

Les polítiques locals d'habitatge

Institucionalització, diversitat i canvi

Càpsules d'Habitatge

Número 2

Observatori Local d'Habitatge



**Diputació
Barcelona**

Redacció:

Albert Terrones i Gerard Serratusell

Disseny i maquetació:

Lena Vidal

Publicació:

Febrer 2014

bservatori
Local d'Habitatge

1. INTRODUCCIÓ	3
2. L'ESCENARI DE LA POLÍTICA D'HABITATGE	6
3. EL PROCÉS D'INSTITUCIONALITZACIÓ DE LA POLÍTICA LOCAL D'HABITATGE	12
3.1 L'habitatge en l'estructura tècnica i política dels ajuntaments.....	14
3.2 Els recursos de la política local d'habitatge.....	17
4. LA DIVERSITAT DE POLÍTIQUES LOCALS D'HABITATGE.....	20
5. IMPACTE DE LA NOVA CONJUNTURA: CAP A UN CANVI DE PARADIGMA? 26	
6. LA GOVERNANÇA DE LES POLÍTIQUES LOCALS D'HABITATGE	31
6.1 Transversalitat	31
6.2 Govern multinivell	33
6.3 Les relacions amb la ciutadania i els agents privats	36
7. CONCLUSIONS	38
8. ANNEX	41

1. INTRODUCCIÓ

L'habitatge és a mateix temps una necessitat, una aspiració, un dret i una mercaderia. L'origen de l'anomenat "problema de l'habitatge" es troba precisament en aquest caràcter polièdric de la seva definició i, especialment, en la relació conflictiva que existeix entre la seva dimensió social i política (necessitat, dret) – per una banda - i la seva dimensió econòmica (aspiració, mercaderia) – per l'altra. La pròpia política d'habitatge es justifica amb la voluntat de gestionar el permanent desequilibri existent entre aquestes dues dimensions.

Una mostra d'aquest desequilibri es troba en el fet que l'habitatge s'ha mantingut com un element central de preocupació tant durant l'etapa d'expansió econòmica com en l'actual situació econòmica, ja sigui per les dificultats d'accés a un mercat de preu molt elevat o per les dificultats de pagament d'hipoteques o rendes de lloguer.

En línia amb altres països del sud d'Europa, la política d'habitatge a Catalunya i Espanya és un dels pilars més dèbils de l'Estat de Benestar. Es tracta d'un model molt diferenciat dels països del centre i nord d'Europa degut a l'èmfasi en instruments de caràcter fiscal o en ajuts a la promoció ("a la pedra") però sobretot per la inexistència d'una oferta rellevant d'habitatge públic que permeti efectivament desvincular la garantia del dret a l'habitatge de les dinàmiques del mercat privat.

Els problemes relacionats amb l'habitatge tenen, a més, una forta repercussió en el nivell local. El seu impacte en qüestions com les desigualtats, la segregació social i ètnica de la població, l'impacte sobre el paisatge urbà, l'equilibri territorial, el manteniment del parc construït, etc. converteix a l'habitatge en un element clau i estratègic en la gestió de ciutats i pobles. Els ajuntaments, a més, com a administracions més properes a la ciutadania, són les primeres en rebre les creixents demandes de la ciutadania en relació a aquesta matèria.

De fet, en els darrers anys, els ajuntaments han vist incrementades tant l'exigència com la capacitat d'actuació sobre el problema de l'habitatge en el seu territori resultant en una major implicació i en l'adopció de rols cada cop més centrals i de caràcter més estratègic. És un període en el que l'habitatge entra decididament en les agendes polítiques dels governs municipals.

Han estat però uns anys de canvis profunds i ràpids tant en el context com en la implementació de la política local d'habitatge. La pròpia política d'habitatge ha experimentat una important redefinició tant des del punt de vista material (objectius i instruments) com des de les bases de la seva governança (agents, formes de relació, etc.).

L'objectiu d'aquesta publicació és analitzar la situació actual de les polítiques locals d'habitatge per mitjà de les dades del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge.

El(s) Panel(s) de Polítiques Públiques Locals (en endavant, el Panel) és un projecte que compta des del 2008 amb la col·laboració de la Diputació de Barcelona. Es tracta d'un instrument de recollida d'informació de caràcter periòdic (bianual) sobre la situació i l'evolució de les polítiques que desenvolupen els municipis de Catalunya. Per primer cop, l'edició 2012 incorpora un apartat monogràfic sobre les polítiques locals d'habitatge juntament amb els àmbits de participació, educació, gent gran i salut pública. En futures edicions l'objectiu és, d' igual manera que amb altres polítiques sectorials, disposar de sèries temporals que permetin analitzar l'evolució de gestió de les polítiques d'habitatge a nivell local.

El Panel s'articula per mitjà d'un qüestionari autogestionat dirigit als municipis de més de 10.000 habitants de Catalunya. S'adreça als responsables tècnics d'habitatge o, en el seu defecte, caps d'àrea o altres persones designades pel responsable polític. El qüestionari aborda diferents aspectes de l'habitatge com a política pública: definició de la problemàtica i dels objectius, existència d'estructures de gestió, concreció de les actuacions, establiment de xarxes entre agents, avaluació de la política, etc. Per tant, conté una gran part d'informació objectiva (estructura política, tècnica, recursos humans, planificació, pressupost) però també busca copsar aspectes més qualitius o subjectius (principals reptes, valoracions, necessitats) per tenir una visió més global i completa.

L'univers d'estudi el componen tots els municipis de la província de Barcelona de més de 10.000 habitants. No s'ha inclòs en aquesta edició la ciutat de Barcelona degut a la seva grandària i especificitat que la fan incomparable amb qualsevol altre municipi de Catalunya. L'adhesió al Panel és voluntària, i en aquesta edició es disposa de dades per un total de 71 ajuntaments, fet que suposa el 88,7% dels municipis que conformen l'univers d'estudi (xifra similar als resultats obtinguts en els altres Panels). La distribució poblacional és la que mostra la taula següent:

Taula 1: Distribució dels municipis participants en el Panel segons els trams de població

Tram de població	Casos	Respostes	Percentatge de respostes
De 10.001 a 20.000 habitants	37	31	83,7%
De 20.001 a 50.000 habitants	25	22	88%
De 50.001 a 100.000 habitants	12	12	100%
Més de 100.000 habitants	6	6	100%
Total	80	71	88,7%

El treball de camp es va realitzar entre els mesos de maig i setembre de 2012 i les preguntes feien referència a la situació de l'ens local en l'any anterior (2011). Aquest context temporal en el qual es desenvolupa el treball és clau per interpretar els resultats. L'any 2011 és, per una banda, un any que marca l'inici d'un nou mandat municipal (2011-2015) i, sobretot, un any on els efectes de la nova conjuntura econòmica tant sobre els ens locals com sobre el sector de l'habitatge són ja evidents.

Aquesta publicació s'articula en sis apartats:

- En el primer, s'analitza el context en què es desenvolupa la política local d'habitatge fent especial incidència en el canvi radical d'escenari que s'esdevé abans i després de l'any 2007.
- En segon lloc, s'analitza el procés d'expansió i consolidació de la política d'habitatge en l'àmbit de les administracions locals (institucionalització) que s'esdevé sobretot durant l'etapa d'expansió econòmica.
- En tercer lloc, s'argumenta que aquest procés d'institucionalització s'ha donat de forma asimètrica donant lloc a una pluralitat de models en les polítiques locals d'habitatge dels municipis de la província.
- En quart lloc, es posa de manifest com la consolidació que havien assolit els nous instruments de la política local d'habitatge en els darrers anys es veu qüestionada per l'aparició de nous problemes i reptes fruit de les transformacions en l'escenari socioeconòmic en el que la política es desenvolupa.

Seguidament, s'analitzen les estructures de governança predominants en la política local d'habitatge incidint sobretot en la dimensió multinivell de la política d'habitatge. En les conclusions del treball, es planteja la qüestió de si els canvis observats en la política d'habitatge són resultat d'una adaptació a l'actual situació o si, per contra, són indicatiu d'un nou canvi de paradigma en la forma d'entendre i gestionar les polítiques d'habitatge des del territori.

2. L'ESCENARI DE LA POLÍTICA D'HABITATGE

Les polítiques públiques tenen per objectiu incidir sobre una determinada situació que és considerada com a problemàtica. La identificació d'aquesta problemàtica - però sobretot la definició que se'n fa - és clau en la configuració tant dels objectius com dels instruments d'una política. Per aquest motiu, totes les polítiques públiques canvien per ajustar-se a la conjuntura sobre la que pretenen actuar. Ara bé, d'entre les diferents polítiques públiques que integren l'anomenat Estat del Benestar la política d'habitatge ha estat històricament la més dinàmica i canviant. Això ha estat així, en part, per la pròpia debilitat de la política però, sobretot, pel caràcter canviant dels objectius de la intervenció pública en matèria d'habitatge que s'exemplifica en la contradicció inherent en la política d'habitatge definida alhora com a política social i com a política econòmica.

Per aquest motiu, la situació de la política d'habitatge l'any 2011 ha d'analitzar-se tenint en compte l'actual situació econòmica però sense oblidar que les principals línies de la política d'habitatge vigent són encara resultat del model de política d'habitatge promogut a partir de l'any 2004, és a dir, en plena fase d'expansió econòmica.

Paradoxalment, és just a l'any 2007 – l'any que marca un canvi de tendència en el cicle econòmic – quan s'aprova la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge¹, just un any després de signar-se el Pacte Nacional per l'Habitatge 2007-2016² establint les bases

¹ Modificada per la Llei 9/2011, de Promoció de l'Activitat Econòmica.

² El Pacte es va signar entre el Govern de la Generalitat, com a impulsor, altres administracions (ajuntaments, consells comarcals, diputacions) i agents que participen en el sector de l'habitatge (promotors amb ànim de lucre, cooperatives, fundacions, constructors, agents immobiliaris, fons d'inversió immobiliària, entitats sense ànim de lucre, sindicats, col·legis professionals). En total, més de trenta entitats van subscriure el Pacte. El Pacte és un document estratègic que

d'un nou model de política d'habitatge (també en el nivell local). Ja abans, per mitjà de la figura dels Plans autonòmics, i amb la important aportació econòmica dels plans estatals³, s'havien posat en funcionament els principals instruments de l'actual model (ajuts subjectius al pagament del lloguer, foment de l'HPO en règim de lloguer, ajuts a la rehabilitació d'edificis, borses d'habitatge de lloguer, etc.)

És també l'any 2007 quan l'habitatge apareix com el problema més important a Catalunya⁴ consolidant-se en els llocs més alts de l'agenda política de tots els nivells de govern. El "problema de l'habitatge" en aquest període és fonamentalment definit com un problema d' "accés" en el que es destaca la població que resta exclosa del mercat de l'habitatge com a conseqüència de l'elevat preu. Apareixen també altres problemàtiques relacionades com són els casos d'assetjament immobiliari, la sobreocupació o l'infrahabitatge.

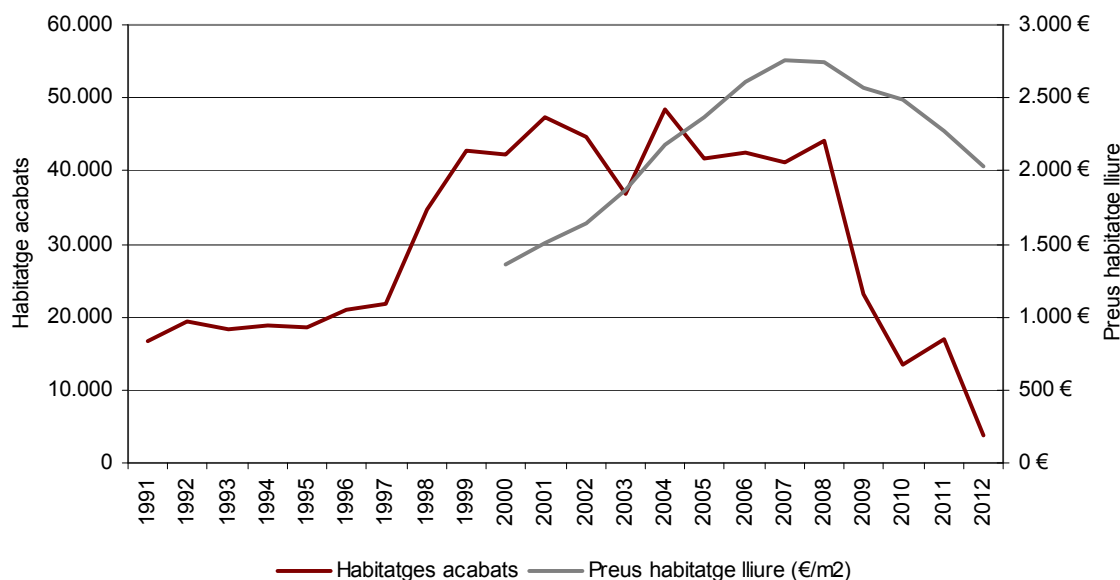
Aquesta situació definida llavors com de "crisi de l'habitatge" té el seu origen tant en factors relacionats amb la demanda com, sobretot, amb l'oferta. Per una banda, la demografia d'aquests anys contribueix a augmentar la pressió de la demanda sobre el mercat de l'habitatge especialment en determinats municipis i determinats segments del mercat. Ho fa fonamentalment de tres formes. En primer lloc, la població de la província de Barcelona experimenta un fort creixement (un 5,5% d'increment únicament entre 2003 i 2007) sobretot per l'aportació de la població procedent de l'estranger (entre el 2003 i 2007, la província de Barcelona rep 270.804 nous/ves ciutadans/es estrangers). En segon lloc, l'augment de la demanda d'habitatge a la província de Barcelona ve condicionat per l'arribada a l'edat d'emancipació de les cohorts de població més nombroses que són resultat de l'anomenat *baby boom* de mitjans dels anys 1970. En tercer lloc, els moviments residencials que s'esdevenen entre els propis municipis de la província provoquen un fort procés de redistribució de la població de tipus centre-perifèria que transforma l'estructura demogràfica de molts municipis i genera fortes pressions de demanda.

recull compromisos i actuacions (fonamentalment de caràcter públic) destinat a ser un acord marc i full de ruta per la política d'habitatge.

³ Pla català per al dret a l'habitatge (Decret 454/2004) que regula per primer cop aspectes clau en la política d'habitatge dels anys següents, actualitzat un any després per mitjà del decret 255/2005, que incorpora les novetats del Pla estatal 2005-2008 per afavorir l'accés dels ciutadans a l'habitatge (Reial decret 801/2005). Paral·lelament al Decret 454/2004 s'aprova també el Pla de Rehabilitació d'Habitatges de Catalunya (Decret 455/2004) que es mantindrà pràcticament inalterat fins a la seva inclusió Decret 13/2010 del Pla per al dret a l'habitatge del 2009-2012

⁴ Baròmetre de l'Opinió Pública del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya

**Gràfic 1: Evolució dels habitatges acabats i preus de l'habitatge lliure (€/m²).
Barcelona.**



Font: Elaboració pròpia a partir de Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana, i Ministeri de Foment

Per altra banda, paral·lelament a aquest l'augment de la demanda es produeix una forta expansió de l'oferta d'habitatge. Pel que fa a l'obra nova, la xifra d'habitatges iniciats mostra una tendència creixent fins al seu màxim l'any 2006 on la xifra d'habitatges iniciats arriba als 66.000 anuals⁵. Entre els anys 2004 i 2006 pràcticament es construeix un habitatge per cada nou resident a la província (173.543 nous habitatges i 191.519 nous residents). Pel que fa a les transmissions d'habitatge el màxim arriba un any abans (2005) en el que es produeixen més de 100.000 compravendes d'habitatge de les quals un 70% corresponen a habitatges usats⁶.

Aquest increment de l'oferta conviu amb un fort i continuat augment dels preus de l'habitatge en tots els segments convertint-se en l'element clau que explica els nivells

⁵ Les dades sobre construcció d'habitatges provenen de la Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana de la Generalitat de Catalunya

⁶ Les dades sobre transmissions patrimonials provenen del Ministeri de Foment del govern espanyol, i provenen d'estadístiques registrals.

d'emergència que adquireixen els problemes d'accés a l'habitatge en el debat polític i social sobre l'habitatge. A més, davant la manca d'oferta en lloguer, els baixos nivells d'atur i, sobretot, els baixos tipus d'interès i els criteris poc restrictius de concessió de crèdit, moltes famílies van adreçar-se cap a la propietat⁷ sovint – com s'ha posat manifest – en condicions de sobreendeutament.

Davant d'aquesta situació, la política d'habitatge va dirigida, entre d'altres, a crear una oferta d'habitatges de preu assequible (sobretot per a joves), a fomentar el mercat del lloguer i l'ocupació d'habitatges vacants, a cofinançar la rehabilitació privada, etc.

Ara bé, la situació que afronten els ajuntaments en relació a l'habitatge – així com la situació dels propis ajuntaments – canvia radicalment a partir de finals 2007 i principis de 2008. Des del punt de vista demogràfic, es produeix una relaxació dels factors que havien impulsat el creixement de la demanda en el període anterior. Així, el creixement de la població entre 2008 i 2011 és sols del 2,1%. Novament, l'evolució de la població ve fonamentalment determinada en termes agregats pel comportament del fluxe demogràfic entre la província i l'estranger. Tanmateix, l'increment de nous ciutadans estrangers a la província durant aquest període (94.700 persones) és clarament inferior al ritme de l'increment del període anterior⁸. També s'observa un refredament en el volum de migracions internes entre els municipis de la província i, per tant, certa estabilització de la població.

Juntament amb el descens en el nombre de nous ciutadans estrangers, es produeix un descens progressiu de la mida de les cohorts que accedeixen al mercat de l'habitatge. Les noves generacions joves són cada cop menys nombroses i, per tant, la pressió que generen sobre el mercat immobiliari és cada cop menor. Per contra, es manté l'augment continuat de persones grans producte de l'envelliment de la població esdevenint un repte cada cop més present per les polítiques d'habitatge.

Ara bé, els principals canvis en el context socioeconòmic posterior a 2007 han de buscar-se en els factors relacionats amb l'oferta d'habitatge ja que són els que experimenten un canvi de tendència més acusat. L'indicador més evident és la xifra de

⁷ Tant és així que l'import del crèdit hipotecari a les famílies per la compra d'habitatges experimenta un augment propers al 25% anual entre 2004 i 2006.

⁸ De fet, a partir de l'any 2009, el nombre d'immigrants procedents de l'estranger pràcticament s'equilibra amb la xifra d'emigrants de resultes dels processos de retorn als països d'origen. Així, com a resultat, l'any 2010 el saldo migratori amb l'estranger aporta poc més de 5.500 persones, uns 10 cops menys que l'any 2008.

construcció de nou habitatge: mentre que la xifra d'habitatges iniciats a l'any 2006 és de 66.000, l'any 2011 s'inicien únicament 5.702. La caiguda en el volum de compravendes genera en el territori un volum molt elevat d'habitatge desocupat d'obra nova que no aconsegueix comprador especialment en les zones de la província que havien experimentat un major nivell en la construcció d'habitatge nou durant l'etapa d'expansió (46.142 habitatges per l'any 2012⁹). Aquest fet contribueix a una reducció continuada dels preus i un augment en temps necessari per vendre un habitatge.

Tanmateix, no tots els indicadors mostren una evolució negativa. Els tipus d'interès baixos i la caiguda dels preus suposen una millora teòrica en indicadors com l'esforç econòmic de les famílies en l'accés a l'habitatge o la relació entre preu de l'habitatge i renda anual. En el pitjor moment de la crisi d'accessibilitat a l'habitatge l'esforç econòmic teòric sense deduccions (el percentatge d'ingressos que caldria dedicar al pagament d'un habitatge) arriba a superar el 50% (40% amb deduccions), mentre que l'any 2011 es situa en el 33% (26% amb deduccions). Igualment, la ratio entre salari anual i preu de l'habitatge passa de 7,5 (2008) a 6,6 (2011)¹⁰. A més, les dificultats de l'habitatge en propietat semblen estimular el desenvolupament de l'habitatge de lloguer que per primer cop mostra un volum de contractes per sobre del volum de transaccions. L'oferta d'habitatge en lloguer, tradicionalment associada a habitatges antics situats en nuclis històrics, comença a renovar-se i a diversificar-se per l'entrada en el mercat del lloguer de molts habitatges que ja no troben sortida en el mercat de propietat.

En aquest context, la preocupació per l'habitatge perd pes entre les preocupacions de la ciutadania, fins al punt de que sols un 2,3% el situa com el principal problema a l'any 2011 (considerat com a 16è problema)¹¹. Les tensions relacionades amb l'habitatge passen a ser considerades en el marc de les manifestacions de la crisi. Paral·lelament, però guanyen visibilitat alguns aspectes concrets de la problemàtica residencial i molt especialment, les dificultats de pagament de les hipoteques.

⁹ Font: Secretaria d'habitatge i millora urbana. Generalitat de Catalunya

¹⁰ Font : Banc d'Espanya

¹¹ Font: *Baròmetre de l'Opinió Pública* del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya

Quadre 1: El context de la política local d'habitatge

Context	Oferta d'habitatge	Necessitat d'habitatge	Política d'habitatge
Pre- 2007 - Expansió	<ul style="list-style-type: none"> • Taxes altes de nova construcció • Facilitats d'accés al crèdit hipotecari • Augment dels preus de l'habitatge • Taxes altes de transaccions immobiliàries 	<ul style="list-style-type: none"> • Augment de població • Canvis de residència freqüents, especialment entre la població jove • Elevada immigració estrangera • Augment de la natalitat • Emancipació i etapa de màxima reproducció de les generacions nascudes durant els anys 70 (les més àmplies de la piràmide poblacional). • Baix atur • Augment de la renda per càpita 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolupament de polítiques i legislació sobre l'habitatge, entès com a dret social. • Desenvolupament d'eines de planificació del sòl, creació d'habitatge protegit, foment del lloguer, ajuts a la rehabilitació, i desenvolupament de serveis d'habitatge pròxims a la ciutadania. • Elevat nivell de construcció d'HPO
Post – 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Aturada de la nova construcció • Dificultats d'accés al crèdit hipotecari • Disminució dels preus de l'habitatge • Caiguda de les transaccions immobiliàries • Manteniment de l'esforç econòmic • Major risc de sobreendeutament 	<ul style="list-style-type: none"> • Estancament del volum de població • Moderació en la mobilitat residencial • Caiguda de la immigració estrangera i moviments de retorn als països d'origen • Disminució de la natalitat • Entrada en l'etapa d'emancipació i reproducció de les generacions nascudes els anys 80 (d'escàs pes en la piràmide poblacional) • Atur elevat • Disminució de la renda per càpita 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidació dels serveis d'habitatge • Aparició de noves demandes socials, relacionades amb el sobreendeutament i les dificultats econòmiques cada cop més greus de la població. • Reducció del nivell de construcció d'HPO

Font: Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge (2012)

Ara bé, tot i aquesta poca presència, els desequilibris dels anys d'expansió persisteixen – i, fins i tot s'agreugen. La millora dels indicadors teòrics d'accessibilitat no es tradueixen automàticament en una reducció de les necessitats d'habitatge assequible ja que es produeix de forma paral·lela a la reducció de la capacitat econòmica de les famílies a resultes de la crisi: descens salarial, dificultat d'accés al crèdit i, sobretot, augment del nombre de persones aturades que arriba al 20% l'any 2011¹²)

A més, juntament amb aquest manteniment de problemes ja coneguts (població exclosa del mercat de l'habitatge, segregació social, deteriorament del parc existent, etc.), apareixen amb força noves manifestacions de la problemàtica com són l'existència d'estocs d'habitatge sense acollida per part del mercat (tant lliure com protegit), però sobretot, l'elevat nombre de desnonaments de famílies amb dificultats per fer front al pagament de les rendes de lloguer o a les quotes hipotecàries (entre 2007 i 2012 s'han iniciat en els jutjats un total de 49.997 processos d'execució hipotecària a la província) . Així, el nucli en la problemàtica de l'habitatge passa de "l'accés" al "manteniment" dels habitatges.

¹² Font: Enquesta de Població Activa, Institut Nacional d'Estadística

3. EL PROCÉS D'INSTITUCIONALITZACIÓ DE LA POLÍTICA LOCAL D'HABITATGE

El període 2004-2011 pot definir-se com un període d'*institucionalització* de la política local d'habitatge. Durant aquests anys, l'habitatge assoleix una presència rellevant i consolidada tant en l'agenda política dels governs locals com en el conjunt de polítiques i serveis que aquests desenvolupen en els respectius municipis. Aquesta institucionalització es concreta en elements com una major visualització en l'organització política dels ajuntaments, la creació i consolidació d'estructures de gestió especialitzades amb recursos específics o l'assumpció d'instruments de planificació, entre d'altres.

La institucionalització és producte de dos factors.

- Per una banda, arrel de la conjuntura socioeconòmica descrita en l'apartat anterior, augmenten les demandes i la pressió de la ciutadania per a una major intervenció de les administracions públiques enfront dels problemes d'accessibilitat econòmica així com d'altres situacions considerades com a problemàtiques (la sobreocupació, l'infrahabitatge o l'existència d'habitatges buits). Com administracions més properes als ciutadans els ajuntaments no resten aliens a aquestes demandes.
- Per l'altra, el marc normatiu català i espanyol elaborat a partir de 2004 en l'àmbit de l'habitatge – però també en àmbits propers com l'urbanisme o la millora urbana – ha ampliat la capacitat d'actuació dels municipis en el desenvolupament de la política d'habitatge ja sigui posant a la seva disposició instruments nous, obrint vies per a la concertació de polítiques o delegant atribucions.

En el procés d'institucionalització de la política local d'habitatge poden diferenciar-se com a mínim tres fases:

1. una primera fase de creació de les bases que pot situar-se entre 2004 i 2005;
2. una etapa d'expansió de les polítiques local d'habitatge en els municipis de la província (2006-2009); i
3. una darrera fase d'estancament on els impactes de la nova conjuntura econòmica són evidents (2010, en endavant).

Paradoxalment, la culminació del procés d' institucionalització acaba coincidint amb un canvi de cicle econòmic que qüestiona i posa en crisi el model de política d'habitatge dissenyat per a fer front als reptes d'una conjuntura d'expansió immobiliària.

El procés d'institucionalització de la política local d'habitatge té almenys tres característiques a destacar. En primer lloc, es desenvolupa amb una clara **orientació estratègica** com posa de manifest la gran implantació dels Plans Locals d'Habitatge com a instrument estratègic, integral i definidor de les polítiques municipals d'habitatge i com document marc per a la concertació amb la Generalitat¹³.

Segons les dades aportades pel Panel, l'any 2011 existien Plans Locals d'Habitatge (aprovat o en redacció) a 42 municipis de més de 10.000 habitants (el 59,2% de casos). El major percentatge de PLH es troba de nou en els municipis de més de 50.000 habitants tot i que l'augment d'aquests en un any és notable, ja que en el 2011 un 77,7% de municipis en disposaven. En els municipis entre 10.000 i 50.000 habitants la presència és menor (52%). Són també els municipis majors de 50.000 habitants els que declaren tenir una utilització més intensiva des l'àmbit tècnic (un 71% afirma que l'utilitza amb una freqüència elevada davant del 21% que no l'utilitza mai). Entre la resta de municipis la utilització és baixa: només el 17,8% afirma consultar el PLH habitualment o amb molta freqüència davant del 28,5% que afirma que no l'utilitza mai.

En segon lloc, la política local d'habitatge aborda una **definició integral** de la problemàtica d'habitatge i una orientació transversal dins d'administració. Això suposa una ampliació del catàleg de recursos habituals de les polítiques d'habitatge molt centrades històricament en la gestió de sòl i en la promoció d'habitatge protegit (sobretot en règim de venda). La implicació en aspecte com la rehabilitació, el control de l'ús del parc o la mediació en el mercat privat de lloguer són exemples d'aquesta ampliació de l'àmbit d'actuació local més enllà de la definició estricta de les seves competències.

En tercer lloc, el model de política local d'habitatge consolidat en aquesta etapa esdevé molt **vinculat** – i fins i tot, dependent – dels **recursos i els instruments autonòmics de la política local** d'habitatge, per una banda, i de **l'actuació dels**

¹³ Tot i que és la llei 18/2007, del dret a l'habitatge, la regula per primer com la figura dels Plans Local d'Habitatge i els converteix en un requisit per a la concertació de polítiques amb la Generalitat, ja des de l'any 2005 diversos municipis havíem iniciat la redacció d'aquests plans – la majoria amb el suport de la diputació de Barcelona. Aquesta condició ha estat eliminada amb la reforma de la Llei 18/2007 realitzada en la Llei 9/2011, de Promoció de l'Activitat Econòmica.

agents privats, per l'altra. La concertació (entre administracions públiques i entre agents públics i privats) esdevé un instrument característic en la governança de les polítiques d'habitatge a nivell local.

A continuació s'analitzen diverses evidències d'aquesta institucionalització de les polítiques d'habitatge en els ens locals principalment a partir de les dades del Panel de polítiques públiques locals d'habitatge.

3.1 L'habitatge en l'estructura tècnica i política dels ajuntaments

Un primer indicador que mostra l'evidència d'aquesta institucionalització és la presència de l'àmbit d'habitatge en el **cartipàs municipal**. L'existència de regidories dedicades a l'habitatge (identificades a partir de l'aparició del concepte "habitatge" en la denominació de la regidoria) permet valorar la voluntat del municipi de convertir l'habitatge en un àmbit estratègic de l'actuació municipal. L'expansió de les regidories d'habitatge al territori es produeix sobretot entre el mandat 2003-2007 i el mandat 2007-2011 quan es passa de 44 a 78 regidories amb competències específiques en matèria d'habitatge. Aquesta xifra es manté estable en el mandat 2011-2015 sent en els municipis de major grandària poblacional on la presència d'aquestes regidories és més habitual.

Taula 2: Percentatge de municipis amb una regidoria d'habitatge segons mandat (n:311).

	2003-2007	2007-2011	2011-2015
Menys de 5.000 habitants	5%	13%	9%
Entre 5.000 i 20.000 habitants	18%	38%	42%
Entre 20.000 i 50.000 habitants	40%	48%	52%
Entre 50.000 i 100.000 habitants	17%	58%	58%
Més de 100.000 hab.	100%	43%	71%
Total	14%	25%	25%

Font: Elaboració pròpia a partir de les denominacions de les regidories. Dades procedents del Servei de Govern Local (Diputació de Barcelona)

Les dades del Panel mostren que un 87% dels municipis de la mostra (majors de 10.000 habitants) disposen d'un regidor/a delegat amb competències específiques en matèria d'habitatge. En aquest cas, el Panel permet també incloure també aquells

casos en que la paraula “habitatge” no figura en la denominació de la regidoria però sí entre les seves responsabilitats. Tanmateix, sols un 6,5% dels ajuntaments disposa d’una regidoria dedicada exclusivament a l’habitatge. En la major part dels casos, per tant, la competència, habitatge apareix associada a d’altres competències com, per exemple, les d’urbanisme, territori, medi ambient o joventut, per citar les que apareixen amb major freqüència.

Ara bé, on el procés d’institucionalització ha estat més evident és en la implantació, consolidació i/o potenciació **d’estructures tècniques i administratives de gestió** especialitzades en habitatge i dotades de recursos materials i humans específics.

Segons les dades del Panel, la major part dels municipis de la província disposaria d’algun àmbit de gestió especialitzat en habitatge. La pràctica totalitat dels municipis majors de 20.000 habitants disposa d’aquest tipus d’estructures (90%); en els municipis d’entre 20.000 i 10.000 la presència és menor però igualment elevada (54,8%).

Com a particularitats, apareixen dos tipus d’estructures molt característiques de la política local d’habitatge: les **societats municipals d’habitatge** i les **oficines de prestació de serveis d’habitatge**.

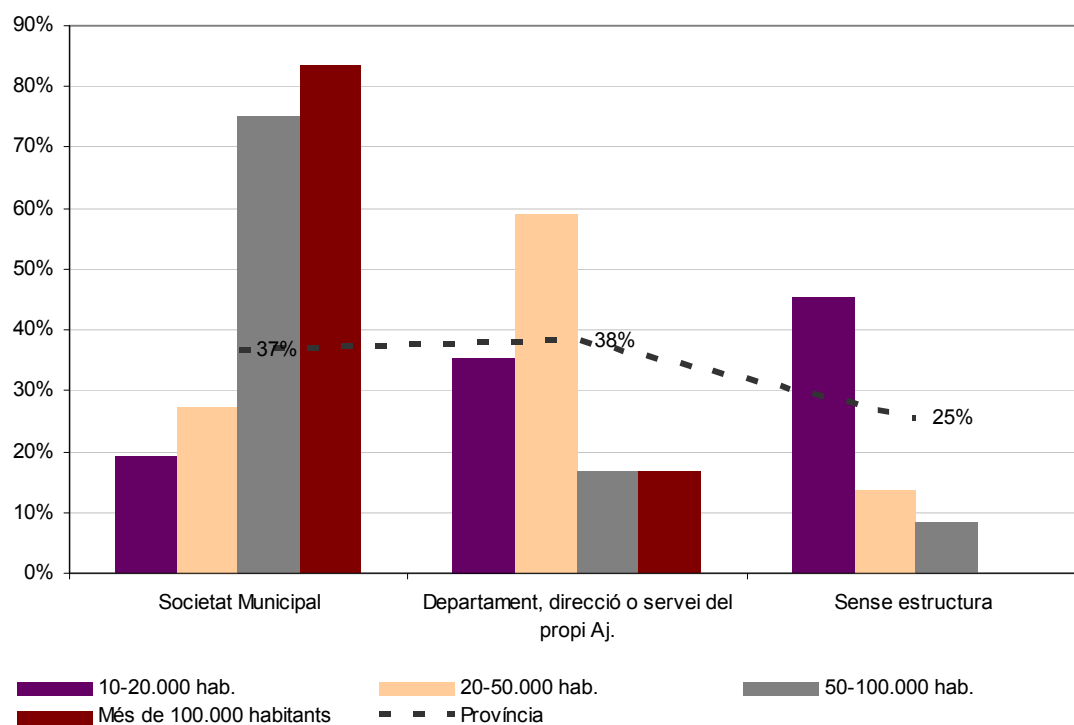
En relació a les primeres, les polítiques locals d’habitatge han estat un àmbit particularment procliu per a la creació societats municipals com a ens instrumentals de gestió. Les societats realitzen actuacions de **promoció i gestió d’habitatge protegit**. Són estructures que apareixen vinculades sovint a altres àmbits d’actuació municipal com són l’urbanisme, la gestió de sòl o la millora urbana.

El 38 % dels municipis entrevistats disposava d’una societat municipal dedicada parcialment o integra a l’habitatge¹⁴ si bé es tracta d’estructures particularment freqüents en municipis grans i mitjans. Així, el 100% dels municipis majors de 100.000 i el 75% dels d’entre 50.000 i 100.000 habitants disposava l’any 2011 d’una societat municipal amb l’habitatge com a un dels seus objectius. Com mostra el Panel, les societats municipals són l’instrument hegemònic per a la promoció local d’habitatge amb protecció oficial (HPO, en endavant).

¹⁴ Aquest percentatge augmentaria fins al 50% si només es tinguessin en compte els municipis que disposen d’estructures administratives de gestió

Mentre que l'existència de les societats municipals dedicades a l'habitatge no es pot considerar com a una novetat, sí ho és en canvi l'aparició d'estructures dedicades a la prestació de serveis a la ciutadania en matèria d'habitatge creades de forma concertada entre Generalitat i els municipis per a la gestió en el territori dels ajuts i programes existents als diferents plans autonòmics d'habitatge¹⁵. El manteniment d'aquestes estructures és conjunt entre la Generalitat i els municipis sota una fórmula d'encomanda de gestió en la que el finançament final és condicional al volum de tramitació efectuada per l'ens local.

Gràfic 2: Percentatge d'ajuntaments amb estructures de gestió, segons forma de gestió [n=71]



Font: Panel de polítiques públiques locals d'habitatge (2012)

¹⁵ Les primeres referències apareixen al decret 454/2004, Pla català de l'habitatge 2004 – 2007 i al decret 455/2004 del Pla de rehabilitació de Catalunya

Partint d'aquesta fragmentació inicial, s'ha produït una progressiva integració de les diferents estructures sota un model de finestra única amb vocació d'agrupar en un sol punt els serveis i la informació en relació a l'habitatge. Això suposa unificar diferents estructures de tipus concertat però també integrar al catàleg serveis en matèria d'habitatge que s'ofereixen des del municipi. Són les conegudes com a "Oficines Locals d'Habitatge"¹⁶.

Com a conseqüència d'aquest processos, existien a la província de Barcelona a 2011 un total de 95 estructures de les quals 52 són Oficines Locals d'Habitatge (finestretes úniques) (55%), 13 són exclusivament Borses de Lloguer, ja sigui jove o social (14%), 9 són exclusivament Oficines d'Habitatge (9%). Cal tenir en compte, a més, l'existència de 21 Punts d'informació o altres formes no concertades amb la Generalitat (22%). Tots els municipis majors de 50.000 habitants, i el 48% dels d'entre 20.000 i 50.000 habitants disposen a 2011 d'una Oficina Local d'Habitatge¹⁷.

Tot i que en el seu origen està vinculat a la gestió de programes i serveis de la Generalitat, aquestes estructures han esdevingut una plataforma per al desenvolupament d'actuacions dels propis municipis en matèria de serveis d'habitatge, ja sigui com a programes autònoms o complementaris als serveis reglats de caràcter autonòmic¹⁸.

3.2 Els recursos de la política local d'habitatge

Juntament amb regidories i estructures de gestió, la institucionalització és visible també en l'augment de la dotació de recursos de tot tipus.

En primer lloc, segons les dades del Panel, el 85,7% de municipis de la província de Barcelona disposa de **personal** dedicat a l'àmbit d'habitatge. La totalitat de municipis

¹⁶ A partir de 2012, es modifiquen els convenis entre Generalitat i els Ajuntaments, entre d'altres punts, reconeixent i estenent la figura dels punts d'informació d'habitatge i integrant les borses de lloguer joves a les borses de lloguer social. Veure, "Elements de disseny per a la implantació d'una Oficina local d'habitatge (2009)"

¹⁷ Segons dades del Mapa de Serveis i Indicadors d'Habitatge (Observatori Local d'Habitatge)

¹⁸ Programes d'acompanyament a comunitats de propietaris, de captació d'habitatge vacant, de coneixement del parc i la demanda d'habitatge assequible, de foment de la rehabilitació, assessorament jurídic al ciutadà, etc.

amb estructures de gestió (ja siguin societats municipals, oficines locals d'habitatges o serveis municipals propis) disposen de personal dedicat a l'àmbit de l'habitatge. En quant als municipis sense estructures de gestió en l'àmbit d'habitatge un 44% disposen de personal.

Pel que fa al volum actual dels recursos humans, de manera global hi ha 352 treballadors dedicats a l'àmbit d'habitatge entre els municipis de la província de Barcelona que han participat en l'estudi. La taula 3 resumeix la mitjana de treballadors en l'àmbit d'habitatge tant per tota la província de Barcelona com per les variables sobre grandària poblacional i existència d'estructures de gestió. Es tracta d'estructures relativament petites en comparació amb altres polítiques municipals. També és baix el nivell de funcionarització d'aquestes plantilles: del total de treballadors de la província de Barcelona dedicats a l'habitatge, el 17,33% són funcionaris.

Taula 3: Mitjana de treballadors de l'àmbit d'habitatge de Barcelona, segons tram de població i segons estructures de gestió tècniques existents. [n=70]

		Número de municipis	Mitjana de treballadors	Desviació típica
Trams de població	De 10 a 20.000 habitants	31	2,16	1,97
	De 20 a 50.000 habitants	22	3,82	2,40
	De 50 a 100.000 habitants	11	8,36	6,33
	Més de 100.000 habitants	6	18,17	14,47
Estructures organitzativa	Sense estructura	18	1,39	2,03
	Amb estructures de gestió*	26	3,00	1,94
	Amb Societats Municipals	26	9,58	9,13
	Barcelona	70	5,03	6,74

*Qualsevol estructura de gestió que no sigui una societat municipal

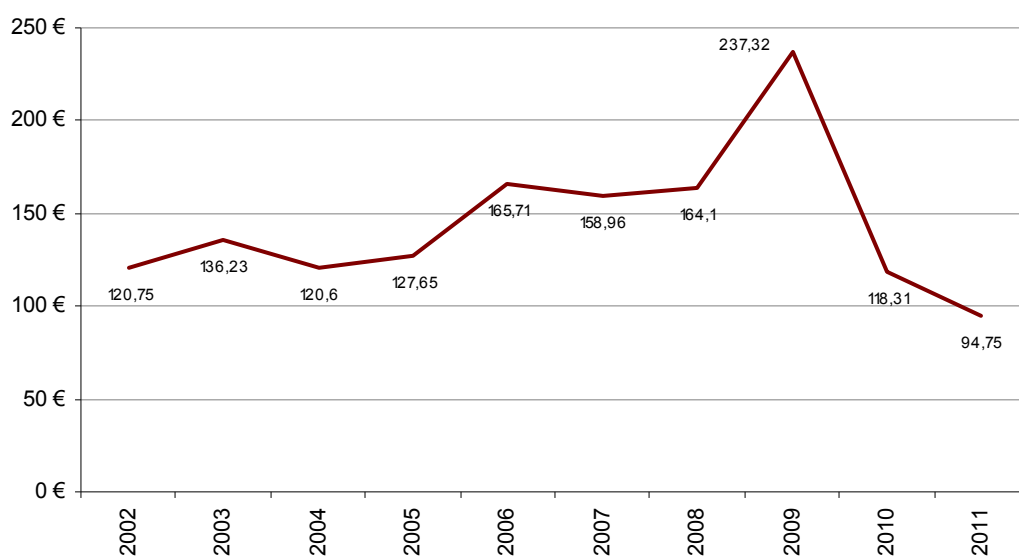
Font: Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge (2012)

En la taula s'observa que els municipis majors de 100.000 habitants i aquells que disposen de societats municipals dedicades a temes d'habitatge disposen com mitjana d'un major nombre de professionals que la resta de categories (18,17 i 9,58 respectivament) tot i que amb una major dispersió.

En segon lloc, la institucionalització és també perceptible en la disponibilitat de recursos econòmics. La major implicació dels ens locals en matèria de política d'habitatge ha tingut un evident impacte a nivell de recursos dedicats – però també

obtinguts - per l'activitat relacionada amb l'habitatge. Les dades procedents de les liquidacions anuals dels municipis mostren – fins a 2009 - un augment generalitzat de la despesa imputada en la funció “Urbanisme i Habitatge” en tots els grups de municipis però particularment entre els municipis amb més població (més de 50.000 habitants). Ara bé, en els darrers anys aquesta tendència s'inverteix iniciant-se una evident reducció de la despesa destinada a aquesta finalitat. En el gràfic X es mostra la variació de la despesa mitjana per ciutadà.

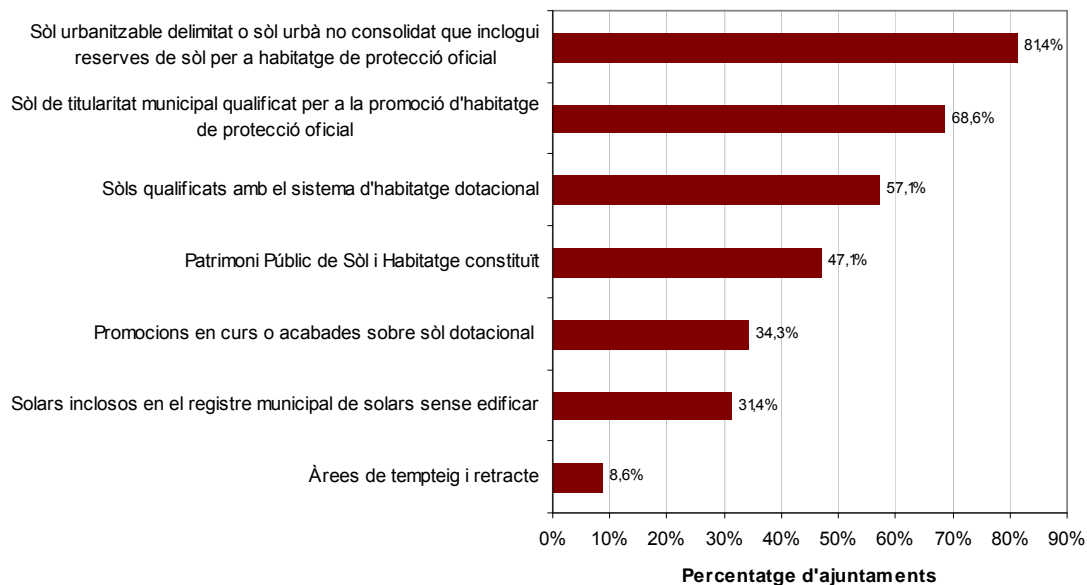
Gràfic 3: Evolució de la despesa mitjana en habitatge. Barcelona [n=70]



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de liquidacions d'ens locals publicades pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Finalment, les administracions locals també s'han anat dotant d'altres recursos necessaris per tal de desenvolupar les polítiques locals d'habitatge, especialment en relació al **sòl**. En aquesta línia, segons les dades del Panel, un 81,4% preveu reserves per a HPO en sòl urbanitzable delimitat; un 68,6% disposa de sòl de titularitat municipal per HPO; o un 57,1% disposa de sòl destinat a habitatge dotacional.

Gràfic 4: Percentatge d'ajuntaments que disposen dels següents recursos relacionats amb la gestió de sòl per habitatge protegit. [n=70]



Font: Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge (2012)

4. LA DIVERSITAT DE POLÍTIQUES LOCALS D'HABITATGE

Les dades del Panel mostren com existeix un elevat nivell de diversitat en relació a com en com els municipis entenen i desenvolupen les polítiques d'habitatge. No existeix un únic model de política d'habitatge com a realitat homogènia sinó una *pluralitat de polítiques* locals d'habitatge que s'ajusten a la problemàtica, als recursos i a la voluntat política de cada municipi.

Aquest fet és relaciona a la indeterminació del marc competencial de les polítiques locals d'habitatge. L'actuació dels ens locals en matèria d'habitatge no és resultat d'un catàleg tancat de competències d'exercici obligatori i exclusiu, sinó de l'existència d'un seguit d'atribucions, funcions i instruments de caràcter facultatiu que els municipis *poden* exercir en l'àmbit de l'habitatge. Aquest tractament provoca una forta diversitat en l'execució de les diferents atribucions i funcions. És a dir, a diferència d'altres polítiques sectorials, tant el contingut com la intensitat de la política local d'habitatge de cadascun dels municipis no és tant fruit d'un mandat competencial clar sinó

fonamentalment de la voluntat dels municipis d'actuar i de fer-ho d'una determinada manera.

En les actuacions que els municipis desenvolupen en la seva política local d'habitatge s'hi combinen competències formals de caràcter obligatori (com la gestió sòl o la potestat urbanística), instruments de caràcter reglat¹⁹ (registre únic de sol·licitants d'HPO), actuacions concertades amb altres administracions (borses de lloguer, tramitació d'ajuts a la rehabilitació, etc.), actuacions reglades però d'exercici potestatiu (promoció d'HPO) o actuacions no reglades fruit de l' autonomia municipal (com la mediació en comunitats de veïns).

Amb l'objectiu d'estructurar, resumir i fer comprensible aquesta diversitat en la política local d'habitatge, es proposa un exercici de construcció de tipologies o models per a agrupar municipis de similars característiques. La construcció de les tipologies parteix de cinc variables considerades com a explicatives de les diferències en la implementació de polítiques sectorials i que mostren una correlació positiva entre elles: la grandària poblacional, l'àmbit geogràfic, els recursos humans, les estructures de gestió tècnica i l'adscripció a xarxes.

En concret, s'ha utilitzat la tècnica de l'anàlisi de correspondències múltiples (ACM) per a condensar la informació en tres noves variables o dimensions que explicaran la diversitat de models de gestió. Posteriorment, s'ha utilitzat un anàlisi de classificació²⁰ (ACL) com a mètode d'agrupació de municipis que comparteixin unes característiques comunes formant grups homogenis internament i significativament diferenciats entre si. Aquest procés crearà una nova variable tipològica que permetrà classificar a cadascun dels municipis en un model. Això permet incidir en els diferents perfils dotant-los de significat al creuar-los amb les pròpies variables utilitzades en l'anàlisi per tal de veure'n les característiques principals²¹.

¹⁹ Actuacions el contingut de les quals bé regulat per la normativa autonòmica o estatal.

²⁰ S'ha utilitzat l'anàlisi de classificació jeràrquica amb el mètode Ward i la distància euclidiana al quadrat

²¹ Les taules desenvolupades en l'ATC es troben a l'annex.

Quadre 2: Resum dels models identificats

	Model 1: Competències pròpies	Model 2: Concertat	Model 3: HPO
Nivell d'institucionalització	<ul style="list-style-type: none"> Baix 	<ul style="list-style-type: none"> Alt 	<ul style="list-style-type: none"> Molt alt
Existència d'un acord polític	<ul style="list-style-type: none"> Baix (18%) 	<ul style="list-style-type: none"> Alt (57%) 	<ul style="list-style-type: none"> Molt alt (71%)
Estructura poblacional i geogràfica	<ul style="list-style-type: none"> Municipis ≤ 20.000 habitants (82,4%) Situats principalment a la Regió Metropolitana de Barcelona (64,7%) 	<ul style="list-style-type: none"> Municipis ≤ 50.000 habitants (87,5%) Situats majoritàriament a la Regió Metropolitana de Barcelona (62,5%) 	<ul style="list-style-type: none"> Municipis ≥ 50.000 habitants (85,8%) Situats bàsicament a l'àrea metropolitana de Barcelona (64,3%)
Recursos humans	<ul style="list-style-type: none"> Pocs treballadors amb dedicació a temes d'habitatge (59%) i un nombre màxim de 3 treballadors 	<ul style="list-style-type: none"> Treballadors amb dedicació específica (97,5%) amb un màxim de 6 (92,5%) 	<ul style="list-style-type: none"> Tots disposen de treballadors (100%) i tots en disposen de més de 7.
Xarxes de suport	<ul style="list-style-type: none"> Sense xarxes vinculades a habitatge (94,1%) 	<ul style="list-style-type: none"> La majoria amb xarxes vinculades a habitatge (57,5%) 	<ul style="list-style-type: none"> Amb xarxes vinculades a habitatge (92,9%)
Estructures de gestió	<ul style="list-style-type: none"> Sense OTA²² pròpia (100%) 	<ul style="list-style-type: none"> Amb OTA concertada (OLH, OH, Borsa, o similar) (68%) i SM (32%) 	<ul style="list-style-type: none"> SM²³ (100%)
Planificació	<ul style="list-style-type: none"> Pla Local habitatge (29,4%) 	<ul style="list-style-type: none"> Pla Local habitatge (65%) 	<ul style="list-style-type: none"> Pla Local habitatge (78,6%)
Preocupacions²⁴	<ul style="list-style-type: none"> Dificultats per desenvolupar el planejament (47,1%) Les persones sense llar (47,1%) Situació del sector (47,1%), Mal estat dels edificis (47,1%) 	<ul style="list-style-type: none"> Pagaments dels lloguers (72,5%) Manteniment dels serveis (72,5%) El preu de l'habitatge (65%) Persones sense llar (62,5%) Promoció i comercialització d'hpo (60%) 	<ul style="list-style-type: none"> Promoció i comercialització d'hpo (85,7%), Pagaments dels lloguers (78,6%), El preu de l'habitatge (71,4%)
Valoració dels àmbits més actius²⁵	<ul style="list-style-type: none"> Gestió de sòl i urbanisme (47,1%) Control de l'habitabilitat (11,8%) inspecció i control de situació parc públic (11,8%), al·lotjament risc exclusió social (11,8%) 	<ul style="list-style-type: none"> Tramitació d'ajuts a l'al·lotjament (27,5%) Atenció al ciutadà (17,5%) 	<ul style="list-style-type: none"> Promoció i gestió d'HPO (28,6%) Gestió del parc públic (21,4%) Tramitació d'ajuts a l'al·lotjament (14,3%) Atenció al ciutadà (14,3)
Tipologia de les actuacions més realitzades (índex d'intensitat)	<ul style="list-style-type: none"> Competències pròpies (56%) 	<ul style="list-style-type: none"> Competències pròpies (54%) Polítiques autonòmiques (54%) Autonomia local i innovació (49%) 	<ul style="list-style-type: none"> HPO (77%) Polítiques autonòmiques (71%) Competències pròpies (70%)

Font: Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge (2012)

L'aplicació d'aquestes tècniques permet concloure que existeixen **tres models teòrics** articulen una gran part de la diversitat observada en la forma en com els municipis pensen i desenvolupen la seva política d'habitatge. Els municipis que pertanyen a cadascun dels models es diferencien en aspectes com l'àmbit simbòlic-discursiu de la política (objectius i preocupacions), el nivell d'acord polític, el tipus actuacions a la que destinen més recursos (en quant a personal i hores de dedicació), la participació en

²² Organisme tècnic-administratiu

²³ Societat Municipal

²⁴ El percentatge indica el % de municipis que afirma tenir una preocupació alta o molt alta.

²⁵ El percentatge indica el % de municipis que assenyala aquest àmbit en primera opció.

xarxes o el nombre de treballadors. Ara bé, per sobre d'aquestes, la variable que millor explica les diferències entre municipis és el tipus d'estructura de gestió encarregada de la política local d'habitatge.

El primer model de política local d'habitatge basat en l'exercici de competències obligatòries de caràcter propi (**Model de competències pròpies**). Es tracta de municipis amb un baix nivell d'institucionalització de la política d'habitatge com a àmbit autònom en el marc de l'actuació municipal. La política d'habitatge s'entén fonamentalment com un àmbit vinculat a l'activitat urbanística, la gestió de sòl, la disciplina urbanística i el control de l'habitabilitat. El nivell d'acord polític per al desenvolupament de les polítiques locals d'habitatge és valorat com a baix: el 82% es mostra en desacord amb l'afirmació "Hi ha un acord polític d'àmbit local que dóna continuïtat a la política en habitatge" i un 71% amb la idea que "els reptes més importants que planteja l'habitatge estan inclosos a l'agenda política".

Es compon fonamentalment municipis petits (menors de 20.000 habitants) situats en les zones més perifèriques de la Regió metropolitana de Barcelona. El seu nivell d'imbricació en xarxes de suport, cooperació i coordinació és baix. Ara bé, la principal característica que defineix aquests municipis és la manca d'una estructura de gestió especialitzada en habitatge i el baix nombre de professionals dedicats íntegrament a l'habitatge, amb baixos nivells de xarxes de suport i de recursos humans destinats a habitatge i, sobretot, sense.

Al no disposar d'estructures específiques, les actuacions en matèria d'habitatge i la relació amb el ciutadà es desenvolupa per mitjà de les oficines de serveis socials, els serveis tècnics municipals o la Oficina d'Atenció al Ciutadà,.

Entre les preocupacions relacionades amb l'habitatge destaquen elements com les dificultats per a desenvolupar el planejament, les persones sense llar, el mal estat dels edificis o la situació del sector de la construcció. L'àmbit d'actuació més actiu és el de la gestió de sòl i urbanisme (el 47,1% el defineix com l'àmbit més actiu). A molta distància apareixen àmbits com el control de l'habitabilitat o l'allotjament de persones amb risc d'exclusió social. En relació a l'exercici d'actuacions concretes, el nivell més alt d'activitat es detecta en aquelles actuacions resultat de competències pròpies on mantenen un nivell d'activitat similar al de la resta de municipis.

L'èmfasi del segon model identificat (**model concertat**) es situa en la prestació de serveis d'habitatge a la ciutadania de forma concertada amb la Generalitat de

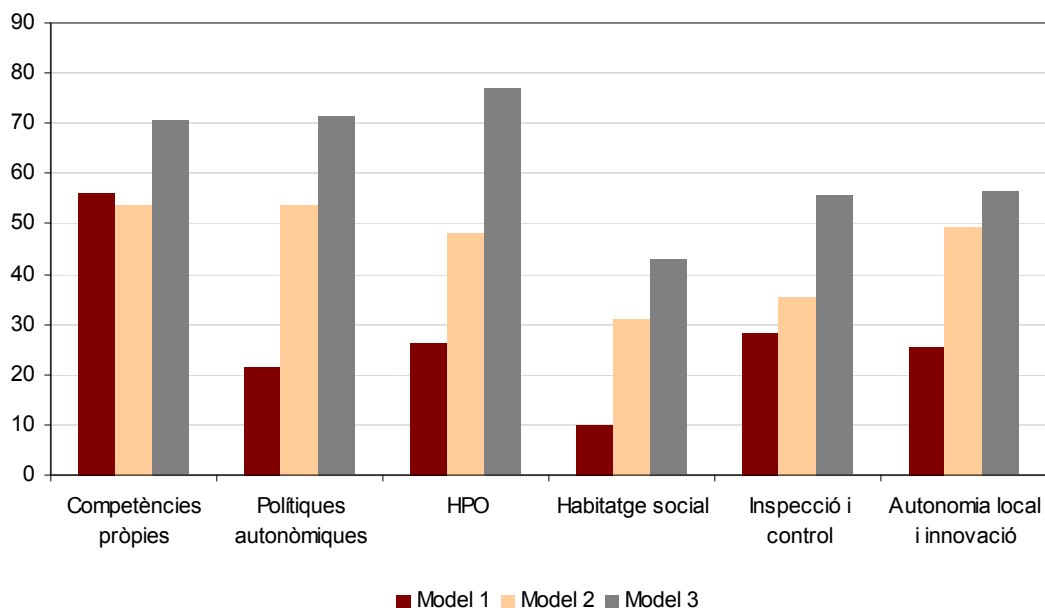
Catalunya. Correspon a aquells municipis que sí disposen d'una estructura de gestió especialitzada en habitatge, diferent d'una societat municipal. El nivell d'institucionalització, per tant, pot considerar-se alt així com l'acord polític en relació a les polítiques d'habitatge . El componen municipis de fins a 50.000 habitants situats principalment en la Regió Metropolitana de Barcelona. La pràctica totalitat disposa de professionals dedicats específicament a l'habitatge que conformen estructures mitjanes (màxim de 6 treballadors). L'existència d'instruments de planificació (PLH) és majoritària en aquest grup, així com també la participació en xarxes/associacions vinculades a la gestió de les polítiques d'habitatge.

Pel que fa a les estructures de gestió, tots municipis amb estructures de gestió especialitzades en habitatge, diferents d'una societat municipal, es troben en aquest grup²⁶. Es tracta fonamentalment de municipis que disposen d'una oficina de prestació de serveis concertada amb la Generalitat de Catalunya (oficina d'habitatge, borsa de lloguer, etc.). En aquests casos, tant les preocupacions com les actuacions més actives corresponen als àmbits de treball d'aquestes estructures: pagament dels lloguers, atenció al ciutadà i foment de la rehabilitació. Així, el nucli de l'activitat dels municipis en aquest model es concentra en la realització de funcions d'informació, tramitació i seguiment d'ajuts i serveis de titularitat autonòmica, i en la gestió de borses de lloguer.

Finalment, el tercer model (**model HPO**) correspon a la política basada en la promoció i gestió d'habitatge protegit. És el grup on el nivell d'institucionalització pot considerar-se com a més elevat així com el nivell d'acord polític en relació a les polítiques d'habitatge (el 71% considera que el grau d'acord és alt). El conformen municipis grans, de més de 50.000 habitants, que es situen en l'àrea metropolitana de Barcelona. És el model amb un menor nombre de municipis. Tots ells disposen de treballadors específicament dedicats a l'habitatge inserits en estructures nombroses (més de set treballadors). Es tracta dels municipis on és més freqüent l'existència d'instruments de planificació i l'existència de xarxes de suport vinculades a l'habitatge. Són municipis que gestionen les polítiques d'habitatge per mitjà de societats municipals.

²⁶ A més, també conformen aquest model, un grup de municipis amb societats municipals però amb una grandària poblacional relativament petita (que al seu torn també actuen com a OLH).

Gràfic 5: Índex d'intensitat²⁷ en l'exercici de les actuacions. Segons tipologies [n: 71]



Font: Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge (2012)

De fet, es tracta d'un model complementari a l'anterior en tant que tots els ajuntaments que promocionen i gestionen HPO disposen també d'una estructura concertada de prestació de serveis d'habitatge. Així, a les preocupacions i actuacions més actives incorporen a les del model anterior (en tant que la majoria disposa també serveis concertats) la promoció, gestió i comercialització de l'HPO. Es tracta per tant dels ajuntaments amb una major implicació en matèria d'habitatge i amb un catàleg d'instruments més extens.

²⁷ L'índex es defineix com la mitjana del percentatge d'actuacions de cada tipologia que els municipis realitzen. Un valor elevat indica que són actuacions molt desenvolupades pels municipis que pertanyen a un determinat model. Un nombre baix per contra, indica que són actuacions poc presents en l'activitat d'aquests municipis. Es construeix, primerament, a partir d'una classificació de les actuacions en matèria de política d'habitatge en 6 grups (segons es descriu en el quadre 4 de l'annex). Seguidament es calcula la mitjana del percentatge d'actuacions que els municipis realitzen sobre totes les possibles en cada tipologia.

5. IMPACTE DE LA NOVA CONJUNTURA: CAP A UN CANVI DE PARADIGMA?

Les dades del Panel de polítiques públiques locals d'habitatge per a l'any 2011 plantegen una situació contradictòria. Per una banda, són moltes les evidències sobre la culminació i la maduresa del procés d'institucionalització de les polítiques locals d'habitatge en l'àmbit de treball dels ajuntaments; per l'altra, es detecten indicis de que l'actual conjuntura econòmica està suposant canvis de fons en la definició i el desenvolupament de les polítiques locals d'habitatge.

Les conseqüències del nou escenari són particularment evidents en **l'impacte sobre els recursos i sobre les estructures** de les polítiques locals d'habitatge. En termes generals es detecta una restricció en la disponibilitat de recursos. Aquesta restricció de recursos prové, en primer lloc, de la situació econòmica que travessen els propis ajuntaments de la província. Mentre que el període 2004 – 2008 s'havia caracteritzat per un creixement de la capacitat econòmica dels ajuntaments, l'escenari posterior a 2007, ha generat tensions en les hisendes locals tant a resultes de la disminució dels ingressos corrents com d'aquells relacionats directament amb l'habitatge i la gestió de sòl. A la reducció de la disponibilitat de recursos propis cal afegir la reducció en les transferències condicionades de la Generalitat de Catalunya per al manteniment de les estructures, la menor dotació econòmica dels instruments i programes de la política d'habitatge i les dificultats per captar finançament privat i establir acords de concertació amb operadors privats.

Com a principals indicadors, el 39% dels municipis de l'estudi van reduir el pressupost destinat a les polítiques d'habitatge durant 2011 i un 30% va disminuir el nombre de treballadors. Igualment, un elevat percentatge dels municipis (59,2%) es mostra preocupat o molt preocupat pel manteniment dels serveis del municipi esdevenint, de fet, el tercer factor de major preocupació al mateix nivell que la situació de les persones sense llar i per sobre d'aspectes com l'estat dels edificis, el preu de l'habitatge, l'habitatge buit o el pagament d'hipoteques.

La restricció de recursos ha estat especialment acusada durant 2011 en el cas dels municipis del model 3 (HPO) i, en menor mesura, del model 2 (política concertada): un 64% ha reduït pressupost i personal, i la preocupació per la continuïtat del servei apareix entre les tres primeres preocupacions en el 72,5% dels entrevistats d'aquest model.

Taula 4: Impacte de la conjuntura sobre les estructures d'habitatge segons models. Barcelona. 2012

	Model 1: Competències pròpies	Model 2: Concertat	Model 3. HPO
Reducció del nombre de treballadors	17,6%	22,5%	64,3%
Reducció de pressupost	23,5%	37,5%	64,3%
Preocupació per la continuïtat dels serveis	23,5%	72,5%	64,3%

Font: Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge (2012)

A més de l'impacte sobre les estructures, la crisi ha afectat també al funcionament de determinats instruments de la política d'habitatge. Un exemple pot trobar-se en la situació de **l'habitatge amb protecció oficial** on conflueixen dificultats de comercialització de les promocions existents (en especial, les de venda), la manca de finançament o l'augment de la morositat entre els llogaters d'habitatge protegits públics.

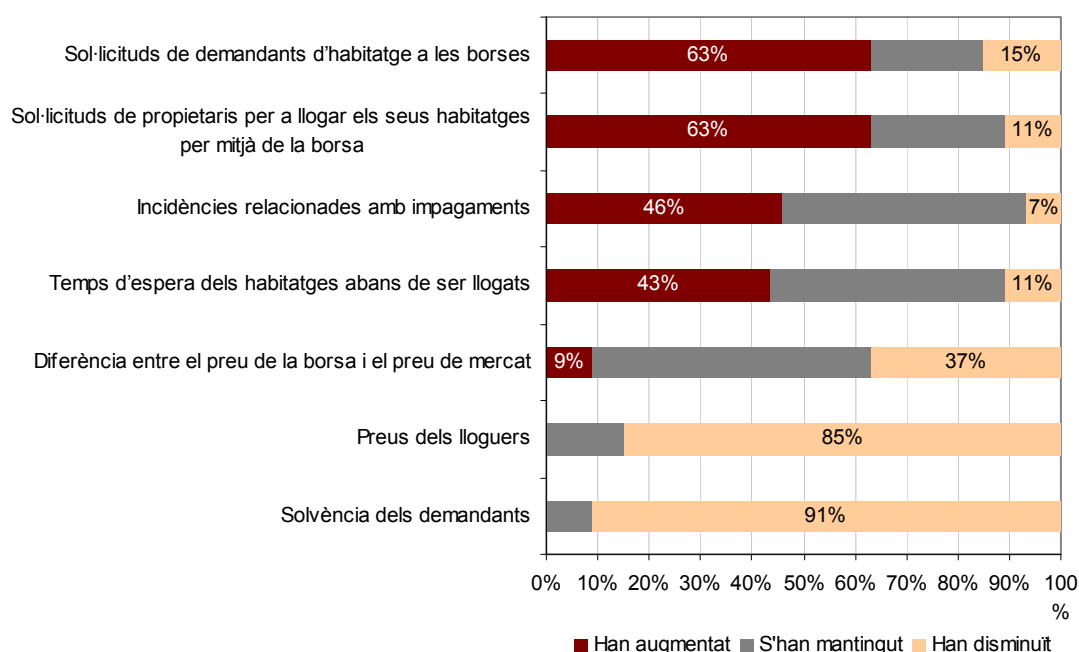
El cicle de promoció ha fet que molts ajuntaments que havien iniciat les promocions durant l'etapa d'expansió econòmica l'acabessin ja en plena situació de crisi. Així, el 45% de municipis de Barcelona disposava de promocions d'habitatge protegit acabades o en construcció durant 2011. La xifra augmenta a 83% en el cas del municipis majors de 100.000 habitants o al 63% en el cas de municipis amb societats municipals. Entre aquests la situació més complicada es troba en el 35% que disposa d'una promoció destinada a la venda en règim especial o general però sobretot en el 26% amb una promoció destinada a la venda de preu concertat (amb un preu més elevat)²⁸.

Les evidències d'aquesta difícil situació són diverses:

²⁸ Els diferents règim de protecció marquen el preu màxim de venda dels habitatges, els ingressos màxims del demandants i els ajuts per a la promoció. Entre els diferents règim, l'especial és el de menor preu i el de preu concertat de major preu.

- La promoció i comercialització d'HPO es situa com la principal preocupació entre els municipis que disposen d'una societat municipal (el 86% dels municipis està preocupat o molt preocupat).
- El 76% dels que havien comercialitzat alguna promoció durant 2011 havien rebaixat el preu respecte el màxim permès. El 52,9% havia canviat el règim de tinença per facilitar la comercialització (de la venda cap al lloguer o el lloguer amb opció de compra).
- Respecte a les causes, un 57% dels municipis de Barcelona creuen que "les restriccions en l'accés al finançament per part de les entitats financeres" és el principal factor que condiciona la venda d'HPO. A gran distància, un 18,6% dels municipis destaquen la baixa solvència dels ciutadans que hi volen accedir.
- Pel que fa al lloguer, s'assenyala per igual els "procediments poc àgils en l'adjudicació dels habitatges de lloguer" (33%) i la "renda no competitiva respecte al mercat privat" (33%).

Gràfic 6: Variacions dels següents elements en els municipis amb borses de lloguer [n=46]



Font: Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge (2012)

La nova situació econòmica ha alterat també el funcionament de les borses de lloguer. Per una banda, han experimentat un augment de les sol·licituds tant per part dels propietaris com dels demandants de lloguer (els dos factors augmenten en el 63% dels municipis) i una davallada en el preu dels habitatges que ofereixen (en el 85% de les borses). Ara bé, per l'altra, han augmentat les dificultats per a fer coincidir l'oferta i la demanda, sobretot com a conseqüència de la manca de solvència entre els demandants que acudeixen a les borses (que disminueix en el 91% dels casos). També és significatiu l'augment en les incidències relacionades amb impagaments (en el 46% dels casos) o la tendència reduir el diferencial entre el preu dels habitatges de la borsa i els del mercat privat com a conseqüència de la davallada dels preus en aquest darrer.

Ara bé, l'impacte de la nova conjuntura econòmica no es limita a la restricció de recursos. La crisi ha suposat també una **transformació en la pròpia agenda política dels governs locals** per mitjà de canvis en la percepció de les problemàtiques relacionades amb l'habitatge. Per una banda, algunes de les preocupacions que havien adquirit un fort protagonisme en els anys anteriors a la crisi es situen avui entre les qüestions que menys preocupació generen entre els ajuntaments de la província. Es tracta de qüestions com l'emancipació dels joves (sols un 38% es mostra preocupat o molt preocupat), la manca de sòl (21%), la sobreocupació (19,7), l'infrahabitatge (19,7), o l'assetjament immobiliari (15,5%).

Per l'altra, guanyen protagonisme noves preocupacions fins al moment residuals sobretot vinculades als impactes socials de la crisi. Com a exemple, l'elevada preocupació per la situació de les persones sense llar: Tot i que ha es tracta d'una problemàtica que tradicionalment no s'havia tractat des de la política d'habitatge, la situació dels sense sostre suscita una preocupació alta o molt alta en el 59% dels entrevistats. Ara bé, l'element més significatiu en relació a la percepció de les problemàtiques és la irrupció de les dificultats en el pagament de les hipoteques com un tema central en la política local d'habitatge: un 47% dels municipis es mostra preocupat o molt preocupat pel pagament de les hipoteques; un 41% l'esmenta com un dels quatre primers objectius de la política local d'habitatge; un 56% havia establert contactes o acords amb algun agent per a abordar el tema (Ofideute, bancs, etc.); un 31% considera que és l'àmbit amb major dèficit i necessitat de d'informació (el més elevat).

Taula 5: Aspectes relacionats amb els deutes hipotecaris

	Model1	Model2	Model 3
Preocupació per preocupació pel pagament d'hipoteques (alt o molt alt)	57%	35%	48%
Declaració institucional relativa als desnonaments	24%	44%	50%
Contactes amb agents x sobreendeutament			
No ha establert contactes i/o acords concrets	65%	45%	15%
Ofideute de la Generalitat de Catalunya	17%	73%	82%
Col·legis professionals	33%	14%	45%
Entitats dedicades a la protecció dels consumidors (ADICAE, OCU, etc.)	0%	9%	27%
Entitats dedicades a la protecció a l'assistència social (Càritas, etc.)	83%	59%	55%
Entitats financeres	17%	45%	55%
Servei per a les persones amb problemes impagament			
Servei adreçat a les persones afectades per problemes d'impagament	29%	53%	50%
Orientació bàsica	80%	86%	71%
Derivació a l'Ofideute (Generalitat de Catalunya)	40%	76%	43%
Assessorament especialitzat	0%	14%	71%
Mediació amb les entitats per evitar desnonaments	20%	38%	43%
Allotjament per a persones desnonades	0%	29%	57%

Font: Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge (2012)

Aquesta preocupació ha portat als ajuntaments a implementar actuacions en relació a aquest problema. En l'àmbit institucional, un 40% dels ajuntaments entrevistats declarava haver aprovat durant 2011 algun tipus de declaració política per part del Ple municipal relativa als desnonaments per impagament d'hipoteques. En l'àmbit operatiu, un 46% dels municipis declarava oferir algun servei adreçat als ciutadans amb problemes d'impagament d'hipoteques (el 83,3% en el cas de municipis de més de 100.000 habitants). En la major part dels casos es traca d'actuacions centrades en l' "d'orientació bàsica" (82%) o la "derivació cap a l'Ofideute²⁹ de la Generalitat" (64%). Només un 36% realitza accions de mediació amb les entitats i només un 30% intervé en el real·lotjament de les persones implicades³⁰. També resulta rellevant tenir en compte que un 55,9% dels municipis havien realitzat contactes amb agents per problemes relacionats de sobre endeutament. D'aquests, un 66,7% ho van fer amb l'Ofideute, un 61,5% amb "entitats dedicades a la protecció o assistència social" i un 43% amb entitats financeres. És en aquest punt on les diferències en funció de la població i del model de política d'habitatge són més notables. Mentre que els municipis més petits i sense estructura (model 1: competències pròpies) són menys actius en

²⁹ L'OFIDEUTE (Servei d'assessorament sobre el deute hipotecari) és el servei d'intermediació hipotecària que la Generalitat de Catalunya posa en marxa a partir de l'any 2009.

³⁰ Tot i això, es tracta de dades relatives a l'activitat de l'any 2011. A manca de dades concretes, pot afirmar-se que la intervenció municipal en aspectes hipotecaris ha anat guanyant importància des de llavors.

l'establiment de contactes i prioritzen la relació amb Ofideute i entitats socials, els més grans – models 2 i sobretot el 3 – són molt més actius i incorporen contactes amb entitats financeres i col·legis professionals.

La generació de preocupacions està vinculat a la conflictivitat generada pels diferents temes. Així, més de la meitat (56%) dels conflictes³¹ produïts en els municipis en relació a l'habitatge foren relacionats amb els desnonaments seguits de l'ocupació d'immobles (30%). En l'altre extrem, cap ajuntament havia experimentat conflictes relacionats amb la sobreocupació i sols 1 en relació a l'infrahabitatge.

6. LA GOVERNANÇA DE LES POLÍTIQUES LOCALS D'HABITATGE

La perspectiva de la governança en l'anàlisi de les polítiques públiques resulta particularment adient en un àmbit com l'habitatge en tant que convida a analitzar la complexitat en l'estructura de relacions que s'estableixen entre els diferents actors per a la presa de decisions en els afers col·lectius. La complexitat inherent a la problemàtica residencial i el seu caràcter transversal han incidit en l'establiment d'uns patrons de governança molt particulars que apareixen reflectits en les dades del Panel.

6.1 Transversalitat

En primer lloc, la política d'habitatge té una obligada component de **transversalitat** en el marc de la pròpia organització municipal. La transversalitat s'entén com el trencament de la lògica organitzativa formalitzada i vertical, com la coordinació interdepartamental dins d'una mateixa estructura de govern perseguint una definició, planificació i consecució d'objectius consensuats per tal de donar respostes globals a les problemàtiques de les diferents polítiques sectorials. Les polítiques d'habitatge requereixen de la interacció de les diferents àrees de l'organització municipal en tant que tenen implicacions en àmbits tan diversos com joventut, gent gran, promoció econòmica, serveis socials, urbanisme i territori, etc.

³¹ Definits com aquelles situacions que han transcendit als mitjans de comunicació o a l'àmbit judicial. Un 32% dels municipis declara haver experimentat situacions d'aquest tipus.

Des d'un punt de vista general, la valoració sobre l'existència de transversalitat entre departaments és valorada positivament: Un 66% dels municipis afirma que "les estructures de l'Ajuntament treballen de forma coordinada i transversal en temes d'habitatge".

És en el l'àmbit de l'elaboració i execució dels diferents instruments de planificació on existeix major contacte entre habitatge i la resta d'àrees de l'ajuntament. En prop del 60% dels ajuntaments les àrees d'habitatge han intervingut en alguna mesura en altres plans municipals. L'àmbit d'intervenció més habitual són els plans d'intervenció integral en barris (70%) seguits a molta distància dels plans de joventut (32,5%). Un cop més els diferents models de municipis mostren comportaments diferenciats. Així doncs, mentre que la pràctica totalitat (93%) dels municipis del model 3 (HPO) intervenen en alguna fase d'altres plans locals, aquesta implicació va disminuint fins a situar-se en un terç dels municipis en el model 1 (competències pròpies). Aquesta dada és coherent amb la poca institucionalització de les polítiques d'habitatge dels municipis que conformen el model 1.

Taula 6: Percentatge d'ajuntaments segons la valoració en les afirmacions sobre transversalitat.

	Model 1 (comp. pròpies)	Model 2 (concertació)	Model 3 (HPO)	Total
Les estructures de l'Ajuntament treballen de forma coordinada i transversal en temes d'habitatge	41,20%	72,50%	78,60%	66,20%
La política local d'habitatge del municipi ha incorporat de forma efectiva la perspectiva de gènere	17,60%	37,50%	42,90%	33,80%
La política local d'habitatge del municipi ha donat molta importància a les qüestions mediambientals	17,60%	42,50%	71,40%	42,30%

Font: Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge (2012)

Ara bé, més enllà d'aquesta valoració general positiva, la concreció i formalització de la transversalitat en la gestió de les polítiques d'habitatge es mostra més limitada en les dades:

- Un 11 % dels municipis no disposa de cap espai transversal de coordinació entre les àrees de l'ajuntament,

- En el 44% dels ajuntaments de la província la coordinació entre l'àrea d'habitatge i les altres àrees de l'ajuntament es defineix com a únicament de caràcter puntual.
- Sols el 22% els ajuntaments disposa de comissions o taules entre departaments que fixin criteris i pautes comunes en matèria d'habitatge,
- Un 18,3% té un programa de transversal de coordinació entre totes les àrees,
- Un 8,5% realitza una programació anual conjunta d'activitat.

L'àmbit on és més visible la coordinació entre departaments és en aspectes com l'allotjament de col·lectius amb necessitats específiques (el 31% dels ajuntaments disposen d'òrgans de coordinació entre serveis socials i habitatge en relació al tema).

Un darrer exemple dels límits de l'enfocament transversal en matèria d'habitatge, prové de l'escassa incorporació de la perspectiva de gènere o la baixa importància de qüestions mediambientals.

6.2 Govern multinivell

En segon lloc, la política local d'habitatge no pot entendre's sinó és des d'una perspectiva de **govern multinivell**. La política local d'habitatge no pot concebre's sense considerar el paper de la Generalitat de Catalunya (no en va les competències d'habitatge recauen formalment de forma exclusiva en les comunitats autònomes), el govern central (en tant que la tot i el fet que la intervenció estatal ha estat històricament molt intensa sobretot en relació a l'aportació de recursos econòmics), les diputacions (amb les funcions de cooperació local), o els consells comarcals.

El Panel incorpora informació de les relacions entre els govern locals i altres nivells de l'administració en base als suports rebuts en qüestions com el finançament, formació o assessorament tècnic. Les dades mostren l'existència d'una densa xarxa de suport multinivell que proporciona recursos econòmics i tècnics als municipis per tal de poder desenvolupar una política local d'habitatge.

La Generalitat és citada com el primer ens de referència en temes d'habitatge per un 63,4% dels municipis seguit de la Diputació amb un 31%. Tenint en compte el tres

principals ens de referència aquests percentatges s'eleven fins al 94% i 86% respectivament. Però la importància d'aquests dos organismes no només es veu reflectida en aquest indicador. L'altre element analitzat pel Panel (les xarxes establertes i els suports rebuts pels ens locals en el desenvolupament de les polítiques sectorials) mostren que la concentració de suports rebuts pels ajuntaments recau principalment en aquestes dues institucions, tot i que amb matisos. A nivell global el 87% dels ajuntaments han rebut algun tipus de suport de la Diputació i el 85% de la Generalitat, sent més important el paper de la Diputació en l'àmbit de la formació o l'assessorament, i el de la Generalitat en l'apartat de suport econòmic. Els Consells Comarcals apareixen com la tercera via a nivell global, tot i que a força distància, ja que un 32,4% en reben algun tipus de suport.

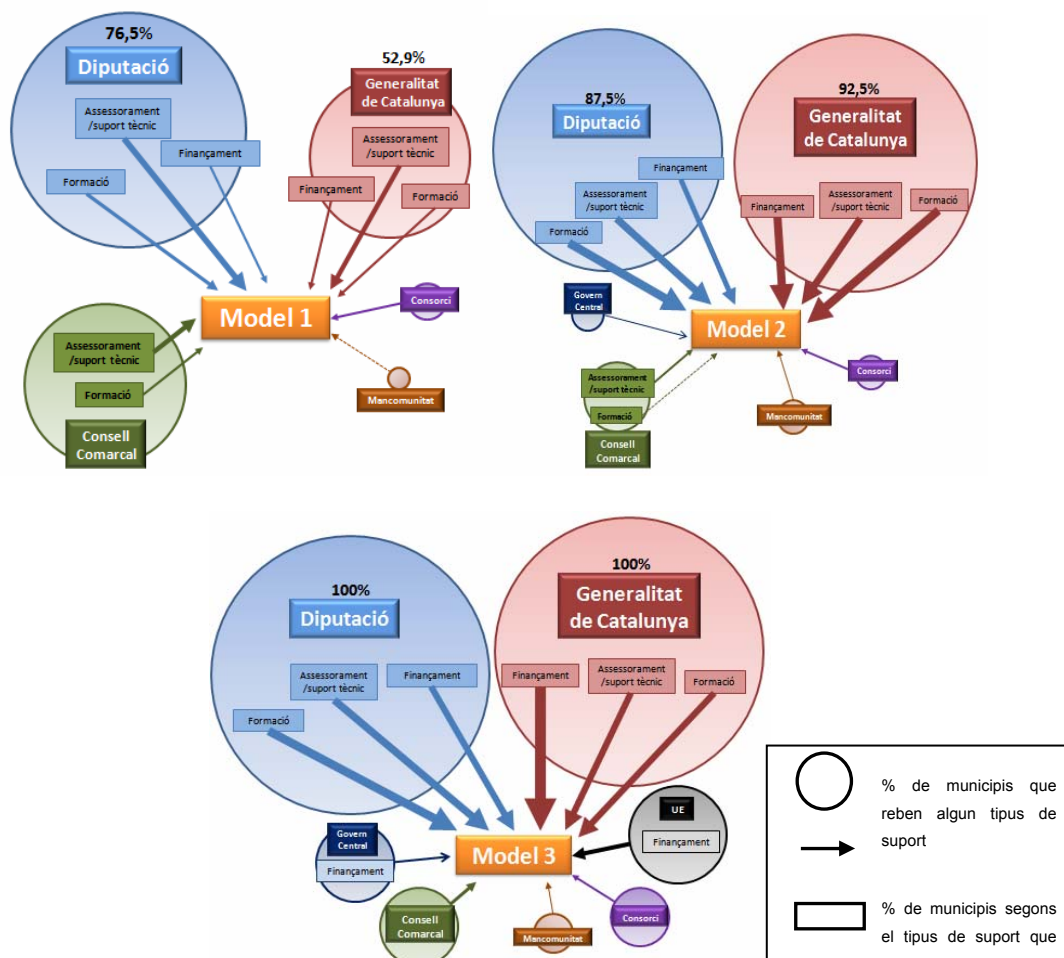
L'estructura de les relacions de suport difereix en funció dels diferents models de gestió. Els municipis del model 1 (competències pròpies) són els que reben menys suport per part d'altres administracions. La Diputació és l'ens que més suport ofereix a aquests municipis. En segon lloc, hi apareixen la Generalitat i els Consells Comarcals (ambdós ofereixen suport al 53% dels municipis). Finalment, existeixen relacions de suport més residuals amb consorcis i mancomunitats. El principal tipus de suport que reben els municipis d'aquest model és en forma d'assessorament tècnic.

En els municipis del model 2 (concertació), la importància de la concertació amb la Generalitat es fa palesa en l'augment del pes d'aquesta administració en les relacions de suport (dóna suport al 92,5% de municipis) sobretot en forma de finançament. Per contra, el pes dels Consells Comarcals és molt menor que en el model anterior oferint suport a un de cada quatre municipis. També apareixen municipis que reben finançament directament per part del govern central. El principal tipus de suport per part de la Diputació passa a ser el de tipus formatiu si bé segueix sent un referent en temes de suport tècnic i assessorament.

Finalment, els municipis del model 3 (HPO) són els que reben suport més gran i més diversificat tant pel que fa a l'origen com al tipus de suport. Tots els municipis d'aquests model reben algun suport de la Generalitat i la Diputació, sent la formació el tipus de suport més destacat en aquest últim ens. En relació al finançament, pràcticament la totalitat de municipis reben finançament per part de la Generalitat, apareix la Unió Europea com a tercer ens en temes d'aportació de finançament i augmenta notablement la incidència del govern central. El gràfic 7 mostra representació gràfica de les relacions de suport del comentat en aquest paràgraf que

pretén, a través d'una ràpida visualització, mostrar les xarxes de suport establertes amb els diferents organismes supramunicipals.

Gràfic 7: Representació dels suports intergovernamentals rebuts per a cada model de gestió



Tanmateix, les dades mostren també alguns elements crítics en relació al funcionament de la coordinació vertical multinivell. Un 55% dels municipis considera que no hi ha una “coordinació adequada entre els diferents nivells de govern (Generalitat, Diputació, ens locals) pel que fa a l’habitatge”. En el model 1 és on el percentatge de desacord és més gran (64,7%), progressivament va baixant fins arribar, en el Model 3 (HPO), a un 50%.

Els municipis també utilitzen altres formes de cooperació a partir de la creació d’espais més menys horitzontals de relació ja sigui amb ens supramunicipals com amb d’altres ens locals. Així, per exemple, més de la meitat dels municipis formen part d’alguna xarxa o associació d’entitats i/o municipis vinculats a la gestió de les polítiques

d'habitatge. Existeix novament una gran diferència entre els diferents models. Enfront al baix nombre de municipis del Model 1 (comp. pròpies) que pertany a alguna xarxa de cooperació (5,9%), la pràctica totalitat de municipis del model 3 (92,9%) i més de la meitat de municipis del model 2 (57,5%) pertany a alguna xarxa. La més freqüent és la xarxa de mediació per al lloguer social, seguida per l'associació de promotors públics i la xarxa d'habitatges d'inclusió.

6.3 Les relacions amb la ciutadania i els agents privats

Més enllà de les relacions dins / entre administracions públiques, l'habitatge és un àmbit on és important considerar tant les relacions administracions i ciutadania, com entre administracions i agents privats (de caràcter lucratiu o no lucratiu).

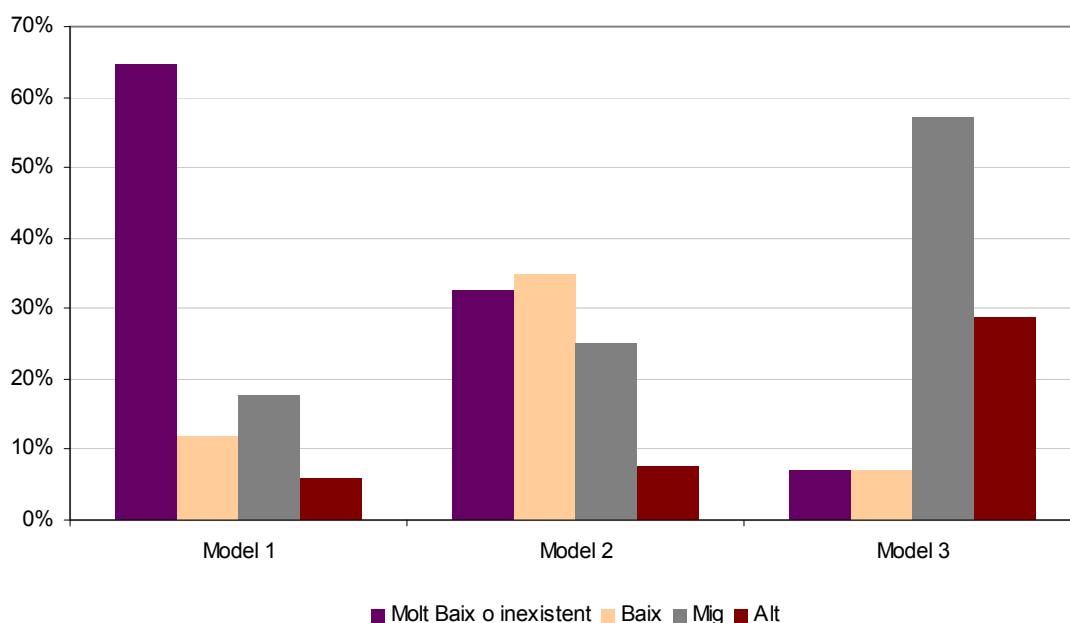
Primerament, el Panel mostra una dèbil presència de la participació ciutadana en l'àmbit de l'habitatge: el 80% considera que les associacions del municipi "no estan involucrades activament en les actuacions relacionades amb l'habitatge". Igualment dèbil es mostra el foment de la participació: en el 73,2% dels municipis no s'han produït ni reunions d'òrgans estables de participació (comissió de seguiment, etc.) ni processos de participació ciutadana (tallers, audiències) lligats a temes d'habitatge. Dels municipis amb un Pla Local d'Habitatge només un 20% realitzaren un pla de participació associat Pla.

També es mostren més moderats els contactes entre els ajuntament i els agents privats: en el 59,2% dels municipis els contactes són baixos o inexistents segons dades agregades del Ara bé, un cop més, es tracta d'una observació molt condicionada al tipus de model de gestió al qual pertanyen els diferents municipis.

La gràfic 8 mostra aquests nivells de contacte³² en funció dels models locals de gestió de l'habitatge.

³² Recodificació realitzada a partir d'una escala likert amb quatre puntuacions, sent el número 1 el nivell de contacte menor i el 4 un nivell alt de contacte. En el qüestionari no s'especificava en què consistien aquests contactes.

Gràfic 8: Percentatge d'ajuntaments segons nivells de contacte mantinguts per cada model de gestió. [n=71]



Font: Panel de polítiques públiques locals d'habitatge (2012)

Els municipis sense estructura organitzativa i menys població (model 1) són els que mantenen menys contactes amb agents socials en temes d'habitatge. Els municipis que, per contra, disposen d'algun tipus d'estructures de gestió més complexes (models 2 i 3), mantenen nivells de contactes més elevats. En aquest sentit, el 30,5% dels municipis del Model 2 (concertació) i el 85% de municipis del Model 3 (HPO) mantenen un nivell mig-alt de contactes amb agents socials. Fins i tot, un 28,6% dels municipis del Model 3 (HPO) mantenen contactes molt intensos amb aquests agents.

En relació al tipus d'agent, un 28% d'ajuntaments assegura mantenir un contacte alt o molt alt amb les entitats bancàries, un 24% amb promotors i un 24% amb entitats no lucratives del tercer sector (un 20% del total d'ajuntaments disposa d'acords amb entitats del tercer sector que allotgen a persones en risc d'exclusió). Per contra, els contactes amb universitats, moviments socials o col·legis professionals són irrellevants a nivell agregat. El nivell de contacte amb aquests actors és superior en funció del grau d'institucionalització de la política i el tipus d'estructura (model de gestió). Així, en els municipis del Model 3 (HPO) els contactes alts o molt alts són mantinguts pel 42,8% d'ajuntaments en el cas de les entitats bancàries i també dels promotors, i del 35,7% en el de les entitats no lucratives.

7. CONCLUSIONS

Les dades del Panel de Polítiques Públiques Local d'Habitatge per a 2011 mostren una situació ambivalent. Per una banda, són moltes les evidències que apunten a que l'habitatge ha adquirit un lloc important tant en l'agenda política com en l'àmbit d'actuació dels ajuntaments de la província (en el procés que hem definit com d'institucionalització). Aquesta major implicació dels governs municipals en l'àmbit de l'habitatge s'ha dut a terme assumint un rol estratègic i un alt grau de concertació i col·laboració amb altres agents (en especial, amb la Generalitat de Catalunya).

Ara bé, per altra banda, l'impacte de la nova conjuntura econòmica condiona l'adequació i la continuïtat de l'actual model de política d'habitatge, no únicament degut a la restricció de recursos sinó també a l'aparició de nous reptes. La implicació creixent dels municipis en aspectes com la intermediació hipotecària o la mobilització dels habitatges vacants propietats d'entitats financeres en són un bon exemple. Les dades procedents – entre d'altres – de les futures edicions del Panel permetran analitzar si ens trobem davant d'un canvi de paradigma en la forma de pensar i desenvolupar la política d'habitatge o si, per contra, és sols una adaptació conjuntural a la nova situació.

No s'ha d'oblidar que les bases de l'actual model de política d'habitatge tant a nivell local com autonòmic i estatal es plantegen durant l'etapa expansiva del sector de l'habitatge. Aquest escenari condiona de forma clara tant els objectius de la política com els instruments i la metodologia que s'adopta. És indubtable que factors com l'agreujament de la situació de econòmica, l'anunciada reforma de les administracions locals, el recentment aprovat Pla Estatal d'Habitatge, o el futur Pla Català d'Habitatge³³, obligaran a un redefinició profunda de les estratègies i els instruments de la política local d'habitatge.

Ara bé, l'actual situació econòmica i social ha demostrat com una política estructural d'habitatge és especialment necessària en situacions de crisi econòmica. Lluny de alleugerir-se, la crisi ha augmentat les tensions i els desequilibris relacionats amb l'habitatge. De fet, tot i l'evident procés d'expansió i consolidació de la política d'habitatge, la percepció dominant entre els ajuntaments a 2011 és d'insuficiència de

³³ En exposició pública en el moment d'escriure aquest article

recursos per a afrontar els reptes que suposa l'actual problemàtica d'habitatge. Si bé aquesta insuficiència és més evident entre els ajuntaments més petits i menys dotats de recursos i estructures, és rellevant el nivell d'insatisfacció també entre els ajuntaments amb una política d'habitatge més institucionalitzada.

Taula 7: Percentatge d'ajuntaments segons la valoració en les afirmacions sobre recursos.

		Model 1 (comp. pròpies)	Model 2 (concertació)	Model 3 (HPO)
Els instruments i recursos d'habitatge de l'Ajuntament estan adaptats per donar resposta a les demandes de la ciutadania	D'acord o molt d'acord	11,8%	45,0%	50,0%
	Poc o gens d'acord	88,2%	55,0%	50,0%
L'Ajuntament té recursos i eines per detectar les noves necessitats en matèria d'habitatge	D'acord o molt d'acord	17,6%	32,5%	57,1%
	Poc o gens d'acord	82,4%	67,5%	42,9%

Font: Panel de Polítiques Públiques Locals d'Habitatge (2012)

Les dades també mostren com el procés d'institucionalització no ha estat de cap manera homogeni ni en relació al nivell (existeixen diversos graus d'implicació entre els municipis de la província) ni en relació al caràcter (es desenvolupa a partir de diversos models). Aquest fet ratifica el fet que, d'entre les diferents polítiques públiques que integren l'anomenat Estat del Benestar, la política d'habitatge ha estat històricament la que ha tingut més dificultats per a configurar un nucli estructural no vinculat a la conjuntura de cada moment. A nivell local, aquesta heterogeneïtat en la política local d'habitatge és resultat, com s'ha comentat, del caràcter discrecional que el marc normatiu atorga a l'adopció de funcions als ens locals.

En el marc de diversitat en les polítiques locals d'habitatge, són els municipis amb major nivell d'institucionalització i sobretot aquells més implicats en la promoció i gestió d'habitatge protegint els que afronten majors pressions envers el canvi en l'actual escenari. Això és degut, sobretot al fet que les polítiques d'habitatge han tingut un marc de finançament profundament inestable i sensible al comportament del cicle econòmic i a la política de les administracions autonòmiques. L'habitatge no ha comptat tradicionalment amb una estructura estable en el marc de la despesa corrent dels ajuntaments. Es pot afirmar que les polítiques d'habitatge s'han vingut finançant

principalment a partir de transferències d'altres administracions (sobretot els programes de prestació de serveis d'habitatge) i d'ingressos i sòls obtinguts a partir de l'activitat urbanística i la comercialització d'habitatge protegit. A més, l'activitat promotora d'habitatge protegit requereix en la major part dels casos de l'accés al finançament bancari privat.

En aquest sentit, un 91,5% dels municipis es mostra d'acord o molt d'acord amb l'afirmació que "les polítiques municipals d'habitatge depenen de les estratègies o el suport d'altres entitats governamentals", fet que qüestiona el grau d'autonomia de les polítiques locals d'habitatge respecte a altres administracions.

Enfront d'aquesta visió de la política local d'habitatge com a àmbit subsidiari de la política autonòmica o estatal, el Panel apunta a l'existència d'una agenda política pròpia del món local diferenciada de l'agenda autonòmica i estatal. Així, alguns dels objectius clau de la política estatal i autonòmica actual com la reactivació del sector de la construcció o la mobilització de l'estoc apareixen com a preocupacions marginals entre els ajuntaments catalans que centren més la mirada en un enfocament social en les polítiques locals d'habitatge.

La situació actual de les polítiques locals d'habitatge és un reflex de la capacitat dels ens locals per a adaptar-se als canvis en la conjuntura i en les necessitats de la ciutadania. En aquest nou context, enfront a una política basada en "l'accés" i la promoció d'habitatge assequible, guanyen pes les polítiques més centrades en el manteniment i aprofitament del parc construït, la rehabilitació i l'atenció a les necessitats d'allotjament de les persones amb menys recursos. Guanyen centralitat respostes innovadores plantejades des de la proximitat en àmbits com el suport a les comunitats de veïns/es, la intermediació en l'àmbit hipotecari o el lloguer, l'allotjament d'emergència, el foment de noves formes d'ocupar l'habitatge o el control del bon ús i conservació dels habitatges. La política d'habitatge esdevé cada cop més *local* i cada cop més *social*.

8. ANNEX

Quadre 3: Variables i categories per a la definició de les tipologies

Variables	Categories
1. Població	<ul style="list-style-type: none">• De 10 a 20 mil habitants• De 20 a 50 mil habitants• De 50 a 100 mil habitants• Més de 100 mil habitants
2. Àmbit geogràfic	<ul style="list-style-type: none">• Àrea metropolitana de Barcelona interna• Àrea metropolitana de Barcelona• Regió metropolitana de Barcelona• Resta
3. Estructura tècnica	<ul style="list-style-type: none">• No existeix cap estructura tècnica• Presència d'estructures tècniques• Presència de societats municipals
4. Treballadors	<ul style="list-style-type: none">• Sense treballadors• Entre 1 i 3 treballadors• Entre 4 i 6 treballadors• 7 o més treballadors
5. Xarxes	<ul style="list-style-type: none">• Formen part d'alguna xarxa/associació de suport en gestió de temes d'habitatge• No formen part de cap xarxa/associació de suport en gestió de temes d'habitatge

Quadre 4: Actuacions per tipologies d'actuació utilitzades en Índex d'Intensitat del gràfic 6.

<p>Polítiques autonòmiques:</p> <p>Actuacions de foment de la rehabilitació</p> <p>Foment del lloguer i mobilització del parc desocupat</p> <p>Tramitació ajuts a l'allotjament (al lloguer, d'emergència, RBE, etc.)</p> <p>Borsa de lloguer concertada amb la Generalitat (borsa social, borsa jove, etc.)</p> <p>Tramitació de prestacions per al pagament del lloguer de la Generalitat de Catalunya</p> <p>Seguiment d'ajuts a la rehabilitació de la Generalitat</p> <p>Tramitació d'ajuts per a la instal·lació d'ascensors del Consorci Metropolità de l'Habitatge</p> <p>Tramitació de cèdules d'habitabilitat de segona ocupació</p> <p>Tramitació del programa autonòmic d'Inspeccions Tècniques d'Edificis (ITES)</p>
<p>Competències pròpies</p> <p>Gestió de sòl i urbanisme</p> <p>Sòl urbanitzable delimitat o sòl urbà no consolidat que inclogui reserves de sòl per a habitatge de protecció oficial</p> <p>Sòl de titularitat municipal qualificat per a la promoció d'habitatge de protecció oficial</p> <p>Sòls qualificats amb el sistema d'habitatge dotacional</p> <p>Patrimoni Públic de Sòl i Habitatge constituït</p> <p>Solars inclosos en el registre municipal de solars sense edificar</p> <p>Ordres d'execució</p> <p>Execucions subsidiàries</p> <p>Multes coercitives</p>
<p>Política de HPO:</p> <p>Promoció, gestió o adjudicació d'HPO</p> <p>Gestió del parc públic d'habitatges</p> <p>Promocions en curs o acabades sobre sòl dotacional</p> <p>S'han realitzat promoció d'habitatge protegit que s'hagin acabat o que hagin estat en construcció</p> <p>S'han realitzat processos d'adjudicació d'habitatge protegit de nova construcció</p> <p>El seu Ajuntament gestiona el RSHPOC</p>
<p>Habitatge social:</p> <p>Allotjament de persones amb risc d'exclusió social</p> <p>Ajuts propis per al pagament de despeses relacionades amb l'habitatge</p> <p>Habitatges destinats a allotjar de forma temporal persones amb risc d'exclusió social o amb situacions d'emergència habitacional</p> <p>Reglament d'adjudicació d'habitatges destinats a finalitats socials</p> <p>Equipaments per a l'allotjament de persones sense sostre</p> <p>Acords amb entitats del tercer sector que allotgen persones en risc d'exclusió</p> <p>Habitatges adscrits a la xarxa d'habitatges d'inclusió (Generalitat)</p> <p>Òrgan de coordinació amb la participació d'habitatge i de serveis socials (taules, d'adjudicació, etc.)</p>
<p>Inspecció i control:</p> <p>Actuacions de control de l'habitabilitat</p> <p>Funcions d'inspecció i control de la utilització i situació del parc</p> <p>Detecció d'habitatge desocupat</p>

Inspeccions en edificis amb necessitats de rehabilitació

Estudis per al coneixement de la situació del parc

Programa propi (de l'Ajuntament) d'Inspeccions Tècniques d'Edificis

S'ha realitzat alguna actuació de seguiment, control, sanció o intervenció en relació a la utilització anòmala dels habitatges

Es disposa d'un protocol o programa d'actuació que organitzi de forma sistemàtica el seguiment, control o intervenció de la utilització anòmala dels habitatges

Autonomia local i innovació:

Borsa de lloguer no concertada amb la Generalitat

Exempcions, recàrrecs o bonificacions fiscals

Difusió o sensibilització

Ajuts propis per al pagament de despeses relacionades amb l'habitatge

Assessorament especialitzat en aspectes relacionats amb el lloguer

Contactes o acords concrets amb entitats financeres per a la mobilització de l'estoc d'habitatges

Contactes o acords concrets amb promotors o agents immobiliaris per a la mobilització de l'estoc d'habitatges

Sensibilització (campanyes, xerrades, tríptics, etc.)

Ajuts propis (de l'Ajuntament) per al foment rehabilitació d'edificis

Actuacions en el marc d'una àrea de conservació i rehabilitació

Exempcions, recàrrecs o bonificacions fiscals

Ajuts propis per a l'acondicionament interior d'habitatges

Assessorament especialitzat en rehabilitació

Facilitats de finançament (avançament dels ajuts de la Generalitat, avals, etc.)

Acompanyament a les comunitats (mediació, gestió d'obres, assessorament tècnic, etc.)

Ofereix el municipi algun tipus de servei adreçat a les persones afectades per problemes d'impagament



**Diputació
Barcelona**

**Àrea de Territori
i Sostenibilitat**

Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats

Oficina de Promoció i Gestió d'Habitatge

Comte d'Urgell, 187, 2n pis · Edifici del Rellotge

08036 Barcelona

Tel. 934 022 932 · Fax 934 022 891

www.diba.cat

Fundació
Carles Pi
i Sunyer

**d'estudis
autònoms
i locals**