una bona pràctica en la creació i solvència de les associacions d'habitatge, que gaudeixen de beneficis com sòl més barat o menor preu de les llicències. A Alemanya, les cooperatives d'habitatge són els agents principals de provisió d'habitatge.

A Dublín s'ha endegat un projecte de provisió ràpida d'habitatge social a partir de la col·laboració publicoprivada. La construcció es realitza en condicions de fàbrica a partir d'una estructura de muntatge ràpid i amb el model de tecnologia BIM (*Building Information Modelled*) que afavoreix qualitat i redueix terminis. Fora de la UE, Nova York ofereix al promotor una bonificació perquè pugui augmentar la densitat de l'edificació (*density bonus*) a canvi de construir, rehabilitar o preservar habitatge amb protecció permanent.

[6]En una recent adjudicació de l'Ajuntament de Barcelona a MediaUrban (promoció) i Fundació Hàbitat3 (gestió) tenim un exemple a on el sector privat tindrà la promoció de projectes de lloguer més assequible sense que es perdi mai la propietat pública del sòl.

4. L'EXPERIÈNCIA DE LA COL·LABORACIÓ PUBLICO-PRIVADA A CATALUNYA

4.1 COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA EN LA PROMOCIÓ O L'OBTENCIÓ D'HABITATGE PÚBLIC

Catalunya compta amb una àmplia experiència de col·laboració publicoprivada de llarga tradició en gairebé tots els àmbits: des de la salut fins a l'educació, passant per la cultura o els serveis socials. L'habitatge no n'és l'excepció, encara que probablement no s'ha desenvolupat amb la mateixa intensitat com en altres camps, però a hores d'ara hi trobem múltiples exemples tant en l'àmbit de la rehabilitació com en el de la promoció.

El Mecanisme de Recuperació i Resiliència significa una oportunitat per crear nous models i prototips d'actuació de l'Administració. Unes experiències que haurien de marcar noves fórmules, amb voluntat de permanència, i per tant que vagin més enllà del marc temporal de l'aplicació de les subvencions que proporcionaran els Fons *Next Generation.*

4.2 COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA EN LA REHABILITACIÓ DEL PARC RESIDENCIAL

Malgrat que aquest treball s'enfoca principalment en la col·laboració publicoprivada en la promoció d'habitatge assequible i el seu possible nou impuls per l'arribada dels fons europeus, no podem deixar de banda que bona part dels recursos que arribaran van destinats a la rehabilitació energètica dels edificis i la importància, com ja s'ha citat en aquest treball, de l'actualització del parc per aprofitar adequadament els habitatges existents.

El parc residencial català és antic, i en general es troba en mal estat de manteniment i desactualitzat respecte de les darreres tècniques constructives i d'implantació de nous materials. Més de la meitat del parc està construït amb anterioritat a l'entrada en vigor de la primera norma bàsica d'aïllament tèrmic de l'edificació (Arriba Segurado, 2020:2, i Garcia Salvador, 2019:11). Bona part de la població catalana viu en llars ineficients energèticament, amb les conseqüències negatives que aquest fet comporta pels que hi viuen, tant per l'excés de consum d'energia, com pels riscos acreditats per a la seva salut[7].

A més, una correcta actuació sobre el sector de l'edificació residencial contribueix clarament en la descarbonització del planeta. Diferents estudis avaluen que el conjunt dels edificis (residencials i equipaments) a Europa, són responsables del 36% de les emissions de CO_2 i del 40% de consum d'energia (Huerta Carrascosa, 2020: 10).

[7] Així, el darrer informe de l'Observatori de l'estat energètic dels edificis de Catalunya, editat el maig de 2020 per l'Institut Català de l'Energia (ICAEN), posa de manifest aquesta realitat, en destacar que el parc d'edificis existents és de rehabilitació costosa i té "dificultats per fer encabir propostes per tal d'incrementar l'eficiència energètica i incloure-hi les energies renovables", esmentant dues dades que ho demostrarien:" més del 92% dels edificis i habitatges existents certificats no inclouen cap mena de generació renovable i només un 6% de tots ells estan classificats en les tres millors categories de la certificació, A, B o C". Observatori de l'estat energètic de l'edifici a Catalunya. ICAEN. Maig 2020. http://icaen.gencat.cat/web/.content/10_ICAEN/17_publicacions_informes/08_guies_informes_estudis/informes_i_estudis/arxius/20200605_ObservatoriEstatEdifCat_Acces.pdf (darrera consulta: 2 de desembre de 2021)

A Catalunya, en l'àmbit de la rehabilitació és rellevant parar l'atenció en una de les experiències més recents de col·laboració publicoprivada en rehabilitació energètica, la coneguda com l'**Illa Eficient**. Es tracta d'una gran i complexa actuació en una illa sencera de l'Eixample de Barcelona, apostant per la constitució d'una comunitat d'interessos i sumant l'esforç de 22 comunitats de propietaris (390 habitatges i més de 700 veïns), de tres administracions públiques i del Grup Hàbitat Futura per a crear una cooperativa de consumidors que conforma a una comunitat energètica pionera a Catalunya, en el que suposa un canvi de paradigma en la col·laboració publicoprivada per a l'impuls de projectes de rehabilitació d'eficiència energètica en edificis d'habitatges en zones singulars, com és el cas de l'Eixample de Barcelona.

L'impuls d'aquest projecte neix l'any 2015 de la col·laboració del Grup Hàbitat Futura i la Generalitat de Catalunya, però tot i ser un projecte visionari pel fet d'anticipar-se a donar prioritat al factor de l'eficiència energètica en la renovació dels edificis residencials, la dificultat de la seva posada en marxa va venir donada per la dificultat en convèncer a les comunitats de propietaris que viuen en finques de divisió horitzontal.

Finalment, però, sis anys després, a les portes de l'arribada d'uns fons europeus que busquen resultats comparables als que s'han d'aconseguir a l'Illa Eficient, les obres han començat i constitueix un magnífic exemple i una acumulació d'expertesa que resulta possible replicar.

L'aplicació dels fons europeus no podrà esperar sis anys per començar a contemplar les primeres actuacions, entre altres coses perquè al juny de 2026 caldrà haver finalitzat la totalitat de les actuacions compromeses amb els recursos de la Unió. Per tant, conegudes les dificultats que ha tingut l'Illa Eficient, cal veure com superar la barrera que suposa la indecisió dels propietaris d'un edifici per actuar prioritàriament en la reducció de la demanda i del consum d'energia. I és que fins a la data, la rehabilitació energètica no forma part de les prioritats dels propietaris. Tan sols cal observar que en les darreres convocatòries d'ajudes a la rehabilitació fetes a Catalunya, en el millor dels casos, únicament un de cada cinc expedients que és tramitaven contenia actuacions subvencionables per a la millora de l'eficiència energètica. La gran majoria de les sol·licituds, quatre de cada cinc, l'objecte prioritari de l'actuació eren actuacions d'accessibilitat (bàsicament instal·lació d'ascensor) o bé la realització d'obres relacionades amb la reparació de patologies estructurals.

No cal dir que, malgrat aquesta realitat, en els darrers temps s'està intentant incidir per assolir un canvi de tendència i conscienciar sobre les repercussions de l'activitat humana en el medi ambient, incloent-hi l'impacte de l'ús de recursos energètics en l'àmbit residencial. En aquest sentit, de la mateixa manera que s'estén el consens social sobre els avantatges ambientals dels vehicles elèctrics, que està accelerant la transformació d'un sector econòmic tan gran com el de l'automoció, caldria aconseguir la mateixa sensibilització en l'àmbit de l'edificació per incrementar les actuacions encaminades a la millora de l'eficiència energètica per part dels propietaris d'habitatges[8].

[8] L'Observatori de l'autoconsum a Catalunya, de l'Institut Català d'Energia (ICAEN) assenyala que durant l'any 2020 es van activar 5.869 noves instal·lacions d'energia solar i 8.366 en els tres primers trimestres de 2021, generant 142,56 MW de potència total instal·lada, amb un increment trimestral mitjà del 40% des de principis de 2019 en instal·lacions d'autoconsum. http://icaen.gencat.cat/web/.content/10_ICAEN/17_publicacions_informes/08_guies_informes_estudis/informes_i_estudis/arxius/AA_FINAL_AutoconsumFV_setembre_21.pdf (darrera consulta: 2 de desembre de 2021)

5. LA PROMOCIÓ FRUIT DE LA COL·LABORACIÓ PUBLICO-PRIVADA

En els darrers 15 anys la col·laboració publicoprivada a Catalunya s'ha caracteritzat per la diversificació de mecanismes per a la promoció de nou habitatge accessible. Tant en el període de l'expansió desbocada dels preus immobiliaris com en la posterior crisi financera, que va requerir l'aplicació de mecanismes per facilitar l'accés a l'habitatge més assequible, s'han succeït fórmules que han volgut trencar el model de promoció d'habitatges de protecció oficial de les darreres dècades, perquè, a més, la crisi va repercutir negativament en la possibilitat de promoure nou habitatge assequible de lloguer per part de la gran majoria de promotores públiques.

Majoritàriament, la concertació que podem posar d'exemple prové de nombroses actuacions que són atribuïbles a l'impuls de l'Administració local, bàsicament perquè aquesta és la beneficiària dels sòls de cessió provinents de les operacions urbanístiques i, per tant, són essencialment els Ajuntaments els que han buscat els *partners* per a dur a terme aquesta activitat.

5.1 EL DRET DE SUPERFÍCIE COM A MODEL PREFERIT

A Catalunya, el dret de superfície[9] és una fórmula en expansió, no tan sols per les qüestions d'habitatge, sinó que s'ha emprat de forma precursora per dotar-se d'equipaments com a presons, seus judicials o comissaries de policia (Fernández Bautista, 2012: 726).

En habitatge, el Decret 255/2005, de 8 de novembre, d'actualització del Pla per al dret a l'habitatge 2004-2007, reconeix per primer cop que les promocions d'habitatges en dret de superfície o per concessió resulten un sistema elegible i equiparable a les fins aleshores fórmules tradicionals de promoció d'habitatge en venda o lloguer de protecció oficial.

Però cal destacar especialment dues especificitats de la llei catalana 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que dona un especial impuls a aquesta fórmula:

Per una banda, l'article 18, apartats 3 i 6, determina que el sòl urbanístic d'equipaments comunitaris pot ser cedit, constituint-ne de forma indistinta un dret de superfície o una concessió administrativa. Per tant, aquesta determinació hauria de pacificar, almenys a Catalunya, el debat sobre si resulta possible constituir un dret real de superfície sobre un sòl dotacional d'equipaments, i per tant, es determina amb tota claredat des del 2007 que no hi ha l'obligació de recórrer a un sistema concessional sobre el sòl demanial.

I d'altra, la Llei 18/2007 preveu també que els promotors socials tenen la possibilitat (art. 17) que els sòls els siguin cedits de forma directa, a títol gratuït, o d'alienació -també directa- de

[9] El dret de superfície, amb origen en el dret romà, és aquell dret real de caràcter temporal que confereix al titular que l'obtingui (superficiari) la potestat de poder construir sobre o sota la seva superfície (en la modalitat urbana) o plantar (en la rústica) en terreny aliè (del cedent), i mantenir la propietat d'allò que s'ha construït (propietat superficiària)

béns del patrimoni públic de sòl i d'habitatge amb la finalitat de construir habitatges destinats a polítiques socials. La condició de promotor social (art. 51) pot atorgar-se, entre altres, a aquells promotors que tinguin per objecte la promoció d'habitatges amb protecció oficial construïts sota la fórmula de dret de superfície o de concessió administrativa, i això resulta especialment rellevant per la col·laboració publicoprivada, perquè aquests promotors socials poden tenir una naturalesa privada.

En aquest sentit, aquesta regulació ha afavorit que, en aquests anys, en especial, cooperatives i fundacions hagin accedit de forma gratuïta a sòl públic municipal per a l'edificació d'habitatges, bàsicament sota un règim en expansió, de cessió d'ús, o el més tradicional règim de lloguer.

També l'Estat, i dins de la multiplicitat de mesures que s'han dictat en el marc de la crisi sanitària de la pandèmia de la COVID-19, amb la voluntat d'afavorir la promoció del lloguer assequible mitjançant la col·laboració entre administracions públiques i la iniciativa privada, al Reial decret llei 26/2020, de 7 de juliol, ha regulat una sèrie d'especificats pel dret de superfície i la concessió demanial. Així, a l'article 31 de l'esmentada norma permet excloure el pagament d'un cànon o preu per part del superficiari sense que aquesta qüestió alteri la naturalesa onerosa del dret real constituït a efectes fiscals.

Aquesta decisió és una clara aposta per aconseguir que la necessitat de promocionar habitatges assequibles no vegi entorpida la sostenibilitat del model de l'explotació per la imposició preceptiva d'un cànon, i és que en definitiva més que el preu o cànon, el que cal procurar és que el superficiari ofereixi el lloguer més baix possible i, per tant, que la imposició d'un cànon no constitueixi una barrera a la presentació d'ofertes competitives en els concursos convocats. La contundència d'aquesta afirmació pot trobar exemples que en són una paradoxa. Serveixi en aquest sentit el concurs, ja comentat en aquest treball, per a la transmissió onerosa d'un dret de superfície per a 75 anys realitzat per l'Ajuntament de Barcelona en la coneguda com a "Illa Sibèria" al barri de Poblenou per a la construcció i gestió de 47 habitatges. En aquesta licitació, que ja ha estat posada com exemple en aquest treball, les tres empreses que acudeixen ofereixen un cànon superior al milió d'euros, i l'empresa COYOACAN INVEST, SL, que ofereix la xifra més elevada (1.250.000€), és a la vegada la que és compromet a un preu de lloguer dels nous habitatges més baix 6,69€/m^2 (molt per sota dels 7€/m^2 i els 7,25€/m^2 dels altres dos licitadors)[10]

El model preferent a Catalunya és que el municipi (actor públic) trobi o seleccioni el superficiari (actor privat) que impulsi la promoció i gestió dels habitatges i que aquests siguin cedits en el seu ús, o arrendats, als cooperativistes o adjudicataris. Però la inclinació existent cap a l'accés en propietat ha propiciat fins i tot el desenvolupament de variants del dret de superfície en què l'administració pública, a banda de ser la titular del sòl, impulsa també la promoció i és l'usuari qui adquireix la titularitat d'un habitatge en dret de superfície, desapareixent així la col·laboració publicoprivada. En aquesta especialitat, impulsada en el seu moment per l'Ajuntament de Barcelona, hi participen tan sols dos actors, eliminant la intervenció d'un tercer, que en l'esquema tradicional seria el titular de l'edifici. L'actual canvi de tendència a favor de la demanda de lloguer (canvi de tendència forçada en molts casos pel context econòmic i laboral), acompanya clarament un model majoritàriament de lloguer que resulta clarament avantatjós per a qui busca estabilitat i assequibilitat.

Cal remarcar que essencialment l'assequibilitat s'aconsegueix en aquells entorns en els quals hi ha un forta demanda de lloguer que no troba resposta en el mercat lliure i, per tant, la tensió de preus fa que la construcció, gestió i explotació d'un nou edifici sigui viable amb unes rendes dins dels límits previstos en els mòduls de protecció oficial, gràcies a la gratuïtat del sòl. Aquestes rendes ajustades a mòdul resulten, en aquests àmbits, més econòmiques que les del context on s'insereixen les noves promocions. Aquesta asseveració és de valor similar en el cas de les concessions demanials, com veurem en el cas del *Plan Vive* de Madrid.

El model de promoció de lloguer o cessió d'ús sense cap tipus d'ajut de l'Administració no funciona en el cas de voler oferir uns lloguers assequibles o socials d'acord amb la vulne-

[10]Plataforma electrònica de contractació pública. Procediment per a la transmissió onerosa i constitució d'un dret de superfície sobre béns patrimonials per a destinar-los a la promoció, construcció i gestió d'habitatges de protecció oficial en règim de lloguer assequible (Exp. 068/19) de l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona. Enllaç: https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?reqCode=viewPcan&idDoc=63884643&lawType=2

rabilitat del usuaris a qui es dirigeixen. Resulta obligatori oferir una subvenció a fons perdut a favor del titular del dret de superfície a partir d'un 20% del cost de construcció. Aquest és el cas desenvolupat recentment per la Generalitat de Catalunya en 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[11].

Els promotors reben una subvenció directa equivalent a un 20% del pressupost protegible per a l'execució dels habitatges -en aquesta darrera convocatòria amb un màxim de 30.000€ per habitatge- per a desenvolupar un model que, en els municipis amb més demanda, preveu un preu màxim d'arrendament d'entre 7,27€/m^2 (zona B) i els 7,50€/m^2 (zona A). A més a més, amb les dificultats -fins a la data- de finançament per part de la banca de promocions de lloguer, els adjudicataris podran recórrer a una altra línia de finançament pactada entre l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) i l'Institut Català de Finances (ICF), pel qual l'AHC assumeix part dels interessos dels préstecs ICF per a promoció. L'accés al finançament subsidiat implica una bonificació del 2,25% dels interessos i permet passar el préstec que s'ofereix del 4,25% a un 2% fix.

Resulten més excepcionals les experiències de col·laboració publicoprivada per a la promoció d'habitatge assequible amb una vocació de permanència en el temps. En aquest sentit, sembla oportú posar de relleu **dos casos que, a través d'una societat de capital mixt,** poden ser considerats la fórmula que representa de forma més fidedigna l'existència d'una col·laboració publicoprivada, ja que els participants, independentment de la seva naturalesa, assumeixen els costos i riscos de la seva activitat. Per una banda, **SBD Lloguer Social S.A.,** que actua al municipi de Sabadell i, per altra, la recentment constituïda **Habitatge Metròpolis Barcelona S.A.**, que desenvoluparà la seva activitat a l'Àrea Metropolitana i a la ciutat de Barcelona. És destacable, en ambdós casos, que en els respectius àmbits d'actuació és preexistent la presència de promotors públics propis: VIMUSA des del 1967 a Sabadell, l'IMPSOL a l'Àrea Metropolitana des del 1989, i l'IMHRB (hereu de l'històric Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona) des del 1927.

En tots els casos els òrgans de govern de les respectives institucions han considerat adient impulsar de forma paral·lela noves societats en format de col·laboració publicoprivada que busquen l'aportació de capital, una gestió més eficient i la introducció de criteris empresarials en la presa de decisions en l'explotació de les promocions d'habitatges en règim de lloguer.

En el cas de Sabadell, ens trobem amb la primera societat mixta d'habitatge per desenvolupar un parc de lloguer assequible a Catalunya. L'any 2004 es constitueix **SBD Lloguer Social**, amb una composició en la que participava la pròpia societat municipal, VIMUSA, que aportava bàsicament el sòl i la gestió de la promoció (40%), la Promotora del Vallès (vinculada a Caixa Sabadell) que aportava capital i finançament (20%), i l'empresa especialitzada en lloguer assequible, Cevasa, que aportava també capital i la gestió del lloguer (40%). Aquesta societat de col·laboració publicoprivada segueix vigent, tot i que la crisi de 2008, que va provocar estralls en el sector financer i immobiliari, va comportar que el soci bancari liquidés la seva participació a favor del soci privat, i la societat municipal reduís la seva participació a favor també de l'empresa Cevasa, que és la que en aquests moments té el 80% de les participacions.

En total, Sabadell manté aproximadament 600 habitatges, amb un preu lleugerament per sota dels màxims legals d'aplicació, la mitjana no arriba als 6€/m^2, resultant un preu mig per habitatge i aparcament per sota dels 500€, sense incloure despeses repercutibles i consums (instal·lacions centralitzades). L'explotació dels habitatges ha permès a Sabadell, des de la seva constitució, generar un excedent que no s'ha destinat al repartiment de dividends, sinó que s'ha acumulat a la societat, incrementant la seva capacitat i solvència.

L'altra iniciativa de cooperació publicoprivada és la posada en marxa de l'empresa mixta **Habitatge Metròpolis Barcelona** (HMB), participada per l'AMB (25%), l'Ajuntament de

[11] RESOLUCIÓ TES/1547/2021, de 19 de maig, 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 i allotjaments amb protecció oficial en règim de lloguer o cessió d'ús i 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

Barcelona (25%) i en un 50% per NiCrent Residencial (aliança de les empreses Neinor-Cevasa). L'objectiu d'aquesta nova empresa mixta és la construcció de 4.500 habitatges de lloguer assequible, amb preus d'entre 7€/m^2 i els 9€/m^2, preveient-se que a l'àrea metropolitana se'n promoguin el 50% d'aquests habitatges i l'altre 50% a la ciutat de Barcelona. Impulsada l'any 2018, la seva constitució no ha estat exempta de dificultats per trobar socis privats. L'inici de la seva activitat, prevista inicialment per al 2019, es va ajornar fins al 2021, després de deixar desert el primer concurs.

Pot observar-se que els dos exemples citats responen a un model de col·laboració institucionalitzada: això significa que hi ha una discrecionalitat compartida, una governança col·laborativa, que va més enllà d'una relació de caràcter contractual, més pròpia de les concessions (Alsina Burgués i González de Molina, 2019: 126)

Aquests exemples posen de relleu les fórmules i també els obstacles, tant en la seva activitat, com en la seva constitució i en el model de col·laboració publicoprivada de llarg recorregut. En particular, el retard en la seva constitució, la dificultat de trobar entitats privades amb les condicions inicials o la disminució del pes del sector financer i públic en esdevenir la crisi financera. Ara bé, aquests fets que no haurien de servir d'argument per qüestionar-la, ben al contrari, haurien d'estimular el repte de millorar el model a partir de l'experiència. El sotrac de la crisi financera i immobiliària fa que els licitadors a aquests tipus de propostes hagin multiplicat les cauteles davant les oportunitats que es presenten, fins i tot anant de la mà de l'administració pública, fet que posa de relleu la falta d'una pluralitat d'inversors disposats a participar en el risc de la promoció de lloguer assequible i social.

Fora de Catalunya trobem també exemples recents de la importància de la configuració de propostes, com passa en la Comunitat de Madrid amb l'anomenat *Plan Vive*, que preveu la construcció de gairebé 25.000 pisos en vuit anys en diverses localitats. En la seva arrencada es proposaven concursos per quatre lots inicials de promocions. L'adjudicació en aquest cas no és pel model de dret de superfície, sinó per la via de concessions administratives de domini públic a tercers, que portaran a terme l'activitat de promoció en règim de lloguer. El solars, de titularitat pública, reverteixen a l'Administració concessionària quan finalitzi el període previst de 50 anys.

En una primera fase, s'han pogut resoldre tres dels lots del concurs, sense que destaqui tampoc una diversitat en la concurrència d'inversors, (els mateixos dos licitadors als tres dels lots), i el darrer lot, que correspon a més de 1.400 habitatges dels aproximadament 6.600 que sortien a licitació en aquesta primera fase, ha quedat desert per una sobre ponderació de sòl d'un dels municipis -Navalcarnero- que està mal comunicat, i amb unes rendes de lloguer de les més baixes d'entre els municipis seleccionats en aquesta primera fase.

En el model de la Comunitat de Madrid, amb un coeficient del 5,50% del mòdul màxim de cada un dels municipis on s'implanten aquestes noves promocions (majoritàriament d'entre 1.576,64€/m^2 i 1.970,80€/m^2, i amb algunes parcel·les a 2.425,60€/m^2), resulta innecessari que l'administració injecti ajudes suplementàries, doncs els preus d'arrendament resultants són inferiors als del mercat lliure de l'àmbit, d'entre els 8€/m^2 i 12€/m^2 per habitatges, a més que no són de nova construcció. Cal dir, en aquest cas, que els licitadors van oferir rebaixes modestes d'aquest coeficient inicial del 5,50% que no són significatives per fer variar les afirmacions que hem efectuat.

Finalment, per acreditar les dificultats i les cauteles en la precisió del model a treure a concurs per a desenvolupar un model de promoció d'habitatge assequible en col·laboració publicoprivada, podem destacar el fallit intent de la Comunitat Valenciana desenvolupat aquest darrer any 2021, en què la previsió de cessió en dret de superfície d'un total de 29 solars en diferents municipis va quedar desert per les condicions del plec que feien dubtar de la viabilitat dels projectes, fins al punt que no hi ha haver cap tipus de concurrència.

6. LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA
EN L'OBTENCIÓ D'HABITATGE A CATALUNYA

El creixement del parc públic d'habitatge o la incorporació d'habitatges per a la seva gestió pública i/o destinada a col·lectius en dificultats sobrepassa dels límits de la promoció. Sovint la urgència en tenir habitatge a disposició, bàsicament per atendre situacions de vulnerabilitat, ha abocat a l'Administració a utilitzar altres mitjans atípics de col·laboració publicoprivada que permeten disposar d'habitatges amb molta anticipació a la temporalitat que suposa la construcció d'una promoció. En destaquem tres exemples:

El primer és el **programa de cessió d'habitatges de grans tenidors**, mitjançant convenis amb l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC), com a organisme públic, i diferents entitats, amb la finalitat de procurar, des de la concertació, habitatge a llars vulnerables. Són convenis en què l'entitat privada aporta habitatge en una estratègia reputacional i dins de les cada cop més freqüents actuacions de grans organitzacions al voltant de la Responsabilitat Social Corporativa. L'Agència de l'Habitatge, en aquest moment, té conveniats un total de 3.450 habitatges, d'entitats com BBVA, Catalunya Caixa, Bankia, CaixaBank, Criteria Caixa, SAREB, Abanca i la Unión de Créditos Inmobiliarios (UCI).

Un segon exemple és el **mecanisme d'adquisició d'habitatges de tanteig i retracte** per part d'entitats socials, pel qual dels quasi 5.000 habitatges que s'han incorporat a través de la regulació de l'adquisició preferent prevista al Decret Llei 1/2015, més de 500 han estat adquirits per entitats (amb una inversió superior als 30MEUR). Des de la Generalitat s'ha garantit l'adquisició d'aquests habitatges per part de les entitats privades pel suport de finançament que obtenen d'una línia específica convinguda entre l'Institut Català de Finances i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Cal citar també en aquest àmbit de col·laboració publicoprivada de les administracions amb les entitats del Tercer Sector, els programes de cessió d'habitatge, entre els que cal destacar el que va endegar l'Ajuntament de Barcelona també l'any 2015, i que té per objecte la captació d'habitatge del mercat privat, habitatge que cedeix a una entitat gestora privada del tercer sector social (Fundació Hàbitat3) per atendre situacions de risc d'exclusió residencial. En aquest sentit, el mateix Ajuntament destaca que resulta un programa que exigeix importants recursos econòmics per donar garantia als propietaris i assumir el diferencial de renda que no pot pagar l'usuari.

I finalment el **programa Reallotgem** en les seves dues etapes. Un programa inicial (desembre 2020) on l'Administració capta habitatges en el mercat de lloguer privat per atendre casos resolts favorablement de les Meses d'emergència, però que es troben pendents d'habitatge, i l'ampliació del programa (juliol 2021) amb la qual s'estableix una mediació prèvia amb els propietaris dels habitatges amb residents amb data de desnonament assenyalada per tal de mantenir-hi les famílies vulnerables, assumint la Generalitat la posició d'arrendatari i el pagament del lloguer al titular de l'habitatge.

En l'objectiu de captar habitatges per destinar a lloguer assequible, cal destacar que recentment el País Basc ha aprovat l'Ordre de 7 de desembre de 2021, del Conseller de Planificació Territorial, Habitatge i Transports, que inclou nous instruments amb aquest

objectiu, aprofundint en mecanismes de col·laboració publicoprivada amb un nou programa anomenat "Alokairu". A través d'aquest programa es pretén fomentar la implicació en les polítiques públiques d'habitatge a inversors institucionals (societats operants al sector de l'habitatge, fons de pensions, entitats de previsió social, companyies d'assegurances i societats d'inversió immobiliària). Mitjançant convenis específics, aquestes entitats podran cedir a l'administració per un període d'entre 7 i 75 anys, habitatges o edificis residencials del mercat lliure (amb o sense rehabilitació) que hagin adquirit, o promogut, i que estiguin sota la seva titularitat.

L'administració, durant el període que duri la cessió, garanteix el pagament d'una renda o cànon mensual al cedent, que es determina a cada àmbit territorial a través del Programa Bizigune[12], i el conveni pot incloure una opció de compra per part del Govern Basc a un preu fixat per una taxació independent. Si es pacta aquesta opció de compra, per exercitar-la cal que hagi passat el 60% del període de cessió, i al preu de transacció fixat s'ha de descomptar un 1% per cada any de cessió.

Durant la cessió, el Govern Basc assumeix les despeses de rehabilitació, manteniment i condicionament per mantenir l'habitatge o edifici en condicions d'arrendament. Aquesta operativa es finança a càrrec d'un fons i una pòlissa multirisc que s'assumeix a partir de la reducció parcial del cànon que es paga al propietari.

[12]El Programa Bizigune de mobilització d'habitatges buits, regulat per Decret 466/2013, de 23 de desembre, estableix, al seu article 8, que la contraprestació per la cessió consistirà en que "*las personas titulares de las viviendas cedidas recibirán una contraprestación económica, consistente en un canon periódico que Alokabide, S.A. les abonará a partir de la firma del primer contrato de arrendamiento. El canon ascenderá al 65% de la renta de la vivienda calculada al precio medio del mercado, con un máximo de 450 euros mensuales*".

7. FONS NEXT GENERATION EU
I PROGRAMES DIRIGITS A L'ÀMBIT DE L'HABITATGE

7.1 LA VINCULACIÓ DEL MECANISME DE RECUPERACIÓ EUROPEU AMB LA REHABILITACIÓ DEL PARC RESIDENCIAL I LA PROMOCIÓ D'HABITATGE DE LLOGUER ASSEQUIBLE

Els Fons *Next Generation* del Mecanisme de Recuperació i Resiliència aprovat per la UE, constitueixen en l'àmbit de les polítiques públiques d'habitatge una autèntica oportunitat per a revertir dèficits històrics d'inversió en el parc residencial. També suposen una ocasió única per implementar nous models de col·laboració entre l'Administració i el sector. L'oportunitat d'aquests fons europeus per impulsar rehabilitació i promoció no hauria de ser només un episodi d'empenta puntual, sinó que pot ajudar a reforçar en experiència i confiança la necessària col·laboració entre els agents privats i les administracions públiques, establint prototips que vagin més enllà de l'impacte que suposa aquesta eina de caràcter temporal. Però aquests prototips necessitaran també de recursos, i en aquest sentit els compromisos pressupostaris han de preveure's en funció del resultat dels diferents programes de rehabilitació i promoció a què es destinen els fons europeus vinculats al parc residencial.

Els diferents programes d'inversió en habitatge s'insereixen dins de l'anomenat Component 2 del conegut com a Pla de recuperació, transformació i resiliència aprovat el juny de 2021. Pla que podem valorar com la transposició del Mecanisme europeu a l'Estat espanyol. Aquest segon Component del Pla se centra en les actuacions de rehabilitació del parc edificat existent i en la construcció de nou habitatge residencial. Tots els programes giren al voltant de la recerca de les millors prestacions pel que fa a l'eficiència energètica i sostenibilitat, facilitant, tal i com s'exposa, que l'estimulació de l'activitat en el sector contribueixi a la recuperació econòmica i social i a la creació de llocs de treball.

Aquests fons preveuen una via dual d'aplicabilitat: per una banda, afavorir la rehabilitació residencial. En aquest sentit, en l'anàlisi que fa el Pla espanyol per argumentar la necessitat de la inversió es cita expressament que la taxa de rehabilitació del parc residencial a l'Estat és especialment baixa, d'un 0,08 de taxa de renovació efectiva, situant-se molt per sota de l'activitat mitja que tenen països de l'entorn, com Itàlia, que assoleix el 0,77, o França, que arriba a una taxa del 2,01.

Per altra banda, la necessitat de promoció de lloguer social és evident, i ja s'ha esmentat en aquest treball que a Espanya té la consideració d'habitatge social tan sols un 2,5% de la totalitat del parc, percentatge que baixa fins a l'1,6% si tenim en compte el règim de lloguer, molt lluny de la gran majoria de xifres que exhibeixen els països que es relacionen a la Taula 1 d'aquest treball (pàgina 6).

7.2 ELS PROGRAMES PER A LA REHABILITACIÓ DEL PARC I LA PROMOCIÓ D'HABITATGE DE LLOGUER ASSEQUIBLE

La línia de rehabilitació en els Fons *Next Generation* és molt transcendent. Catalunya pot rebre, els propers tres anys, tan sols dels fons que canalitza el *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*, un total de 480 milions d'euros.

El Reial Decret 853/2021, de 5 d'octubre, regula tots aquests programes d'ajuda en matèria de rehabilitació residencial i habitatge social del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència i desenvolupa les bases de sis línies, de les quals cinc (C02.I01) s'enfoquen a la rehabilitació i una sisena a la promoció. De totes elles és oportú destacar-ne les següents:

Els dos primers programes són el d'edificis i el de barris. Les subvencions previstes són d'una quantia important (d'entre el 40% i el 80% de la inversió, amb uns topalls que basculen entre els 6.300€ i els 21.800€ en el cas de la rehabilitació d'edificis i barris), i la importància dels treballs a realitzar i la metamorfosi que han de patir els edificis per aconseguir assolir els índex d'eficiència que s'exigeix en la normativa que dona accés a la subvenció són d'un cost elevat i d'una important complexitat. En aquests dos programes, per exemple, cal minorar en almenys un 30% el consum, i reduir la demanda energètica de l'edifici d'entre un 25% i un 35% en funció de la zona climàtica on estigui ubicat. La remodelació per aconseguir aquest nivell d'eficiència energètica afectarà l'envolupant de l'edifici, i tot i així, en alguns casos probablement caldrà actuar també en les instal·lacions comunitàries. Per tant, si bé les obres de rehabilitació més tradicionals, vinculades a l'accessibilitat o la reparació de les patologies estructurals, no estan prescrites com a actuacions elegibles per a rebre ajuts, les actuacions d'eficiència energètica són preceptives, i el cost per aconseguir els nivells d'eficiència requerits pot superar en alguns casos el topall subvencionable. Per tant, la millora que el veí té la percepció que és prioritària segons les seves necessitats (ascensors, esquerdes, humitats...) pot quedar fora del cercle de la subvenció.

El programa d'ajuda a les actuacions de rehabilitació a nivell de barri té com a objecte subvencionar obres de rehabilitació tant en edificis com en habitatges dins d'Entorns Residencials de Rehabilitació Programada. El programa de barris és una especialitat del programa d'ajuda a les actuacions de rehabilitació a nivell d'edifici, que té per objecte el finançament d'obres o actuacions als edificis d'ús predominant residencial on s'obtingui una millora acreditada de l'eficiència energètica, amb una atenció especial a l'envolupant en edificis de tipologia residencial col·lectiva.

Serà habitual que els impulsors de la rehabilitació a nivell de barri siguin els ajuntaments dels municipis i, en aquest sentit, i per la pròpia inèrcia de les actuacions realitzades sota el paraigües de la llei de barris de Catalunya, que els barris amb més degradació o amb un alt índex de vulnerabilitat siguin els escollits per impulsar-hi la rehabilitació. I és aquí on adquireix relleu la importància de la subvenció en el cas de propietaris o usufructuaris en situacions de vulnerabilitat, on la subvenció podrà arribar al 100% del cost de l'actuació. D'altra banda, en el cas de barris o edificis singulars, amb immobles subjectes a algun nivell de protecció per formar part d'un entorn declarat o degut al seu particular valor arquitectònic o històric, es matisen alguns requisits; o, finalment, en edificis en què s'hagin realitzat en els darrers quatre anys intervencions de millora de l'eficiència energètica es podran considerar conjuntament l'impacte d'aquestes amb les noves actuacions que es duguin a terme.

Sobre la possibilitat d'incloure actuacions amb el 100% de subvenció pública caldrà avaluar la vulnerabilitat en base als nivells d'ingressos màxims de la llar segons la seva composició i les quanties màximes d'ajuda/inversió que poden atorgar-se a cada habitatge. És evident que aquest és un capítol en el qual no es podrà ser expansiu, si tenim

en compte que pot comportar un consum de fons europeus molt elevat amb poques unitats rehabilitades. I aquest rati de despesa/habitatges rehabilitats resulta important si tenim en compte que el RD 853/2021 fixa que cal complir amb un número mínim d'unitats rehabilitades, que a novembre de 2023 demana a Catalunya que siguin 25.861 habitatges únics, ja que si no s'han assolit els objectius pot comportar el reintegrament dels fons que no hagin estat compromesos.

La formulació de la col·laboració publicoprivada està prevista que es pugui configurar en l'àmbit de la rehabilitació mitjançant la figura de l'agent rehabilitador, que pot tenir un paper fonamental en la gestió, tramitació i l'execució dels projectes. Aquests agents o gestors de la rehabilitació podran ser persones físiques o jurídiques de titularitat privada (també podrà ser pública), i en definitiva tindria la missió d'impulsar les actuacions i fins i tot facilitar models de "claus en mà", fet que suposa que puguin ser alhora els destinataris finals de les ajudes.

Un programa que contempla el Reial Decret, que és compatible amb els anteriors, és l'específic per als habitatges que, de forma individual o de forma conjunta amb les actuacions que es realitzin en l'edifici, intenta **fomentar la millora de l'eficiència energètica.** El seu objecte és finançar actuacions o obres de millora que aconsegueixin una reducció de la demanda energètica (calefacció i refrigeració) menys ambicioses, però que han de significar almenys un 7%, o actuacions de reducció del consum d'energia primària no renovable d'almenys un 30%. L'import de la subvenció serà del 40% del cost de l'actuació amb un límit de 3.000€ per habitatge. S'aplicarà a través de convocatòries públiques de les diferents comunitats autònomes, i el cost mínim de cada actuació ha de ser igual o superior a 1.000€ per habitatge. L'objectiu d'habitatges únics a rehabilitar, per quan finalitzi la temporalitat d'aquests programes, és de 355.000 unitats a tot l'Estat.

La transferència per a l'anualitat de 2021 comporta 186 milions d'euros per a Catalunya, dels quals almenys el 30% s'ha de destinar al subprograma de barris. La previsió de la quantia màxima que rebrà Catalunya per a rehabilitació energètica serà el 16,16% dels recursos, que suposa un total de 480 milions d'euros fins el 2023. La fórmula de càlcul dels fons és la mateixa que s'ha fet servir per al percentatge d'habitatges principals existents.

El programa de foment de la promoció de nou habitatge (C02.I02) està dotat amb un total de 1.000 milions d'euros, i la fita és incrementar en almenys 20.000 unitats a tot l'Estat espanyol l'oferta d'habitatge de lloguer a preu assequible. D'aquests, almenys 3.200 correspondrien a Catalunya. És un objectiu modest si tenim en compte que el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge (PTSH) preveu que en els propers 20 anys tindrem la necessitat de disposar de 115.000 habitatges de lloguer social de nova promoció. Aquesta dimensió de la necessitat i del seu cost ens apropa a la realitat d'exigir un major compromís pressupostari de totes les administracions en una matèria essencial com és la de l'habitatge. Modesta o no, la quantitat de 160 milions d'euros per al període 2022-2023 (80+80 milions) que corresponen a Catalunya suposarà la inversió més alta en la darrera dècada en l'impuls de la promoció d'habitatge de lloguer social.

Per altra banda, el Reial Decret 853/2021 posa especial èmfasi en la necessitat de prioritzar la participació del sector privat. Aquesta preferència per la col·laboració publicoprivada ha quedat fixada en l'art. 59.2, on s'afirma que, si bé les promocions d'habitatge poden ser finançades en la seva totalitat pels ens públics, "prioritàriament s'han de promoure fórmules de col·laboració publicoprivada que optimitzin la utilització dels fons". És evident que l'entrada de recursos privats té un efecte multiplicador en els esforços que pugui fer l'Administració, i probablement també resulta més eficient en els temps d'execució de les promocions.

Malgrat aquesta voluntat de col·laboració entre el sector públic i el sector privat, resulta contradictori que el Reial Decret hagi imposat el requeriment que les actuacions es desenvolupin sobre sòl de titularitat pública (art. 59.1). Aquesta és una limitació innecessària i que restringeix les possibilitats de promoció d'habitatge de lloguer social per part del sector

privat, doncs si a banda del compliment dels requeriments constructius de sostenibilitat i d'eficiència energètica es respecten les condicions de vulnerabilitat de qui pretén accedir-hi i l'assequibilitat del preu de la renda de l'habitatge, podem concloure que constitueix una barrera innecessària.

Els destinataris d'aquests nous habitatges, tal i com s'indica al Pla, són especialment les famílies que tenen més dificultats per formar una llar, bé pel seu nivell d'ingressos o bé per pertànyer a col·lectius que presenten una especial vulnerabilitat. Per altra banda, també és preveu que caldria prioritzar la inversió de la promoció en els àmbits territorials amb dèficit de habitatge públic o especial tensió en els preus de l'habitatge. Malgrat aquesta previsió, la distribució dels recursos que s'ha aprovat finalment en Conferència Sectorial amb les comunitats autònomes, i que consta al Reial Decret de desplegament del Pla, té com a únic criteri el número d'habitatges principals existents en els àmbits territorials objecte de distribució dels recursos. Per l'aplicació d'aquesta pauta, Catalunya rebrà el 16,16% dels diners que es distribuiran.

S'ha considerat, doncs, en genèric i de forma homogènia, tan sols l'existència d'un dèficit d'habitatge públic a tot l'Estat espanyol per repartir els 1.000 milions d'euros, sense tenir en compte la diversificació de les realitats existents en les diferents comunitats. En algunes d'elles, el lloguer no resulta una fórmula ni costosa ni preferent com a via d'accés, en contrast amb d'altres indrets on les variables -ignorades en la distribució aprovada- de preus elevats i l'existència d'un alt índex de vulnerabilitat genera una dificultat real per accedir a una llar digna i adequada.

7.3 LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA A LA REHABILITACIÓ PREVISTA ALS FONS *NEXT GENERATION*

Pel que fa a la col·laboració publicoprivada, el Reial Decret 853/2021 parla en el seu article 8 de manera molt genèrica d'agents i gestors de la rehabilitació ("la persona física o jurídica, o entitat pública o privada que pugui realitzar actuacions d'impuls, seguiment, gestió i percepció d'ajudes públiques, mitjançant mecanismes de cessió de dret de cobrament o similars, accés al finançament, l'elaboració de documentació o projectes tècnics o altres actuacions necessàries per al desenvolupament de les actuacions de rehabilitació o millora..."). Vistos el diversos models i obstacles en l'exercici de la col·laboració publicoprivada a Catalunya, i vistes les experiències -de les més històriques a les més recents o innovadores-, cal que ens preguntem com hauria de ser aquesta en el context dels Fons *Next Generation*.

Des de la Generalitat de Catalunya l'aposta és la d'una col·laboració multinivell de l'Administració amb corporacions de dret públic (com el Col·legi d'Administradors de Finques, el d'Arquitectes o el d'Aparelladors, Arquitectes Tècnics i Enginyers de l'Edificació), que haurien d'assumir principalment el paper d'estímul, acreditació de la decisió de la propietat i de la viabilitat del projecte tècnic, i a més podrien assumir altres funcions pròpies del conjunt de propietaris i/o veïns de l'edifici relacionat amb la contractació del conjunt d'empreses que executin les obres de rehabilitació i la recopilació de la documentació per conformar l'expedient de subvenció. Resulta evident que els col·legis professionals poder resultar uns prescriptors adequats en l'àmbit de la difusió, assessorament i acompanyament dels propietaris. Els col·legis hauran d'actuar de forma coordinada amb les oficines d'habitatge i les institucions locals, que són les que finalment tramitaran l'expedient ad-

ministratiu per aconseguir que aquests propietaris puguin rebre i justificar adequadament l'activitat subvencionada.

No podem oblidar, però, que totes aquestes actuacions precisen d'un finançament complementari que cobreixi els costos que no queden subvencionats. Si ja hem destacat per a la promoció d'habitatges la possibilitat de finançament mitjançant l'ICF, en aquest cas és notori que ha de ser la banca comercial l'actor principal, doncs els destinataris són particulars. Aquestes entitats financeres estan fent diferents *joint venture* amb grans empreses que actuen habitualment en els immobles residencials, model que pot competir o complementar-se amb el dissenyat a Catalunya per a l'impuls i contractació dels projectes de rehabilitació. Tot i això, i al marge d'aquestes accions unitàries que es preveuen entre empreses constructores i banca comercial, resulta indispensable un conveni entre l'Administració catalana i el sector financer, amb l'objectiu d'establir les condicions dels préstecs que les diferents entitats financeres que s'hi adhereixin puguin concedir als propietaris, tant pel que fa a aspectes com el de tipus d'interès màxim, com a les comissions, garanties, i altres condicions de formalització, disposició i despeses.

Així doncs, l'ampli compromís d'aquestes corporacions, empreses, entitats financeres, i les administracions públiques, han de convertir-se en una garantia per afavorir més i diversos projectes amb eficiència energètica, més estesos territorialment i amb més impacte econòmic.

7.4 LA COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA A LA PROMOCIÓ PREVISTA ALS FONS *NEXT GENERATION*

Com ja s'ha remarcat al llarg d'aquest treball, la promoció d'habitatge de lloguer social en el marc dels Fons *Next Generation* s'haurà de realitzar sobre sòl públic, s'haurà de prioritzar la col·laboració publicoprivada, i s'hauran d'atendre als col·lectius amb més dificultats per accedir a un habitatge, entre els quals el Pla destaca els joves amb ingressos baixos.

S'ha destacat també la necessitat que la construcció dels nous habitatges contribueixin a la descarbonització. Així, l'increment del parc públic s'haurà de fer sota l'exigència d'uns edificis energèticament eficients, exigint-se una demanda d'energia inferior en almenys un 20% als requisits imposats per als edificis residencials destinats a habitatge de consum d'energia gairebé nul. També s'apliquen altres criteris de sostenibilitat especialment respecte dels residus, que a banda de limitar-ne la seva generació s'haurà de preveure's en almenys un 70% la seva reutilització, reciclatge i recuperació. Els primers estudis estableixen que assolir una eficiència energètica d'aquesta dimensió, suposa uns costos de construcció que es situen entre els 1.100€/m^2 i els 1.200€/m^2, variació que ve determinada per la dimensió i ubicació de la promoció, però en tot cas el sobrecost s'estableix en uns 50-100€/m^2 respecte a un edifici de nova construcció que assoleixi la certificació "A". Per tant, cal considerar aquest increment assumible, fins al punt que en l'actual context preocupa més el preu de les matèries primeres i de la disponibilitat dels professionals per a dur a terme les actuacions, que no el d'assolir els requeriments de demanda i consum que demanda la norma.

Per altra banda, en la versió publicada del Reial Decret 853/2021 s'imposa un condicionant que no apareixia en les versions sotmeses a observacions per les CCAA, i és el requeriment de l'article 61.2 que estableix que, en el cas d'actuacions mitjançant fórmules de col·laboració publicoprivada, aquesta s'ha de desenvolupar en el marc d'un procediment de

concurrència competitiva. Aquesta qüestió no és altra que la transposició que consta en el Component 2 del Pla, que especifica que l'empresa seleccionada per aplicar fórmules de dret de superfície o concessió ho ha de ser mitjançant un concurs públic obert, transparent i no discriminatori.

Aquest nou requeriment podria constituir a la vegada un nou impediment a un esquema ben habitual a Catalunya si s'interpreta que la concurrència competitiva afecta no tan sols a l'accés a la subvenció, sinó també al sòl. Aleshores aquesta qüestió afectaria a l'esquema de la cessió directa del sòl públic dels ajuntaments a favor d'aquelles entitats que tenen la condició de promotors socials, d'acord amb la definició i relació que s'especifica a l'art. 51.2 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge. En aquest sentit, recordem que l'art. 17.7 de la llei 18/2007, del dret a l'habitatge, determina que els promotors socials poden ésser receptors de cessions directes a títol gratuït i d'alienacions directes de béns del patrimoni públic de sòl i d'habitatge amb la finalitat de construir habitatges destinats a polítiques socials. De fet, la Llei del dret a l'habitatge equipara aquesta cessió directa a la prevista a la legislació urbanística (art. 168 del Text Refós) a favor d'una altra administració pública o d'una entitat urbanística especial que gestioni el patrimoni públic de sòl i d'habitatge.

Per altra banda, la importància de la quantia dels recursos que arriben obliga a ajustar adequadament les bases del concurs per constituir el dret de superfície o la concessió, i així evitar errors que facin fracassar l'actuació, tal i com ja ha succeït en el recent cas exposat de la Comunitat Valenciana. A banda de les exigències constructives en eficiència i sostenibilitat, i d'afavorir el finançament públic de l'actuació, caldrà valorar altres aspectes fonamentals que evitin el fracàs de la mateixa. Així, des del punt de vista de l'usuari podem destacar aspectes com l'edat o els ingressos, que mereixen una atenció especial.

Pel que fa a l'edat, l'experiència posa de manifest que és desitjable flexibilitzar els criteris i apostar, enlloc de per l'exclusió amb topalls, per la preferència de determinats grups d'edat. Aquesta aposta per la flexibilitat en relació amb l'edat permetria salvar les restriccions que es produeixen en connectar aquest criteri amb la normativa aplicable en matèria d'arrendament, ja que l'aplicació d'un topall establert en una edat concreta ha de tenir en compte la durada mínima dels contractes de lloguer, de 5 a 7 anys en funció del tipus de propietari, i per tant l'impacte que aquest topall pot tenir en termes d'incrementar el període en el qual no es pot accedir a un habitatge de lloguer social a causa d'una edat màxima que sigui incompatible amb els lloguers mínims fixats per la LAU.

Alhora, en un context de crisi i alta volatilitat de molts sectors econòmics, els ingressos cal considerar-los com un organisme viu que pot experimentar variacions, sense que aquest fet impliqui canvis en la situació de vulnerabilitat acreditada. Ens trobem davant un període en què, per exemple, s'incrementen ingressos per indemnitzacions per acomiadament o altra mena de situacions anàlogues, i tot això pot suposar un increment puntual dels ingressos, però aquest increment alhora no pot ser considerat com una finalització de la situació de vulnerabilitat social que justifica l'ús de l'habitatge de lloguer social, sinó al contrari, en tot cas s'hauria de tenir en compte que aquesta naturalesa puntual no significa, malauradament, una modificació de la situació socioeconòmica que inicialment va permetre l'accés a l'habitatge.

Quan es vulgui obligar a que l'immoble sigui de lloguer (naturalment protegit), seria un element positiu per a l'èxit de l'operació que l'Administració assumís les insolvències per emergència, per fomentar l'estabilitat a través d'una implicació més directa de l'Administració pública, tal i com de fet planteja el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, en el seu article 7 i la seva Disposició Addicional Primera.

Pel que fa a altres factors que influeixen en la viabilitat de la promoció, cal assenyalar les obligacions del planejament, com ara el nombre de places d'aparcament o locals en planta baixa que no tenen sortida ni en venda ni en lloguer, amb la qual cosa esdevé necessari emmotllar les prescripcions del planejament a la realitat i a les projeccions que puguin existir per al territori concret en els plans sectorials específics -o estudis de naturalesa anàloga- en matèria de mobilitat o de dinamisme comercial.

Així mateix, el nombre d'habitatges és un factor que cal considerar a l'hora de dimensionar el projecte per a garantir-ne la viabilitat. És en aquest sentit que esdevé fonamental considerar -per a evitar disfuncions per excés o manca d'habitatge projectat- instruments de planificació com el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge (PTSH), amb l'objectiu de respondre de manera eficaç a la demanda acreditada i vincular estretament el projecte amb les projeccions demogràfiques i les necessitats d'habitatge determinades per als diferents horitzons temporals que fins al 2042 planteja el PTSH a les diverses àrees que determina.

Finalment, la tipologia d'habitatges és un altre factor que cal considerar per a enfortir la viabilitat dels projectes de promoció impulsats en el marc del desplegament dels fons europeus *Next Generation*, i en general dels projectes promoguts per l'administració o el sector privat, tant si és separadament com en una fórmula de col·laboració. En aquest sentit, resulta necessari assegurar una adequada adaptació de les característiques de l'habitatge a les necessitats de les persones o unitats de convivència que puguin ser destinatàries dels habitatges promoguts. Així, esdevé oportú apuntar que la dimensió de l'habitatge, ajustant-se als criteris d'habitabilitat establerts per la normativa, haurà de tenir en compte la demanda potencial existent i el públic destinatari de la promoció, per exemple, assumint que els habitatges de menor dimensió hauran de ser destinats a persones joves o grans, i que els de més dimensió s'han de situar en zones amb alta densitat de població i amb índexs d'unitats familiars de composició superior a la mitjana.

Tenint en compte totes les variables exposades amb les característiques dels fons *Next Generation*, per ampliar el parc públic de lloguer assequible s'obre una oportunitat de generar models de mixticitat en les promocions d'habitatge que es realitzin sota la seva cobertura. Les quanties de les ajudes que es poden rebre per a la línia de nova edificació són elevades. Es preveu que els habitatges que es construeixin puguin arribar a ser subvencionats fins a 700€/m^2, amb un topall de 50.000€/habitatge. Aquesta és una xifra superior a la de 30.000€/habitatge que preveia la darrera convocatòria realitzada a Catalunya, que possibilitava la posada en disposició de promocions d'entre 7€/m^2 i 7,5€/m^2 de mitjana. Per tant, ara, malgrat els costos que comporta assolir el nivell d'eficiència energètica que s'exigeixen, la subvenció màxima prevista s'apropa a un model en el qual el 40% de la producció de l'habitatge està subvencionat a fons perdut. Això possibilita estudiar la realització, en determinades poblacions, d'un model de promoció que permeti tenir, en un mateix edifici, un ventall de rendes de lloguer d'entre 5,5€/m^2 i 8,9€/m^2.

En aquest punt resulta oportú assenyalar dues qüestions significatives de la conjuntura actual, com ara la crisi de subministraments i els increments de costos de construcció derivats dels impactes en les cadenes de producció industrial que ha tingut la pandèmia de d'inicis de 2020.

Així, la Confederación Nacional de la Construcción (CNC) destacava al juny de 2021 que la pujada del preu dels materials ha encarit el cost d'obres en un 22% de mitjana, i posava com a exemple que l'acer havia pujat un 58% entre l'agost del 2020 i l'agost del 2021, els tubs de coure, un 42% més, i els materials sintètics i els tubs de plàstic un 20% més, mentre que el cablejat i els equips de calefacció són al voltant d'un 10% més cars que fa un any.

D'altra banda, s'ha establert una relació entre la pujada de preus de les matèries i la pujada dels preus de l'energia. En aquest sentit, a principis del tercer trimestre de 2021 l'Associació

d'Empreses Grans Consumidores d'Energia (AEGE) estimava en més d'un 25% l'increment del preu de l'energia en processos industrials, el cost majoritari dels quals (60%) és l'energètic (cimenteres i forns de rajoles i maons, siderúrgiques, metal·lúrgiques, químiques). La conseqüència de tot plegat, segons l'esmentada agrupació del sector estatal de la construcció , ha estat la cancel·lació o paralització del 40% de treballs que s'estaven fent o s'havien d'iniciar durant el tercer trimestre de 2021.

A l'impacte de l'increment dels costos de producció cal afegir un altre element de pes: la crisi de subministraments que està provocant -també segons la CNC- que el 75% de les empreses pateixin manca de proveïment o retards inusuals, d'un mínim de 50 dies i un màxim de 90 dies en els materials més utilitzats, amb la qual cosa es retarda el lliurament d'habitatges ja compromesos i s'estressa la tresoreria d'empreses i consumidors, afegint un element d'incertesa en tot allò que ha de facilitar la col·laboració entre el sector públic i el sector privat per a l'impuls de nous projectes, incloent els que s'integrin dins les actuacions a l'empara dels fons europeus.

En definitiva, de tot el que acabem d'exposar en podem extreure que hem de saber combinar les mesures urgents inevitables i temporals (atesa l'emergència) amb les oportunitats temporals (com ho són ara els fons europeus), però sobretot, amb la necessària construcció de bases sòlides i perdurables, tant les jurídiques com pressupostàries. Els exemples de referència europeus que sempre posem en matèria d'habitatge (Àustria, Dinamarca, Països Baixos,...) utilitzen fórmules de col·laboració publicoprivada diverses, però tenen una característica en comú: les porten fent des de fa molt temps, de manera sostinguda i sense grans alt i baixos, ni jurídics, ni pressupostaris.

8. CONCLUSIONS
I RECOMANACIONS

La necessitat d'incrementar l'oferta d'habitatge i, en concret, l'oferta de lloguer social, és un relat compartit pels diversos actors del mercat de l'habitatge. En aquest *Policy brief* s'han llistat les diferents polítiques per facilitar l'accés a l'habitatge social, amb especial èmfasi en la col·laboració publicoprivada, política de la qual s'han presentat les principals evidències d'èxit i la oportunitat que els Fons *Next Generation* representen. Aquest increment es pot aconseguir a través de la promoció de nou habitatge o mitjançant altres fórmules, com ara la mobilització del parc buit, les fórmules d'accés a l'habitatge alternatives a la propietat i el lloguer, el planejament urbanístic, mecanismes de finançament per la construcció d'aquest tipus d'habitatges, exercici del dret de tanteig i retracte, la rehabilitació i la cooperació publicoprivada. Cal tenir en compte que no són mecanismes exclusius, doncs, per exemple, reduir els terminis del planejament urbanístic o millorar el finançament per la construcció d'habitatges de lloguer social afavoreix la col·laboració publicoprivada.

Respecte a la col·laboració publicoprivada trobem exemples exitosos internacionals a França, Països Baixos, Suècia i ciutats com Milà, Nova York o Dublín. A Catalunya també tenim exemples exitosos com l'Illa Eficient a l'Eixample Barcelona, on tres administracions públiques i el Grup Hàbitat Futura han creat una cooperativa de consumidors que dona forma a una comunitat energètica pionera a Catalunya.

De l'anàlisi de les experiències locals i internacionals, i del context actual es desprenen cinc conclusions, amb les seves respectives recomanacions:

1. **La col·laboració publicoprivada resulta una eina efectiva per a cobrir les necessitats socials en matèria d'habitatge** i altres àmbits estratègics quan les administracions públiques no poden fer front als reptes per si soles:

   La intensificació dels mecanismes de col·laboració publicoprivada que se situïn dins el marc del Llibre Verd sobre la matèria, impulsat el 2004 per la Comissió Europea, ha de permetre articular noves eines, especialment de naturalesa institucionalitzada, per a assolir els reptes quantitatius i qualitatius que existeixen, descrits en eines de planificació a llarg termini com el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge.

2. **El dret a l'habitatge es veu afectat per dinàmiques econòmiques cícliques que afecten de forma més o menys directa els diferents sectors que actuen en l'àmbit de l'habitatge:**

   Esdevé necessari articular mesures i programes de caràcter estructural que facilitin l'accés de la població a l'habitatge, alhora que resulta necessari bastir un marc de protecció estandarditzat que minimitzi l'impacte d'eventuals situacions de crisi en l'economia global.

3. **Els col·lectius més vulnerables pateixen un enquistament en el problema d'accessibilitat a l'habitatge perquè el parc d'habitatge social és escàs en comparació amb la mitjana europea:**

   Esdevé necessari tenir un sistema de protecció social i d'ajut a l'accés a l'habitatge

als col·lectius amb més dificultats, alhora que urgeix reforçar els mecanismes de col·laboració i compensació entre l'administració pública i el sector privat per a reduir els casos d'exclusió residencial oberts i evitar-ne de nous.

4. **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, **així com d'una regulació responsable que no freni l'oferta** com a garantia d'una adequada resposta a la demanda, tant en termes de preus com de característiques i localització dels habitatges:

   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 i donar resposta a les necessitats de col·lectius amb especials dificultats, com ara els joves, a banda de rectificar allò que calgui rectificar del marc normatiu vigent[13] per a garantir un creixement de l'oferta d'habitatge que permeti donar resposta a tota la demanda existent, que d'altra banda té una naturalesa molt plural. En aquest sentit, cal que aquests mecanismes financers siguin àgils, dinàmics i adaptables als canvis del mercat de l'habitatge i aquells mercats que li afecten (matèries primes, transport, energia...).

5. **Els Fons *Next Generation* són una oportunitat per a establir unes bases més sòlides en la col·laboració entre el sector públic i el sector privat en matèria d'habitatge**, i poden servir per a aconseguir un canvi de paradigma en la priorització de les actuacions de millora dels habitatges, portant-les de forma més intensa cap a totes aquelles que tenen a veure amb l'eficiència energètica i la reducció de l'impacte ambiental de l'habitatge:

   L'expertesa que s'assolirà amb el desplegament dels projectes dels Fons *Next Generation* s'ha d'aprofitar per a aprofundir en mecanismes de col·laboració publicoprivada estables, fins i tot de caràcter estructural, especialment en l'àmbit de la promoció.

[13] Això inclou la normativa fiscal. Un exemple que podria incentivar l'oferta de d'habitatge seria reduir l'IVA del dret de superfície (actualment del 21%). .

BIBLIOGRAFIA

Ajuntament de Barcelona, Quaderns d'habitatge-17. Octubre 2009. El dret de superfície. Un nou règim de tinença per a l'habitatge protegit a Barcelona.

Alsina Burgués, Victòria i González de Molina, Eduardo (2019): La colaboración público-privada como vector de innovación: Casos de éxito en España. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. p.122-139

Arends Morales, L. N., & Garcia-Almirall, M. P. (2014). Una visión comparada de la vivienda social en Europa. El caso de Barcelona y Londres. *ACE: architecture, city and environment, 9(26*), 177-200.

Arriba Segurado, Pilar (2020): Rehabilitación energética de los edificios en España y la UE. Experiencia adquirida y principales recomendaciones. Policy Brief. Odyssee – Mure. 6 p.

CaixaBank Research (2020). El impacto económico de la COVID-19 en la desigualdad: this time is different.

Comisión Europea (2004). Libro Verde sobre la colaboración público-privada y Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones. *https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:PDF*

Comisión Europea (Bruselas, 16.6.2021 - COM(2021) 322 final): ANEXO de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España.

Comunidad de Madrid. Concesión de dominio público sobre terrenos integrantes de redes supramunicipales de la Comunidad de Madrid (*http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_ConvocaPrestac_FA&cid=1354862386452&definicion=Contratos%20Publicos&language=es&op2=PCON&pagename=PortalContratacion/Page/PCON_contratosPublicos&tipoServicio=CM_ConvocaPrestac_FA)*

CTESC (2021): El dret a l'habitatge.

Fernández Bautista, Rafael (2012): Colaboración Público-Privada para la provisión de vivienda pública, asequible y de ocupación temporal. El caso particular de la vivienda en suelo dotacional. Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona. 849 p.

Garcia-Almirall, M. P., Arends Morales, L. N., Gutiérrez Valdivia, B. A., Idrovo Alvarado, M. D., & Cleves Vélez, G. M. (2016). Models de política d'habitatge municipal a Europa i Amèrica.

García Montalvo, J., Raya, J. M., & Sala, C. (2021). El paper del sector immobiliari en la recuperació post-COVID i els Fons Next Generation EU. Revista econòmica de Catalunya, (83), 46-55.

Garcia i Salvador, Jonathan (2019): Informe del mantenimiento del parque edificado residencial en España. Col·legi d'Aparelladors, Arquitectes Tècnics, i Enginyers de l'Edificació de Barcelona. 109 p.

Gobierno de España. 16 de junio de 2021. Componente 2. Implementación de la Agenda Urbana española: Plan de rehabilitación y regeneración urbana.

Housing Europe (2019). The State of Housing in the EU.

Huerta Carrascosa, Dolores (2020): La descarbonización de la edificación. Green Building Council España. Madrid. 36 p.

Observatori de l'autoconsum a Catalunya. ICAEN. Setembre 2021. *http://icaen.gencat.cat/web/.content/10_ICAEN/17_publicacions_informes/08_guies_informes_estudis/informes_i_estudis/arxius/AA_FINAL_AutoconsumFV_setembre_21.pdf* (darrera consulta: 2 de desembre de 2021)

Observatori de l'estat energètic de l'edifici a Catalunya. ICAEN. Maig 2020. p.3. *http://icaen.gencat.cat/web/.content/10_ICAEN/17_publicacions_informes/08_guies_informes_estudis/informes_i_estudis/arxius/20200605_ObservatoriEstatEdifCat_Acces.pdf* (darrera consulta: 2 de desembre de 2021)

Observatorio de Vivienda y Suelo (2020). Boletín Especial Vivienda Social. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Raya (2021). La política de limitacions de preciós de los alquileres: evidencia científica y empírica. Càtedra "Habitatge i Futur" APCE-UPF. Policy Brief 1.

Rodríguez, R. y M. Espinoza, (2017). De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español. Madrid: Traficantes de Sueños.

RESOLUCIÓ TES/1547/2021, de 19 de maig, 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 i allotjaments amb protecció oficial en règim de lloguer o cessió d'ús.

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.

Segú, M. (2020). The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. *Journal of Public Economics*, 185, 104079.

Trilla, C., & Bosch, J. (2018). El parque público y protegido de viviendas en España: Un análisis desde el contexto europeo. *Laboratorio de Alternativas, Documentos de Trabajo*, 197.

World Bank. (2020). Public-Private Partnerships for Investment and Delivery of Affordable Housing in Emerging Market Economies.

CÀTEDRA APCE - UPF

HABI TATGE I FUTUR