

L'Habitatge Cooperatiu en Règim d'Ús en el marc de la política d'habitatge de Catalunya

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona
Àrea de Governança i Polítiques Públiques

L'Habitatge Cooperatiu en Règim d'Ús en el marc de la política d'habitatge de Catalunya

Treball realitzat per l'àrea de governança i polítiques públiques de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB). Aquest estudi és un encàrrec de La Dinamo Fundació i Lacol, i forma part del projecte "*Cap a l'escalabilitat de l'habitatge cooperatiu en règim d'ús a través de la col·laboració pública cooperativa*" que ha estat possible gràcies al suport de la Generalitat de Catalunya en el marc de la Subvenció per a projectes singulars, la xarxa d'ateneus cooperatius i projectes Aracooop, promoguda pel Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, amb el finançament del Ministeri d'Ocupació, Migracions i Seguretat Social-Servei Públic d'Ocupació Estatal.

LACOL
ARQUITECTURA
COOPERATIVA

LADINAMO



Generalitat de Catalunya
**Departament de Treball,
Afers Socials i Famílies**



Equip d'investigació de l'IERMB:

Marc Martí-Costa (coord.)

Roger Barres

Helena Cruz

Cerdanyola del Vallès, juliol del 2019

Índex

1. Introducció	2
1.1. Context i hipòtesi.....	2
1.2. Organització del treball i metodologia	3
2. El marc normatiu sobre l'habitatge, els instruments de planificació i el foment públic de l'HCRU	5
2.1. L'HCRU en la Llei pel Dret a l'Habitatge de Catalunya.....	6
2.2. Els plans d'habitatge autonòmics i estatals	8
2.3. El Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya	10
2.4. Els Plans Locals d'Habitatge	12
3. L'HCRU en els PLH de la regió metropolitana de Barcelona	13
3.1. Interès municipal cap a l'HCRU.....	13
3.2. Arguments per donar suport a l'HCRU.....	14
3.3. Objectius i públic destinatari vinculats a l'HCRU	15
3.4. Actuacions i mesures relacionades amb l'HCRU.....	16
4. Conclusions	17
5. Bibliografia	21

1. Introducció

1.1. Context i hipòtesi

Les polítiques d'habitatge a Espanya i a Catalunya es solen descriure dins dels models de benestar del sud d'Europa o mediterranis (Trilla, 2001; Leal, 2005) que es caracteritzen per l'important paper de la família en la provisió de benestar enfront dels models continentals o nòrdics on el pes de l'Estat és major. Tanmateix, el model familiarista espanyol en l'àmbit de l'habitatge hauria anat transitant al llarg de les darreres dècades cap a un model (neo)liberal en convergència amb altres sistemes d'habitatge europeus (Garcia, 2017; Byrne, 2019). En qualsevol cas, els trets que caracteritzarien les polítiques d'habitatge a l'Estat són el seu rol residual respecte el conjunt de polítiques de benestar, amb una inversió molt menor respecte als països del seu entorn (Trilla, 2001; Leal, 2005); ser una política subsidiària a la del creixement econòmic del país i la prioritització d'ajudes fiscals i monetàries per facilitar l'accés en règim de propietat en comptes de la creació d'un parc estable d'habitatge assequible que pugui tenir incidència en el mercat (Eastaway i Martínez, 2015). Així, Espanya i Catalunya es situen a la cua de l'habitatge social a Europa, amb un parc del 1,5% i 1,3% respectivament (Generalitat de Catalunya, 2018).

La crisi econòmica i hipotecària del 2007 amb la consegüent situació d'emergència habitacional i la irrupció de nous moviments en defensa del dret a l'habitatge (Colau i Almany, 2012), les polítiques d'habitatge tendeixen a guanyar rellevància en l'agenda social i política i a modificar-se. La crisi va obrir una finestra d'oportunitat produint un canvi substantiu de la política pública d'habitatge a partir del 2015, amb un gir cap el foment del lloguer en detriment de la propietat i amb una major importància de la rehabilitació en front de la construcció. Entre d'altres mesures, s'eliminen ajudes fiscals a la propietat i es reorienten Plans Estatals i polítiques autonòmiques cap a la rehabilitació, ajudes al pagament del lloguer i promoció d'habitatge de protecció en règim de lloguer, malgrat que la dedicació pressupostària continua sent minsa (Leal i Martínez del Olmo, 2017).

Per altra banda, des dels anys 80, la promoció cooperativa d'habitatges de compravenda s'havia anat fent un lloc dins el mercat de promoció d'habitatges de protecció oficial. Entre el 2002 i el 2016, cooperatives i altres promotors privats sense ànim de lucre van contribuir amb un 17% del total dels habitatges de protecció oficial a Catalunya (Generalitat de Catalunya, 2018). Tanmateix, al llarg de la crisi es produeix l'emergència d'un nou model d'accés a l'habitatge dins del sector cooperatiu. Emprenedors com Sostre Cívica que difonen i tracten d'acomodar experiències de cooperativisme en règim d'ús inspirades en el model Andel (Turmo, 2004) troben un terreny institucional més fèrtil durant la postcrisi. Comencen a reeixir les primeres experiències de cohabitatge sènior a l'Estat, l'Ajuntament de Barcelona realitza el primer concurs per promoure el cohabitatge en solars municipals, es materialitzen experiències emblemàtiques com les de la Borda (Cabrè i Andrés, 2018) i el nou sector cooperatiu d'habitatge s'organitza dins de la Xarxa d'Economia Solidària (XES).

En el marc de la promoció de l'Habitatge Cooperatiu en Règim d'Ús (HCRU), com transitar d'unes experiències pioneres a una opció assequible, popular i institucionalment normalitzada d'accés a l'habitatge? La hipòtesi d'aquest treball rau en què l'èxit de l'escalabilitat de l'HCRU passa per una bona articulació del model HCRU amb la política pública d'habitatge, concretament amb la promoció d'habitatge assequible, ja sigui fruit de construcció nova o bé de rehabilitació. Tant les necessitats d'habitatge no satisfetes per part del mercat lliure així com les importants previsions d'augment de promoció d'habitatge assequible contemplades en els instruments de planificació públics, apunten que l'HCRU hauria de tenir un paper rellevant dins de les polítiques públiques d'habitatge en un futur proper a mida que es vagin superant les barreres (com la del finançament o una millor regulació) i les dificultats (poca maduresa del sector, poques ajudes públiques, poca coneixença de com materialitzar el model per part dels gestors públics) existents. L'HCRU encaixa amb el gir de les polítiques públiques cap al lloguer i situaria al sector cooperatiu-comunitari com a un aliat, no tant sols a l'hora d'ampliar el parc públic d'habitatges assequibles, si no també en la seva gestió i manteniment de l'habitatge com a bé comú (Czischke, 2018; Mullins, 2018; Mullins i Moore, 2018).

1.2. Organització del treball i metodologia

En aquest treball ens enfoquem fonamentalment en analitzar la regulació i planificació de les polítiques d'habitatge, deixant de banda normatives i instruments d'altres àmbits de polítiques, com per exemple la del cooperativisme que també poden tenir efectes en la promoció de l'HCRU.

La recerca s'organitza en dos grans blocs. En el primer bloc s'analitza l'encaix i la variació de l'HCRU dins del marc regulador existent i dels instruments de política pública d'habitatge. El punt de partida és la Llei 18/2007, de 28 de desembre, pel dret a l'habitatge, però també hi ha hagut una revisió de la producció legislativa autonòmica i estatal associada, en especial:

- Decret 13/2010, de 2 de febrer, del Pla per al dret a l'habitatge del 2009-2012
- Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge.
- Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.
- Llei 13/2009, de 22 de juliol, de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. DOGC núm. 5430, de 28/07/09
- Decret 106/2009, de 19 de maig, pel qual es regulen el Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial. DOGC núm. 5419, de 13/07/09
- Document i proposta de text legal del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya (desembre 2018)

Entre la revisió de la literatura acadèmica realitzada, ha estat d'especial utilitat la publicació *“La Llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur”*, fruit d'unes jornades que es van realitzar el desembre del 2017 a la Universitat de Barcelona sota el mateix títol¹. Aquesta revisió de textos legals i de literatura

¹ El programa, la crònica i el vídeo de les jornades es poden consultar a <https://celobert.coop/projete/jornada-deu-anys-de-la-llei-del-dret-a-lhabitatge/>

especialitzada en polítiques d'habitatge s'ha complementat amb la realització de sis entrevistes a experts en la matèria².

El segon bloc de la present recerca analitza en profunditat el tractament de l'HCRU en els Plans Locals d'Habitatge actualment vigents en la regió metropolitana de Barcelona. S'han analitzat un total de 55 municipis, que inclouen tots els municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona (36) més 19 municipis més grans de 20.000 habitants³ de la resta de la regió metropolitana. Per tal de recollir la documentació relativa a la planificació sobre habitatge dels 55 municipis, en una primera fase es van consultar tots els portals municipals, portals d'habitatge, de transparència i/o de les empreses públiques d'habitatge, en cada cas.

A continuació, es va contactar directament amb totes les regidories de territori o d'habitatge per sol·licitar la documentació no disponible als portals o per validar la vigència de la disponible. Per últim, i per tal de contrastar totes les dades recollides es compte amb el suport de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (OHB), l'Oficina d'Habitatge de la Diputació de Barcelona i el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya que permeten validar, a través de fonts pròpies, la vigència de plans i programes municipals d'habitatge des de l'any 2010. D'altra banda, a partir d'informació facilitada per la mateixa Diputació de Barcelona, La Dinamo i el projecte COPHAB de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) s'han identificat projectes d'HCRU en l'àmbit d'estudi i municipis amb interès en el seu desenvolupament.

Un cop recollida i validada tota la documentació, s'ha classificat i analitzat la informació recollida a partir de les següents dimensions:

- Tipus de planificació (PLH o documents alternatius) i la seva vigència.
- Objectius de la planificació i referències a l'HCRU.
- Estratègies i actuacions d'HCRU i recursos vinculats.
- Projectes d'habitatge cooperatiu vigents i municipis interessats en el desenvolupament de projectes d'HCRU.

Aquestes quatre dimensions han permès, en primer lloc, fer una aproximació quantitativa als instruments de planificació municipals en l'àmbit de l'habitatge a l'àrea i regió metropolitanes, així com a la situació actual i potencial de l'habitatge cooperatiu. En segon lloc, permeten analitzar la posició i característiques de l'HCRU en aquesta planificació, tenint en compte variables com la seva conceptualització, les motivacions, objectius, públic objectiu, actuacions i mesures, i els recursos.

² Els entrevistats, via telefònica o presencial, van ser els següents: David Mongil, Diputació de Barcelona (18/07/2019); Lluís Hosta, Promusa i GHS (07/06/2019); Carles Donat, OHB (02/05/2019); David Guardia, Sostre Cívic (04/06/2019); Javier Burón, Institut Municipal d'Habitatge de Barcelona (23/07/2019), Jordi Bosch, Departament de Territori i Sostenibilitat (21/06/2019).

³ Terrassa, Sabadell, Mataró, Rubí, Vilanova i la Geltrú, Granollers, Mollet del Vallès, Vilafranca del Penedès, Sant Pere de Ribes, Sitges, Premià de Mar, Martorell, Pineda de Mar, Santa Perpètua de Mogoda, Castellar del Vallès, Olesa de Montserrat, El Masnou, Esparreguera, Vilassar de Mar.

2. El marc normatiu sobre l'habitatge, els instruments de planificació i el foment públic de l'HCRU

Per fer efectiva la garantia Constitucional del dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (article 47 CE) és necessària, com a mínim, la involucració de tots els poders públics. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) reconeix el dret a l'habitatge en el títol primer sobre drets, deures i principis rectors. A nivell de distribució competencial, aquesta és una competència compartida entre els governs locals i la Generalitat de Catalunya. L'EAC resa que correspon en exclusiva a la Generalitat la planificació, ordenació, gestió i la promoció pública d'habitatges (article 137 EAC) però alhora que l'habitatge és una competència pròpia dels governs locals: planificació, programació i gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial (article 84 EAC). La petita dimensió mitjana dels governs locals conjuntament amb les capacitats tècniques i el volum d'inversió necessari per la promoció i manteniment del parc d'habitatge públic, fa difícil que la política pública d'habitatge sigui efectiva sense l'activa involucració i suport dels ens supramunicipals, especialment de la Generalitat de Catalunya o de l'Estat. Malgrat no tenir les competències d'habitatge, l'Estat continua tenint un paper fonamental en les polítiques públiques d'habitatge a través dels Plans Estatals i la seva dotació pressupostària, sota la competència de la coordinació general de l'activitat econòmica.

En l'actualitat, la llei que regula i estructura les polítiques d'habitatge a Catalunya és la Llei 3/2007 pel Dret a l'Habitatge, una llei considerada innovadora i integral (Clavell, 2018). L'abast de la llei és certament ambiciós: identificar i corregir l'incompliment de la funció social de l'habitatge; fixar un horitzó, un procediment i un fons per incrementar decididament l'habitatge assequible disponible; augmentar i millorar control de l'habitatge protegit; impulsar la conservació, la reforma i la rehabilitació del parc d'habitatges, etc. Per fer-ho possible, la llei regula instruments específics de planificació i programació com els plans autonòmics d'habitatge, pla territorial sectorial d'habitatge, plans locals i supralocals d'habitatge; així com un espai de concertació: el Consell Assessor de l'Habitatge. En aquest darrer hi són representades, entre d'altres, la Federació de Cooperatives d'Habitatges de Catalunya i les organitzacions sense ànim de lucre que es dediquin principalment a la promoció del dret a l'habitatge de col·lectius desfavorits.

Tot i que la Llei 3/2007 és plenament vigent, s'ha vist modificada per la producció legislativa posterior, especialment per la Llei 8/2011, del 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica⁴. A més, la manca de desenvolupament dels instruments econòmics i de planificació contemplats en la pròpia llei ha minvat de forma important la seva efectivitat (Ponce, 2018; Trilla i Macías, 2018), mentre que l'activitat legislativa més recent s'ha centrat en donar resposta a l'emergència habitacional, tant en relació la crisi hipotecària com a la del lloguer.

Els òrgans i instruments que es van desenvolupar de forma més immediata van ser l'Agència de l'Habitatge de Catalunya⁵ i el Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit⁶.

⁴ Si el Decret llei 5/2019, de 5 de març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge hagués estat aprovat, també hauria implicat canvis importants.

⁵ Llei 13/2009, de 22 de juliol

⁶ Decret 106/2009, de 19 de maig

La principal eina de planificació i concreció territorial que determina la LDHC del 2007, el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge (PTSH), encara és en fase d'aprovació. Com a mesura de concreció temporal dels ajuts, la LDHC estableix els Plans d'Habitatge de la Generalitat, en la línia dels Plans Estatals de l'Habitatge, que fins el moment se n'han aprovat dos via Decret. Finalment, l'eina de planificació municipal en matèria d'habitatge es concreta amb els Plans Locals d'Habitatge, que els municipis poden elaborar com a via de concertació de les polítiques d'habitatge amb la Generalitat de forma individual o bé mancomunada.

2.1. L'HCRU en la Llei pel Dret a l'Habitatge de Catalunya

El reconeixement del cooperativisme d'habitatge i la cessió d'ús

Respecte el tractament del cooperativisme d'habitatge, la LDHC li atorga una especial rellevància. Així, en el seu article 2, on es descriuen les finalitats de la Llei, textualment diu: *"Potenciar la participació de les cooperatives d'habitatges i de les entitats de caràcter social i assistencial en les polítiques d'habitatge, en actuacions de promoció, construcció, conservació, rehabilitació i renovació del parc d'habitatges i en tasques d'administració i gestió dels habitatges"*.

L'article 77 estableix que els habitatges de protecció oficial poden ser de cessió d'ús. En la mateixa línia, l'article 74 inclou els habitatges de protecció oficial de cessió d'ús dins dels tipus d'habitatges que es comptabilitzen com a habitatge per a polítiques socials. És a dir, l'habitatge de protecció oficial de cessió d'ús es té en compte a l'hora de comptabilitzar els objectius de solidaritat urbana establert per la Llei tal i com comentarem més endavant.

Els habitatges de protecció oficial es diferencien dels que no tenen protecció perquè tenen limitat els preus de venda (en els casos dels habitatges de venda) o de lloguer (en els casos dels habitatges destinats en cessió o lloguer) i el seu accés està condicionat per uns ingressos màxims dels sol·licitants quan hi ha ajudes públiques, el que té importants efectes a l'hora d'establir la viabilitat financera de les operacions. És important recalcar que no tots els habitatges de protecció han de ser de nova construcció (article 68), ni ubicats en nous desenvolupaments (article 17.3), ni ho han de ser obligatòriament amb sòl qualificat com a tal. També ho poden ser, per exemple, l'adquisició d'habitatges privats a través del tanteig i retracte, que provenen d'una edificació existent rehabilitada (article 68 LDHC). A més, la qualificació d'habitatge amb protecció oficial es pot atorgar a tots els habitatges o habitatges individuals d'una edificació.

L'HCRU com a modalitat que ha de rebre atenció i ajut de les administracions públiques

Els apartats 6 i 7 de l'article 80 de la LDHC animen a buscar fórmules per promoure habitatges amb protecció oficial a través de la constitució i la transmissió de drets de superfície, el lloguer a llarg termini i la concessió administrativa, totes elles potencialment incloses dins del model de l'HCSU. A més, indica textualment que *"les promocions fetes amb aquests instruments han de tenir un tractament favorable en la política de subvencions dels plans d'habitatge"*. La voluntat d'incloure la col·laboració públic-cooperativa i d'incentivar la cessió d'ús en les polítiques d'habitatge, queda de nou

refermada per la disposició addicional divuitena: “*Les administracions públiques o els ens que en depenen i les societats cooperatives d'habitatges o la Federació de Cooperatives d'Habitatges de Catalunya poden establir qualsevol de les modalitats de col·laboració a què fa referència la Llei 18/2002, per tal de complir amb l'objecte i les finalitats de la present llei, incloent-hi el foment de noves formes de cessió d'ús d'habitatges destinats a polítiques socials*”. Entre les diferents tipologies de promotors socials d'habitatges (article 51 LDHC), es fa, a més, una menció explícita a les cooperatives d'habitatges i a “*les entitats sense ànim de lucre dedicades a la promoció d'habitatges que tinguin per objecte social i com a objecte de llur activitat efectiva la promoció d'habitatges amb protecció oficial destinats a lloguer, la gestió i l'explotació d'aquest tipus d'habitatges en casos de constitució de dret de superfície o de concessió administrativa*”. L'article 17.7 i 17.8 diu que els promotors socials poden ser receptors, a través de cessions directes o de concursos restringits, d'alienacions de patrimoni públic de sòl i d'habitatge amb la finalitat de construir habitatges destinats a polítiques socials. Es fa palès, per tant, la clara voluntat del legislatiu perquè les administracions públiques, en particular l'Administració de la Generalitat de Catalunya, doni les ajudes necessàries per tal de que fórmules com l'habitatge cooperatiu de protecció en règim d'ús rebin les ajudes suficients per fer viables les promocions d'habitatge i la seva gestió.

Els mecanismes de control per mantenir l'interès públic en l'HCRU

Una de les preocupacions del legislatiu durant la formulació de la LDHC va ser el bon ús dels habitatges de protecció, especialment pel que fa al seu accés, manteniment i transmissió, per tal d'evitar fenòmens de corrupció, especulació i privatització de les plusvàlues (Trilla i Macías, 2018). L'article 102 de la LDHC fa menció explícita a l'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial promoguts per societats cooperatives d'habitatges. Són les pròpies cooperatives que han d'adjudicar els habitatges amb protecció que promoguin entre els socis, però aquests han d'estar inscrits en el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial⁷.

Ser adjudicatari d'un habitatge de protecció, independentment del seu promotor, implica doncs estar inscrits en el Registre, residir a Catalunya⁸, complir els requisits de nivells màxims i mínims d'ingressos que en cada moment determinin els plans d'habitatge si s'han rebut subvencions públiques per promoure'l, i, de forma genèrica, no disposar de forma efectiva d'un habitatge en propietat, amb dret de superfície o en usdefruit (article 81 i 95 LDHC). Els actes i els contractes de transmissió i cessió d'ús d'habitatges amb protecció oficial han d'ésser visats per l'Agència d'Habitatge de Catalunya que comprova que cada cas s'ajusti a la legalitat vigent (article 85 LDHC). Per últim, la LDHC estableix que l'Agència de l'Habitatge de Catalunya pot formalitzar convenis de col·laboració amb les societats cooperatives d'habitatges per concretar les modalitats de promoció i fer compatibles els criteris i els procediments d'adjudicació dels habitatges que estableixi el Govern amb els drets dels socis establerts a la Llei de Cooperatives⁹. Així doncs, a través d'aquests mecanismes d'assignació i control, els poders públics pretenen assegurar que

⁷ Els destinataris dels habitatges amb protecció oficial promoguts sense ajuts públics i sense que la qualificació urbanística del sòl també han de ser persones provinents del Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial (article 103 LDHC)

⁸ Els municipis poden demanar, com a màxim, 3 anys d'empadronament en el municipi

⁹ Veure article 125 de la Llei 12/2015, del 9 de juliol, de cooperatives.

la cessió de patrimoni públic o els ajuts directes als promotors socials tinguin com a destinataris finals a persones i unitats de convivència potencialment excloses del mercat lliure de l'habitatge.

Cal apuntar també, però, que la Llei permet que els propietaris i superficiaris d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer puguin vendre en qualsevol moment la promoció completa a societats que incloguin en el seu objecte social l'arrendament d'habitatges, inclosos els fons d'inversió immobiliària, sempre que els adquirents subroguin els drets i les obligacions dels venedors (article 82 LDHC). Malgrat això, en els habitatges de protecció oficial la Generalitat es reserva el dret d'adquisició preferent a través del dret d'opció i retracte¹⁰. Quan la promoció es fa en un sòl públic obtingut a través d'un dret de superfície, aquest té una vigència màxima de 75 anys. Quan aquest període conclou, l'Administració propietària del solar pot recuperar els habitatges sense indemnització. Així doncs, tant l'opció de tanteig i retracte preferent com l'ús del dret a superfície són mecanismes en mans de l'Administració per tal d'assegurar la no reversibilitat del HCRU cap a habitatge privat.

2.2. Els plans d'habitatge autonòmics i estatals

Segons l'article 67 de la LDHC, els Plans d'Habitatge són els "instruments temporals", com a mínim de 4 anys, on han d'establir la delimitació i concreció del règim de les actuacions protegides, les garanties i condicions per accedir a habitatges amb protecció oficial, el finançament i els ajuts públics de la Generalitat i la gestió dels ajuts estatals per a portar a terme les actuacions, així com altres mesures complementàries. Els Plans d'Habitatge de la Generalitat es complementen amb els Plans Estatals d'Habitatge. Encara que el preàmbul del Decret català diu que "tradicionalment el Pla català s'integrava en el Pla estatal i el complementava, però en la darrera dècada això s'ha anat invertint", aquesta inversió no s'ha acabat de materialitzar.

El primer Pla Estatal es va aprovar l'any 1981 i des de llavors fins l'any 2013 van tenir una certa continuïtat conceptual, moment en el qual es va realitzar el gir cap a la rehabilitació i el lloguer en detriment de la promoció d'habitatge protegit de compravenda. El Pla Estatal vigent segueix amb aquesta tendència, combinant ajudes al pagament del lloguer, ajudes a les persones en risc de desnonament, el foment del parc públic d'habitatge de lloguer, així com l'impuls a la renovació urbana, la conservació, l'eficiència energètica i l'accessibilitat dels edificis i habitatges. Les diferents comunitats autònomes han de finançar el 30% del Pla i el Ministerio de Fomento el 70% restant, tot i que les aportacions van variant entre els programes. Per exemple, en el Pla Estatal la Generalitat de Catalunya només cofinança els programes d'ajut al pagament del lloguer, de millora de l'accessibilitat i de conservació dels edificis¹¹.

El cooperativisme d'autoconstrucció com a destinatari dels ajuts del Pla Estatal

Pel que fa el Pla Estatal, les societats cooperatives d'habitatge *de propietaris* estan entre els potencials beneficiaris del programa de millora d'eficiència energètica i el programa

¹⁰ S'exclouen les transmissions gratuïtes entre ascendents, descendents, parelles o per causa de mort. També s'exclou en la primera transmissió que facin els promotors de cooperatives en sòl no qualificat com a HPO (article 87 LDHC)

¹¹ Veure "Resolució de 31 de julio de 2018, de la Secretaría General de Vivienda, por la que se publica el Convenio con la Generalitat de Cataluña, para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021". Disponible a <https://www.boe.es/boe/dias/2018/08/16/pdfs/BOE-A-2018-11659.pdf>

de millora de la conservació i accessibilitat dels edificis. Pel que fa el programa per a la promoció d'habitatges de protecció social de lloguer, els beneficiaris de les ajudes del Pla Estatal són tant les administracions públiques i les entitats privades, com les fundacions, les empreses d'economia social, les cooperatives d'autoconstrucció i les organitzacions no governamentals, associacions d'utilitat pública, etc. Totes elles poden accedir a les subvencions, però hi pot haver una prioritització de les entitats no lucratives de les que si ho són. En el Pla Estatal també s'hi contemplen dos programes segons grups d'edat: gent jove i gent gran. En el primer hi ha previstes ajudes al pagament de les quotes de lloguer i ajudes a la compra d'un habitatge en un municipi menor de 5.000 habitants. En el primer no es contemplen el pagament de quotes d'ús, i de fet indirectament s'exclou la possibilitat en l'article 57eIII quan menciona que no es podrà rebre l'ajuda en el cas que *"el arrendatario o cualquiera de los que tengan su domicilio habitual y permanente en la vivienda arrendada sea socio o partícipe de la persona física o jurídica que actúe como arrendador"*. En el cas de la gent gran, les ajudes poden anar tant a administracions públiques com a entitats sense ànim de lucre, incloses les cooperatives d'autoconstrucció.

El rellevant canvi entre els dos últims plans d'habitatge autonòmics

Des de la publicació de la LDHC, la Generalitat ha aprovat fins el moment dos plans d'habitatge propis. El primer, el Pla 2009-2012 a través del Decret 13/2010, de 2 de febrer, prorrogat dos anys més fins l'aprovació del Decret 75/2014, de 27 de maig, que és l'actualment vigent.

En relació a la promoció, els ajuts específics establerts pel Pla (article 5 i article 42 DPH2014) pel programa de foment de l'habitatge de protecció oficial consisteixen en a) préstecs protegits, b) subsidis de préstecs protegits a través d'entitats de crèdit i c) subvencions a les entitats promotores o a les persones compradores d'habitatges amb protecció. Les subvencions que atorga la Generalitat per a la promoció d'habitatges de protecció a promotors sense ànim de lucre són fonamentalment les que vehiculen a través dels plans Estatals¹². En paral·lel, la Generalitat estableix una línia de crèdit a través del Institut Català de Finances per finançar el 100% del cost de la promoció d'habitatges de protecció oficial de lloguer, amb un màxim de 100.000 euros per habitatge, un termini de 25 anys i una bonificació del 2,25% dels interessos¹³.

Pel que fa a les referències a l'accés en cessió d'ús i a les cooperatives dels Plans de la Generalitat, en el primer pla de l'habitatge trobem que hi tenien un espai propi. Així, en el seu article 6 s'especificava que els habitatges amb protecció oficial podien destinar-se "al lloguer o a d'altres formes de venda cessió d'ús", a l'ús propi (individual o de persones agrupades en cooperatives o comunitats de propietaris), a la venda en dret de superfície, a la venda en copropietat, o al lloguer amb opció de compra. En l'article 16.6 també concretava que per promoure habitatges amb protecció oficial en règim de cessió d'ús era necessari l'establiment d'un conveni entre les persones o entitats promotores, l'ajuntament corresponent i el departament de la Generalitat competent en matèria

¹² En el programa de Foment de l'Habitatge en Lloguer hi ha pressupostats 12.250.000 d'euros anuals per Catalunya, aportats íntegrament pel Ministerio de Fomento.

¹³ L'import màxim de la línia de préstecs bonificats és de 90.000.000,00 d'euros per als anys 2018-2042, el que representa una mitja de 3.750.000 anuals. El fons per la bonificació d'interessos està dotat de 28.181.250 d'euros. Veure Resolució GAH/527/2018, de 16 de març.

d'habitatge (l'Agència d'Habitatge de Catalunya). En el conveni, entre d'altres qüestions, s'hi havia d'establir el sistema d'adjudicació de les segones i posteriors ocupacions dels habitatges.

En el Decret del 75/2014, en canvi, les societats cooperatives queden restringides en l'àmbit dels programes socials de l'habitatge. Per la seva banda, la cessió d'ús es situa dins de les tinences intermèdies (article 54.1 del DPH2014), fet sorprenent ja que fins el moment les tinences intermèdies s'havien associat a la propietat compartida i la propietat temporal¹⁴ (Nassarre, 2012).

2.3. El Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya

Peça clau en el desplegament de les polítiques d'habitatge

El Pla Territorial Sectorial d'Habitatge (PTSH) és ni més ni menys que “el marc orientador per a l'aplicació a tot el territori de Catalunya de les polítiques que estableix la LDHC” (article 12 LDHC). Amb aquest objectiu, el PTSH ha de contenir una diagnosi de la situació, amb la quantificació de sòls i d'habitatge existent i potencial, l'estimació de les necessitats demogràfiques i aquelles degudes a la població exclosa del mercat, així com una programació de les accions per tal de corregir els dèficits i desequilibris¹⁵. Malgrat que la disposició addicional primera de la LDHC estableix un període d'un any per l'aprovació del PTSH i un projecte amb aprovació inicial l'any 2010, en l'actualitat encara es troba en aprovació inicial (amb un nou projecte). La no aprovació del PTSH durant aquests més de 10 anys ha limitat de forma important l'efectivitat de la LDHC (Soler i Domingo, 2018).

Una important funció que conté el PTSH és, en primer lloc, determinar les àrees de demanda forta i acreditada. Són els indrets on s'ha d'arribar als objectius de solidaritat urbana conforme l'article 73 de la LDHC. És a dir, són els municipis on en un termini de 15 anys, s'ha de tenir almenys el 15% d'habitatges de polítiques socials en relació al parc d'habitatges principals del municipi o dels municipis. A més, el creixement del nombre d'habitatges destinats a polítiques socials obtingut en cada quinquenni mitjançant la nova construcció, la rehabilitació o l'adquisició no pot ésser inferior al 25% del nombre d'habitatges que manquen per a arribar a l'objectiu final del 15% del total d'habitatges principals. El PTSH aprovat inicialment en concreta el número per a cada municipi en cada quinquenni. En les àrees de demanda forta i acreditada determinades pel PTSH també es pot iniciar una expropiació forçosa de la propietat per incompliment del deure de conservació i rehabilitació si aquest incompliment comporta un risc per a la seguretat de les persones. Per últim, el PTSH també determina les àrees subjectes als drets de tanteig i retracte a fi de: (i) complir els objectius dels plans locals d'habitatge i l'exigència d'incrementar el parc d'habitatges vinculats a polítiques socials per al compliment de

¹⁴ Veure llei 19/2015, del 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya.

¹⁵ Addicionalment, la Llei 23/1983 de política territorial estableix que els plans territorials sectorials han de tenir com a àmbit d'aplicació tot el territori de Catalunya i han de contemplar una estimació dels recursos disponibles, de les necessitats i dels dèficits, territorialitzats en el sector corresponent, la determinació de les prioritats d'actuació i la definició d'estàndards i normes de distribució territorial (article 18). L'article 13 del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme estableix la necessitat de coherència del planejament urbanístic amb el planejament territorial.

l'objectiu de solidaritat urbana, (ii) facilitar la conservació i rehabilitació d'edificis i (iii) evitar l'expulsió d'ocupants o altres processos especulatius.

Població exclosa i concreció de la solidaritat urbana

Segons el PTSH en els propers 15 anys s'estima que 315 mil noves llars quedaran excloses del mercat¹⁶. A part dels ajuts directes al pagament del lloguer o la captació de pisos per les xarxes de mediació social, la principal forma prevista de producció de lloguer social serà mitjançant la construcció d'habitatges amb protecció oficial de lloguer. A tot Catalunya, s'estima que en els propers 15 anys serà necessari construir un total de 194.500 habitatges nous¹⁷. D'aquests, uns 52 mil habitatges haurien de ser de lloguer social, 35 mil de promoció pública i 17 mil de promoció privada. Les promocions d'habitatge de protecció de compravenda i de tinences intermèdies continuaran suposant una part important dels nous habitatges de protecció oficial, amb la previsió de fer-ne 142,5 mil. Respecte a la mobilització del parc existent, s'espera que 79.500 s'incorporin a la borsa d'habitatges per a polítiques socials, ja sigui mobilitzant habitatge buit (36.000) o bé comprant o adquirint el dret d'ús en el mercat privat (43.500). A l'àmbit metropolità és on s'identifiquen les majors tensions en el mercat de l'habitatge i actualment té un potencial de sòl per a 73 mil habitatges amb protecció oficial.

L'HCRU com a part de les tinències intermèdies de compravenda

En relació al cooperativisme d'habitatge, aquest només és present en el PTSH en la part de la diagnosi quan s'analitzen els habitatges de protecció oficial per tipus de promotors, on les cooperatives s'inclouen amb altres tipus de promotors sense ànim de lucre. A la cessió d'ús se'n fa referència quan es parla de la mobilització d'habitatge buit de mans de grans tenidors seguint el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.

Seguint la línia del pla d'habitatge del 2014, el PTSH en aprovació inicial referma la inclusió de l'HCRU dins de les tinències intermèdies. Així s'expressa en el redactat del PTSH *"Al respecte, convé recordar que, d'acord amb l'article 54.1 del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, les tinències intermèdies per a l'accés a l'habitatge amb protecció oficial poden tenir les modalitats següents: (i) la propietat compartida, d'acord amb la definició que conté l'article 71 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge; (ii) el dret de superfície i altres tipus de propietat de caràcter temporal; i (iii) la cessió d'ús, quan l'efectua una cooperativa de cessió d'ús als seus associats"* (PTSH, p. 115). A l'hora de planificar la consecució de l'objectiu de solidaritat urbana, es diferencia entre el lloguer social (125.000 habitatges en els propers 15 anys) i els habitatges de protecció oficial de compravenda i de tinències intermèdies (115.000 habitatges en els propers 15 anys). Seguint la classificació del PTSH, l'HCRU estaria més a prop de la compravenda que del lloguer. Això contrasta amb el que exposa l'article 80.7

¹⁶ En aquest càlcul no s'inclouen les actualment excloses del mercat i incorpora la previsió que el 15% de les futures llars potencialment excloses "podran atendre a les seves necessitats residencials gràcies al suport intrafamiliar, majoritàriament canalitzat a través d'herències d'habitatges" (Soler i Domingo, 2018: 171)

¹⁷ Per tenir una referència, entre els anys 2002 i 2016, en ple boom immobiliari s'havien fet poc més de 63.000 mil habitatges de protecció oficial a Catalunya. L'any 2017 es van iniciar 1.057 i l'any 2018 1.394 habitatges de protecció oficial a Catalunya. D'aquests 1.394 habitatges, 339 van ser de cooperatives o altes promotores sense ànim de lucre (el 25%), encara lluny dels 1.550 habitatges que aquest tipus de promotors van produir el 2007.

de la LDHC, que equipara el HCRU amb els habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer: *“Els habitatges promoguts en règim cooperatiu de cessió d'ús, si compleixen els requisits que fixa la normativa per als habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer, són considerats com aquests en els plans d'habitatge, sens perjudici que la dita normativa reconegui les diverses formes de cessió d'ús com a règim específic”*.

2.4. Els Plans Locals d'Habitatge

Els Plans Locals d'Habitatge (PLH) estan regulats per l'article 14 i la disposició transitòria vuitena de la LDHC. Per una banda, els PLH han de servir per planificar i orientar la política d'habitatge a nivell municipal i, per l'altre, per tenir un tracte preferent a l'hora de concertar amb l'administració de la Generalitat quan comportin que aquesta aportï recursos econòmics (14.1 de la LDHC)¹⁸. Els PLHs han de contenir una diagnosi de la situació de l'habitatge al municipi; els objectius, programes i estratègies d'actuació; així com l'avaluació economicofinancera de les actuacions proposades.

Alguns municipis ja comptaven amb aquest document l'any 2007, però molts més es van posar a tramitar-lo com a conseqüència de l'aprovació de la LDHC. L'any 2017, 90 municipis de Catalunya tenien o havien tingut un instrument d'aquestes característiques, sobretot els de major dimensió.

Tanmateix, no és un instrument de planificació generalitzat i ha passat per diferents fases (Mongil, Colomé i Martí, 2018). En una primera fase, municipis pioners (Barcelona, Gavà, Sant Boi de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet, etc.), preocupats pel tema de l'habitatge, s'avancen a l'obligatorietat dels PLH que implica l'aprovació del LDHC. Una segona fase es pot situar entre 2007 i 2010/11 quan, sota la regulació de la LDHC i l'impuls de la Diputació de Barcelona, s'elaboren al voltant de 55 PLH. Una tercera fase es produeix quan decau la producció d'aquest instrument de planificació fins l'any 2014/16. Aquest període de crisi dels PLH es pot explicar per tres factors: a) la crisi econòmica, les restriccions pressupostàries i la prioritització municipal cap a qüestions més urgents; b) la ràpida caducitat que havien patit els primers PLH en un moment de canvi de cicle immobiliari i austeritat pública i c) la manca d'utilitat dels PLH com a instrument de concertació i obtenció de recursos per part de la Generalitat de Catalunya. En la fase actual, hi ha hagut una reactivació de la producció de PLH una vegada la fase d'austeritat més crítica ha quedat enrere i el problema de l'habitatge continua sent prioritari en l'agenda social i política. A més, tal i com apunten Mongil, Colomé i Martí, l'aprovació de noves lleis relacionades amb l'habitatge van tenir un impacte amb l'elaboració dels PLH, com per exemple la Llei 14/2015 de l'impost sobre els habitatges buits; la 24/2015 de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica o la 4/2016, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial¹⁹.

¹⁸ Abans de la modificació per part de la Llei 9/2011, els PLH eren necessaris per concertar les polítiques d'habitatge amb la Generalitat.

¹⁹ Aquestes dues últimes foren suspeses i posteriorment parcialment modificades pel Tribunal Constitucional.

3. L'HCRU en els PLH de la regió metropolitana de Barcelona

Entre els 55 municipis observats 28 disposen d'algun tipus de document de planificació de l'habitatge, la gran majoria dels quals són PLH però també s'han identificat municipis amb documents alternatius (plans d'accions, programes d'actuacions i informes sobre la situació de l'habitatge). Tot i això, de tota la documentació relativa a l'habitatge només 10 documents són vigents, dels quals 9 són PLH i un darrer és una diagnosi sobre la situació de l'habitatge.

A banda, 12 municipis estan en alguna fase del procés d'elaboració d'un pla o programa d'habitatge: bé pendents de la licitació, en la seva redacció o pendents d'aprovació. En aquest cas és destacable la notable presència de PAMHs (Programa d'Actuació Municipal d'Habitatge) entre els municipis de 30.000 o menys habitants²⁰.

La resta de municipis, un total de 15, no disposen de cap tipus de document de planificació i no consta que n'hagin elaborat en la darrera dècada. En referència a això la mida del municipi apareix com un factor rellevant: mentre que entre els municipis de menys de 20.000 habitants només el 36% disposen d'algun tipus de planificació (vigent o no vigent), en els municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants el percentatge és del 78% i augmenta fins a gairebé el 90% entre els municipis amb més de 50.000 habitants.

Taula 1. Planificació d'habitatge en els 55 municipis de la regió metropolitana de Barcelona

	Municipis de demanda residencial forta i acreditada	Total municipis
PLH o document alternatiu	23	28
<i>Vigent</i>	10	10
<i>No Vigent</i>	15	18
En procés	10	12
Sense planificació	6	15
TOTAL	40	55

Font: elaboració pròpia.

Com ja s'ha vist anteriorment, un instrument rellevant de planificació de les polítiques d'habitatge és la determinació dels municipis que formen part de les àrees de demanda forta i acreditada. Dels 55 municipis analitzats un 73% són considerats àrees de demanda forta i acreditada, però d'aquests només el 47,5% tenen planificació d'habitatge vigent (22,5%) o estan en el procés d'elaborar-la (25%). Això implica que més de la meitat dels municipis de demanda forta i acreditada o bé no tenen cap tipus de planificació d'habitatge (15%) o aquesta no és vigent (37,5%).

3.1. Interès municipal cap a l'HCRU

Més enllà de la planificació existent, a partir de les dades del projecte COPHAB²¹ s'han identificat fins a una quinzena de projectes d'HCRU repartits en 6 municipis dels 55

²⁰ Els PAMH són instruments de planificació no reglada promoguts per la DIBA que defineixen les polítiques locals d'habitatge per a municipis petits. A partir del 2018 estan destinats a municipis menors de 10.000 acreditats com a àrees de demanda forta i acreditada. Més informació: <https://catalegdeserveis-cercador.diba.cat/fitxa?id=19206>

²¹ Més informació: <http://commoninghousing.net/ca/cophab-mapa/>

municipis, tots ells amb més de 50.000 habitants. Entre aquests, només dos projectes estan en funcionament en l'actualitat, 8 estan en procés i en els 6 restants hi ha un grup cooperatiu creat però no s'ha iniciat el projecte d'habitatge.

D'altra banda, es constata que existeix un interès sobre l'HCRU entre els representants municipals²². Així, de la mostra analitzada, fins a 15 municipis s'han mostrat interessats en el desenvolupament de projectes d'habitatge cooperatiu. Destaca també que, entre aquesta quinzena de municipis, una gran majoria o bé no disposen de pla d'habitatge vigent (9) o bé estan en el procés d'elaboració del mateix (3), el que indica que no tenir PLH o que el PLH no inclogui l'HCRU, no té perquè significar que no hi hagi en estudi alguna iniciativa d'aquest tipus.

En qualsevol cas, la gran majoria de plans locals de la nostra mostra, fan alguna referència a l'HCRU. Així, dels 9 PLH vigents en 7 se cita l'habitatge cooperatiu: Barcelona, Castellbisbal, Granollers, Mataró, Montgat, Sabadell, Sant Feliu de Llobregat. Tan sols en els PLH de Sitges i Viladecans no es fa cap referència explícita a l'HCRU.

Les referències a l'HCRU apareixen sota una diversitat de conceptes, en primer lloc situant-les sota el paraigua de conceptes com *models alternatius d'accés/tinença/gestió de l'habitatge* o, en menor mesura, *noves formes de tinença/accés a l'habitatge* i *mercat social de l'habitatge*. En particular, en la referència específica a l'habitatge cooperatiu els conceptes més utilitzats són *cooperatives d'habitatge*, *habitatge cooperatiu/col·laboratiu* o *cooperatives de cessió d'ús*.

En les línies d'actuació en que s'inclou l'HCRU normalment també es fa referència a altres models d'accés, tinença i gestió de l'habitatge. En particular, la masoveria urbana és la més freqüent, però també apareixen altres mesures més tradicionals com el lloguer social, la rehabilitació o els habitatges adaptats, la gestió i promoció per part d'altres tipus d'entitats privades, l'habitatge compartit i, en dos casos, es fa referència a les tinències intermèdies (propietat temporal i propietat compartida).

3.2. Arguments per donar suport a l'HCRU

Pel que fa a la definició que fan els PLH de l'HCRU, es poden identificar dos marcs generals. En primer lloc, tots els PLH analitzats comparteixen la concepció de l'habitatge cooperatiu com un model d'habitatge assequible, en particular per a col·lectius vulnerables, lluny dels costos de la compra en el mercat lliure i, generalment, emmarcats en estratègies generals de promoció del lloguer. En alguns casos es vincula aquesta assequibilitat a l'estabilitat de l'habitatge. Per altra banda, 4 dels 9 PLH analitzats (Barcelona, Castellbisbal, Mataró i Sabadell) fan referència a altres característiques de l'HCRU vinculades a la transformació social i al canvi del model econòmic. En particular, referències a canvis en el model del mercat de l'habitatge i el model econòmic (superació de la dualitat lloguer-propietat, canvi en la concepció de l'habitatge com a bé d'inversió, ESS), transformació social i nous models de convivència i acció col·lectiva (coresponsabilitat, ajuda mútua, espais col·lectius i d'ús comunitari). En el cas de Barcelona, també es fan referències explícites a l'arrelament al territori i als criteris de sostenibilitat en la construcció, rehabilitació i consums energètics.

²² A partir de la participació dels representants municipals en jornades informatives i demandes de suport per a estudis sobre HCCU realitzades per la Diputació de Barcelona, La Dinamo i Sostre Cívica.

Així doncs, en contrast amb les característiques del model d'habitatge cooperatiu definides pel *grup impulsor per una sectorial d'habitatge cooperatiu i transformador* de la XES, les característiques que més ressalten els PLH són aquelles vinculades amb l'assequibilitat, l'estabilitat i la inclusió. També apareix recurrentment el principi de creixement del model, en alguns casos, d'escalabilitat, fent referència a la voluntat de l'administració de difondre'l.

En menor mesura es fa referència a l'autogestió i a la comunitat, sobretot vinculats a la creació d'espais comunitaris, i a la propietat col·lectiva i al valor no lucratiu del model. I per últim, només en dos casos es fa referència a la coresponsabilitat amb l'entorn, vinculada a l'arrelament territorial, el retorn comunitari i a mesures de sostenibilitat mediambiental.

En relació a aquestes visions, les justificacions que acompanyen les línies d'actuació vinculades a l'HCRU són, en general, poc específiques podent-se aplicar a altres models d'accés i tinença d'habitatge.

El marc en el qual se situen els models alternatius d'accés i tinença d'habitatge respon, en gran part, a objectius propis de les polítiques d'habitatge públic o protegit. En aquest sentit, tots els PLH emmarquen les accions d'HCRU bé en les línies programàtiques de promoció de l'habitatge de lloguer social, bé ho recullen en la seva justificació, en particular, vinculades a la manca d'habitatge assequible i a la necessitat d'incidir en els preus del mercat lliure. A més, com veurem a continuació, tant els objectius més rellevants que defineixen els PLH vinculats a l'HCRU, així com les actuacions i mesures per assolir-los i els col·lectius destinataris més comuns en els PLH, responen a aquestes mateixes necessitats.

3.3. Objectius i públic destinatari vinculats a l'HCRU

Partint d'aquestes referències, en els PLH analitzats s'han pogut identificar fins a 3 objectius general vinculats l'HCRU. Per aquest ordre:

1. Generar habitatge de lloguer assequible i estable o incidir en el mercat de lloguer.
2. Fomentar el manteniment i la rehabilitació o evitar la degradació del parc ja construït i/o els habitatges buits.
3. Diversificar les formes de promoció i gestió d'habitatges.

Com ja s'ha dit anteriorment, l'objectiu més present és aquell associat a la promoció de l'habitatge assequible i la incidència sobre el mercat de l'habitatge. Tots els casos analitzats mencionen aquest objectiu, fent especial referència a les persones demandants d'habitatge assequible o lloguer social i la demanda exclosa, de forma més genèrica, o bé, a les persones joves, la gent gran i les persones amb discapacitat; de forma més específica.

En segon lloc, apareixen objectius específics de foment de la rehabilitació i la mobilització d'habitatge buit. En aquest cas, la manca de dinàmiques rehabilitadores, la degradació del parc construït o l'existència de pisos buits que són susceptibles de ser incorporats al mercat de lloguer social, són les raons que justifiquen l'HCRU. Els destinataris prioritats d'aquest segon objectiu són les persones propietàries d'habitatge, en particular aquelles amb habitatges buits o amb habitatges amb necessitats de rehabilitació.

Per últim, el tercer objectiu respon a la voluntat de fomentar un parc d'habitatge més divers pel que fa a les formes d'accés, tinença i gestió residencials. Aquest objectiu està molt més vinculat a aquells col·lectius, que més enllà de necessitats específiques, són demandants actius de nous règims de tinença.

Taula 2. Objectius i col·lectius destinataris

Objectius	Col·lectius destinataris	PLH
1. Generar habitatge de lloguer assequible i estable o incidir en el mercat de lloguer	1.1. Demanda exclosa i/o demandants d'HPO, habitatge assequible o lloguer social	Barcelona, Castellbisbal, Granollers, Sabadell
	1.2. Altres col·lectius amb dificultats d'accés a l'habitatge: joves, gent gran, persones amb discapacitat	Castellbisbal, Sant Feliu de Ll.
2. Fomentar el manteniment i la rehabilitació o evitar la degradació del parc ja construït i/o els habitatges buits.	2.1. Propietaris d'habitatges buits o habitatges amb necessitats de rehabilitació	Castellbisbal, Montgat
3. Diversificar les formes de promoció i gestió d'habitatges	3.1. Demandants de nous règims de tinença o cooperatives	Castellbisbal, Montgat, Sabadell

Font: elaboració pròpia.

3.4. Actuacions i mesures relacionades amb l'HCRU

Pel que fa a les accions proposades varien tant qualitativament com quantitativament. En la gran majoria dels casos analitzats es cita, com a mínim, una actuació. En general les actuacions fan referència a la promoció dels models alternatius d'accés i tinença de l'habitatge (Castellbisbal, Mataró, Montgat, Sabadell, Sant Feliu de Llobregat) o, explícitament, a l'impuls del model de cooperatives de cessió ús (Barcelona). En contrast, en el cas de Granollers l'acció vinculada a les cooperatives s'emmarca dins de la promoció de l'habitatge públic de lloguer.

Aquestes actuacions es concreten a partir de diversos instruments i mesures, que presenten una certa disparitat en la seva profunditat i concreció. S'han pogut identificar fins a 5 tipus de mesures o eines:

- a) Formació i difusió del model d'HCRU
- b) Provisió de sòl per a HCRU
- c) Suport tècnic a cooperatives
- d) Mesures fiscals i financeres
- e) Provisió d'habitatge públic ja construït

Les eines més esmentades en els PLH són les dues primeres. Pel que fa a la formació i difusió, les mesures van des de la creació de grups de treball, espais de debat i sessions informatives o la formació de tècnics municipals (Barcelona, Castellbisbal, Mataró, Montgat, Sabadell). Respecte a la provisió de sòl les accions proposades tenen diferent grau de concreció. D'una banda s'identifiquen propostes explícites d'adjudicació de sòl públic en dret de superfície (Barcelona, Mataró, Sabadell), mentre que en altres casos el

PLH només preveu que les cooperatives puguin ser considerades en les licitacions per al desenvolupament de noves promocions d'HPO de lloguer per a demanda exclosa (Granollers i Sant Feliu de Llobregat).

En menor mesura s'identifiquen mesures destinades al suport tècnic a cooperatives, mitjançant projectes de suport a la creació i acompanyament de projectes (Barcelona, Castellbisbal, Montgat) i a la mediació entre propietaris i cooperatives o potencials cooperativistes (Castellbisbal, Montgat). Per últim, només en el cas de Barcelona i Castellbisbal es preveuen eines més avançades com mesures fiscals i financeres per a les cooperatives i persones sòcies (bonificacions, avals, ajuts econòmics directes), i en el cas de Castellbisbal, és l'únic municipi que fa referència a la provisió d'habitatge públic ja construït mitjançant la cessió, lloguer o venda a un preu social a cooperatives i la transformació en cooperatives d'HPO de venda sense ocupar.

En aquest sentit, es pot observar com la implicació de l'administració local per a cada tipus d'actuació o mesura pot tenir diverses graus o intensitats. El grau d'implicació d'un ajuntament en les accions de promoció de l'HCRU pot venir determinat per una diversitat de factors, des de la voluntat política del consistori, la demanda existent d'aquest tipus de promocions i la presència o capacitat d'agents socials que les promoguin o de la situació de l'habitatge públic al municipi.

Així, el grau d'implicació d'un ajuntament pot anar des d'intervencions de més baixa intensitat com pot ser la difusió i visibilització del model d'HCRU (o d'altres models alternatius d'accés o tinença de l'habitatge) o l'elaboració d'estudis o la inclusió de models alternatius de tinença en les condicions d'adjudicació de sòl públic destinat a HPO. També poden ser mesures que impliquen un major grau d'intervenció de l'Ajuntament, com poden ser la identificació i mediació amb propietaris o el suport i acompanyament als grups cooperativistes (en el cas de Castellbisbal l'ajuntament preveu la possibilitat ser-ne soci col·laborador), i aquelles que ja preveuen la adjudicació de sòl públic en dret de superfície per a HCRU. Per últim, es poden identificar intervencions de més alta intensitat com podrien ser, a més de totes les ciutats, aquelles que impliquen mesures fiscals i financeres o aquelles que mobilitzen el parc ja construït.

Una altra fórmula per analitzar la implicació de l'administració local en el foment de l'HCRU és a partir dels recursos que s'hi destinen i la calendarització de les actuacions. Respecte al calendari dels PLH, les actuacions relacionades amb l'habitatge cooperatiu no solen concentrar-se en el primer any. A excepció de les mesures de difusió i formació que sí solen programar-se el primer anys, la resta d'accions de més alta intensitat es concentren en segons períodes o cap al final del calendari.

Pel que fa als recursos previstos, en general el nivell de concreció és molt baix i, segons el tipus de mesura, o bé no s'imputen costos o bé es calculen amb el conjunt del pressupost per a promoció pública d'habitatge.

4. Conclusions

L'objectiu de l'estudi és analitzar el tractament que rep l'Habitatge Cooperatiu en Règim d'Ús (HCRU) dins de la normativa que estructura les polítiques d'habitatge de Catalunya. La hipòtesi que guia el treball és que per facilitar l'escalabilitat de l'HCRU és necessària

una bona articulació del model HCRU amb la política pública d'habitatge, concretament amb la promoció d'habitatge amb protecció, ja sigui fruit de construcció nova, de rehabilitació o d'un altre tipus d'habitatge provinent del mercat privat. En l'estudi s'ha analitzat el marc regulador, així com els diferents instruments de planificació en aquesta matèria i la seva relació amb l'HCRU. Entre aquests, s'ha donat una especial atenció a l'anàlisi dels Plans Locals d'Habitatge. A continuació, recollim de forma sintètica les principals idees que es desprenen del conjunt de l'estudi.

Tant el cooperativisme d'habitatge, que ja comptava amb un cert recorregut dins les polítiques de protecció oficial, com la cessió d'ús estan contemplats i recollits dins de la Llei pel Dret a l'Habitatge del 2007 (LDHC), la llei que estructura la política d'habitatge a Catalunya. Malgrat que les experiències reals d'HCRU eren en aquell moment gairebé inexistents i la difusió del model embrionària, l'articulat de la Llei ja vinculava el cooperativisme amb la cessió d'ús i prefigurava el seu futur desenvolupament. Així, en l'article 80 es parla d'*habitatges promoguts en règim cooperatiu de cessió d'ús* i també vincula explícitament els dos conceptes en la disposició addicional divuitena. Més enllà de la menció explícita, diferents elements habitualment presents en la fórmula d'HCRU estan reconeguts en la LDHC quan es parla de promoure habitatges de protecció social:

- a) Reconeixement i potenciació del cooperativisme d'habitatge com a promotor social d'habitatge de protecció oficial (article 2 i article 51).
- b) Reconeixement de la cessió d'ús com a modalitat d'habitatge de protecció oficial (article 77) i també com a habitatge destinat a polítiques socials (habitatge assequible) (article 74).
- c) Reconeixement de la constitució i transmissió de drets de superfície, el lloguer a llarg termini i la concessió administrativa com a instruments d'especial interès per a promoure habitatges amb protecció oficial en sòl de titularitat pública, els quals són necessaris subvencionar en els plans d'habitatge (article 80).

Les principals eines de planificació, regulació i concreció de la política d'habitatge són els Plans quadriennals d'habitatge, el Pla Territorial Sectorial (PTSH) i els Plans Locals d'Habitatge. Pel que fa al tractament de l'HCRU, s'ha constatat un canvi d'orientació respecte a l'HCRU en la redacció dels diferents instruments. El llarg de l'articulat de la Llei pel Dret a l'Habitatge el dret d'ús hi té una especificitat pròpia diferenciada del lloguer i la compravenda. Tanmateix, en el pla d'habitatge regulat pel Decret 75/2014, de 27 de maig, actualment vigent però a punt de finalitzar, va incorporar un canvi d'orientació, situant l'HCRU dins de les tinences intermèdies, és a dir, més a prop de la compravenda que del lloguer. Aquest fet es reproduïx en Pla Territorial Sectorial d'Habitatge en fase d'aprovació inicial. En les previsions del PTSH, per fer complir el mandat de la solidaritat urbana, el HCRU es situa dins de la categoria "habitatges de compravenda i tinences intermèdies", diferenciat del lloguer social. Les tinences intermèdies no tenen una regulació com a tals dins de la política d'habitatge, i conceptualment han estat associades a la propietat temporal i compartida²³ (Nassarre, 2012). Aquest tipus de compravenda temporal o gradual sí té una regulació pròpia amb la Llei 9/2019, on no s'hi esmenta la cessió d'ús. La ubicació de l'HCRU més a prop de la compravenda que del lloguer contradiu el que estableix l'article 80.7 de la LDHC que equipara el HCRU amb els

²³ Aquest tipus de compravenda temporal o gradual sí té una regulació pròpia amb la Llei 9/2019

habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer quan no hi hagi una regulació específica de l'HCRU.

En qualsevol cas, per tal d'acomplir l'objectiu de solidaritat urbana establert per la LDHC i concretat pel PTSH s'haurien de construir gairebé 200.000 habitatges assequibles nous en les àrees de demanda forta i acreditada durant els propers 15 anys. Per aconseguir aquest objectiu, el primer i el segon any d'entrada en vigor s'haurien d'obtenir 4.000 nous habitatges de protecció oficial a l'any, xifra que s'incrementaria fins a arribar als 14.000 a l'any quinzè. L'any passat (2018) es van iniciar a Catalunya 1.400 habitatges de protecció oficial. El Pla també preveu captar del mercat privat uns 2.000 habitatges anuals cap al lloguer social. Es fa evident doncs la necessitat d'un increment rellevant dels pressupostos i les ajudes a la política d'habitatge en els propers anys per tal d'acomplir el mandat de solidaritat urbana. Difícilment l'augment de l'habitatge assequible serà possible només amb l'esforç del conjunt d'administracions públiques. Requerirà també enfortir altres agents involucrats en la política d'habitatge, en especial les cooperatives de promoció i d'autoconstrucció i les entitats de caràcter social i assistencial sense ànim de lucre tal i com prioritza la LDHC.

El bon ús dels habitatges de protecció oficial, especialment pel que fa al seu accés i transmissió està ben establert en el marc regulador actual. El destinatari de qualsevol habitatge de protecció, promogui qui el promogui, ha de provenir del Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial. Això implica residir a Catalunya, no disposar de forma efectiva d'un habitatge en propietat, amb dret de superfície o en usufruct (article 81 i 95 LDHC) i complir els requisits de nivells màxims i mínims d'ingressos que en cada moment determinin els plans d'habitatge si s'han rebut subvencions públiques. Per exemple, si es reben ajuts del Pla Estatal els ingressos de les unitats de convivència beneficiàries no poden superar, com a màxim, 4,5 vegades el IPREM (al voltant de 34.500 euros anuals). Si es reben préstecs de l'ICF per a la promoció d'habitatges de protecció oficial, els ingressos de les unitats de convivència beneficiàries no poden superar 5 vegades el IRSC (al voltant de 40.000 euros anuals). La selecció del Registre, els límits de renda supervisats per l'Agència d'Habitatge de Catalunya i els límits en el preu del lloguer o de la cessió, són garanties de que l'HCRU de protecció va destinat a població potencialment exclosa del mercat, però també pot suposar possibles dificultats pels destinataris a l'hora de fer front a la inversió inicial necessària per accedir a l'HCRU. Abaratir les quotes inicials millorant les ajudes públiques i les condicions de finançament, redistribuir costos entre els cooperativistes amb habitatges de protecció i cooperatives amb habitatges sense protecció en promocions mixtes, o bé habilitar ajudes directes als cessionaris per afrontar les quotes inicials per part de l'Administració, poden fer més viable el model d'HCRU de protecció i la seva escalabilitat.

Finalment, a l'estudi hem analitzat en profunditat una mostra de Plans Locals vigents de la regió metropolitana de Barcelona. En primer lloc, hem pogut constatar la poca cobertura territorial dels Plans Locals d'Habitatge. Dels 55 municipis analitzats de la regió metropolitana, tant sols 9 municipis tenen un pla vigent. Tanmateix, en els últims anys està augmentant el nombre de municipis que elaboren Plans Locals en un context de dificultats continuades d'accés i risc de pèrdua de l'habitatge. L'aprovació definitiva del Pla Territorial i el fet que els PLH es convertissin en una veritable eina de concertació de

polítiques amb la Generalitat, tal i com estableix la LDHC, de ben segur representaria un impuls per a la seva extensió a més municipis.

En qualsevol cas, també s'ha pogut constatar que la majoria de PLH vigents incorporen actuacions per l'impuls de l'HCRU. A més, tenim constància que municipis sense PLH també estan interessats en promoure aquest model, ja sigui per la pressió d'algun grup de veïns i veïnes o bé per la pròpia iniciativa del consistori.

Tots els PLH analitzats que aborden l'HCRU, comparteixen la concepció de l'habitatge cooperatiu com un model d'habitatge assequible, en particular per a col·lectius vulnerables, lluny dels costos de la compra en el mercat lliure i, generalment, emmarcats en estratègies generals de promoció del lloguer, fet que contrasta clarament amb la inclusió de l'HCRU com a tinença intermèdia en el PTSH.

Els principals objectius vinculats a l'HCRU que apareixen en els PLH metropolitans són, primerament, generar habitatge de lloguer assequible i estable i incidir en el mercat de lloguer i, en segon lloc, fomentar el manteniment i la rehabilitació o evitar la degradació del parc ja construït i/o els habitatges buits. Tanmateix, es constata que aquests objectius encara són genèrics i manca una major especificitat vinculada a les virtuts del model d'HCRU, tot i que sí s'emmarquen dintre de les línies generals dels Plans d'habitatge.

Per tal d'assolir aquests objectius, en els PLH analitzats s'han pogut identificar fins a 5 tipus diferents de mesures i eines, sent les més habituals: 1) la formació i difusió del model d'HCRU i 2) la provisió de sòl per a HCRU; i en menor mesura: 3) el suport tècnic a cooperatives, 4) mesures fiscals i financeres com bonificacions, avals i ajuts econòmics directes als cooperativistes i 5) la provisió d'habitatge públic ja construït. Per últim i pel que fa als recursos previstos, en general el nivell de concreció és baix i, generalment, o no s'imputen costos o bé es calculen amb el conjunt del pressupost per a promoció pública d'habitatge.

En l'actualitat, les primeres experiències d'HCRU tot just s'estan materialitzant. L'HCRU no té perquè limitar-se a l'habitatge amb protecció oficial. Tanmateix, fins que el sector no es consolidi organitzativament i financerament, l'acompanyament públic a aquestes iniciatives serà clau per a la seva escalabilitat i popularització del model. Més enllà de les millores puntuals necessàries o una regulació específica de les cooperatives de cessió d'ús, l'estudi posa de manifest que l'actual marc regulador en l'àmbit de l'habitatge ja possibilita l'HCRU com una forma més d'habitatge assequible i fins i tot, en prioritza el seu impuls. A més, amb el previst enfortiment de les polítiques d'habitatge per tal de fer efectiu el mandat de solidaritat urbana de les properes dècades, es configura un escenari idoni per la proliferació i extensió de l'HCRU a Catalunya.

5. Bibliografia

- Byrne, M. (2019). Generation rent and the financialization of housing: A comparative exploration of the growth of the private rental sector in Ireland, the UK and Spain. *Housing Studies*, 0(0), 1-23. <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1632813>
- Cabré, E., & Andrés, A. (2018). La Borda: A case study on the implementation of cooperative housing in Catalonia. *International Journal of Housing Policy*, 18(3), 412-432. <https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1331591>
- Celobert (2014) Models alternatius d'accés i tinença de l'habitatge. Consell Nacional de Joventut de Catalunya (CNJC)
- Czischke, D. (2018). Collaborative housing and housing providers: Towards an analytical framework of multi-stakeholder collaboration in housing co-production. *International Journal of Housing Policy*, 18(1), 55-81. <https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1331593>
- Eastaway, M. P., & Martínez, M. T. S. (2015). El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas : ¿qué falta por resolver? *Cuadernos económicos de ICE*, (90), 149-174.
- García Bernardos, A. (2017). El sistema de vivienda español tras la crisis (2007-2016). Cambios y continuidades de un modelo (Ph.D. Thesis, Universitat Autònoma de Barcelona). Recuperado de <http://www.tdx.cat/handle/10803/456305>
- Generalitat de Catalunya (2018) Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya. Document per l'aprovació inicial. Desembre 2018. Departament de Territori i Sostenibilitat
- Grau, C. (2018) Sobre el marc legal aconsellable per impulsar el model de cooperatives en règim d'ús. Barcelona: Fundació Dinamo.
- Grup impulsor per a una sectorial per l'habitatge cooperatiu i transformador de la Xarxa d'Economia Social i Solidària de Catalunya (s.d). Model per a l'habitatge cooperatiu en cessió d'ús
- Leal, J. (2005a) El Estado de Bienestar y la política de vivienda en España. Anuario 2005 del Objovi. Disponible en <https://docplayer.es/47879565-Objovi-observatorio-joven-de-vivienda-en-espana-el-estado-de-bienestar-y-la-politica-de-vivienda-en-espana-jesus-leal.html>
- Leal, J. (2005b). La política de vivienda en España. *Documentación social*, (138), 63-80.
- Leal, J., & Martínez del Olmo, A. (2017). Tendencias recientes de la política de vivienda en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1). <https://doi.org/10.5209/CRLA.54982>
- Mongil, D.; Colomé, N. i Martí, P. (2018). "Els plans locals d'habitatge a Catalunya (2004-2017): regulació, desplegament territorial, evolució i reptes de futur" a Desc i Transjus (coord.). *La llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi pp. 133-156

- Mullins, D. (2018). Achieving policy recognition for community-based housing solutions: The case of self-help housing in England. *International Journal of Housing Policy*, 18(1), 143-155. <https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1384692>
- Mullins, D., & Moore, T. (2018). Self-organised and civil society participation in housing provision. *International Journal of Housing Policy*, 18(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1422320>
- Nasarre, S. (2012) Les tinences intermitges: combinant assequibilitat, flexibilitat i estabilitat en l'accés a l'habitatge. Diputació de Barcelona
- Ponce, J. (2018) "Introducció i Balanç general: els 10 anys de vigència de la llei del dret a l'habitatge de Catalunya" a Desc i Transjus (coord.). La llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur. Cizur Menor: Editorial Aranzadi. Pp. 21-52
- Soler, R. & Domingo, G. (2018) "La nova planificació territorial en l'àmbit de l'habitatge: una mirada sobre els projectes de pla territorial sectorial d'habitatge de 2010 i 2017" a Desc i Transjus (coord.). La llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur. Cizur Menor: Editorial Aranzadi. Pp. 157-186
- Trilla, C. (2001). La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada. Barcelona: Fundació «La Caixa».
- Trilla, C. i Macías, C. (2018) "El parc d'habitatge social i el mandat de solidaritat urbana" a Desc i Transjus (coord.). La llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur. Cizur Menor: Editorial Aranzadi. Pp. 81-110
- Turmo, R. (2004) Andel: el model escandinau d'accés a l'habitatge. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, DL