

col·lecció: estratègia

# 4 Urbanisme, habitatge i cohesió social

Juli Ponce Solé



Pla Estratègic  
Metropolità  
de Barcelona

# Urbanisme, habitatge i cohesió social

Juli Ponce Solé

col·lecció: estratègia

4

col·lecció: estratègia

# 4 Urbanisme, habitatge i cohesió social

Juli Ponce Solé



Pla Estratègic  
Metropolità  
de Barcelona

**Edició:** Pla Estratègic Metropolità de Barcelona

**Realització:** Marc Castells, Artgrafia

**ISBN:** 84-7609-017-X

**DL:** B-47.312-2005

## ÍNDEX

Presentació	9
1. Introducció	11
1.1. Antecedents	11
1.2. Àmbit dels treballs de la Subcomissió	11
2. Situació existent i causes que la generen	24
3. Propostes	27
3.1. Propostes de caire general i transversal	28
3.2. Propostes referides a l'habitatge sotmès a algun règim de protecció pública	64
3.3. Propostes referides a l'habitatge privat no sotmès a cap règim de protecció pública	75
3.4. Resum de mesures concretes que cal impulsar	82
4. Apèndix:	
Sigles	88
Notes a peu de pàgina	89
5. Annexos	99
5.1. Relació de membres de la subcomissió	99
5.2. Propostes amb relació al projecte de modificació de la llei d'urbanisme	100
5.3. Bibliografia	107

## Presentació

Determinats factors econòmics i socials estan fent augmentar els riscos de segregació espacial i de generació de guetos urbans a l'àrea metropolitana de Barcelona. Tendència, per cert, que existeix també a nivell internacional i estatal.

A França, el senyor Sueur, persona que ha desenvolupat importants càrrecs públics, ha assenyalat, en un llibre originat per la sol·licitud d'un informe sobre el tema per part del Govern francès, que "el futur de la societat francesa es juga, en una part no menyspreable, en mil barris que van malament", destacant els greus problemes de les *banlieus*, que estan posant en alerta a les autoritats pel possible "replegament comunitari" a les mateixes, on habita un ampli nombre de persones que professen la religió musulmana i on s'acumulen els problemes econòmics i socials<sup>1</sup>.

Si creuem l'Atlàntic, en una societat tan distant i distinta com la nord-americana, el senyor Haar, un ancià i prestigiós professor de Dret de la Universitat de Harvard – poc donat a dèries revolucionaries, doncs - ha assenyalat, en un altre llibre publicat sobre el tema, que la contraposició entre la pobresa de les *central cities*, on s'acumulen les minories ètniques amb baix poder adquisitiu i la riquesa dels *suburbs*, ocupats majoritàriament per la classe mitja i alta anglosaxona, dona lloc a una situació d'autèntic *apartheid de facto*, constituint aquesta divisió econòmica i social el més angoixant problema intern de la societat nord-americana (l'autor escriu això abans de l'onze de setembre de 2001, naturalment)<sup>2</sup>.

En el cas espanyol, un informe de l'any 2000 publicat pel *Ministerio de Fomento*, titulat significativament *La desigualdad urbana en España*, assenyalava que una de

---



---

cada quatre persones residents en municipis espanyols de més de 20.000 habitants viu en barris desfavorits. Això vol dir que entre 4 i 5 milions de persones, més del 12% de la població espanyola, desenvolupa la seva vida quotidiana en àrees urbanes en les que es concentren situacions socials difícils<sup>3</sup>.

A Catalunya, la Memòria de l'avantprojecte del que ara és la Llei 2/2004, de 4 de juny, de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, assenyalava, seguint dades del Pla Territorial Metropolità, que de les 39.110 Ha. destinades a usos residencials a la regió metropolitana de Barcelona, 21.669 estan afectades en diversos graus per dèficits de qualitat urbana (el 55% del sòl residencial metropolità, on viu la meitat de la població de Catalunya), acompanyats sovint "per una acusada problemàtica social: envelliment, baix nivell de renda, baix nivell educatiu, pèrdua de població i concentració de grups amb necessitats especials". Aquesta problemàtica sembla ser més greu en una sèrie de barris que representen uns 180.000 habitatges i una població de 400.000 habitants, i que acumulen percentatges d'immigració extracomunitària que poden arribar a vorejar el 30%.

La serietat del problema ha donat lloc, fins i tot, a que el Síndic de Greuges hagi fet un esment en el seu Informe al Parlament de 2003, indicant que "*hem de fer un advertiment sobre la segregació espacial que existeix en algunes ciutats mitjançant la concentració de grups socialment homogenis en determinades zones de les ciutats que es converteixen en focus de marginalitat i degradació. Les experiències viscudes per algun dels països de nostre entorn, en relació amb la creació d'autèntics guetos urbans, han de servir de referència en el moment de dissenyar i implantar les polítiques d'habitatge amb la finalitat d'evitar el desenvolupament d'aquest fenomen*"<sup>4</sup>.

El propi 1er Pla Estratègic Metropolità de Barcelona se n'ha fet ressò d'aquests problemes<sup>5</sup>.

D'altra banda, és conegut com certs col·lectius vulnerables (gent grant, aturats, immigrants extracomunitaris pobres...) pateixen més intensament el risc d'exclusió social i de segregació urbana que pot arribar a posar en perill la cohesió social de la nostra societat.

---

L'informe que el lector o lectora té a les seves mans intenta analitzar les causes d'aquests fenòmens, fa servir dades sobre la magnitud del problema i planteja una sèrie de recomanacions, basades en la necessitat d'una intervenció pública suficient i intel·ligent, en col·laboració amb el sector privat, que lideri la correcció de les mancances del mercat i les preocupants tendències detectades.

Per a la correcció dels riscos esmentats, cal valorar molt positivament l'aprovació de la recent Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial. Malgrat la seva indubtable utilitat, es tractaria d'anar fins i tot més enllà, prevenint i no només guarint. És a dir, no només intentant recuperar àrees urbanes que *ja* es troben en dificultat sinó desplegant mesures per *evitar* que tant els barris ja existents com els futurs nous barris puguin esdevenir àrees urbanes problemàtiques.

Aquesta intervenció pública ha de basar-se, probablement, en paradigmes diferents dels que han guiat la pràctica en matèria d'urbanisme i habitatge en les passades dècades (Ponce Solé, 2004c). Les noves circumstàncies econòmiques i socials poden haver tornat insuficients les solucions que des de la tornada de la democràcia han estat àmpliament utilitzades i han donat indubtables fruits (com ara, per exemple, intervencions puntuals potents de mer disseny urbà o la generació d'espais públics). Ara és probable que calguin solucions globals que permetin detectar i corregir desequilibris sobre el territori (d'aquí la renovada importància del planejament territorial i urbanístic) i que integrin diversos aspectes d'urbanisme, habitatge i altres polítiques socials (que afavoreixin la convivència, el contacte i l'interacció dels diferents grups socials en els espais urbans)

En definitiva, estem davant d'un escenari nou i més complex, que requerirà una forta dosi de pragmatisme i l'aplicació de mesures que facin realitat tant el dret a l'habitatge com el dret a la ciutat, en una perspectiva tant quantitativa (augment imprescindible de la generació d'habitatge assequible) com qualitativa (no segregat espacialment, ben ubicat espacialment, i integrat en una trama urbana amb equipaments que facin realitat altres necessitats i drets constitucionals, com ara, per exemple, l'ensenyament de qualitat o la llibertat religiosa).

---





---

En qualsevol cas, les relacions entre urbanisme, habitatge i cohesió social és un tema cabdal pel futur de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i del país en general, que no pot deixar indiferent a ningú donat que des de l'enteniment de la ciutat com un sistema, en la línia del conegut treball de Jane Jacobs, el mateix no afecta només a àrees i persones marginals, sinó al conjunt urbà i a totes les persones que l'habiten<sup>6</sup>.

Per tot això, crec que cal felicitar al Pla Estratègic Metropolità de Barcelona per la sensibilitat en relació a aquestes qüestions i per l'oportuna constitució de la Subcomissió d'estratègia sobre "Urbanisme, habitatge i cohesió social", formada per qualificades persones provinents dels sectors públic i privat, amb experiència professional i acadèmica diversa i complementària. Aquest grup de treball ha estat reunint-se durant un any i el resultat de les seves reflexions ha estat aquesta anàlisi, que es pot situar perfectament en la línia d'altres estudis que es realitzen en països del nostre entorn<sup>7</sup>.

Perquè si alguna cosa ens cal per fer front als reptes de les nostres complexes, globalitzades i pluriculturals societats és comptar amb dades que ens permetin realitzar reflexions serenes i fonamentades sobre els problemes existents i les solucions viables als mateixos, superant la perspectiva de la gestió quotidiana, del "dia a dia" que, de vegades, no permet distingir el que és urgent del que és important.

Aquest informe pretén oferir una modesta contribució en aquesta línia, abordant un tema que és alhora urgent i important i que requereix la suma d'esforços intel·lectuals, econòmics, socials i polítics per a garantir un desenvolupament sostenible de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.



## 1. Introducció

### 1.1. Antecedents

L'objectiu de les pàgines següents és recollir les principals conclusions a què ha arribat la Subcomissió d'Estratègia del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona sobre Urbanisme, Habitatge i Cohesió Social.

La Subcomissió va rebre originàriament l'encàrrec de concretar les reflexions del Pla Estratègic sobre aquest tema, contingudes a les pàgines 56, punt 9; 59, punt 5; 62 i següents, punts 1, 2, 3, 4, 5, 12; 65 i següents, punts 1-4; 73 i següents, punts 1 i 3.\*

D'acord amb aquest encàrrec, la Subcomissió ha mantingut diverses reunions al llarg del període 2004/05 i ha generat un document previ referit al Projecte de llei que es va convertir en la Llei 10/2004, del 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, del 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local. La relació de membres de la Subcomissió com també el document previ generat es poden consultar als annexos 1) i 2) d'aquest informe.

### 1.2. Àmbit dels treballs de la Subcomissió

La Subcomissió ha centrat els seus treballs en diversos aspectes connectats amb l'urbanisme i l'habitatge, dins de l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, en relació amb persones incloses en grups de població vulnerable i respecte de la preservació de la cohesió social.

---



El present informe segueix aquestes limitacions autoimposades per la pròpia Subcomissió, a fi i efecte de no duplicar innecessàriament esforços que ja s'estan efectuant en el si d'altres subcomissions del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

### 1.2.1. Delimitació geogràfica

No cal insistir que les reflexions del present informe es refereixen a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i deixa de banda, doncs, la resta del territori de Catalunya, encara que algunes de les seves reflexions puguin arribar a tenir un interès d'abast superior, la qual cosa escapa de la voluntat dels treballs de la Subcomissió.

### 1.2.2. Delimitació temàtica

Dins l'àmbit metropolità de Barcelona, el present informe es concentra només en alguns aspectes connectats amb la política urbana. Aquesta es pot definir com a dimensió espacial de l'Estat del benestar o com a forma de regulació pública de la divisió econòmica i social de l'espai, que integraria els sectors de l'acció pública següents: en el vessant econòmic, *les pautes de localització i reestructuració de l'activitat productiva i de serveis en el territori*; en el vessant social, *l'habitatge en tots els seus components, els sistemes de transport i mobilitat i el capital físic en forma d'equipament comunitari*; a mig camí entre ambdós vessants, *la regulació dels usos del sòl, per mitjà d'instruments i figures de planejament* (Adelantado, J., Gomà, R., 2001, 195).

#### 1.2.2.1. Reflexions entorn de l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'habitatge

De tots aquests aspectes, l'informe es limita a tractar els referits a l'habitatge i a la regulació dels usos del sòl. Es tracta d'una aproximació incompleta i limitada, tot i que imprescindible. Malgrat es facin referències a altres aspectes de la política urbana (per exemple, mobilitat), cal insistir que aquests no formen part pròpiament de l'objecte dels treballs de la Subcomissió i, per tant, de l'àmbit del



present informe. L'informe tampoc s'ocupa d'altres aspectes aliens a les polítiques urbanes, com podria ser la fiscalitat, que tenen sens dubte un impacte gens menyspreable sobre l'urbanisme i l'habitatge.

Ara bé, també cal advertir que el concepte d'habitatge emprat per la Subcomissió ha estat ampli, equivalent a hàbitat o medi ambient urbà, i és conscient que aquest dret no inclou només, com han assenyalat nombrosos especialistes, l'espai privat habitable sinó també el medi ambient urbà en què s'insereix l'habitatge, l'entorn en què aquest es troba. És a dir, els espais públics, les zones verdes, els equipaments, etcètera. I a més, és plenament conscient de les connexions entre el dret a l'habitatge digne i adequat i altres drets constitucionals que no són possibles sense el primer.

Pel que fa a les relacions entre urbanisme i habitatge, és molt reveladora la STC\* 61/1997, de 20 de març, que permet entendre amb claredat les imbricacions entre urbanisme i habitatge.<sup>1</sup> El primer regula l'ús del sòl, i allà on s'hagi **classificat** sòl com a urbanitzable o urbà (i, en casos excepcionals, també en sòl no urbanitzable), l'existència de sòl qualificat com a residencial permetrà la construcció d'habitatges. I inversament, l'existència i condicions dels habitatges (entesos no només com a productes industrials) fa possible i condiona tot un seguit de drets constitucionals, entre ells, el dret de l'article 47 de la Constitució, però no únicament, atès que la concepció de l'habitatge no només com el mer suport físic habitacional sinó com el medi ambient urbà en què s'insereix afecta drets com la salut, la intimitat, la lliure circulació, la lliure elecció de residència, la igualtat, el medi ambient, etcètera (Bassols Coma, 1983, Ponce Solé, 2002, p. 107 i següents).

Vet aquí perquè la doctrina francesa (Deschamps, 1998, p. 23) i el propi dret francès (Loi Urbanisme et Habitat, de 2 de juliol de 2003) utilitzen el concepte d'hàbitat, que «correspond au logement dans *son environnement urbain et social*».

---

\* A la pàg. 88 trobareu una relació de les sigles que apareixen més freqüentment en l'informe.



Alguns textos legals moderns incorporen en aquest sentit el dret a la ciutat. És el cas de la Carta Europea de Salvaguarda de Drets Humans a la Ciutat del 2000, signada per diverses ciutats catalanes, com ara Argentona, Badalona, Badia del Vallès, Barcelona, Cerdanyola del Vallès, Esplugues de Llobregat, Girona, Granollers, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Mataró, Molins de Rei, Mollet del Vallès, Reus, Sabadell, Santa Coloma de Gramenet i Terrassa. En aquest document el dret a la ciutat és previst a l'article 1, que assenyala:

- «1. La ciutat és espai col·lectiu que pertany a tots els seus habitants, que tenen dret a trobar-hi les condicions per a la seva realització política, social i ecològica, cosa que comporta assumir també deures de solidaritat.
2. Les autoritats municipals fomenten, amb tots els mitjans de què disposen, el respecte de la dignitat de tots i la qualitat de vida dels seus habitants.»

En aquest medi ambient urbà, per fer realitat el dret a la ciutat tenen una rellevància destacable els equipaments, com assenyala l'esmentada Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat en el seu article XVI, referit al dret a l'habitatge:

- «2. Les autoritats municipals vetllen per l'existència d'una oferta adient d'habitatge i d'equipaments de barri per a tots els ciutadans i ciutadanes, sense distinció deguda al nivell d'ingressos. Aquests equipaments han de disposar d'estructures d'acolliment per als sense sostre que puguin garantir la seva seguretat i dignitat, com també d'estructures per a les dones víctimes de violència, en particular de violència domèstica, de maltractaments, i per a les que intenten fugir de la prostitució.»

En el seu article XIX relatiu al dret a un urbanisme harmoniós i sostenible afegeix que:

- «1. Els ciutadans i ciutadanes tenen dret a un desenvolupament urbanístic ordenat que garanteixi una relació harmoniosa entre l'hàbitat, els serveis públics, els equipaments, els espais verds i les estructures destinades als usos col·lectius.»



D'igual manera, malgrat que l'ordenació del territori pugui intentar ser delimitada davant de l'urbanisme i l'habitatge, el cert és que l'ordenació supramunicipal de l'ús del sòl, també del sòl qualificat com a residencial, té connexions intenses amb l'habitatge<sup>2</sup>, i en aquest sentit també és objecte de diverses reflexions contingudes en aquest informe.

### 1.2.2.2. L'èmfasi en els grups vulnerables

D'altra banda, cal assenyalar també que els treballs de la Subcomissió s'han concentrat en la situació en relació amb l'habitatge i l'urbanisme de determinats col·lectius en risc d'exclusió social i, per tant, no s'han ocupat de la incidència de l'urbanisme i l'habitatge en el conjunt de la població, especialment amb relació a aquelles persones que ja poden trobar mitjançant el mercat un habitatge digne i adequat.

En les paraules utilitzades en l'informe del 2003 del síndic de greuges al Parlament de Catalunya (pàg. 56) :

«D'altra banda, l'acció pública adreçada a facilitar l'accés a l'habitatge ha de tractar preferentment els col·lectius que, per les seves especials circumstàncies, necessiten una atenció singular. La gent gran, joves, immigrants, discapacitats, membres de famílies nombroses o dones amb càrregues familiars per processos de separació i divorci o per necessitat d'allunyament respecte de les seves parelles per evitar maltractaments, tenen uns problemes específics de renda i d'integració social que han de ser atesos en les polítiques d'intervenció que es duguin a terme.»

El punt de partida necessari és la constatació de l'existència de no infreqüents supòsits de discriminació en l'accés a l'habitatge respecte de determinats col·lectius. Col·lectius que inclouen un bon nombre de persones, que es troben, per les seves circumstàncies econòmiques i socials, incloses en un o més d'aquests grups. Grups que, a més, són oberts, en el sentit que, d'acord amb la nostra trajectòria vital, tot ciutadà o ciutadana és susceptible de passar a formar part d'un o altre en algun moment temporal.



En el cas dels estrangers immigrants extracomunitaris de recursos econòmics escassos, aquesta discriminació es complementa, en un cercle negatiu, amb la segregació urbana que genera el mercat i els obliga a residir en habitatges en pitjors condicions concentrats en àrees urbanes amb dificultats (Algaba, A., 2003). Els immigrants (especialment africans i asiàtics) viuen en habitatges més petits, en pitjors condicions d'habitabilitat, en règim de lloguer i concentrats en determinades àrees urbanes degradades.

D'acord amb les dades elaborades a partir del cens de l'INE del 2001, cal destacar que (Bosch, J. i Gibala, O., 2005):

- Habitatges més petits: el 36% dels immigrants s'amunteguen en proporcions inferiors a 15 m<sup>2</sup> per ocupant, molt per sobre del 10% dels espanyols afectats per aquest problema.
- Pitjors condicions d'habitabilitat: s'arriba a parlar de barraquisme vertical. Els immigrants tenen en conjunt el doble de probabilitats que els espanyols de viure en edificis amb un estat de conservació ruïnós, dolent o deficient i la majoria viuen en edificis més antics. Problemes de sobreocupació (remissió).
- En règim de lloguer: 67% d'immigrants davant el 9% de nacionals.
- Concentrats en àrees urbanes degradades: com ha estat estudiat (Martori, J.C. i Hoberg, K., 2004), a Catalunya, determinats barris amb dificultats acumulen percentatges d'immigració sobre el 30%.

D'igual manera, altres col·lectius també es troben amb dificultats específiques d'accés a l'habitatge (sense sostre, discapacitats, minories ètniques com ara els gitanos, famílies monoparentals, etcètera) (Bosch i Meda, J. i Gibaja i Esteban, O., 2004, 75 i 244, Consejo Económico y Social, 2002).

També es constaten casos d'assetjament (encara que el terme que ha fet fortuna popularment és *mobbing*, que prové de la paraula anglesa *mob*), per exemple entre gran arrendatària amb lloguers baixos.

Totes aquestes situacions d'especial dificultat en el gaudi del dret a la ciutat i a un habitatge digne han estat objecte d'anàlisi en l'informe-estudi encarregat per la Regidoria de la Dona i Drets Civils de l'Ajuntament de Barcelona titulat *L'habitatge un dret vulnerat. Habitatge i discriminació*. En la seva pàgina 82 es recull el quadre següent, prou il·lustratiu dels col·lectius esmentats:

EIX TRANSVERSAL	VARIABLES DE VULNERABILITAT VINCULADES ALS COL·LECTIUS SOCIALS	COL·LECTIUS ESPECÍFICS MÉS VULNERABLES A PATIR DE SITUACIONS DE DISCRIMINACIÓ EN L'ACCÉS A L'HABITATGE	CIRCUMSTÀNCIES AGREUJANTS
DIFÍCILTATS ECONÒMIQUES (exclusió socioeconòmica)	GÈNERE i context familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Famílies amb greus dificultats econòmiques:</b> famílies amb fills o persones dependents amb els dos adults en situació d'atur o amb treballs precaris (dificultats per arribar a final de mes) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dones cap de família monoparentals amb càrregues familiars i dificultats en l'àmbit laboral</li> <li>• Dones víctimes de la <b>violència domèstica</b>, que necessiten distanciar-se del maltractador i no tenen mitjans econòmics</li> </ul> </li> </ul>	No accés a proteccions socials
	EDAT joves, adults, gent gran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Joves i adults que,</b> per circumstàncies d'edat, es troben amb moltes dificultats per inserir-se o reinserrir-se al mercat del treball <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b> majors de 45-50 anys</b> en situació d'atur (+baix nivell formatiu)</li> <li>• <b>joves amb dificultats econòmiques</b> (en situació d'atur o en treballs precaris)</li> </ul> </li> <li>• <b>Persones grans</b> que, per circumstàncies d'edat, es troben amb dificultats econòmiques i les limitacions derivades de l'edat (malaltia, discapacitat)</li> </ul>	
	DIVERSES PATOLOGIES SOCIALS Aïllament social, Desestructuració bio-psico-social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Persones drogodependents o exdrogodependents;</b> quan la drogadicció ha generat un procés de desafiliació important</li> <li>• <b>Persones penades o expenades;</b> el pas per la presó té efectes de desafiliació social molt importants</li> <li>• <b>Persones sense sostre,</b> que pateixen una forta desestructuració social (degradació bio-psico-social) que dificulta enormement la reinserció a una vida normalitzada</li> </ul>	
	DISCAPACITATS (físiques, psíquiques i/o mentals)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Discapacitats físics (motriu, orgànica, sensorial);</b> amb importants limitacions a causa de les barreres arquitectòniques i de les majors dificultats d'inserció social</li> <li>• <b>Discapacitats psíquiques;</b> les discapacitats psíquiques impliquen una gran dependència i grans dificultats en l'adquisició d'una certa autonomia personal</li> <li>• <b>Persones amb trastorns mentals;</b> les malalties mentals són processos canviants que impliquen limitacions molt importants pel que fa a la vida social normalitzada</li> </ul>	
EL FET MIGRATORI		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Immigrants estrangers provinents dels països empobrits;</b> a les dificultats per normalitzar la situació (permisos de treball i de residència) s'hi afegeixen les dificultats pròpies de tot procés d'integració sociocultural</li> <li>• <b>Immigrants estrangers sense permís de residència</b></li> <li>• <b>Refugiats i demandants d'asil.</b></li> </ul>	L'enduriment de la Llei d'estrangeria actual i la negociació de la condició de ciutadania a les persones no legalitzades
	L'ORIGEN ÈTNIC Ètnia gitana i ètnies de països estrangers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Membres de l'ètnia gitana:</b> els prejudicis sobre l'ètnia gitana encara són freqüents al nostre país</li> <li>• <b>Membres de minories ètniques estrangeres:</b> als prejudicis sobre l'origen ètnic, o el color de la pell, s'hi solen afegir els prejudicis contra orientacions religioses minoritàries.</li> </ul>	El baix nivell formatiu i les dificultats d'inserció laboral
	ORIENTACIONS SEXUALS MINORITÀRIES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Persones amb orientació sexual cap al mateix sexe:</b> prejudicis contra els homosexuals (gais i lesbianes), o contra els transexuals o transvestits.</li> </ul>	





En conseqüència, aquest informe utilitza, per englobar totes aquestes realitats sense deixar-ne cap fora, el terme «grups vulnerables», d'acord amb la vigent Llei d'habitatge de Catalunya, que parla en el seu articulat de «grups en situació d'específica dificultat» o de «grups de població de característiques o circumstàncies específiques» (Llei 24/1991, de 29 de novembre, articles 37 i 43), amb l'avantatge afegit de la major concisió de l'expressió.

### 1.2.2.3. L'èmfasi en la cohesió social

Finalment, cal advertir que l'informe se centra en l'impacte de l'urbanisme i l'habitatge respecte del *desenvolupament sostenible* en la seva vessant social (Pareja, M., Ponce, J., García, L., 2004). No s'analitzen, doncs, les vessants econòmiques i ambientals específicament, malgrat que les reflexions fetes també puguin tenir incidència sobre aquestes, el que s'explicitarà quan calgui.

El concepte de cohesió social s'utilitza en connexió amb els conceptes de cohesió territorial, exclusió social i integració o inclusió social. Malgrat que es tracti de conceptes de definició complexa i amb vessants diverses (social, política, jurídica, etcètera), cal avançar molt breument el sentit amb què s'empren en aquest document.

Quan es parla de cohesió social es fa referència a un concepte proper a la idea de solidaritat (recollida, per cert, en diversos preceptes de la Constitució espanyola: 2, 45, 138, 156, 158). Es tracta d'un concepte centrat en les relacions entre els elements d'un grup: fa referència als processos mitjançant els quals s'estableixen vincles socials en connexió amb la interacció de persones de diferents grups socials, que se senten reconeguts com a pertanyents a una comunitat. El concepte oposat és el de fractura social, vinculat a les línies socials de demarcació o separació entre grups socials (Estivill, 2004). L'actual article 3 del Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, fa esment a la cohesió social com una directriu a perseguir per l'activitat pública urbanística. D'igual manera, el Decret 454/2004, de 14 de desembre, de desplegament del Pla pel dret a l'habitatge en fa esment (per exemple, article 10). Estem, doncs, davant d'un concepte juridificat.



Per exclusió social s'entén, d'acord amb treballs de la Comissió Europea, una noció dinàmica, que designa processos i resultats, que és més àmplia que la noció de pobresa (els pobres són generalment exclosos, encara que no sempre), que té un caràcter multidimensional pel que fa als mecanismes pels quals les persones i els grups són rebutjats per les esferes del sistema social (econòmica, política, cultural) (roman, 2002, p. 367). Exclusió social que té una petjada territorial: la segregació urbana (Madanipour, A., 1996). L'esmentat Decret 454/2004 es refereix a l'exclusió social residencial en el seu article 30, per tant es tracta també d'un concepte juridificat.

Una idea dels perfils de l'exclusió social ens l'ofereix el quadre següent (Centro de estudios del cambio social, 2001, p. XXIII):

Quadre 1. Els perfils de l'exclusió social

Exclusió:	Sense circumstàncies intensificadores	AMB circumstàncies intensificadores		
		Context familiar	Edad	No acceso a la protecció social
Laboral		(1) Famílies amb fills amb tots dos adults en atur o precarietat	(2) Joves parados o en precario procedentes del fracaso escolar	(3) Parados de larga duración sin cobertura
Formativa	(4) Població analfabeta		(5) Niños inmigrantes desescolarizados (niños de la calle)	
Ètnica i ciutadania	(6) Immigrants il·legals)			
De gènere	(7) Refugiats i demandants d'asil (8) Dones immigrants (9) Població gitana	(10) Dones sotmeses a violència domèstica (11) Mares soles (monoparentalitat) joves i de rendes baixes (12) Dones grans solas (13) Persones (normalmente dones) lligades a la cura de dependents		
Sociosanitària	(14) Personas con minusvaldeses (15) Drogodependents		(16) Gent gran dependent i amb pocs ingressos	
Espacial i d'habitatge	(17) Habitants de barris marginals i zones rurals deprimides			(18) Col·lectius sense sostre
Penal	(19) Presos i expresos			
Altres		(20) Nens en famílies pobres i desestructurades		



Finalment, les referències a la integració o inclusió social es fan entenent aquest concepte com a oposat a l'exclusió social i com a possibilitador de la cohesió social. Alguna legislació d'habitatge ja ha incorporat la relació entre habitatge i integració social explícitament. És el cas de la Llei valenciana d'habitatge 8/2004, de 20 d'octubre. El seu article 39 assenjala:

### «Article 39. Competències de la Generalitat

La Generalitat pot establir plans d'habitatge propis o mesures de desplegament que complementen la legislació bàsica estatal en aquesta matèria; amb aquesta finalitat i a l'efecte de viabilitat pot subscriure convenis amb qualsevol tipus d'entitats públiques, entitats sense ànim de lucre o privades i amb entitats financeres o de crèdit, en les condicions que es determinen, d'acord amb la legalitat vigent. Estes mesures han d'anar dirigides a fer efectiu el dret constitucional a un habitatge digne i adequat mitjançant l'articulació de polítiques d'integració i d'inclusió social que incloguin l'accessibilitat a l'habitatge, i ha de prestar atenció especial al primer accés a l'habitatge, a la integració de persones amb capacitats reduïdes, tant físiques com psíquiques i sensorials, a la possibilitat d'oferir el gaudi de l'habitatge per a famílies i persones amb menys recursos econòmics, a la integració dels immigrants i de col·lectius especialment necessitats o amb problemàtica específica. En l'àmbit d'estos objectius, les línies concretes d'actuació poden ser tractades des d'una perspectiva de necessitat individualitzada tant com des d'un enfocament ampli quant a la necessitat d'actuar en un entorn determinat que garantisca una plena integració social.»

El capítol IV d'aquesta Llei, «Actuacions específiques d'integració social en matèria d'habitatge», manifesta:

### «Article 59. Concepte

S'entén per actuacions específiques d'integració social en matèria d'habitatge aquelles que, en l'àmbit del que disposa esta norma, tenen com a destinataris els col·lectius socials més desfavorits pel que fa a les circumstàncies econòmiques, personals o socials d'estos grups. Estes actuacions integren accions de suport social tendents d'eradicar les causes d'exclusió social.



### Article 61. Mesures d'inclusió i sostenibilitat social

La Generalitat, dins dels plans d'habitatge a què es fa referència en l'article 39 d'esta Llei o complementàriament a estos plans, pot establir línies concretes d'actuació que permeten el compliment de les polítiques d'inclusió i sostenibilitat social, i pot potenciar, entre altres mesures, els convenis amb distintes entitats públiques o privades que comporten una garantia en la consecució del compliment del mandat constitucional.»

Pel que fa a la immigració, la idea d'integració social no té perquè ser equivalent a assimilació, entesa aquesta com el procés pel qual una persona o grup s'incorpora a una altra cultura (generalment dominant), adoptant la seva llengua, valors, normes i senyes d'identitat al temps que abandona el propi bagatge cultural (Solé *et al.*, 2002). L'assimilacionisme suposa només una proposta d'uniformització o homogeneïtzació cultural i és un dels models possibles de gestió de la diversitat, enfrontat generalment al *pluralista*, *interculturalista* o *multiculturalista*, model de gestió de la diversitat que, amb diversos matisos dependent de la matriu teòrica, la respecta o, fins i tot, la fomenta i que podria formar part del model volgut pel tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, el qual en el seu article II-82 assenjala que la Unió respecta la diversitat cultural, religiosa i lingüística.

L'objectiu d'aquest informe no és debatre els models de gestió de la diversitat en relació amb la immigració estrangera a Catalunya. La nostra creixent diversitat cultural ens porta a enunciar les diverses teories sobre la manera d'afrontar aquesta nova complexitat, partint de la base dels models teòrics i ideals, no pas reals, esmentats, que s'acostumen a associar amb països concrets (simplificant ara molt, assimilacionista amb França i pluralista, per exemple, amb països anglosaxons). Als efectes d'aquest informe, som conscients de la necessitat de plantejar aquest debat de forma seriosa, però no li correspon a la Subcomissió fer-ho, malgrat que alguna de les qüestions que s'aniran exposant (p. ex. les accions positives volgudes per la Constitució espanyola) hi tinguin una certa relació.

En tot cas, cal tenir present que el dret a ajudes en matèria d'habitatge és reconegut per la legislació vigent només als estrangers en situació regular a Espanya<sup>3</sup>.



Deixant de banda possibles discussions sobre el concepte d'ajudes, la compatibilitat o no d'aquest article amb els articles 47 i 10 de la Constitució i els tractats internacionals signats per Espanya que es refereixen a l'allotjament com un dret de totes les persones i la possibilitat autonòmica i local d'ampliar-ne els titulars, cal destacar que els estrangers, sigui quina sigui la seva situació administrativa, tenen dret als serveis i prestacions socials bàsiques (article 14 de la Llei orgànica 4/2000 i 8 i 9 del Decret català 188/2001, de 26 de juny, dels estrangers i la seva integració social a Catalunya).<sup>4</sup>



## 2. Situació existent i causes que la generen

Tenint en compte, com dèiem, el mateix Pla Estratègic Metropolità (pàgines 56, punt 9; 59, punt 5; 62 i següents, punts 1, 2, 3, 4, 5, 12; 65 i següents, punts 1-4 i 10; 73 i següents, punts 1, 3), la literatura especialitzada i els estudis ja disponibles (Ajuntament de Barcelona, 2003, Nel·lo, 2004, p. 261 i següents, Trilla, 2002, Ministerio de Fomento, 2000), és possible identificar, en una primera diagnosi de la situació actual, dos grans problemes connectats:

**a) Un de caire «quantitatiu»:** la manca d'una oferta suficient d'habitatge assequible (bé de promoció pública, bé de promoció privada sotmesa a algun règim de protecció pública, bé *lliure* a preus accessibles per àmplies capes de ciutadans).

En connexió amb aquest fet, cal ressaltar la tradicional baixa despesa pública adreçada a habitatge a Espanya. La política d'habitatge a l'Estat espanyol ha estat tradicionalment orientada *a la pedra* vinculant els ajuts per a l'accés a l'habitatge que reben les famílies a uns determinats immobles. Això ha provocat, entre altres coses, una creixent orientació vers la propietat en detriment del lloguer.

El quadre 1 mostra quina ha estat l'evolució i la composició dels ajuts a l'habitatge per al període 1990-2001 (Baralides, A. i San Martín, I., 2004).

Hi ha tres fets que cal indicar:

1. La participació d'ajuts directes i indirectes sobre el PIB ha passat d'un **0,86% l'any 1990 al 0,54% l'any 2001**. És a dir, lluny d'augmentar, ha baixat notablement.



2. Mentre l'any 1990 els subsidis indirectes representaven un 0,42% sobre el PIB i els subsidis directes un 0,44%, per a l'any 2001 es manté el pes dels subsidis indirectes i **cau el dels subsidis directes**.
3. Addicionalment, en el conjunt dels subsidis adreçats a la demanda, els **subsidis directes han caigut un 5,6% durant aquest període** i els indirectes han augmentat un 200%.

Quadre 1: Subsidis a l'habitatge

### Espanya, subsidis a l'habitatge

Milions d'euros

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Subsidis indirectes</b>												
Percentatge del PIB (%)	0,42%	0,43%	0,48%	0,53%	0,52%	0,50%	0,55%	0,54%	0,53%	0,50%	0,42%	0,42%
Adreçats a la demanda	1.270,5	1.409,4	1.703,9	1.937,1	2.006,2	2.188,7	2.571,9	2.678,0	2.813,4	2.807,5	2.539,3	2.540,3
<b>Subsidis directes</b>												
Percentatge del PIB (%)	0,44%	0,39%	0,40%	0,47%	0,47%	0,45%	0,42%	0,29%	0,17%	0,13%	0,12%	0,12%
Adreçats a la demanda	569,2	552,3	554,7	760,3	900,3	858,9	844,5	633,6	393,1	320,0	320,0	320,0
Adreçats a l'oferta	750,1	739,8	874,5	952,6	940,0	1.110,9	1.092,3	819,6	508,4	435,0	435,0	435,0
<b>Total</b>	<b>2.589,8</b>	<b>2.701,5</b>	<b>3.133,1</b>	<b>3.649,9</b>	<b>3.846,5</b>	<b>4.158,5</b>	<b>4.508,6</b>	<b>431,5</b>	<b>3.714,9</b>	<b>3.562,5</b>	<b>3.294,3</b>	<b>3.294,3</b>
Percentatge del PIB (%)	0,86%	0,82%	0,88%	1,00%	0,99%	0,95%	0,97%	0,84%	0,70%	0,63%	0,54%	0,54%

Font: 1990-1994 B. Alberdi i G. Levenfeld, 1994-2000 B. Alberdi i I. San Martin

D'altra banda, s'ha de destacar que Trilla, C. i Aramburu, M. (2003) posen en relleu que, en el cas d'Espanya, el percentatge de parc d'habitatge social públic està en el 2% (deu habitatges per cada mil habitants) mentre que la mitjana de la UE és del 18% (vuitanta-un habitatges per cada mil habitants) i determinats països superen el 20% (Holanda, 35%; Alemanya, 26%; UK, 24%: és a dir, més de cent quaranta, cent quinze i gairebé cent habitatges per cada mil habitants, respectivament).



**b) Un de caire «qualitatiu»:** una creixent segregació urbana, que genera la concentració de persones de rendes baixes i amb risc d'exclusió social en determinades àrees urbanes. Cal destacar les importants conseqüències socials i econòmiques negatives que aquest fenomen té, no només per a aquestes àrees urbanes en dificultat (que en casos extrems poden donar lloc fins i tot al sorgiment d'autèntics guetos urbans) sinó, aspecte important, pel mateix sistema urbà global i la cohesió social (Conseil d'Analyse Économique, 2004, p. 38, que es refereix al fenomen de la segregació urbana com una «catàstrofe social»).

Així, en l'àmbit estatal, un informe de l'any 2000 publicat pel Ministeri de Foment (titulat significativament *La desigualdad urbana en España*) assenyala que una de cada quatre persones residents en municipis espanyols de més de vint mil habitants viu en barris desfavorits (això vol dir que entre 4 i 5 milions de persones, més del 12% de la població espanyola, desenvolupa la seva vida quotidiana en àrees urbanes en les quals es concentren situacions socials difícils).

A Catalunya, la memòria de l'avantprojecte del que ara és la Llei 2/2004, de 4 de juny, de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, assenyalava, d'acord amb dades del Pla territorial metropolità, que de les 39.110 ha destinades a usos residencials a la Regió Metropolitana de Barcelona, 21.669 estan afectades en diversos graus per dèficits de qualitat urbana (el 55% del sòl residencial metropolità, on viu la meitat de la població de Catalunya), acompanyats sovint «per una acusada problemàtica social: envelliment, baix nivell de renda, baix nivell educatiu, pèrdua de població i concentració de grups amb necessitats especials». Aquesta problemàtica sembla més greu en una sèrie de barris que representen uns cent vuitanta mil habitatges i una població de quatre-cents mil habitants.





## 3. Propostes

Partint d'aquesta diagnosi inicial, s'identifiquen a continuació una sèrie de propostes de millora de la situació actual. A cada una s'enuncia quina és la situació de partida sobre la qual es realitza la proposta, quins són els objectius cercats, quins poden ser els obstacles que poden sorgir per al seu desenvolupament i, finalment, quines mesures operatives es podrien adoptar per superar aquests possibles obstacles.

Les propostes s'ordenen com s'explica a continuació. En primer lloc, es fan propostes de caire general i transversal, que afecten els operadors públics i privats. En segon lloc, es proposen diverses mesures de caire més concret referides als habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública. En tercer i últim lloc, es proposen algunes mesures que afecten habitatges privats no protegits.

### 3.1. Propostes de caire general i transversal

- 3.1.1. Considerar l'activitat pública en matèria d'habitatge un autèntic servei públic en el sentit tècnic de la paraula.
- 3.1.2. Lluitar decididament contra la discriminació en matèria d'urbanisme i habitatge.
- 3.1.3. Impulsar accions positives que permetin la igualtat real de determinats col·lectius en el gaudi del seu dret a la ciutat i a un allotjament digne i adequat.
- 3.1.4. Promoure la diversitat d'usos urbans i de tipologies d'habitatges per evitar el sorgiment de noves àrees urbanes en dificultat i per recuperar les que ja es troben en aquesta situació.



## **3.2. Propostes referides a l'habitatge sotmès a algun règim de protecció pública**

- 3.2.1. Considerar l'existència d'habitatge protegit suficient i ben distribuït com a element d'interès supramunicipal i fomentar l'equitat i l'equilibri territorial sobre la base de la solidaritat intermunicipal.
- 3.2.2. Assegurar la correcta integració de l'habitatge protegit en el medi ambient urbà, garantir el dret a la ciutat i fomentar la varietat en les tipologies d'habitatges i en els seus règims d'ús.
- 3.2.3. Promoure la diversitat social en l'ocupació dels habitatges protegits existents.

## **3.3. Propostes referides a l'habitatge privat no sotmès a cap règim de protecció pública**

- 3.3.1. Potenciar un nou enteniment de la renovació urbana.
- 3.3.2. Lluitar de forma realista contra l'especulació immobiliària associada a fenòmens de sobreocupació.
- 3.3.2. Actuar amb relació a l'habitatge buit.

## **3.1. Propostes de caire general i transversal**

### **3.1.1. Considerar l'activitat pública en matèria d'habitatge un autèntic servei públic en el sentit tècnic de la paraula**

#### **3.1.1.1. Situació de partida**

Existeix un cert consens entre els especialistes en considerar que la intervenció pública en el sector de l'habitatge ha estat «massa tímida i poc eficaç» (Nel-lo, 2004, p. 283), el que ha provocat que el sistema d'habitatge a Espanya hagi estat *liberal*, en el sentit de deixar en mans del mercat la provisió d'habitatges per a

la majoria de la població (Trilla, 2003, p. 263 i següents). En altres paraules, la intervenció pública en matèria d'habitatge ha estat i és minsa (amb un percentatge de dedicació del PIB molt inferior a la mitjana europea) i basada essencialment en el foment de la iniciativa privada, sense una seriosa implicació pública en la garantia, d'una manera o altra, de la satisfacció d'una necessitat tan bàsica com és un allotjament digne, adequat i accessible econòmicament.

### 3.1.1.2. Proposta i objectius

Una altra aproximació nova respecte a l'habitatge protegit consisteix a considerar aquest com un servei públic prestat en règim de lliure concurrència o, en la terminologia pròpia del dret europeu, un servei d'interès general (Diez-Picazo, 2003, pp.77 i següents).

La idea de *serveis d'interès general* és una idea comunitària. D'acord amb diversos documents comunitaris, s'han de tenir en compte les nocions següents, que es troben en un annex al Llibre blanc sobre els serveis d'interès general del 2004, que és una comunicació de la Comissió:<sup>5</sup>

«Las divergencias terminológicas, la confusión semántica y las diversas tradiciones existentes en los Estados miembros han provocado no pocos malentendidos en el debate a escala europea. Para describir los servicios de interés general se utilizan en los Estados miembros términos y definiciones diversos, como no podía ser menos si tenemos en cuenta las diferencias históricas, económicas, culturales y políticas que existen entre ellos. La terminología comunitaria procura tener en cuenta estas diferencias.

#### **Servicios de interés general**

El término «servicios de interés general» no figura en el Tratado. En la práctica comunitaria, deriva de la expresión «servicios de interés económico general», que sí recoge el Tratado. Más amplio que este último, abarca los servicios, sometidos o no a la disciplina de mercado, que las autoridades públicas consideran de interés general y están sometidos a obligaciones específicas de servicio público.



### **Servicios de interés económico general**

La expresión «servicios de interés económico general», utilizada en el artículo 16 y en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado, no aparece definida ni en el Tratado ni en el Derecho derivado. Sin embargo, en la práctica comunitaria, se suele designar con este término aquellos servicios de naturaleza económica a los que los Estados miembros o la Comunidad imponen obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. Por consiguiente, entran dentro de este concepto ciertos servicios prestados por las grandes industrias de redes, como el transporte, los servicios postales, la energía y las comunicaciones. Sin embargo, esta expresión abarca igualmente otras actividades económicas sometidas también a obligaciones de servicio público. Al igual que el Libro Verde, el Libro Blanco aborda principal, pero no exclusivamente, cuestiones relacionadas con los «servicios de interés económico general», en consonancia con el propio Tratado, que se centra principalmente en las actividades económicas. La expresión «servicios de interés general» sólo se utiliza en el Libro Blanco cuando el texto alude también a los servicios no económicos o cuando no es necesario precisar la naturaleza económica o no económica de los servicios a los que se hace referencia.

### **Servicio público**

Los términos «servicios de interés general» y «servicios de interés económico general» no deben confundirse con la expresión «servicio público», un término más ambiguo que puede tener diversos significados y, por tanto, inducir a confusión. Con esta expresión se alude a veces al hecho de que un determinado servicio se ofrece al público en general, mientras que otras veces lo que se quiere resaltar es que se ha asignado a un servicio una misión específica de interés público o se hace referencia al régimen de propiedad o al estatuto de la entidad que presta el servicio<sup>4, 6</sup>. Por esta razón, dicha expresión no se utiliza en el presente documento.

### **Obligaciones de servicio público**

Otra expresión que se utiliza en el Libro Blanco es la de «obligaciones de servicio público». Alude a las obligaciones específicas impuestas por los poderes públicos al proveedor del servicio con el fin de garantizar la consecución de cier-

tos objetivos de interés público, por ejemplo en materia de transporte aéreo, ferroviario y por carretera, o en el sector de la energía. Estas obligaciones pueden aplicarse a escala regional, nacional o comunitaria.

### **Empresa pública**

El término «empresa pública» también suele utilizarse, por lo general, para definir el régimen de propiedad del proveedor de un servicio. El Tratado prevé a este respecto una estricta neutralidad.

Con arreglo al Derecho comunitario, es irrelevante que los proveedores de servicios de interés general sean públicos o privados; todos están sujetos a los mismos derechos y obligaciones.»

El que és important de retenir és que quan hi ha un servei d'interès general hi ha una obligació jurídica de dur a terme una determinada activitat de prestació, i no n'hi ha prou amb la pura activitat de policia i foment.<sup>7</sup> Diverses normes espanyoles en diferents sectors han assumit aquesta terminologia comunitària: és el cas de la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de les telecomunicacions o la Llei 24/1998, de 13 de juny, de regulació del servei postal universal i de liberalització dels serveis postals.

Pel que fa a la terminologia que és més tradicional, de tots és conegut el problema conceptual que presenta la noció de *servei públic* en el dret espanyol, especialment a la llum dels fenòmens en curs de liberalització, privatització i desregulació (Fernández Farreres, G., 2003). Si entenem aquest concepte, pels efectes limitats que ara interessin, com una activitat essencial per a la comunitat que garanteix la cohesió social i els drets dels ciutadans –com emfatitzen diversos autors– ens sembla difícil negar la caracterització de l'habitatge protegit com un servei d'aquestes característiques. Amb independència, insistim, que no es tracti d'una activitat monopolitzada pel sector públic i que no s'hagi de gestionar sempre de manera directa. Acolлим aquí, doncs, una perspectiva «objectiva» i no «subjectiva», com ho fa Fernández Farreres.

A l'àmbit del dret d'altres països europeus, tot i ser conscients de la dificultat que té pretendre comparar institucions nascudes i criades a l'escalfor de sistemes no



idèntics, la idea que l'habitatge és un servei públic la trobem, per exemple, a França o a Itàlia.<sup>8</sup>

En el cas espanyol, cal esmentar que cap llei estatal ni catalana qualifica específicament l'habitatge com a servei públic. No ho fa la Llei de l'habitatge 24/1991, de 29 de novembre, ni tampoc ho feia el Projecte de llei de l'habitatge que volia arribar a substituir la vigent Llei del 1991. És més, d'acord amb la LBRL (i la legislació de desenvolupament catalana), si bé és cert que l'habitatge es pot arribar a considerar servei públic d'acord amb l'àmplia dicció de l'article 25.1 LBRL en connexió amb l'article 25.2 *d*, el cert és que no es tracta d'un servei mínim obligatori dels de l'article 26, i no s'hi poden aplicar, en conseqüència, les previsions de l'article 18 *g* LBRL.<sup>9</sup>

No contradiu aquesta llacuna el fet que es prevegi l'obligació de prestació de serveis socials en municipis de més de vint mil habitants d'acord amb la legislació local estatal i catalana, serveis socials que inclouen, per exemple, prestacions residencials d'estada limitada per a gent gran, persones amb disminució o dones maltractades (article 11 del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre), atès que aquests serveis socials són prestats des de la més limitada perspectiva de l'assistència social, no essent serveis públics desenvolupats des de la del dret constitucional a l'habitatge.

La tesi que aquí es manté és que aquest aparent «oblit» de la legislació és coherent amb una visió de l'habitatge com una activitat pròpia del mercat, essencialment privada, en què els poders públics han intervingut històricament sobretot per exercir activitat administrativa de limitació dels drets dels ciutadans, i de foment de determinades activitats econòmiques o situacions personals i només molt marginalment de servei públic pròpiament dit. És a dir, no ha existit històricament a Espanya una assumpció consistent i generalitzada de responsabilitat pública per a l'existència d'habitatge assequible per a les capes de població menys potents econòmicament.

Això explica que fins al moment l'activitat pública amb relació a l'habitatge ha estat, bàsicament, una *activitat de foment*. És a dir, les administracions han



encoratjat promotors i ciutadans per tal que els primers proveïssin habitatge assequible (ajuts a la pedra) i que els segons poguessin accedir-hi (ajuts a les persones). Però no han assumit la idea que era responsabilitat pública assegurar l'existència d'habitatge de preus moderats i ben situat espacialment i, en conseqüència, per exemple, no han establert tradicionalment obligacions concretes de servei públic per als promotors, que els obliguessin a construir habitatges assequibles, el que fa que –com s'ha dit– en períodes econòmics de bonança, especialment, aquests es desentenguin de la construcció d'habitatge protegit, atès que el mercat lliure els permet uns beneficis que, a manca d'obligació jurídica de fer-ho, no estan disposats a deixar escapar.

Aquesta aproximació de les polítiques públiques d'habitatge i urbanisme, connecta, amb la manca d'una consciència social històricament arrelada que el gaudi d'un espai habitacional digne per a cada persona sigui un dret dels ciutadans, com sí s'accepta que ho siguin la sanitat o l'educació.

Ara bé, amb l'aprovació de la Constitució, no queda ja cap dubte que el dret a l'habitatge (que no s'ha d'entendre, evidentment, com el dret a la propietat d'aquest) existeix i que genera obligacions als poders públics. Obligacions que en el cas de l'Administració són, en la nostra opinió, pròpies del servei públic, el que significa que no n'hi ha prou amb l'activitat de policia o foment del sector privat, sinó que cal que l'Administració faci un pas endavant i assumeixi la garantia (directament o indirecta) de l'existència d'habitatge protegit suficient i ben situat espacialment.

Això és el que ja va dir fa molts anys un acadèmic de tan prestigi com Bassols Coma (Bassols Coma, 1983), quan assenyalava que era perfectament possible afirmar que:

«la orientación social que impone el artículo 47 de la Constitución del disfrute del bien vivienda transforma a dicho sector en un auténtico servicio público, que, si bien no se presta en régimen de monopolio, atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir en todo el sector de producción y uso de la vivienda.»



També és el que diu, amb certes confusions, la jurisprudència del TS. Així, per a totes, vegeu la sentència del 26 de febrer del 2002, ponent Xiol Rios, que assenyalava, esmentant d'altres anteriors, que

«la promoción y la gestión de viviendas, que envuelve una finalidad de carácter social, constituye un **servicio público local** que puede gestionarse de manera directa.»

Els objectius d'una declaració de l'habitatge protegit com a servei d'interès general o servei públic serien diversos.

En primer lloc, significaria que el sector públic abandonaria el paper d'espectador passiu del mercat immobiliari i passaria a ser garant, responsable (no té res a veure aquesta expressió amb la institució de la responsabilitat patrimonial) de l'existència de suficient habitatge assequible no segregat, bé generant-lo ell mateix, bé fent-ho en col·laboració amb la iniciativa privada.

Respecte a les conseqüències jurídiques, entre altres cal destacar que aquest article:

*a)* Permetria entendre millor el paper del sector privat en la promoció d'habitatges protegits. Aquesta promoció la podrà fer de forma voluntària o no, d'acord en aquest darrer cas amb les reserves del planejament urbanístic, imposades en part per la legislació vigent (article 57 DL 1/2005). Aquestes reserves es justifiquen ja no només per la funció social de la propietat del sòl (article 33 CE), sinó també pel fet que la legislació urbanística estaria establint obligacions de servei públic als operadors privats.

*b)* D'altra banda, la consideració de la generació d'habitatge protegit com un servei públic en lliure concurrència o servei d'interès general permet aproximar l'habitatge a sectors com el sanitari o l'educatiu i articular l'activitat pública dins del marc normatiu estatal i comunitari, fent possible, doncs, l'excepció o modulació de les normes de la lliure competència en allò que calgui per garantir la prestació del servei. Això ha de permetre, doncs, enten-



dre com a perfectament possible, per exemple, la cessió gratuïta de sòls per part dels ajuntaments a empreses públiques municipals, cosa que fins al moment el Tribunal Suprem ha acceptat, encara que amb una motivació confusa i vacil·lant, confonent l'activitat de servei públic desenvolupada amb la iniciativa pública econòmica prevista a l'article 128.2 CE.<sup>10</sup>

### **3.1.1.3. Obstacles que poden sorgir per al desenvolupament de la proposta**

La declaració formal de la provisió d'habitatge protegit com un servei d'interès general pot topar amb una concepció tradicional del paper dels poders públics en aquest àmbit, de caire liberal i abstencionista, basada en una percepció social, sobretot per part de les classes mitjanes-altes i altes que no han tingut històricament els mateixos problemes, que l'habitatge no és una prestació a garantir pel sector públic, a diferència d'altres, com ara l'ensenyament o la sanitat, àmbit en els quals sí s'ha acabat acceptant amb naturalitat la intervenció pública per garantir els drets constitucionals implicats.

D'altra banda, hi podrien haver resistències a la consolidació de l'Estat social en aquest àmbit, tant per part del sector públic com per part del sector privat. Per part del sector públic, per una comprensió deficient del que comporta la declaració, que podria donar lloc a creure que aquesta, per ella mateixa ha de provocar l'assumpció de més obligacions jurídiques de les existents en l'actualitat. El sector privat, per considerar que una declaració en aquest sentit suposaria una mena de «nacionalització» de la producció d'habitatge protegit.

Òbviament, cap de les dues hipotètiques preocupacions tenen cap raó de ser. Ni la declaració, per si mateixa, genera més obligacions jurídiques concretes per a les administracions, ni més despeses, més enllà del que la normativa vigent estableixi com a prestacions concretes i determinades. D'altra banda, evidentment, la declaració no comporta l'eliminació de la iniciativa privada en el sector de l'habitatge, en general, ni de l'habitatge protegit, en particular.



#### 3.1.1.4. Propostes operatives

La declaració hauria de provenir d'una norma jurídica amb rang de llei del Parlament de Catalunya i hauria de deixar clar en tot cas que l'assumpció pública de la garantia d'una necessitat tan bàsica es fa en règim de lliure concurrència, sense cap mena de monopoli públic, en una situació idèntica –insistim– a la que s'accepta amb tota naturalitat en els sectors sanitari o educatiu.

Tanmateix, la consideració de l'activitat pública en matèria d'habitatge com un servei d'interès general hauria de tenir el seu reflex en els serveis mínims obligatoris municipals, aquells als quals tenen dret els veïns. Els actuals articles 26 de la LBRL i 67 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, no estableixen, sorprenentment, cap obligació jurídica de cap mena sobre la provisió municipal d'allotjament, ni tan sols, almenys explícitament i concretament, pel que fa als d'emergència, en cap situació, cosa que cal destacar i està relacionada, per exemple, amb la creixent quantitat de persones que es troben sense sostre en les ciutats catalanes i els seus problemes.

Semblaria raonable, en la línia d'altres països (Ball, 2004, per als casos anglesès i gal·lès respecte dels *homeless*), establir alguna mena de prestació mínima concreta d'allotjament d'emergència i també d'allotjament fora d'aquest supòsit extrem, tenint en compte, en tot cas, les dificultats pressupostàries municipals, les quals sens dubte s'han de considerar i solucionar, però sense renunciar a la mínima garantia d'una prestació tan bàsica.

En aquest sentit, potser fóra bo connectar la hipotètica reforma de la legislació de règim local de prestació de serveis municipals obligatoris amb la legislació urbanística, concretament amb el sistema d'habitatges dotacionals públics a què fa referència l'article 34 del DL 1/2005, després de la modificació feta per la Llei 10/2004, de 24 de desembre.<sup>11</sup> Sistema que, de moment, és de creació purament discrecional en cada municipi.

Una línia de treball passaria per reflexionar sobre la possibilitat d'establir com a servei mínim obligatori l'existència d'aquest sistema, almenys per als municipis

d'un cert volum de població (per exemple, com a mínim, per als de més de cinquanta mil habitants, actualment, article 67 e del Decret legislatiu 2/2003), la qual cosa ajudaria a fer efectiu l'article 47 de la Constitució per la via del dret a exigir l'establiment i la prestació d'aquest servei d'allotjament per part dels veïns (article 43.1 g del Decret legislatiu 2/2003, en connexió amb l'article 18 de la LBRL).

### 3.1.2. Lluitar decididament contra la discriminació en matèria d'urbanisme i habitatge

#### 3.1.2.1. Situació de partida

La situació actual mostra –com ja hem avançat– l'existència de discriminacions amb relació a l'habitatge que afecten especialment membres dels grups vulnerables. Ens remetem aquí als estudis ja existents (Ajuntament de Barcelona, 2003 a) i, per exemple, a les queixes rebudes per l'Oficina per la No Discriminació de l'Ajuntament de Barcelona ([www.bcn.es/ond](http://www.bcn.es/ond)).

Cal advertir que, dins dels grups vulnerables, les discriminacions a *immigrants* han estat objecte de recerques específiques. Cal destacar l'estudi fet dins del projecte Xenofilia, impulsat per diverses ONG a la ciutat de Barcelona els anys noranta. Es tractava d'una prova simulada de discriminació (dues parelles d'actors formades per un espanyol i un marroquí varen simular que cercaven pisos de lloguer en el mercat privat) que va posar en evidència que existia una notable discriminació en el tracte i en el subministrament d'informació sobre habitatges (Trilla i Aramburu, 2003, p. 187).

Òbviament, aquestes discriminacions són conductes prohibides per l'ordenament jurídic:

- L'article 14 de la Constitució, com és sabut, prohibeix tota mena de discriminació.
- També ho fan els articles II-80 i II-81 del Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, com també altres disposicions europees, entre les quals destaquen la Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre del



- 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tractament en el treball i l'ocupació i sobretot la Directiva 2000/43 CE del Consell, de 29 de juny del 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic, que fa referència explícita a l'habitatge.
- Aquestes dues directives han estat objecte de transposició en els articles 27 a 43 de la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social (BOE de 31 de desembre del 2003, núm. 313).
  - Tanmateix, la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social en els seus articles 23 i 23 es refereix als comportaments discriminatoris, amb esment específic de l'habitatge, i els qualifica d'infracció molt greu susceptible de sanció de fins a seixanta mil euros (article 55.1 c). Sempre i quan, és clar, no es tracti de la comissió d'un delictes dels tipificats als articles 511 i 512 del Codi Penal.<sup>12</sup>

La legislació d'habitatge catalana no preveu, però, cap regulació específica antidiscriminatòria, com sí succeeix en altres països. És el cas, per exemple, de la legislació nord-americana de Fair Housing (essencialment, el títol VIII de la Civil Rights Act del 1968) que declara expressament il·legal tota discriminació connectada amb la regulació de l'ús del sòl i amb la venda i ús dels habitatges als Estats Units.

Ara bé, que la discriminació estigui prohibida i castigada civilment, penalment i administrativament no vol dir que no es produeixi i que les persones dels grups vulnerables que la pateixen no quedin indefensos, per diverses causes, com ara el desconeixement del seu dret a la igualtat o la por a possibles reaccions dels discriminadors en cas d'intentar exercitar-lo. En aquest sentit, a banda de la possibilitat dels discriminats d'acudir a la pertinent via judicial, l'Administració pot tenir un paper important en la informació i orientació sobre les possibles vies d'acció, no necessàriament judicials.

Ja tenim a algunes primeres experiències a l'àmbit de la ciutat de Barcelona, de la mà de la ja esmentada Oficina per la No Discriminació de l'Ajuntament i també de l'impuls de l'assessorament en matèria d'assetjament (*mobbing*) immobiliari per part de l'OMC.

### **3.1.2.2. Proposta i objectius**

D'acord amb les recomanacions d'alguns organismes europeus (Consell d'Europa, 2000) caldria reforçar els dissenys normatius i els seus mecanismes d'aplicació per poder lluitar eficaçment contra la discriminació. Com s'ha assenyalat, «la discriminació i l'exclusió del sòl violen les creences professades per la nació pel que fa a la responsabilitat social. Fer realitat en la vida de les minories l'habitatge assequible (...) és, així, una batalla per definir el caràcter d'una societat» (Haar, 1996, p. 10).

### **3.1.2.3. Obstacles que poden sorgir per al desenvolupament de la proposta**

No sembla que puguin sorgir obstacles en un assumpte tan cabdal, que es troba en mans de les competències de la Generalitat.

### **3.1.2.4. Propostes operatives**

Modificar la legislació catalana d'habitatge per incorporar les directives comunitàries antidiscriminació i la transposició estatal ja feta, definir la discriminació directa i indirecta en matèria d'habitatge, incorporar el concepte d'assetjament immobiliari, tot considerant-lo una discriminació com ho fa el dret europeu, incorporar mecanismes com la inversió de la càrrega de la prova a favor del demandant o denunciant i establir un quadre d'infraccions i sancions administratives adient.

Enfortir la tasca administrativa de persecució de les discriminacions fetes tant en el sector públic com en el privat i desenvolupar les experiències administratives ja existents d'informació i assessorament.

Creació d'una administració «independent», que pot ser d'abast metropolità o superior, per impulsar la igualtat i la integració i lluitar contra les discriminacions en general i específicament en el camp urbanístic i de l'habitatge, tal i com s'estan plantejant a França (Conseil d'Analyse Économique, 2004, p. 83).



### **3.1.3. Impulsar accions positives que permetin la igualtat real de determinats col·lectius en el gaudi del seu dret a la ciutat i a un allotjament digne i adequat**

#### **3.1.3.1. Situació de partida**

En relació amb l'urbanisme i l'habitatge cal constatar l'existència de col·lectius amb problemes específics. Circumstàncies com el gènere, la discapacitat, la nacionalitat o l'origen ètnic (o tots plegats) en conjunció, o no, amb dificultats econòmiques reforcen les probabilitats de patir exclusió social i, específicament, problemes d'accés a l'habitatge i segregació urbana (pel que fa al gènere, Sánchez de Madariaga, 2003; en relació amb la nacionalitat, Peláez i Gomà, 2003; una anàlisi de les dificultats específiques de cada grup vulnerable a Ajuntament de Barcelona, 2003 a).

En el cas específic de la immigració extracomunitària amb dificultats econòmiques, el perill d'exclusió social es visualitza territorialment en la seva concentració en determinades àrees urbanes amb problemes urbanístics, econòmics i socials. Aquesta no és, en general, una decisió voluntària i lliure, sinó obligada per motius socioeconòmics, atès que en aquests barris és on es troba l'habitatge més econòmic. Els immigrants poden patir discriminacions independentment, fins i tot, del seu nivell de renda (Trilla i Aramburu, 2003, p. 195).

Estem, doncs, davant de col·lectius amb dificultats específiques que es poden situar fins i tot més enllà de l'element econòmic.

La legislació vigent ja ha començat a reconèixer tímidament i parcial aquestes realitats i a dissenyar mesures específiques per fer-hi front mitjançant la prevenció o la compensació dels desavantatges provocats per la discriminació que es pateix.

Des d'una perspectiva general, la ja esmentada Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat assenyala el següent:

**«Art. IV- PROTECCIÓ DELS COL·LECTIUS I CIUTADANS MÉS VULNERABLES**

1. Els col·lectius i ciutadans i ciutadanes més vulnerables tenen dret a gaudir de mesures específiques de protecció.
2. Les persones discapacitades gaudeixen d'una assistència municipal particular. Se'ls han d'adaptar els habitatges, els llocs de treball i de lleure. Els transports públics han de ser accessibles a tothom.
3. Les ciutats signatàries adopten polítiques actives de recolzament a la població més vulnerable, garantint a cada persona el dret a la ciutadania.
4. Les ciutats prenen totes les mesures indispensables per tal de facilitar la integració de tots els ciutadans i ciutadanes, sigui quina sigui la causa de la seva vulnerabilitat, i evitar els assentaments de caràcter exclouent.»

L'article 5 del Decret 369/2004, de 7 de setembre, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial, considera una circumstància específica, –que mereix singular valoració i puntuació a efectes que una àrea urbana es consideri d'atenció especial (i per tant susceptible de rebre ajuts)– l'existència d'un «alt percentatge d'immigració», atorgant «un punt per cada punt percentual superior al percentatge mitjà de Catalunya de població immigrant extracomunitària». D'igual manera, l'article 7 d'aquesta Llei preveu la necessitat que els projectes de recuperació de les àrees urbanes que necessiten atenció especial incorporin «l'equitat de gènere en l'ús de l'espai urbà i dels equipaments».

Per la seva banda, l'article 30 del Decret 454/2004, de 14 de desembre, de desplegament del Pla per al dret a l'habitatge 2004-2007, preveu la concessió de subvencions per ajudar a pagar el lloguer a arrendataris amb dificultats, amb la finalitat de prevenir l'exclusió social residencial. Un cop fixat un límit determinat d'ingressos econòmics (ingressos familiars ponderats no superiors dues vegades a l'IPREM), les subvencions s'adrecen específicament a determinades persones que, respectant aquest límit econòmic, es troben en circumstàncies singulars, a



causa de la seva pertinença a grups vulnerables: més de seixanta-cinc anys (titulars de contractes de lloguer amb pròrroga forçosa o que hagin obtingut un contracte de lloguer mitjançant la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social de la Generalitat de Catalunya), famílies monoparentals, dones que es troben o surten d'una situació de violència, persones en risc d'exclusió social, *persones immigrades amb menys de cinc anys de residència a Catalunya*, persones de més de seixanta-cinc anys, persones afectades per assetjament immobiliari, aturats, incapacitats i altres persones amb situacions anàlogues que es considerin en risc d'exclusió (sempre, en tots aquests casos, que hagin obtingut un contracte de lloguer mitjançant la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social de la Generalitat de Catalunya) i joves de fins a trenta-cinc anys d'edat (amb determinades circumstàncies referides als ingressos econòmics i al tipus de contracte de lloguer).

Finalment, trobem un últim exemple d'accions positives en l'àmbit de l'urbanisme i l'habitatge a Catalunya a la Llei 20/1991, de 25 de novembre, de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques, que preveu en el seu article 9 la reserva d'habitatges per a persones amb mobilitat reduïda, a fi i efecte de garantir a les persones amb mobilitat reduïda l'accés a un habitatge.

Per això, en les programacions anuals dels habitatges de promoció pública s'ha de reservar un percentatge no inferior al 3% del volum total per destinar-lo a satisfer la demanda d'habitatge per a aquests col·lectius, en la forma que reglamentàriament s'estableixi. I els promotors privats d'habitatges de protecció oficial hauran de reservar, en els projectes que presentin per a la seva aprovació, la proporció mínima que s'estableixi per a persones amb mobilitat reduïda. Els edificis en què existeixen habitatges reservats per a persones amb limitacions hauran de tenir adaptats els interiors dels esmentats habitatges.

Fora de Catalunya, el Decret basc 325/2002, de 30 de desembre, sobre règim d'habitatges de protecció oficial i mesures financeres en matèria d'habitatge i sòl, assenyala, a la seva disposició addicional segona, que:

«Mediante Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, podrá exceptuarse del cumplimiento del requisito de acreditación de necesidad de





vivienda, del requisito de acreditación de ingresos mínimos y del procedimiento de adjudicación de vivienda regulado en el artículo 11, a las víctimas de terrorismo y de violencia sexista, entendiendo como tales a los encuadrados en la normativa que los regule, así como a otros colectivos como inmigrantes, niños de la guerra, y otros en situaciones de especial necesidad acreditada por la institución competente.»

Per la seva banda, la ja esmentada Llei valenciana d'habitatge 8/2004, de 20 d'octubre, recordem que assenyala en el seu article 39 que les actuacions públiques

«han d'anar dirigides a fer efectiu el dret constitucional a un habitatge digne i adequat mitjançant l'articulació de polítiques d'integració i d'inclusió social que incloguen l'accessibilitat a l'habitatge, i ha de prestar atenció especial al primer accés a l'habitatge, a la integració de persones amb capacitats reduïdes, tant físiques com psíquiques i sensorials, a la possibilitat d'oferir el gaudi de l'habitatge per a famílies i persones amb menys recursos econòmics, a la integració dels immigrants i de col·lectius especialment necessitats o amb problemàtica específica. En l'àmbit d'estos objectius, les línies concretes d'actuació poden ser tractades des d'una perspectiva de necessitat individualitzada tant com des d'un enfocament ampli quant a la necessitat d'actuar en un entorn determinat que garantisca una plena integració social.»

Finalment, l'article 1.2 del Reial decret estatal 1/2002, d'11 de gener, pel qual s'articula el Pla estatal d'habitatge 2002-2005, contempla que

«Podrán acogerse a la financiación cualificada correspondiente a las viviendas promovidas para arrendamiento, en los términos en que se acuerde con cada Comunidad Autónoma o con las Ciudades de Ceuta y Melilla, aquellos otros alojamientos declarados protegidos en virtud de la normativa propia de éstas, sean de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación de edificios, y destinados a arrendamiento u otras formas de explotación justificadas por razones sociales, que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva. En todo caso, deberán tener características adecuadas a ocupantes con circunstancias específicas definidas, tales como



jóvenes, tercera edad, inmigrantes u otros, y siempre que tales actuaciones sean acordes con la integración social de dichos colectivos.»<sup>13</sup>

### 3.1.3.2. Proposta i objectius

Impulsar accions específiques que permetin que les persones dels grups vulnerables superin el risc d'exclusió social i lluitar contra els fenòmens de la segregació urbana i la possible constitució de guetos.

La necessitat d'accions positives amb relació a determinats col·lectius en l'àmbit de l'habitatge és reconeguda per diversos especialistes i estudis, com una manera de garantir la no existència de discriminacions i de fer efectiu realment el dret a la igualtat (Murray, 1996, i Leal Maldonado, 1996, amb relació específica als immigrants).

Fins i tot és possible plantejar-se la possibilitat d'accions positives amb referència als llocs de culte. L'article 16 de la CE, en preveure la llibertat religiosa, no estableix una simple protecció davant ingerències (vessant negativa), sinó que exigeix també una «actitud positiva», des d'una perspectiva que podríem anomenar «assistencial o prestacional», consagrant una aconfessionalitat o laïcitat positiva (STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 4).

D'una banda, és evident que no és possible discriminar cap confessió religiosa en la utilització del sòl per a la construcció de llocs de culte. Als Estats Units, existeix fins i tot una llei federal específica sobre això, la Religious Land Use & Institutionalized Persons Act. del 2000, la qual es refereix directament a les relacions entre la llibertat religiosa i l'ordenament urbanístic. Aquesta norma, en la qual no ens podem aturar ara tot i el seu interès, preveu una sèrie de límits interessants a l'activitat urbanística local, basats en el principi d'igualtat i, a més, en el de proporcionalitat i en regles sobre la càrrega de la prova (favorables al demandant en defensa de la seva llibertat religiosa), com també en el pagament de costes, que en cas de condemna correspon a l'Administració. Tot aquest instrumental jurídic es recolza en la idea, expressada en la secció segona d'aquesta norma, de considerar l'ús del sòl com un exercici de la religió.

Però, a més, la peculiar situació històrica de confessionalitat catòlica de l'Estat espanyol i aquesta laïcitat positiva al·ludida podrien portar a primer terme una reflexió sobre la viabilitat d'*accions positives* vers les altres religions, a fi i efecte de compensar la seva situació històrica i fer realment possible el seu arrelament normalitzat. Aquestes accions positives es podrien concretar, per exemple, en cessions de terrenys de titularitat pública per fer possible l'edificació de llocs de culte, pràctica, per cert, que ha estat habitual a Espanya pel que fa a la construcció de centres catòlics i està sent també utilitzada avui dia per alguns ajuntaments per donar sortida als fenòmens NIMBY respecte de certes confessions religioses.<sup>14</sup>

Aquesta manera d'entendre la llibertat religiosa explica, justament, que en diversos països europeus s'hagin impulsat polítiques públiques d'ajuda i de promoció de la construcció de llocs de culte. Un exemple ben clar d'aquesta activitat pública de foment és, en el cas francès, la Gran Mesquita de París. En aquest sentit, des de la perspectiva urbanística, cal tenir en compte que a França, sota la vigència de l'esmentada Llei del 1905 encara en vigor, s'ha fet ús de la fórmula jurídica del *bail emphytéotique*: els municipis cedeixen sòl a canvi del lliurament d'un cànon simbòlic anual. La cessió dura noranta-nou anys i, en finalitzar, tant el terreny com l'edifici construït pels privats s'incorporen al patrimoni municipal (Boyer, A., 1993, pàg. 129 i 130).

A Espanya i a Catalunya aquestes polítiques positives de promoció semblen perfectament possibles des d'un punt de vista legal, com es veurà tot seguit, i hi ha diversos instruments jurídics disponibles per articular-les en el nostre propi ordenament. Ara només en volem citar dues de possibles *connectades amb l'àmbit urbanístic*: el dret de superfície i les cessions gratuïtes de béns. Respecte d'aquestes últimes, com assenyalava González Bustos, les cessions de béns immobles per al culte suposen «la promoció de fins religiosos», cosa que és, en definitiva, «una garantia al dret fonamental de llibertat religiosa» (González Bustos, M. A., 1998, pàg. 234, nota 34).

### 3.1.3.3. Obstacles que poden sorgir per al desenvolupament de la proposta

L'impuls decidit d'accions positives per fer front els problemes específics de les persones dels grups vulnerables pot topar amb diversos tipus de problemes.



Entre d'altres, cal destacar: (a) des d'un punt de vista jurídic, la concepció (podem avançar ja que clarament errònia) del dret a la igualtat com un obstacle a aquesta mena d'actuacions; (b) des d'un punt de vista de política pública, la consideració que la gestió de la diversitat ha de ser de tipus assimilacionista, la por a generar estigmatitzacions, el problema de determinar quins són els grups que requereixen mesures d'acció positiva o la dificultat de fer accions positives davant de l'escassetat actual d'habitatges protegits i de recursos públics dedicats, i (c) des d'un punt de vista ja purament polític, el rebuig d'aquesta mena de mesures en alguns casos per por als costos electorals que puguin arribar a tenir.

**a)** Pel que fa al **punt de vista jurídic**, cal descartar rotundament la hipotètica interposició d'algun obstacle derivat de la vulneració del dret a la igualtat d'aquesta mena d'accions positives. És més, com de seguida comprovarem, l'ordenament jurídic espanyol no només no s'oposa a aquesta mena d'accions públiques específiques, sinó que les exigeix fins i tot al més alt nivell constitucional.

Efectivament, l'article 9.2 de la Constitució i la seva interpretació per part del Tribunal Constitucional no deixen cap dubte respecte a la possibilitat i necessitat d'aquesta mena d'accions positives per superar discriminacions. Així l'article 9.2 de la Constitució assenyala que:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

Les sentències del Tribunal Constitucional números 216/1991, de 14 de novembre, i 269/1994, de 3 d'octubre, han acceptat mesures d'acció positiva precisament a l'empara de l'article 9.2 de la Constitució, concretament amb relació a situacions específiques derivades del gènere i de l'existència de discapacitats.<sup>15</sup> El Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, per la seva banda, en la línia de diverses directives comunitàries preexistents, assenyala que totes les persones són iguals davant de la llei, el que no impedeix, per exemple, el man-



teniment i l'adopció de mesures que suposin avantatges concrets a favor del sexe menys representat (articles II-80 i II-83).

En l'àmbit legal, la Llei estatal 62/2003, de 30 de desembre, suposa la transposició de diverses directives abans esmentades, i en el seu article 30 indica, per exemple, el següent:

«Artículo 30. Medidas de acción positiva en relación con el origen racial o étnico  
Para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de origen racial o étnico, el principio de igualdad de trato no impedirá que se mantengan o se adopten medidas específicas a favor de determinados colectivos destinadas a prevenir o compensar las desventajas que les afecten por razón de su origen racial o étnico.»

Article que, d'acord amb la Llei, s'aplica tant al sector públic com al sector privat (article 27.2) i afecta l'habitatge:

«Artículo 29. Ámbito de aplicación de la Sección 2.a

1. Esta sección tiene por objeto establecer medidas para que el principio de igualdad de trato y no discriminación por razón del origen racial o étnico de las personas sea real y efectivo en la educación, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la vivienda y, en general, la oferta y el acceso a cualesquiera bienes y servicios.»

En el mateix sentit, en relació específica amb la discapacitat, cal tenir en compte els articles 8 i 9 de la Llei estatal 51/2003, de 2 de desembre.<sup>16</sup>

En l'àmbit específic de l'habitatge, el propi legislador català ha fet una crida a l'adopció d'accions positives a favor de determinats col·lectius. Així, la disposició addicional segona de la Llei d'urbanisme de Catalunya, d'acord amb la Llei 10/2004, de 24 de desembre, (vegeu ara la Disposició addicional Onzena del DL 1/2005) assenyalava el següent:

«Les normes que despleguen el Pla pel dret a l'habitatge, amb relació als diferents règims de protecció, als possibles beneficiaris i als preus màxims de



venda, i també els recursos que s'hi destinin, han de tenir com a objectiu atendre prioritàriament les necessitats de les persones amb una renda per càpita inferior a la mitjana catalana, prestant una atenció especial als joves en edat d'emancipar-se i a la gent gran amb necessitats assistencials.»

La conclusió és, doncs, clara: les accions positives amb relació als grups vulnerables en l'àmbit de l'urbanisme i l'habitatge no només són possibles, *sinó que poden ser obligades constitucionalment* per garantir el dret a la igualtat i altres drets constitucionals vinculats, com ara el dret a l'habitatge i altres (en relació amb el dret a la llibertat religiosa en connexió amb l'urbanisme, Ponce, 2003). El fet que alguna legislació hagi recollit expressament la necessitat de desplegar-les envers de determinats col·lectius no exclou ni la possibilitat *ni el deure constitucional* de fer-ho per part del poder executiu amb relació a altres grups vulnerables.

**b)** Cal fer esment ara dels obstacles que poden sorgir des d'un **punt de vista de política pública** a l'impuls de mesures d'acció positiva.

- D'una banda, com avançàvem, **la consideració que la gestió de la diversitat ha de ser de tipus assimilacionista**. És aquest un enfocament que depèn del concepte d'integració del fenomen immigratori que es vulgui adoptar. En el cas espanyol, l'aproximació tradicional es pot dir que ha estat considerar que els immigrants estaran integrats si accedeixen a l'exercici dels seus drets i responsabilitats en l'àmbit social i civil, com els ciutadans espanyols. I l'accés a aquests drets es preveu que ha de tenir lloc mitjançant les mateixes instàncies que ho garanteixen als espanyols. És a dir, hi ha una opció més o menys implícita pel *model francès*, atès que es parla dels ciutadans espanyols en general i es remet als immigrants per a la tutela i promoció dels seus drets (és el cas de l'habitatge) a les mateixes instàncies i organismes oberts per als espanyols, amb rebuig de les (mal) anomenades discriminacions positives (Centro de Estudios del Cambio Social, 2001, pàg. 39).

No ens correspon a nosaltres debatre en aquest moment les bondats d'un o altre model de gestió de la diversitat. Sí cal assenyalar que, si considerem un dels paï-

sos que amb més freqüència s'acostuma a fer encaixar en aquest model ideal de l'assimilacionisme, veurem amb facilitat que fins i tot en aquest cas les accions específiques adreçades a immigrants en l'àmbit de l'habitatge existeixen (Martinello, 1998, p. 54). Efectivament, l'ordenament jurídic francès adopta mesures d'acció positiva amb relació a l'habitatge respecte de grups com ara els funcionaris o els discapacitats i té en compte el criteri de la nacionalitat en relació amb l'adjudicació d'habitatges socials, la qual cosa ha fet assenyalar a autors especialitzats que l'únic mitjà de lluitar contra les concentracions ètniques indesitjables –i respectar alhora el dret a l'habitatge– és desenvolupar una política agosarada de discriminació positiva a favor dels immigrants a fi d'aconseguir una veritable barreja social (Brouant, 2002).

- **Un altre obstacle pot ser la por a generar estigmatitzacions.** Efectivament, es diu que no fer polítiques *ad hoc* per al col·lectiu immigrant i, per tant, incloure aquest en polítiques socials generalistes, genèriques o universalistes permet limitar la percepció de discriminació per part dels col·lectius autòctons més desfavorits i, per tant, el risc de rebuig social, alhora que limita el risc d'estigmatització dels immigrants beneficiats (Guillot, 2003, p. 312 i 313).

No cal oblidar, però, que el rebuig a adoptar mesures positives específiques també comporta riscos associats: així, l'efecte saturació respecte als serveis públics (especialment en àrees urbanes necessitades d'atenció especial) o la discriminació *de facto* que es pot patir quan es tracten situacions diferents de la mateixa manera, és a dir quan es banalitzen els problemes específics dels immigrants i es dissolen en el problema general de l'habitatge (Brouant, 2002, p. 170).

D'altra banda, el risc d'estigmatització pot ser cert quan l'estigma no existeix ja a la realitat. En altre cas, la passivitat només pot provocar que l'estigmatització s'agreugi.

Pel que fa al problema de determinar quins són els grups que requereixen mesures d'acció positiva, és evident que ens trobem davant d'una decisió de rellevància política, subjecta, òbviament, a amplis marges de valoració. Un bon exemple és el cas dels joves. Són els joves un col·lectiu vulnerable amb relació



al dret de l'habitatge? La resposta no és fàcil. Hi ha joves que tenen problemes per exercir aquest dret i joves que no. D'altra banda, quin és el concepte de joventut? divuit anys? vint-i-cinc? trenta-cinc? El que és indubtable –i els estudis posen de relleu– és que hi ha una franja d'edat en què les persones amb recursos econòmics escassos i en situació laboral precària es troben amb problemes específics d'emancipació. Aquesta situació pot variar a millor al llarg dels anys (i és d'esperar que ho faci, encara que això no depengui de la política d'habitatge només) i no és, per tant, estàtica. Sembla, doncs, raonable, desplegar accions específiques que facin possible l'emancipació d'aquest col·lectiu tenint sempre en compte el dinamisme de les situacions personals i, per tant, el necessari control periòdic de la situació d'integrant o no d'un grup vulnerable.

És a dir, en la identificació de grups vulnerables intervenen evidents valoracions polítiques, basades en criteris socials, econòmics i fins i tot essent realistes de captació de vot. Ara bé, en la mesura que es disposi d'estudis socials, econòmics, demogràfics, etcètera, aquesta determinació de la vulnerabilitat específica s'allunyarà de l'arbitrarietat i contribuirà a fer front efectivament a reals problemes singulars de col·lectius amb diverses especificitats.

Pel que fa a la dificultat de fer accions positives per determinats col·lectius davant de l'escassetat actual d'habitatges protegits i de recursos dedicats, aquesta és una realitat ineludible. En l'escassetat és difícil que hi hagi lloc per a l'especificitat. Quan, per exemple, la demanda d'habitatge protegit supera de tal manera l'escassa oferta, les mesures específiques per a grups específics es fan més difícilment justificables i, a més, d'una eficàcia dubtosa. Tornem aquí al punt inicial de l'informe: en la mesura que hi hagi consciència de l'habitatge com a un servei públic i s'incrementi la dedicació del PIB a aquesta (molt feble) dimensió de l'Estat social, la possibilitat de lluitar per la igualtat real serà major o menor.

D'altra banda, pel que fa als equipaments religiosos i a les possibles accions positives, la seva acceptació **social** i **política** esta íntimament lligada, per cert, al model de gestió de la diversitat que es pretengui desenvolupar. Des d'aquesta perspectiva, és interessant tenir en compte el debat que en els moments de redactar aquestes línies està tenint lloc a França –un model «assimilacionista»



per excel·lència, almenys en teoria– al voltant de la possible reforma de la Llei de 9 de desembre del 1905, de separació de les esglésies de l'Estat, amb relació a l'oportunitat de desenvolupar accions positives vers l'islam i la construcció de mesquites, el que és propugnat, entre d'altres, per l'ex-ministre d'Interior Sarkozy.<sup>17</sup>

**(c)** Finalment, des d'un **punt de vista ja purament polític**, el rebuig d'aquesta mena de mesures en alguns casos per por als costos electorals que puguin arribar a tenir pot ser un factor rellevant, especialment en l'àmbit local, en el qual els alcaldes i regidors es poden veure sotmesos a una forta pressió (Pelàez i Gomà, 2003, p. 399, Zapata-Barrero, 2004, p. 83 i següents).

Davant d'aquest obstacle, se'n poden assenyalar algunes vies d'alleugeriment i una reflexió final. Pel que fa al primer aspecte, cal tenir present que, com argumentarem més endavant, l'existència d'habitatge protegit suficient i no segregat és clarament un interès supramunicipal que, per tant, ha de ser impulsat en tot cas per l'Administració de la Generalitat de Catalunya, sempre, és clar, amb el degut respecte a l'autonomia municipal. Estem davant d'una instància d'actuació allunyada, doncs, dels conflictes localistes, encara que, evidentment, tampoc sigui immune a les circumstàncies i pressions de tota mena. En aquest sentit, l'existència d'autoritats metropolitanes pot ajudar també a respondre millor a aquestes necessitats supralocals, sense necessitat de saltar de nivell de poder.

Pel que fa a la reflexió final, ens volem tornar a referir al cas francès. Des de fa uns anys la premsa dóna notícia dels tocs de queda per a menors decretats a diverses ciutats franceses per mirar d'aturar disturbis al carrer, com ara la crema de cotxes. Amb referència a aquesta situació, a Niça i Cannes l'any 2001, el llavors ministre d'Educació Jack Lang va notar que la causa última d'aquest greu problema era, en la seva opinió, que «hem deixat que es constitueixin guetos».<sup>18</sup>

En altres paraules: la manca de perspectiva a mitjà i llarg termini pot provocar que situacions ara perfectament controlables i millorables vagin a pitjor, a molt pitjor, de fet. En aquest sentit, davant d'unes hipotètiques polítiques que gene-



rin, per activa o passiva, més exclusió i segregació urbana, caldria que les pròpies forces polítiques en cada cas en fossin conscients i que la societat civil i els poders públics, també el judicial, puguin trencar dinàmiques basades en perspectives temporals i en interessos excessivament enfocats en el curt termini electoral, quan ens trobem davant d'un element de rellevància nacional que afecta la cohesió de la nostra societat i que pot generar riscos de fractura social (Haar, 1996, p. 175 i següents).

#### 3.1.3.4. Propostes operatives

El desplegament de les mesures d'acció positiva pot ser molt variat i consistir, com diu l'esmentada Llei 51/2003, en «apoyos complementarios y normas, criterios y prácticas más favorables». És a dir, el ventall d'accions positives resta obert a la imaginació de les entitats públiques amb competència en matèria d'urbanisme i habitatge. Semblaria rellevant per damunt de tot que la possibilitat i necessitat d'aquesta mena de mesures es recollís expressament en l'àmbit general legal i en el sector específic de l'habitatge a Catalunya, el que oferiria un marc clar d'actuació, que emmarcaria algunes regulacions ja existents, a les quals hem fet esment amb anterioritat.<sup>19</sup>

A partir d'aquesta hipotètica futura regulació legal, els gestors públics podrien desplegar accions específiques enteses de manera àmplia, en col·laboració amb la societat civil. Les intervencions són diverses i poden afectar aspectes urbanístics i d'habitatge estrictament (existència d'equipaments adients, establiment de contingents especials en l'assignació de l'habitatge protegit, etcètera) i altres no directament vinculats però que poden ajudar a millorar la qualitat del medi ambient urbà sobretot en determinades àrees urbanes amb forta concentració de poblacions en dificultat (reforç de serveis públics en àrees urbanes sensibles, com ara l'ensenyament, vegeu Rambla, 2003, p. 149 i següents, respecte de l'experiència francesa de les *zones d'educació prioritària*), tot cercant una sinergia entre diverses polítiques públiques sobre el territori.



#### 3.1.4. Promoure la diversitat d'usos urbans i de tipologies d'habitatges per recuperar les àrees urbanes ja en dificultat i per evitar el sorgiment d'altres de noves

##### 3.1.4.1. Situació de partida

La situació de partida és ben coneguda. D'una banda, determinats barris pateixen una concentració elevada de població en risc d'exclusió social per diversos motius, especialment –encara que no únicament– pobresa. Concentració que acostuma a tenir, a més, elements ètnics, en el sentit que hi ha una concentració d'immigrants notablement més elevada que la mitjana, amb percentatges del 20% i més.<sup>20</sup>

Com ha assenyalat un especialista francès, ex-alcalde, el futur de la societat francesa es juga en mil barris que van malament (Sueur, 1998, pàg. 25). A Catalunya potser es podria dir una cosa semblant, tenint en compte l'exposició de motius de la Llei 2/2004 ja esmentada i els estudis disponibles, que xifren en unes quatre-centes mil persones les que viuen en barris en dificultat a l'Àrea Metropolitana.

Al costat d'aquestes àrees urbanes ja avui en dia en dificultat ens trobem, però, amb altres barris que si bé ara no es troben encara en la mateixa dificultat estan en processos de regressió urbanística, amb creixents problemes socials i econòmics i que demogràficament estan rebent progressivament alts percentatges de població immigrant extracomunitària amb problemes econòmics. Són àrees en transició, que poden caure d'una banda o d'una altra en un futur no molt llunyà: poden ser noves àrees urbanes en dificultat o es poden mantenir fora d'aquesta situació.

D'entrada, cal dir que el mercat immobiliari només és un factor de segregació urbana, atès que les seves dinàmiques tendeixen a l'homogeneïtat social, per dalt o per baix (Jégouzo, 2001). En el cas dels immigrants extracomunitaris amb problemes econòmics, aquests tendeixen a concentrar-se en àrees urbanes de preus relativament baixos que presenten un nivell menys elevat de qualitat



arquitectònica, accessibilitat i serveis, generalment nuclis històrics de població o polígons d'habitatge dels anys seixanta i setanta. És freqüent la sobreocupació de l'habitatge, la degradació de les finques que provoca vendes apressades dels residents originaris, amb una espiral descendent de preus que esperona la vinguda de nous immigrants.

El problema no és tant la concentració, sinó el seu origen (no volguda lliurement) i els seus efectes (homogeneïtat social per baix i homogeneïtat ètnica).

És comprensible que la gent s'agrupi per afinitat comunitària; és a dir, hi ha una tendència a agrupar-se segons nacionalitats, costums, llengües, etcètera, i es creïn xarxes de relació i suport mutu. Aquí no hi ha raó de ser de la intervenció pública (Zapata, 2003, p. 89).

El problema és que la concentració urbana de població en dificultats no acostuma a ser el resultat de la lliure elecció de residència, sinó, precisament, tot el contrari: és el resultat d'una discriminació directa o *de facto* per motius econòmics i/o ètnics.

Com s'ha assenyalat:

«la dispersión o segregación forzosa de los inmigrantes y las minorías étnicas y nacionales es inaceptable. Garantizar que las políticas de vivienda, planificación y urbanización tratan de dar a los inmigrantes y a las minorías étnicas la misma libertad de elección que tiene el resto de la población, incluso oportunidades para vivir fuera de las zonas tradicionalmente pobladas por grupos minoritarios» (Consell d'Europa, 2000, pàg. 15).

Aquesta manca de llibertat de residència real i l'existència de discriminacions i desigualtats exigeix una intervenció pública que corregeixi les fallides del mercat, i no es pot acceptar una política de «deixar fer». Intervenció exigida per la pròpia Constitució: no es tracta d'una decisió política, és una exigència constitucional derivada de diversos drets i principis constitucionals (Ponce Solé, 2004a, 73). Ara bé, els principis inspiradors d'aquesta intervenció n'han de garantir l'eficàcia.

### 3.1.4.2. Proposta i objectius

L'homogeneïtat social dels espais urbans quan no és producte de la llibertat real de residència retroalimenta l'exclusió social i fomenta fenòmens de segregació urbana que en casos extrems poden donar lloc a la constitució de guetos. Cal conèixer el grau de segregació residencial i d'intervenció pública per recuperar àrees segregades i per evitar que altres en risc passin a ser-ho.

Aquesta intervenció pública ha de ser plural i diversa, des d'una visió integral. S'ha de fugir de solucions simplistes i mecàniques. Ara bé, pel que fa als aspectes urbanístics i d'habitatge, sobretot s'ha d'intentar el trencament de l'homogeneïtat social i el foment de la barreja de grups de població sobre el territori, amb diferents ingressos, edats, sexe, origen ètnic, religió...

Les experiències d'altres països i els estudis científics disponibles mostren que contra la segregació i l'homogeneïtzació social cal adoptar mesures que tendeixin a afavorir la *barreja social* sobre el territori i la llibertat real d'elecció de residència (sobre aquestes experiències de fora i els estudis disponibles, Ponce Solé, 2004a, pàg. 162, nota 56).

Volem fer esment de dos documents provinents de dues altes instàncies de la Generalitat de Catalunya, que se situen en perfecta sintonia amb el que aquí s'ha exposat. El síndic de greuges en el seu informe al Parlament de Catalunya de l'any 2003 ha assenyalat que:<sup>21</sup>

"Finalment, hem de fer un advertiment sobre la segregació espacial que existeix en algunes ciutats mitjançant la concentració de grups socialment homogenis en determinades zones de les ciutats que es converteixen en focus de marginalitat i degradació. Les experiències viscudes per algun dels països del nostre entorn, en relació amb la creació d'autèntics guetos urbans, han de servir de referència en el moment de dissenyar i implantar les polítiques d'habitatge amb la finalitat d'evitar el desenvolupament d'aquest fenomen.



En aquest sentit, els instruments de planificació general han de fugir de zonificar d'una forma estricta i han de perseguir una ciutat més integrada, basada en un model urbà sostenible des d'un punt de vista social, econòmic i ambiental. La distribució d'acord amb criteris racionals en el territori dels terrenys qualificats per a equipaments destinats a cultes religiosos, també incidirà en una redistribució de grups socials i evitarà la segregació espacial. Així mateix, mitjançant els instruments d'intervenció en el mercat del sòl als quals hem fet referència en parlar de la insuficiència de l'habitatge protegit, s'ha de procurar evitar concentracions socials homogènies.»

D'altra banda, la Moció 115/VI del Parlament de Catalunya, sobre la política envers les confessions religioses, insta el Govern de la Generalitat a l'establiment «d'un acord marc amb les entitats municipalistes per tal de salvaguardar el dret a l'obertura de locals de culte i el dret a l'enterrament segons les pròpies creences, *sempre que això no comporti solucions segregacionistes* i estigui d'acord amb els límits de la llei».<sup>22</sup>

### 3.1.4.3. Obstacles que poden sorgir per al desenvolupament de la proposta

Els obstacles poden provenir de diversos fronts. Des de la perspectiva tècnica, el funcionalisme tradicional pot dificultar l'enteniment de la necessitat de barrejar usos urbanístics per tal d'afavorir la interacció de diversos tipus de persones sobre el territori. Des de la perspectiva de l'emplaçament de l'habitatge protegit i de determinats equipaments (per exemple, els religiosos), es pot donar la tendència a generar-ne menys dels necessaris o a concentrar-los en determinades àrees, a causa de fenòmens NIMBY.

### 3.1.4.4. Propostes operatives

Atès que aquesta proposta és una proposta transversal que incideix en altres propostes més concretes posteriors, només cal assenyalar aquí que és necessari conèixer i controlar els processos segregatius i, si s'escau, actuar des dels poders públics per aturar-los i revertir-los.

**a) Pel que fa al coneixement de la segregació urbana**, cal assenyalar que existeixen tècniques per mesurar-la (Martori i Hoberg, 2004). En conseqüència, seria molt convenient estar atents a aquest fenomen i fer-ne un seguiment en connexió amb l'urbanisme i l'habitatge.

Concretament, suggerim la creació (*ex novo* o aprofitant estructures preexistents) d'una mena de «centre de control» *de l'urbanisme, l'habitatge i la segregació urbana a l'Àrea Metropolitana*, d'acord amb el model, per exemple, de l'Observatori de Dret Privat de Catalunya, creat pel Decret 13/2000, de 10 de gener, regulat pel Decret 190/2000, de 29 de maig, modificat pel Decret 278/2002, de 5 de novembre, (sobre la utilitat d'aquestes estructures, Pareja, M., Ponce, J., García, L., 2004).

S'ha de tenir en compte que la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del Govern local, ha modificat la Llei de bases del règim local del 1985 i ha previst la creació d'un observatori urbà per part del Govern estatal, adscrit al Ministeri de les Administracions Públiques (article primer de la Llei, que afegeix una disposició addicional novena a la LBRL), que sembla anar pel camí aquí suggerit.<sup>23</sup>

Aquest «centre de control» permetria coordinar els diferents responsables sobre la matèria i aportar el coneixement tècnic de diversos especialistes sobre la qüestió urbana (juristes, arquitectes, economistes, urbanistes, sociòlegs, etcètera).

Aquesta estructura hauria de contribuir a identificar les àrees en risc d'exclusió urbana i suggerir el disseny de mesures específiques per tal de fer efectiu el desenvolupament sostenible exigit per la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme i, per tant, ajudar a la cohesió social i esdevenir un element de prevenció contra el risc de fractura social.

**b) En segon lloc**, per evitar i controlar la segregació urbana, un cop identificada i mesurada, cal tenir en compte **el paper de diversos instruments tècnics**, com ara el planejament territorial i urbanístic, que podrien fomentar la diversitat d'u-



sos urbanístics; evitar el monofuncionalisme i emplaçar equilibradament una quantitat adient d'habitatge protegit no concentrat espacialment i ben relacionat amb els equipaments és molt rellevant. També els sistemes d'assignació d'aquest tipus d'habitatge o les operacions de renovació urbana, per exemple, tenen a veure amb la possible persecució de la diversitat urbana, de la varietat d'activitats i persones, que és a la base de la barreja necessària per contrarestar la segregació urbana i la concentració de poblacions en dificultat.

L'impuls de tots aquests instruments tècnics com a factors de diversitat urbana depèn d'elements formals i informals. Des d'una perspectiva formal, tornaria a ser necessari que la legislació incorporés principis orientadors de l'acció pública i mecanismes per a fer-los efectius, ara o bé inexistent o bé susceptibles de clara millora. Al llarg de l'informe se'n fan suggeriments més concrets. Des d'una perspectiva informal, caldria impulsar la consciència de totes les professions implicades en l'urbanisme, per tal de superar plantejaments de disseny urbà generadors de segregació i homogeneïtzació social, a favor d'altres que promocionin la barreja social i la cohesió.

### **3.2. Propostes referides a l'habitatge sotmès a algun règim de protecció pública**

Un cop analitzades les propostes de caire transversal, aplicables a tota mena d'habitatge, sembla adient exposar ara diverses propostes més concretes, inspirades òbviament per les transversals esmentades. Aquesta major concreció fa convenient diferenciar en dues parts les propostes, segons es refereixin específicament a l'habitatge protegit o no. El primer bloc de propostes, del qual ens ocuparem tot seguit, es refereix, doncs, exclusivament als habitatges sotmesos a qualsevol tipus de protecció pública, d'acord amb la normativa en vigor aplicable (essencialment, el Reial decret estatal 801/2005, d'1 de juliol i decret català 454/2004, de 14 de desembre).



### 3.2.1. Considerar l'existència d'habitatge protegit suficient i ben distribuït com a un element d'interès supramunicipal i fomentar l'equitat i l'equilibri territorial sobre la base de la solidaritat intermunicipal

#### 3.2.1.1. Situació de partida

L'existència d'habitatge protegit suficient i ben distribuït és clarament un element d'interès supramunicipal. Diversos països han entès aquesta rellevància supralocal de l'habitatge assequible i han desenvolupat instruments concrets per cercar garantir-ne una distribució equilibrada en el territori, per evitar-ne concentracions excessives en determinades àrees i dèficits en altres. Aquest és el cas nord-americà o francès, per exemple, amb la creació jurisprudencial en el primer cas de la *fair share* o quota justa d'habitatge assequible que ha de ser repartida entre els municipis inclosos en un mateix àmbit regional o, en el segon, amb els *programmes locaux d'habitat*, que donen resposta a les necessitats supralocals en matèria d'habitatge social (Ponce Solé, 2002).

En el cas català, l'habitatge ha estat una competència essencialment estatal i autonòmica pel que fa al desplegament de polítiques públiques de foment, però essencialment local pel que fa a la territorialització de les esmentades polítiques, atès que han estat els municipis els que, mitjançant el seu planejament urbanístic, han controlat l'existència i emplaçament de l'habitatge en general i de l'habitatge protegit en particular. El cert és que, com posen en relleu diversos estudis, la caiguda en la producció d'habitatge protegit **ha anat acompanyada d'una dispersió del creixement sobre el territori basat en els habitatges unifamiliars amb baixes densitats** (Muñoz, 2004 i 2005).

La correcció a aquesta fragmentació municipal en un tema tan important hauria pogut venir de la mà de la planificació territorial. En el cas català, l'any 1983 es va dictar la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, que és la primera llei en la matèria a l'Estat espanyol i recupera una tradició catalana en aquest àmbit que tenia una expressió anterior en els treballs plasmats en el Pla de distribució en zones del territori català del 1932.



Aquesta Llei de 1983 ha estat objecte de diverses modificacions<sup>24</sup> i desenvolupaments<sup>25</sup>. Tanmateix, s'ha de tenir en compte també la legislació d'urbanisme, que contempla plans d'ordenació de caire supramunicipal. És el cas de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, que preveu els plans directores urbanístics (articles 56, 74 i 77).

En aplicació de tota aquesta normativa s'han aprovat ja diversos plans territorials. En primer lloc, el Pla territorial general de Catalunya, per la Llei 1/1995, de 16 de març. En segon lloc, s'han aprovat o estan en marxa diversos plans territorials parcials (entre els aprovats es troba el de les Terres de l'Ebre, aprovat per acord del Govern de 15 de maig del 2001, i ja modificat per acord posterior de 21 d'octubre del 2003). D'igual manera, es troben aprovats o en fase d'elaboració diversos plans territorials sectorials (entre els primers, per exemple, el de carreteres, aprovat l'any 1985). També es troben aprovats o en fase d'elaboració plans directores territorials i urbanístics (el Pla director del delta de l'Ebre, aprovat per acord de Govern de 5 de març del 1996).

En l'àmbit sectorial, és d'especial interès la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat, que crea, en el marc de la legislació d'ordenació del territori, tot un sistema específic de planejament territorial de la mobilitat, amb les directrius nacionals de mobilitat, els plans directores de mobilitat, els plans específics i els plans de mobilitat urbana (articles 5 i següents).

Ara bé, malgrat tots aquests desenvolupaments legals i planificadors, el cert és que l'anàlisi i l'orientació d'abast supralocal sobre la necessitat de l'existència d'habitatge protegit, el seu emplaçament adequat i la correcció de les concentracions i els dèficits està encara per fer.

En el cas específic de l'àmbit metropolità, com és sabut, continua vigent el Pla general metropolità del 1976, modificat nombroses vegades però mai revisat fins al moment. La confusa situació legal existent ha donat lloc fins i tot a una sentència del Tribunal Constitucional, la número 51 del 13 d'abril del 2004. No es pretén aquí entrar en el detall de l'esmentada sentència, però sí volem fer-ne esment d'algunes parts, perquè contribueixen a explicar de forma clara i resu-

mida la situació existent. Així, el Fonament Jurídic 4 explica de forma força entenedora la situació existent actualment:

«En lo que afecta al urbanismo, la Ley 7/1987 estableció un modelo de regulación del “fenómeno metropolitano generado por las interrelaciones específicas de la ciudad de Barcelona y los municipios de su entorno más inmediato” (según la terminología de su exposición de motivos) que substituía la fórmula hasta entonces vigente para dar respuesta en ese ámbito al denominado “hecho metropolitano”, esto es, la existencia de un fenómeno de asentamiento urbano que trasciende, sin solución de continuidad relevante, los límites de diversos términos municipales y que exige una regulación normativa que atienda al conjunto de dicho asentamiento y se eleve sobre la perspectiva que separadamente pudiera responder sólo a intereses cuya incidencia no alcanzara más allá de cada término municipal aisladamente considerado.

El modelo hasta entonces vigente descansaba en la existencia de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, creada por Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, y a la que se atribuían competencias urbanísticas que en el régimen general correspondían a los municipios; y de un Plan general metropolitano, aplicable en los términos municipales incluidos en el ámbito territorial metropolitano. La Ley catalana 7/1987, en lo que ahora interesa, reforma ese modelo de regulación del fenómeno metropolitano. La necesaria perspectiva de conjunto en la ordenación se conseguiría mediante la aprobación por parte de la Generalidad de un Plan territorial parcial (art. 6.1), cuyo contenido es el típico de los planes de ordenación territorial: establecimiento de directrices con proyección supralocal y localización de infraestructuras básicas, coordinación de las diversas políticas con incidencia territorial, etc. (art. 6.2). El ámbito sobre el que se proyectarían las determinaciones de dicho Plan territorial sería el constituido por las comarcas del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental y el Vallès Oriental [art. 6.1 en relación con el art. 3 a)].

Una vez que el mencionado Plan territorial parcial fuera aprobado y en el marco de sus determinaciones, “corresponderá a los ayuntamientos y, en su caso, a las comarcas, elaborar los planes generales de ordenación urbana y otorgar la



aprobación inicial y la provisional de los mismos” (art. 7.4). Se trataba, en definitiva, como fácilmente puede deducirse, de garantizar la regulación del fenómeno metropolitano desde una perspectiva supralocal de conjunto a través, fundamentalmente, de un plan de ordenación del territorio, para que, después, las entidades locales afectadas recuperaran en la mayor medida posible la integridad de sus competencias sobre planeamiento urbanístico. Esta última finalidad de la regulación se destaca expresamente tanto en el texto de la exposición de motivos de la Ley 7/1987 (“el principio de autonomía local (...) exige claramente fórmulas de devolución de competencias a los municipios”), como en su articulado [el art. 2.2 c) hace de la “devolución de competencias a los municipios afectados por el Decreto Ley 5/1974, de 24 de agosto, y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre”, que lo desarrolló, uno de los “instrumentos básicos del régimen especial” creado por la Ley catalana 7/1987].

La disposición transitoria primera de la Ley 7/1987 regulaba el régimen urbanístico y competencial aplicable hasta el momento en que se produjera la aprobación del mencionado Plan territorial parcial y los planes generales de ordenación urbana que, como se ha expuesto, correspondería elaborar y aprobar inicial y provisionalmente a los ayuntamientos y, en su caso, a las comarcas. Hasta que llegara ese momento, regirían las determinaciones urbanísticas del Plan general metropolitano (apartado 1), si bien, para introducir una cierta flexibilidad hasta que debiera aplicarse el régimen definitivo previsto en la Ley 7/1987, se permitiría la aprobación de modificaciones del Plan general metropolitano, así como la revisión de su programa de actuación (apartado 3).»

La disposició transitòria primera de la Llei 7/1987 a què fa esment la sentència assenyala literalment el següent:

«1. Mentre no seran elaborats els plans d'ordenació a què es refereix l'article 7.4, continua en vigor el Pla General Metropolità, amb les modificacions acordades fins a l'entrada en vigor d'aquesta Llei.

2. Les altres competències de planejament, execució i gestió urbanístiques que corresponen a l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona han d'ésser

exercides directament pels ens locals, d'acord amb la legislació urbanística. A aquest efecte, es poden adoptar fórmules de col·laboració institucional, especialment quan l'actuació afecta diversos ens locals.

3. El que disposa l'apartat 1 s'entén sens perjudici de la possibilitat de modificar el pla i de revisar el programa d'actuació, si concorren les circumstàncies legalment establertes. Si la modificació del pla afecta elements amb una incidència territorial limitada a un terme municipal o a una comarca, la iniciativa correspon també a l'ens local interessat.»

Com assenyalava el mateix Tribunal Constitucional en els fonaments jurídics 13 i 14 de la sentència esmentada:

«La limitación durante el período transitorio de las posibilidades de alterar el Plan general metropolitano a las simples modificaciones del mismo (...) trata de evitar en la medida de lo posible, durante ese tiempo, el nacimiento de regulaciones urbanísticas que pudieran resultar contrarias sobrevenidamente a lo dispuesto por la ordenación territorial que lleve a cabo el futuro Plan territorial parcial; y de asegurar, también en la medida de lo posible, que las modificaciones de mayor trascendencia del Plan general metropolitano (las que afecten al territorio de varias entidades locales) que se aprueben en el periodo de transitoriedad no comprometan o condicionen, mediante el surgimiento de situaciones urbanísticas irreversibles, el ejercicio de la discrecionalidad planificadora atribuida a la Administración autonómica para la aprobación del citado Plan territorial.

Este interés, sin duda merecedor de protección, de garantizar la coherencia entre la ordenación territorial y la urbanística justifica en el régimen transitorio –o, por utilizar la terminología que se viene utilizando desde la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, constituye “razón suficiente” para– tanto la atribución a la Administración autonómica de la iniciativa para modificar el Plan general metropolitano cuando la modificación afecte a elementos con trascendencia supralocal (la atribución de esta competencia y la de la aprobación del Plan territorial a la misma Administración favorece la consecución de dicha coherencia en las decisiones), como las limitaciones que transitoriamente



seguirán afectando a las entidades locales situadas en el ámbito metropolitano, hasta que se alcance el régimen definitivo.

14. La fijación de un plazo de duración de este régimen transitorio, esto es, el establecimiento legal de un término para que la Administración autonómica apruebe el Plan territorial parcial podría, sin duda, valorarse positivamente desde perspectivas diversas. Pero de la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE) no es posible derivar que sea inconstitucional el precepto legal que omite esta determinación. Los arts. 6 y 7 de la Ley 7/1987, de 4 de abril, regularon la elaboración y aprobación del Plan territorial parcial en términos de imperativo, aunque no sometido a un preciso término, para la Administración autonómica. Algo más de tres años más tarde, cuando se aprobó el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, el precepto regulador del período transitorio todavía continuaba vigente, por lo que fue necesario también refundirlo, en lo que ahora importa, en el precepto cuestionado. Debe admitirse que este plazo no supera de forma clara el tiempo que razonablemente puede considerarse que exige la elaboración y aprobación de un Plan como el mencionado.

Tampoco puede excluirse que la prolongación indefinida del período transitorio por la falta de aprobación del Plan territorial parcial llegara a provocar una situación incompatible con las exigencias de la autonomía local. Pero, en ese caso, la vulneración del art. 137 CE no sería imputable al texto legal (que es lo único que puede controlar este Tribunal por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad), sino a la inactividad del poder ejecutivo de la Generalidad, inactividad que podría combatirse por los medios procesales correspondientes.»

Aquesta és, doncs, la situació a l'espera de l'aprovació del futur Pla territorial parcial que inclogui l'Àrea Metropolitana en el seu àmbit: impossibilitat de revisar el PGM del 1976.

### 3.2.1.2. Proposta i objectius

La proposta es basa en el desenvolupament d'una cooperació interadministrativa i d'una planificació metropolitana en matèria d'habitatge protegit. A aquest fi

convindria accelerar l'aprovació del Pla territorial parcial pertinent, que podria incloure algunes directrius en matèria d'habitatge i, més concretament, d'habitatge protegit, no només des d'una perspectiva *quantitativa*, sinó també pel que fa a la detecció de dèficits i concentracions indesitjables. Pla territorial parcial que convindria que fos desenvolupat per un pla d'abast geogràfic inferior, que concretés amb més detalls totes les previsions en matèria d'habitatge.

Els objectius de la proposta són aconseguir aprofundir en el coneixement de les necessitats i dèficits d'habitatge protegit a l'Àrea Metropolitana, garantint la solidaritat intermunicipal, l'equilibri i l'equitat territorial, en un marc de contenció del creixement dispers i de recerca de nivells adequats de compacitat. Precisament l'ordenació del territori fa referència ja a «un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo» (STC 36/1994, de 10 de febrer, FJ 3).

L'objectiu esmentat pel TC d'equilibri territorial, d'altra banda, és ja recollit a nivell constitucional de forma implícita (vegeu els articles 31 o 33, amb la referència a la funció social de la propietat) o explícita (vegeu els articles 2, 40, 45, 138, 156, 158), en connexió amb la idea de solidaritat entre poders públics, instrument per assolir la cohesió social (Ponce Solé, 2004b). En l'àmbit legal, diverses normes catalanes recents esmenten «l'equilibri territorial» (Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació d'escoles bressols de qualitat) o el «principi d'equitat territorial» (Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris). La modificació de la Llei d'urbanisme de Catalunya ha introduït també el principi de «solidaritat intermunicipal en l'execució de polítiques d'habitatge assequible i de protecció pública, la suficiència i viabilitat d'aquestes polítiques per garantir el dret constitucional a l'habitatge i el compliment dels principis que estableix l'article 3», entre els quals es troba, com es recordarà, la cohesió social (article 56, amb relació als plans directors urbanístics).

### 3.2.1.3. Obstacles que poden sorgir per al desenvolupament de la proposta

Entenem que diversos obstacles es poden interposar en el desenvolupament de la proposta. Així, la dificultat tècnica, la manca d'una autoritat en matèria d'habitatge i urbanisme d'abast metropolità i la resistència municipal en poden ser tres.



Pel que fa a la dificultat tècnica, és veritat que no tenim una tradició de planificació supramunicipal d'habitatge, però també ho és que altres comunitats autònomes tenen més camí avançat i que, per tant, la possibilitat de fer-ho és contrastada i els coneixements, doncs, existeixen. Insistim que no es tractarà tant de quantificar, operació en la qual ja tenim certa experiència a Catalunya, sinó sobretot de *territorialitzar*, establint indicadors de segregació urbana, d'equilibri territorial i de sostenibilitat urbana i projectar-los sobre l'Àrea Metropolitana.

La manca d'una autoritat en matèria d'habitatge i urbanisme d'abast metropolità, derivada de la supressió de la coneguda com a Corporació Metropolitana a partir del 1987, és un factor important a tenir en compte. Aquesta manca d'autoritat metropolitana pot ser compensada, en part, per fórmules associatives, algunes d'elles ja existents (mancomunitat, consorcis, etcètera), però creiem que és un element important.

Pel que fa a la hipotètica resistència municipal, encara que pugui arribar a ser comprensible en termes polítics i de fenòmens NIMBY, no ha de tenir raó de ser ni científica ni jurídica. Tots els estudis disponibles emfatitzen la necessitat de fer planificació supramunicipal per evitar la fragmentació i els desequilibris territorials. L'al·legació de l'autonomia municipal, de necessari respecte, sens dubte, no pot tampoc impossibilitar la protecció d'interessos supramunicipals com els que estan clarament aquí en joc, com així ho han declarat el Tribunal Constitucional i el Tribunal Suprem en diverses ocasions. La mateixa legislació catalana preveu la necessitat que el planejament urbanístic local sigui coherent amb el planejament territorial i faciliti el seu compliment (articles 11.4 i 13.2 de la llei 23/1983 i del DL 1/2005, respectivament).

Caldria, però, també tenir en compte que la situació de cada municipi pot ser ben diferent i que, en el sistema actual, part significativa del finançament municipal passa pel creixement urbanístic basat en la construcció d'habitatge no protegit. És per això que la correcció de desequilibris haurà de passar per la consideració de la situació concreta de cada municipi en el marc més ampli que s'estableixi, i dissenyar, si escau, sistemes de compensació intermunicipal que facin realitat l'equitat territorial sense que el repartiment de «càrregues» i «beneficis» en matèria d'urbanisme en general i d'habitatge en particular sigui injust.



### 3.2.1.4. Propostes operatives

Impulsar l'aprovació del Pla territorial parcial corresponent a l'àmbit metropolità, de conformitat amb l'article 2 de la Llei 1/1995, de 16 de març, pel qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya.

Regular legalment un sistema específic de planificació supramunicipal de l'habitatge, actualment inexistent com a tal, del qual ja gaudeixen altres comunitats autònomes (com ara Canàries, d'acord amb la seva Llei 2/2003, de 30 de gener, d'habitatge, els articles 26 i següents i 73 i següents de la qual al·ludeixen als *plans insulars d'ordenació* i als *plans d'habitatge* com instruments d'ordenació supramunicipal de l'habitatge).

Un cop aprovat el Pla territorial parcial, aprovar un pla director o una figura similar que es pugui crear legalment que abasti l'Àrea Metropolitana i que detecti i corregeixi dèficits i concentracions d'habitatge protegit, i territorialitzi les quantificacions d'oferta i demanda prevista i garanteixi l'equilibri territorial i la solidaritat intermunicipal.

Impulsar –mentre no es clarifiqui el quadre institucional de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i es plantegi, si escau, la possibilitat de l'existència d'una autoritat metropolitana amb competències sobre l'ordenació del territori, urbanisme i habitatge– les fórmules de col·laboració entre administracions que actuen sobre el mateix territori. En aquest sentit, i pel que fa al terme municipal de Barcelona estrictament, sembla força interessant el paper que podria tenir el Consorci d'Habitatge creat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

Explorar fórmules concretes de compensació intermunicipal que permetin un repartiment equitatiu de les necessitats de control del creixement urbà i de construcció d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública i evitin una excessiva fragmentació urbana.

Ja s'han fet passos en aquesta direcció a França i comencen a explorar-se per diverses comunitats autònomes a Espanya (cas valencià o balear).



Aquí les possibilitats són diverses, es pot destacar en aquest moment la possible creació de fons de compensació intermunicipal destinats a compensar determinats municipis gràcies a les aportacions fetes per altres beneficiats per determinades actuacions urbanístiques (per exemple, mitjançant aportacions d'una part del 10% d'aprofitament urbanístic obtingut, Font, T. i Perdigué, J., 2003).

### **3.2.2. Assegurar la correcta integració de l'habitatge protegit en el medi ambient urbà, garantir el dret a la ciutat i fomentar la varietat en les tipologies d'habitatges i en els seus règims d'ús**

#### **3.2.2.1. Situació de partida**

Com és sabut, moltes de les àrees urbanes en dificultat avui dia provenen d'operacions urbanístiques desenvolupades els anys cinquanta, seixanta i setanta del segle passat, per donar resposta als problemes d'habitatge generats per les migracions internes. Aquestes operacions van donar lloc a habitatges no sempre de la millor qualitat, deficientment integrats en la trama urbana i que concentren poblacions del mateix origen ètnic (cas dels gitanos) i econòmic, cosa que va provocar una homogeneïtzació social «a la baixa».

D'igual manera, les noves perifèries monofuncionals, bàsicament residencials, també en molts casos no tenen activitat urbana, i decreix el seu valor com a llocs de trobada i d'oci.

#### **3.2.2.2. Proposta i objectius**

La proposta consisteix en generar habitatge protegit bé de nova construcció bé mitjançant operacions de rehabilitació d'habitatge inicialment lliure (en l'actualitat, vegeu l'art. 4 del Decret 455/2004, de 14 de desembre), de tal manera que aquest habitatge es trobi ben integrat en la trama urbana i possibiliti la coexistència de diversos tipus d'ocupants, d'acord amb l'existència de diferents llindars econòmics d'accés i de diferents tipus d'ocupació.

### 3.2.2.3. Obstacles que poden sorgir per al desenvolupament de la proposta

De nou cal esmentar alguns dels obstacles que ja han estat esmentats: manca d'inversió decidida i d'intervenció pública, absència de col·laboració del sector privat o rebuig d'alguns municipis a acollir l'habitatge protegit necessari o a promoure només determinats tipus d'habitatge protegit.

### 3.2.2.4. Propostes operatives

Aquesta estratègia de promoció de la diversitat social s'ha de fer en un nivell «macro» mitjançant el *planejament territorial i urbanístic*, gràcies a la distribució equilibrada del usos urbanístics, a la integració de l'ús residencial de manera adequada en la trama urbana (evitant fenòmens de monofuncionalisme) i a la barreja de les tipologies d'habitatge, integrant també adequadament l'habitatge protegit (de diversos tipus i en diversos règims de tinença) i el lliure (tasca en la qual les reserves legals d'habitatge protegit en els plans tenen un paper rellevant).

Aquesta proposta enllaça, doncs, amb la que es refereix a la planificació supramunicipal de l'habitatge. Un element important per articular-la serà el compliment de les reserves d'habitatge protegit en el planejament urbanístic, previstes a l'article 57 de la legislació d'urbanisme, després de l'aprovació de la Llei 10/2004, de 24 de desembre.<sup>26</sup> Caldrà fer un seguiment atent i una avaluació de l'aplicació a l'Àrea Metropolitana. Aquesta informació ha de permetre en un futur ajustar els percentatges a les necessitats reals, tasca en la qual el Pla supramunicipal d'habitatge que es pugui desenvolupar pot tenir un paper destacat d'ajustament i equilibri.

Tanmateix, la futura normativa d'habitatge hauria de tendir a facilitar el desenvolupament de diversos tipus d'habitatge protegit en les reserves fixades per la legislació urbanística, a fi de promoure la barreja no només de l'habitatge protegit amb el «lliure», sinó dins del protegit de diversos règims adreçats a rendes diferents.



### 3.2.3. Promoure la diversitat social en l'ocupació dels habitatges protegits existents

#### 3.2.3.1. Situació de partida

La regulació actual de l'assignació de l'habitatge de promoció pública de la Llei 24/1991, de 29 de novembre, és molt minsa, de fet inexistent. Efectivament, l'article 48 d'aquesta Llei estableix que:

«S'han de fixar per reglament els criteris objectius i el procediment per a l'adjudicació dels habitatges de promoció pública d'acord amb la finalitat de la promoció.»

Al voltant d'aquest precepte es pot destacar que:

Ens trobem davant d'una *remissió* al reglament pràcticament en blanc, de constitucionalitat qüestionable, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem sobre aquest tema, si tenim en compte que ens trobem davant d'un assumpte –l'habitatge– que té evidents connexions amb diversos drets constitucionals (com ara el dret a la intimitat personal i familiar, article 18 CE, el dret de propietat, si escau, article 33 CE o, per suposat, el dret a un habitatge digne i adequat de l'article 47 CE). La manca d'una certa regulació legal dels procediments i criteris d'adjudicació d'habitatges protegits s'accentua si tenim en compte que, com assenyala la doctrina i certa jurisprudència constitucional, especialment en l'àmbit alemany, els procediments d'actuació administrativa són un instrument imprescindible per garantir aquests drets implicats (Ponce Solé, 2001, 594 i següents).

En segon lloc, l'article 48 de la Llei només fa esment de l'adjudicació dels habitatges de promoció pública. Fruït de l'esmentada remissió legal, en l'actualitat el procediment d'adjudicació d'habitatges promoguts per la Generalitat de Catalunya es troba regulat en el Decret 195/2001, de 10 juliol.<sup>27</sup>

En conseqüència, en l'actualitat no hi ha regulació normativa de l'atribució d'habitatges protegits de promoció privada de cap mena. I, a més, la regulació existent



només es refereix a la promoció pública desenvolupada per la Generalitat de Catalunya, i deixa de banda, doncs, la promoció pública impulsada per l'àmbit local.

Aquest règim jurídic, defectuós i incomplet des d'una perspectiva jurídic-formal, a més no ha funcionat tan bé com seria d'esperar a la pràctica. El síndic de greuges ha fet notar les queixes dels ciutadans i ciutadanes en relació amb la manca de transparència en les adjudicacions, i aquesta institució estatutària de control ha remarcat la necessitat de «garantir el respecte als principis de publicitat, concurrència pública i transparència», a més d'indicar que els «barems de puntuació han de ser objectius» i que «cal una informació completa sobre les promocions, els requisits per accedir-hi, els barems i les puntuacions obtingudes».<sup>28</sup>

#### 3.2.3.2. Proposta i objectius

La lluita contra la concentració de poblacions en dificultats en determinades àrees urbanes ha de passar, d'acord amb els estudis i informes disponibles, entre d'altres els del síndic de greuges per una estratègia pública plural, fonamentada en *la promoció de la diversitat social* sobre el territori, seguint l'estel d'altres països del nostre entorn, partint de la base que la diversitat és l'antídote adequat contra la segregació, com diversos estudis científics i oficials exposen en l'actualitat.

Un cop es tingui (suficient) habitatge protegit territorialment integrat, cal, llavors, una segona fase «micro»: garantir que la recerca de la diversitat també guiarà la selecció dels ocupants d'aquesta mena d'habitatge a fi d'evitar concentracions indesitjables de situacions socials i econòmiques difícils en el parc existent d'habitatge protegit. Es donaria així una homogeneïtat per baix en el parc resultant de la intervenció pública, conseqüència, en part, de la discriminació que pateixen alguns col·lectius en el mercat.

És en aquest punt on pot sorgir una tensió entre el dret a un habitatge dels més desfavorits, perspectiva individual i a curt termini, i la necessitat de garantir una certa barreja social en l'ocupació del parc d'habitatge protegit, perspectiva glo-



bal i a mig termini. La solució a aquesta tensió passa per oferir una oferta quantitativament suficient i geogràficament diversificada, que permeti fer front a ambdues necessitats alhora.

En definitiva, en l'escassetat d'habitatge protegit no hi haurà diversitat en l'ocupació i, en definitiva, no hi haurà barreja social efectiva sobre el territori capaç de fer front als processos segregatius induïts pel funcionament del mercat immobiliari. La recerca de la barreja social només ha de ser possible si es té disponible un parc d'habitatge protegit rellevant, que permeti perseguir alhora tant el dret a l'habitatge individual com la diversitat social global. Aquesta recerca és una realitat que excedeix els procediments de selecció d'ocupants del parc d'habitatges protegits però que els pot condicionar, com ha estat posat en relleu en el cas francès.<sup>29</sup>

Els objectius de la proposta són donar resposta a les deficiències detectades, ampliant l'abast del control públic sobre l'assignació de l'habitatge protegit i l'abast de la regulació legal, establint paràmetres clars als futurs reglaments de desenvolupament i fixant la seva aplicació també per al cas de les promocions públiques locals, el que, amb el degut respecte de l'autonomia local, ha de permetre racionalitzar els sistema i dotar-lo de la necessària transparència (article 3.3 LRJPAC) en benefici de tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya. Caldria intentar articular un sistema que permeti afrontar els processos en marxa de segregació urbana i exclusió social.

### **3.2.3.3. Obstacles que poden sorgir per al desenvolupament de la proposta**

La manca d'una regulació legal adequada és un factor que fa més difícil desenvolupament d'aquesta mena de polítiques públiques. La manca d'habitatge protegit suficient també ho pot ser, en els termes abans exposats.

### **3.2.3.4. Propostes operatives**

La garantia de la transparència i la promoció de la diversitat i la barreja social es podrien articular mitjançant el disseny d'un registre unificat de sol·licitants del parc d'habitatge protegit, de procediments d'assignació adequats i de l'establi-

ment normatiu dels criteris bàsics d'assignació. Aquest conjunt de mecanismes haurien de permetre el control de totes les adjudicacions d'habitatges promoguts per les administracions públiques a Catalunya i, fins i tot, podria incloure alguns tipus de promocions privades d'habitatge protegit, com ja fan altres comunitats autònomes (com l'aragonesa, per exemple). En qualsevol cas, sigui quin sigui el criteri polític que s'adopti, es adient no oblidar el paper del sistema cooperatiu i la seva legislació específica, pel que fa, sobretot, als drets i deures dels cooperativistes d'habitatge social.

L'articulació d'un registre com a mecanisme de desenvolupament de l'activitat de policia en l'àmbit de l'habitatge no és una figura desconeguda en diverses comunitats autònomes, malgrat que fins al moment es tracti d'un sistema inexplorat a Catalunya. Exemples de registres de sol·licitants d'habitatge protegit els podem trobar a Cantàbria<sup>30</sup>, Astúries<sup>31</sup>, La Rioja<sup>32</sup>, País Basc o Aragó. Un registre d'aquesta mena (d'abast metropolità o superior) hauria de permetre conèixer la demanda i quantificar els dèficits i necessitats, alhora que seria un instrument informatiu de primera mà per poder fer reals altres propostes aquí suggerides. D'igual manera suposaria un instrument interessant de lluita contra el frau en matèria d'habitatge protegit.

D'igual manera, el reforçament normatiu dels procediments de selecció dels demandants d'habitatge protegit hauria de poder oferir criteris transparents i no discriminatoris per a l'adjudicació dels habitatges. Aquests s'haurien de basar, entre altres elements, en una promoció de la coexistència de diversos nivells de renda en cada promoció, mitjançant l'adjudicació dels habitatges entre diversos trams de rendes.

D'altra banda, la utilització de contingents especials permetria articular accions positives a favor de col·lectius vulnerables.

Finalment, cal tenir en compte la qüestió de l'exigència d'empadronament durant un cert temps en el municipi on se situa la promoció d'habitatges protegits com a requisit de l'adjudicació. Es tracta d'un aspecte delicat, sobre el qual el síndic de greuges ha cridat l'atenció en el seu informe al Parlament del 2001. Es detecta al

---



voltant d'aquest punt la tensió entre la voluntat municipal de desenvolupar polítiques locals al servei dels seus veïns i la lliure residència dels ciutadans catalans a tot el territori de Catalunya, exigència que provoca, a més, greuges en determinats col·lectius de persones.<sup>34</sup> Seria recomanable una regulació explícita del tema que tracti de ser respectuosa amb l'autonomia local i alhora possibiliti que determinades exigències desproporcionades (ex. llargs períodes d'empadronament) puguin dificultar l'esmentada lliure circulació i actuïn *de facto* com una poderosa eina per excloure potencials aspirants a habitatges protegits.

### **3.3. Propostes referides a l'habitatge privat no sotmès a cap règim de protecció pública**

Finalment, cal fer esment breument d'algunes possibilitats d'actuació pública vers els habitatges no protegits, és a dir, els habitatges «lliures», sotmesos en el seu règim jurídic a les regles de mercat, encara que no desproveïts ja avui dia de regulacions delimitadores del dret de propietat.

#### **3.3.1. Potenciar un nou enteniment de la renovació urbana**

##### **3.3.1.1. Situació existent**

És ben coneguda a l'Àrea Metropolitana l'existència d'un enorme parc d'habitatges amb una certa edat i alguns d'ells amb problemes de conservació i manteniment, que formen la ciutat ja construïda. Especialment en les parts antigues de les nostres ciutats i viles, la degradació progressiva del parc immobiliari acostuma a anar acompanyada d'una degradació de l'entorn, d'un decreixement de l'activitat urbana i d'una concentració de poblacions desfavorides.

##### **3.3.1.2. Proposta i objectius**

Es tracta d'entendre la renovació urbana com una transformació sostenible de les nostres ciutats per tal de garantir que es transformin, es conservin i es reha-





bilitin de forma progressiva, global i equilibrada, preservant la cohesió social. Cal l'intervencionisme públic necessari per tal d'impedir el trencament bruscat del teixit social, garantir el dret a l'habitatge assequible digne i incorporar l'habitatge de segona mà en el mercat immobiliari en condicions competitives de qualitat, no només de preu, amb l'habitatge nou, mantenint els equilibris entre les diverses parts de les ciutats (Sibina, 2004).

Els objectius són fer possible la protecció del patrimoni cultural conjuntament amb l'estratègia de la transformació sostenible de la ciutat i utilitzar la rehabilitació i la protecció com a eines de desenvolupament de polítiques públiques de promoció de l'habitatge protegit, inserint aquest adequadament en un teixit urbà divers que eviti concentracions excessives de poblacions amb dificultat.

De fet, es tracta d'enfocar en la ciutat ja construïda l'anomenat tècnicament sòl urbà consolidat o no consolidat, les propostes i objectius desenvolupats al llarg de l'informe.

Tanmateix, sembla també molt important que la intervenció conjunta sobre àrees urbanes aposti per una aproximació integrada, que inclogui aspectes urbanístics i d'habitatge alhora i afegeixi a aquests aspectes econòmics i socials en general (ensenyament, seguretat, sanitat, etcètera). Aquesta és, de fet, l'aproximació que es pot trobar a l'article 7.2 lletra g de la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

#### **3.3.1.3. Obstacles que poden sorgir per al desenvolupament de la proposta**

Entre els diversos obstacles que es poden esmentar es troben:

- La necessitat d'inversió pública forta i continuada en el temps.
- La insuficiència de mesures adreçades simplement a obrir espais públics si no s'acompanyen amb les intervencions de la injecció d'habitatge protegit en les pròpies àrees en renovació i arreu de la ciutat per tal d'equilibrar l'oferta.



- La dificultat d'integrar les polítiques urbanes amb altres polítiques públiques socials, per manca de suficient coordinació administrativa entre els diferents actors públics competents en cada cas.
- L'existència d'un marc jurídic inadequat, amb competències en mans estatals pel que fa al sòl urbà consolidat que han permès, per exemple, la supressió de la cessió d'aprofitament urbanístic des dels anys noranta del segle passat.

#### **3.3.1.4. Propostes operatives**

Desenvolupar tècniques jurídiques que permetin aconseguir habitatge protegit en el sòl urbà consolidat, és a dir, en la ciutat ja construïda. Tant mitjançant el planejament urbanístic (zonificació per habitatges protegits) com mitjançant l'activitat de foment públic (regulant la conversió dels habitatges en protegits quan es rebin ajuts públics, en la línia de l'article 4 del Decret 455/2004).

Utilitzar les oportunitats que ja ofereix avui dia l'ordenament jurídic en vigor i delimitar àrees urbanes de renovació en les quals es puguin utilitzar drets de tanteig i retracte, d'acord amb els articles 164 i següents de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme.

Regular legalment l'obligatorietat d'inspeccions tècniques periòdiques d'edificacions. Aquí les possibilitats són diverses i ja han estat acollides en les normatives d'altres comunitats autònomes (extensió de l'obligació a tota mena d'edifici a partir de determinada antiguitat, necessitat que cada ajuntament estableixi dins de quines àrees en concret es desplegarà la dita obligació, etcètera).

### **3.3.2. Lluitar de forma realista contra l'especulació immobiliària associada a fenòmens de sobreocupació**

#### **3.3.2.1. Situació existent**

Els mitjans de comunicació donen notícia de l'existència d'amuntegaments de persones en habitatges situats habitualment en les àrees de la ciutat on l'habi-



tatge és més econòmic. Els ajuntaments són sensibles a les denúncies dels veïns i volen poder actuar contra aquestes situacions, algunes de les quals amaguen autèntiques situacions d'especulació (sistema de «llits calents») on hi ha persones que es lucren en fer possible l'ocupació d'habitatges per nombroses persones, no infreqüentment immigrants extracomunitaris sense recursos.

Aquesta situació és una conseqüència dels problemes posats en relleu al llarg de l'informe. D'altra banda, l'agrupament de persones per vincles familiars o d'amistat en cas de dificultats econòmiques en els habitatges no és un fenomen estrany a casa nostra: dècades enrere aquesta situació es donava després de la Guerra Civil i en el moment de les migracions internes de la segona meitat del segle XX. El que té de realment preocupant ara aquest fet, més enllà de les consideracions higienicosanitàries és l'existència de negoci, d'especulació amb la sobreocupació de certs habitatges i d'aprofitament de la situació difícil especialment dels immigrants extracomunitaris en risc d'exclusió social.

Alguns ajuntaments afronten el problema denegant la inscripció en el padró municipal d'aquells immigrants que s'hi volen inscriure quan detecten alguna possible situació d'amuntegament. S'ha d'aclarir que aquestes pràctiques són clarament il·legals, d'acord amb la regulació continguda als articles 15 i següents de la Llei de bases de règim local del 1985 i en el Reglament estatal de població i demarcació territorial, aprovat pel Reial decret 1960/1986, d'11 de juliol, d'acord a més amb la resolució de la Subsecretaria del Ministeri de la Presidència de 21 de juliol del 1997, per la qual es dicten instruccions i mesures als ajuntaments sobre l'actualització del padró municipal.

L'empadronament és una forma d'exercici dels drets de llibertat de residència i lliure circulació (article 19 de la Constitució) que tenen els estrangers en els termes de l'article 5 de la Llei orgànica 4/2000. L'empadronament és una càrrega per als ciutadans i una obligació jurídica per als ajuntaments. Aquests només podrien arribar a denegar la inscripció davant de la certesa de la falta de veracitat de les dades que han de constar en el padró. Entre aquestes dades ha de figurar el domicili habitual. La normativa preveu que l'Ajuntament pot sol·licitar del veí el títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge. Aquest títol no és només el con-



tracte de lloguer o un títol de propietat, també són suficients altres tipus de documents com ara contractes de subministrament o també una mera constatació fàctica, acreditada amb testimonis o de qualsevol altra manera, inclosa la inspecció municipal.

En tot cas, l'Ajuntament no pot denegar la inscripció en el padró sobre la base de les condicions d'habitabilitat de l'habitatge, atès que aquest element és objecte de l'exercici d'altres competències municipals, no de la referida a l'empadronament. Aquesta conclusió ha estat molt clarament exposada en una sentència que resolva un conflicte entre una persona i un ajuntament basc (sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc de 21 de març del 2000 (145/2000, JUR 2000/233447).

### **3.3.2.2. Proposta i objectius**

Incidir sobre aquesta situació per controlar els abusos que es puguin produir i evitar els problemes sanitaris i de convivència veïnal que puguin sorgir.

L'objectiu és posar fi a l'especulació en l'ús comercial indegut d'habitatges, sense oblidar que les persones que hi resideixen d'aquella manera ho fan per necessitat.

### **3.3.2.3. Obstacles que poden sorgir per al desenvolupament de la proposta**

En primer lloc, la confusió entre situacions lícites i habituals i els comportaments que es pretén eradicar. Entre les primeres es troben aquelles en què es comparteix un espai habitacional per motius d'amistat o de relació familiar, perfectament acceptable, sempre, és clar, que es respectin les normes aplicables (sorolls, per ex). Altra cosa és –insistim– l'ús comercial d'habitatges, utilitzats en realitat com a pensió, hostel o hotel, sense gaudir de les autoritzacions administratives que garanteixin la concurrència de les condicions de seguretat i qualitat adients a aquesta activitat, desplegada en un habitatge però que ja no consisteix de viure en l'habitatge, sinó en explotar-lo amb afany lucratiu.

En segon lloc, qualsevol intent de denegació de l'empadronament en casos en què es detecti l'amuntegament topa necessàriament amb les competències estatals (modificació de la Llei estatal de bases de règim local del 1985 i normativa connectada), que queden fora de l'abast de les entitats públiques de l'Àrea Metropolitana. Sempre seria possible, sens dubte, instar la modificació de la legislació estatal sobre aquest tema i introduir la previsió de la possibilitat de denegar la inscripció en determinades circumstàncies, qüestió, però, que queda fora de l'objecte d'aquest informe.

En tercer lloc, la comprovació d'aquesta mena de situacions topa amb les dificultats que puguin tenir els (escassos) inspectors per accedir als habitatges i poder detectar realment aquests fets. No s'ha d'oblidar que el legislador ha de respectar en tot cas l'art. 18. 2 CE que nega la possibilitat d'entrar en un domicili sense consentiment del titular o resolució judicial, llevat del cas de delictes flagrants.

#### **3.3.2.4. Propostes operatives**

Deixant de banda, doncs, qualsevol proposta sobre a la modificació de la regulació de l'empadronament, per les raons donades, les propostes operatives han de passar per una regulació legal que permeti posar fi als abusos i per unes polítiques públiques complementàries que puguin donar solució a les necessitats de les persones que han hagut de recórrer a aquesta solució davant de les seves necessitats d'habitatge. Tot això, és clar, tenint present els límits constitucionals del legislador català.

Legalment, caldria establir una presumpció, destruïble per prova en contrari, que la convivència d'un determinat nombre de persones en un habitatge és considerada, d'entrada, una explotació comercial d'un habitatge, que es fa sense tenir les llicències d'activitat precises a tal efecte, atès que estariem, més que d'un habitatge, davant d'un hotel o pensió.<sup>35</sup> Això facilitaria la tasca de control de les administracions i donaria lloc, per tant, al tancament de l'activitat il·legal que podria anar acompanyat de les corresponents sancions, *llevat* que el propietari de l'habitatge provi o bé que disposa de les llicències corresponents o bé que no es tracta d'una explotació comercial de l'habitatge.

---



Ara bé, amb això només hauríem solucionat la meitat del problema. Les persones amb necessitat d'habitatge foragitades del pis controlat continuaran necessitant un sostre i, cas de no obtenir-lo, senzillament cercaran aixopluc en un altre habitatge, potser no menys massificat.

És molt important destacar que caldria, doncs, acompanyar aquestes accions de control amb un seguiment i una generació d'alternatives des del sector públic (allotjament temporal a través dels serveis socials, utilització dels habitatges dotacionals públics, cas d'existir, etcètera), com també amb unes polítiques paral·leles de lluita contra tot tipus de discriminació en el parc privat, en la línia del que ja s'ha suggerit.

### **3.3.3. Actuar amb relació a l'habitatge buit**

#### **3.3.3.1. Situació existent**

Per acabar, cal dir quelcom amb relació als habitatges buits. Encara que la quantificació del fenomen és variable i difícil<sup>36</sup>, sembla que hi ha un parc d'habitatges desocupats, no utilitzats pels propietaris ni posats a disposició del mercat de lloguer.

#### **3.3.3.2. Proposta i objectius**

La proposta va en la línia de conèixer l'abast del fenomen i de mobilitzar aquells habitatges realment desocupats.

L'objectiu és incrementar l'oferta d'habitatges de lloguer en el mercat i no permetre que existeixin propietats sense utilitzar en un moment d'escassetat en l'oferta.

#### **3.3.3.3. Obstacles que poden sorgir per al desenvolupament de la proposta**

El primer obstacle el trobem en la mateixa definició del que és un habitatge buit.

Altres problemes poden derivar-se de l'existència de competències en mans de l'Estat, com és el cas de l'àmbit fiscal.

---



#### 3.3.3.4. Propostes operatives

Definir normativament què és un habitatge buit. Existeix ja alguna definició legal autonòmica que pot ser una guia a tal fi.<sup>37</sup>

Conèixer quants habitatges buits poden haver-hi realment a l'Àrea Metropolitana.

Emprendre mesures per mobilitzar aquest parc. Aquestes mesures poden ser favorables als propietaris dels habitatges buits (mesures de foment) i/o desfavorables (mesures de policia o intervenció sobre el dret de propietat).

Entre les mesures de foment, cal tenir en compte les ja impulsades pel Decret 454/2004 (articles 36 i següents: xarxa de mediació i programa de cessió d'habitatges desocupats mitjançant ADIGSA).

Entre les intervencions penalitzadores del manteniment de l'habitatge desocupat, legalment es podria preveure des de l'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de la propietat (prevista en diversa legislació autonòmica i respaldada per la jurisprudència del TC)<sup>38</sup> fins, menys agressivament, l'increment de determinats tributs. És el cas de l'impost de béns immobles, amb relació al qual aquesta possibilitat ja es troba prevista a la legislació d'hisendes locals i pendent fins al moment de desenvolupament reglamentari estatal.<sup>39</sup>

### 3.4. Resum de mesures concretes que cal impulsar

#### 3.4.1. De caràcter transversal

**3.4.1.1. Considerar l'activitat pública en matèria d'habitatge assequible com un autèntic servei públic o servei d'interès general en el sentit tècnic de la paraula, que suposi obligacions jurídiques públiques concretes i drets correlatius dels ciutadans i ciutadanes usuaris**



**Proposta 1.** Declarar legalment l'activitat pública en relació amb l'habitatge com un servei públic o d'interès general, en règim de lliure concurrència, sense cap mena de monopoli públic, en una situació idèntica a la que s'accepta amb tota naturalitat al sector sanitari o educatiu.

**Proposta 2.** Establir en la legislació de règim local alguna mena de prestació mínima concreta d'allotjament d'emergència i també d'allotjament fora d'aquest supòsit extrem per tal de fer realitat el dret a l'habitatge, juntament amb el finançament necessari.

#### **3.4.1.2. Lluitar contra la discriminació en matèria d'urbanisme i habitatge**

**Proposta 3.** Modificar la legislació catalana d'habitatge per incorporar un conjunt de mesures legals antidiscriminatòries (inversió de la càrrega de la prova a favor del demandant o denunciante, establiment d'un quadre d'infraccions i sancions administratives adient, etcètera), i incorporar-hi el concepte d'assetjament immobiliari.

**Proposta 4.** Enfortir la tasca administrativa de persecució de les discriminacions fetes tant en el sector públic com en el privat i desenvolupar les experiències administratives ja existents d'informació i assessorament.

**Proposta 5.** Creació d'una administració «independent», que pot ser d'abast metropolitana o superior, per impulsar la igualtat i la integració i lluitar contra les discriminacions en general i de manera específica en el camp urbanístic i de l'habitatge.

#### **3.4.1.3. Impulsar accions positives que permetin compensar o prevenir els desavantatges que pateixen determinats col·lectius vulnerables respecte al gaudi del seu dret a la ciutat i a un allotjament digne i adequat**

**Proposta 6.** Introduir aquesta qüestió en la legislació catalana en el sector específic de l'habitatge, la qual cosa oferiria un suport clar per a l'actuació dels gestors públics.

**Proposta 7.** Desplegar mesures d'acció positiva.

---





#### **3.4.1.4. Promoure mitjançant la planificació urbana la diversitat d'usos urbans i de tipologies d'habitatges, per tal de promoure la barreja de grups socials sobre el territori i lluitar contra la segregació urbana**

**Proposta 8.** Crear un «centre de control» de l'urbanisme, l'habitatge i la segregació urbana a l'Àrea Metropolitana que, mitjançant les tècniques de mesurament de segregació, permeti estar atents a aquest fenomen i fer-ne un seguiment en connexió amb l'urbanisme i l'habitatge.

**Proposta 9.** Fer servir diversos instruments tècnics, com ara el planejament territorial i urbanístic, per tal de fomentar la diversitat d'usos urbanístics, evitar el monofuncionalisme i emplaçar equilibradament una quantitat adient d'habitatge protegit no concentrat espacialment i ben relacionat amb els equipaments.

**Proposta 10.** Incorporar a la legislació principis orientadors de l'acció pública i mecanismes per fer-los efectius, actualment o bé inexistents o bé susceptibles de clara millora.

**Proposta 11.** Crear consciència en totes les professions implicades en l'urbanisme sobre la necessitat de superar plantejaments de disseny urbà que generin segregació i homogeneïtzació social i d'impulsar d'altres que promocionin la barreja social i la cohesió.

#### **3.4.2. Referides a l'habitatge sotmès a algun règim de protecció pública**

##### **3.4.2.1. Considerar l'existència d'habitatge protegit suficient i ben distribuït com un element d'interès supramunicipal i fomentar l'equitat i l'equilibri territorial sobre la base de la solidaritat intermunicipal**

**Proposta 12.** Impulsar l'aprovació del Pla territorial parcial corresponent a l'àmbit metropolità, de conformitat amb l'article 2 de la Llei 1/1995, de 16 de març, pel qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya.



**Proposta 13.** Regular legalment un sistema específic de planificació supramunicipal de l'habitatge, actualment inexistent i del qual ja gaudeixen altres comunitats autònomes.

**Proposta 14.** Aprovar, un cop existeixi el Pla territorial parcial, un pla director o figura similar que es pugui crear legalment que abasti l'Àrea Metropolitana i que detecti i corregeixi dèficits i concentracions d'habitatge protegit, que territorialitzi les quantificacions d'oferta i demanda prevista i garanteixi l'equilibri territorial i la solidaritat intermunicipal.

**Proposta 15.** Impulsar –mentre no es clarifiqui el quadre institucional de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i es plantegi, si escau, la possibilitat de l'existència d'una autoritat metropolitana amb competències sobre ordenació del territori, urbanisme i habitatge– les fórmules de col·laboració entre administracions que actuen sobre el mateix territori. Impulsar a Barcelona el paper que podria tenir el Consorci d'Habitatge creat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

**Proposta 16.** Explorar fórmules concretes de compensació intermunicipal per garantir la solidaritat territorial.

#### **3.4.2.2. Assegurar la correcta integració de l'habitatge protegit en el medi ambient urbà –tot garantint el dret a la ciutat– i fomentar la varietat en les tipologies d'habitatges i en els seus règims d'ús**

**Proposta 17.** Utilitzar el *planejament territorial i urbanístic* per afavorir la distribució equilibrada dels usos urbanístics, la integració de l'ús residencial de manera adequada en la trama urbana (evitant fenòmens de monofuncionalisme) i la barreja de les tipologies d'habitatge, integrant també adequadament l'habitatge protegit (de diversos tipus i en diversos règims de tinença) i el lliure (tasca en la qual les reserves legals d'habitatge protegit en els plans tenen un paper rellevant).

**Proposta 18.** Modificar la legislació d'habitatge per facilitar el desenvolupament de diversos tipus d'habitatge protegit en les reserves fixades per la legislació

---



urbanística, a fi de promoure la barreja no només de l'habitatge protegit amb el «lliure», sinó dins del protegit de diversos règims adreçats a rendes diferents.

#### **3.4.2.3. Promoure la diversitat social en l'ocupació dels habitatges protegits existents i lluitar contra el frau**

**Proposta 19.** Crear un registre unificat de sol·licitants del parc d'habitatge protegit.

**Proposta 20.** Regular nous procediments adequats d'adjudicació d'habitatges protegits per oferir criteris transparents i no discriminatoris per a l'adjudicació dels habitatges.

**Proposta 21.** Legislar sobre nous criteris bàsics d'adjudicació d'habitatges protegits.

#### **3.4.3. Propostes referides a l'habitatge privat, no sotmès a cap règim de protecció pública**

##### **3.4.3.1. Potenciar un nou enteniment de la renovació urbana**

**Proposta 22.** Desenvolupar tècniques jurídiques que permetin aconseguir habitatge protegit en el sòl urbà consolidat, és a dir, en la ciutat ja construïda.

**Proposta 23.** Utilitzar les oportunitats que ja ofereix avui dia l'ordenament jurídic en vigor i delimitar àrees urbanes de renovació en les quals es puguin utilitzar drets de tanteig i retracte, d'acord amb els articles 164 i següents de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme.

**Proposta 24.** Regular legalment l'obligatorietat d'inspeccions tècniques periòdiques d'edificacions.

##### **3.4.3.2. Lluitar de forma realista contra l'especulació immobiliària associada a fenòmens de sobreocupació**



**Proposta 25.** Regular una presumpció, destruïble per prova en contrari, que la convivència d'un determinat nombre de persones en un habitatge és considerada una explotació comercial d'un habitatge, que es fa sense tenir les llicències d'activitat precises a tal efecte. Aquesta situació donaria lloc, per tant, al tancament de l'activitat il·legal que podria anar acompanyat de les corresponents sancions.

**Proposta 26.** Acompanyar aquestes accions de control amb un seguiment i generació d'alternatives des del sector públic (allotjament temporal a través dels serveis socials, utilització dels habitatges dotacionals públics, cas d'existir, etcètera) i amb la lluita contra les discriminacions en el sector privat.

#### **3.4.3.3. Actuar en relació a l'habitatge buit**

**Proposta 27.** Definir normativament què és un habitatge buit.

**Proposta 28.** Conèixer quants habitatges buits poden haver-hi realment a l'Àrea Metropolitana.

**Proposta 29.** Emprendre mesures per mobilitzar aquest parc.



## 4. Apèndix

### Sigles

BOPC	Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya.
CE	Constitució espanyola.
DL 1/2005	Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de Llei d'urbanisme.
FJ	Fonament Jurídic.
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local.
LRJPAC	Llei 30/1992, de 26 de novembre de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.
STC	Sentència del Tribunal Constitucional.
STS	Sentència del Tribunal Suprem.
TC	Tribunal Constitucional.



## Notes a la presentació

1. Consultable gratuïtament a:  
[http://www.jpsueur.com/home.php?num\\_niv\\_1=1&num\\_niv\\_2=8&num\\_niv\\_3=38&num\\_niv\\_4=104&num\\_niv\\_5=1](http://www.jpsueur.com/home.php?num_niv_1=1&num_niv_2=8&num_niv_3=38&num_niv_4=104&num_niv_5=1) (última consulta efectuada: 25 d'octubre de 2005).
2. HAAR, CH. M. (1996), *Suburbs under siege. Race, Space and Audiouces Judges*, Princeton University Press.
3. Consultable gratuïtament a <http://habitat.aq.upm.es/du/> (última consulta efectuada: 25 d'octubre de 2005).
4. Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 2003 (B.O.P.C. núm 34, divendres 19 de març de 2004, pàgines 62 i 63) (consultable gratuïtament a: [http://www.sindicgreugescat.org/fitxers/informes/Informe\[3\].pdf](http://www.sindicgreugescat.org/fitxers/informes/Informe[3].pdf)) (última consulta efectuada: 26 d'octubre de 2005).
5. *1er Pla estratègic metropolità de Barcelona*, Pla estratègic Metropolità de Barcelona, 2003, pàgines 56, punt 9, 59, punt 5, 62 i ss., punts 1,2,3,4,5,12, 65 i ss., punts 1-4, 73 i ss., punts 1 i 3.
6. JACOBS, J., *Muerte y vida en las grandes ciudades*, Península, Madrid, 1967 (edició original en anglès de 1961).
7. Per esmentar només alguns de recents cal fer referència a l'estudi francès de 2003 del CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, titulat *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, publicat per La Documentation française, i consultable gratuïtament a:  
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000057/0000.pdf> (última consulta efectuada: 25 d'octubre de 2005).  
 També es poden considerar diversos informes britànics. Així, són d'interès diversos estudis impulsats pel *HOME OFFICE* entre 2001 i 2002, com a conseqüència de alderulls al carrer a l'estiu de 2001 en diverses ciutats angleses (considerats pels mitjans de comunicació com de caire racista). Els informes es troben analitzats a ROBINSON, D., "The search for Community Cohesion: Key Themes and Dominant Concepts of the Public Policy Agenda", *Urban Studies*, Vol. 42, nº 8, juliol de 2005, pàgines 1411-1423.  
 En segon lloc, també té interès l'estudi de 2005 titulat *Mixed Communities in England. A US Perspective on Evidence and Policy Prospects*, elaborat per Alan BERUBE i impulsat per la JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION (consultable gratuïtament a:  
<http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/0295.asp>) (última consulta efectuada: 26 d'Octubre de 2005).  
 Finalment cal fer també esment de l'estudi britànic de 2005 impulsat per l'*OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER* titulat *Diversity and Equality in Planning. A good practice guide* (consultable també gratuïtament a:  
[http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm\\_planning/documents/page/odpm\\_plan\\_035786.pdf](http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_035786.pdf)) (última consulta efectuada: 26 d'octubre de 2005).

## Notes a l'informe

\* *1er Pla estratègic metropolità de Barcelona*, Pla estratègic Metropolità de Barcelona, 2003.

1. FJ 6: «...el urbanismo...alude a una disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística" como objeto normativo de las leyes urbanísticas...Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades...tales como las referidas al planeamiento, la gestión o la ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

[El contingut de l'urbanisme seria] la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen de las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos...

...si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada [art. 47 CE, párrafo 1º]; una serie de importantes principios rectores de la política...urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias los entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación [art. 47 CE, párrafo 1º]; y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos [art. 47 CE párrafo 2º].»

2. Tinguem en compte el FJ 16 de la STC 61/1997: «Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio, pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si tenemos en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial.»
3. Article 13 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, dels drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social:  
«Artículo 13. Derecho a ayudas en materia de vivienda  
Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles.»  
Aquest article va ser modificat per la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre. En la seva versió original, estenia el dret als estrangers que es trobaven a Espanya, sempre que estiguessin empadronats en el municipi on residien habitualment, també, per tant, als que no tenien residència legal
4. «Article 8 Dret a ajudes en matèria d'habitatge  
8.1 De conformitat amb el que estableix l'article 13 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, modificada per la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, els estrangers residents tenen dret a accedir al sistema públic d'ajudes en matèria d'habitatge en les mateixes condicions que la resta de ciutadans  
A aquests efectes, les administracions públiques de Catalunya han de garantir el dret dels estrangers residents a resultar adjudicatari, en les mateixes condicions que la resta de ciutadans, dels



habitatges promoguts per qualsevol de les administracions públiques de Catalunya, en règim de promoció pública o de qualsevol altre règim de protecció pública, incloses les segones o posteriors adjudicacions.

8.2 No obstant, també podran ser beneficiaris dels ajuts en matèria d'habitatge atorgats, en l'àmbit de les competències de la Generalitat en matèria d'assistència i benestar social, i destinats a atendre situacions d'emergència social, amb càrrec exclusivament als seus pressupostos, els estrangers inscrits en el padró de qualsevol municipi de Catalunya on resideixin habitualment, quan així s'especifiqui en les bases reguladores dels ajuts.

Article 9 Dret als serveis i prestacions socials

9.1 Els estrangers residents que visquin a Catalunya tenen dret d'accés als serveis socials d'atenció primària i especialitzada, com també a les prestacions en matèria d'assistència social del Sistema Català de Serveis Socials, en les mateixes condicions que la resta de ciutadans, d'acord amb el que estableix l'article 14.2 de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener.

9.2 Els estrangers que visquin o es trobin a Catalunya, sigui quina sigui la seva situació administrativa, tenen dret a accedir, en les mateixes condicions que la resta de ciutadans, als serveis bàsics d'atenció social primària, als serveis d'atenció domiciliària, als serveis de menjador, als serveis residencials d'estada limitada, als serveis de centres oberts per a infants i adolescents i a les ajudes d'urgència social atorgades per les administracions públiques de Catalunya.

9.3 Les administracions públiques de Catalunya i, en especial, els ajuntaments i els consells comarcals de Catalunya competents en matèria d'assistència social primària han de vetllar perquè els treballadors temporers amb permís de treball siguin allotjats en condicions d'higiene i dignitat adequades, i han de promoure l'assistència dels serveis socials adequats per garantir la seva atenció social durant la temporada o campanya.»

5. Es pot consultar a: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l23013b.htm>, on també es pot trobar el Llibre verd sobre els serveis d'interès general del 2003.

El Llibre blanc esmentat fa referència a l'habitatge social i assenyala el següent:

«El Libro Verde sobre los servicios de interés general ha suscitado considerable interés entre los agentes del ámbito de los servicios sociales, incluidos los de asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración, la seguridad social, los servicios de empleo y la vivienda social. Los servicios sociales de interés general tienen un papel concreto que desempeñar en cuanto parte integrante del modelo europeo de sociedad. Basados como están en el principio de solidaridad, los servicios sociales y sanitarios de interés general están centrados en la persona, garantizan a los ciudadanos el disfrute efectivo de sus derechos fundamentales y un elevado nivel de protección social, y refuerzan la cohesión social y territorial. La prestación, el desarrollo y la modernización de dichos servicios se aviene con la consecución de los objetivos fijados por el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, especialmente con el objetivo de crear un vínculo positivo entre las políticas económica, social y de empleo. La consulta pública ha revelado la disposición de los proveedores de servicios sociales a iniciar un proceso de modernización que les permita responder de manera más adecuada a las necesidades cambiantes de los ciudadanos europeos. No obstante, aquéllos han manifestado también la necesidad de mayor claridad y previsibilidad, imprescindibles para garantizar una evolución fluida de los servicios sociales, entre otros los sanitarios.

Si bien, en principio, corresponde a los Estados miembros definir las funciones y objetivos de los servicios sociales y sanitarios, la normativa comunitaria puede tener alguna incidencia en los instrumentos de prestación y financiación de dichos servicios. Un claro reconocimiento de la distinción entre funciones e instrumentos contribuiría a crear más claridad, a fin de permitir la modernización de los citados servicios en función de las cambiantes necesidades de los usuarios, pre-



servando, al mismo tiempo, el carácter específico de los mismos que se deriva de las exigencias de solidaridad, voluntariado e inclusión de categorías de población vulnerables, entre otras. La aclaración de la referida distinción ayudará, sobre todo, a los Estados miembros en los que la prestación de servicios sociales y sanitarios se basa en la economía de mercado a anticiparse a los efectos que la normativa comunitaria en materia de competencia pueda tener sobre los mismos. La decisión de recurrir a mecanismos de mercado o de prestar los servicios directamente, a través de organismos públicos financiados con cargo a los impuestos, continuará siendo, como es natural, una opción política de los Estados miembros.

La Comisión estima conveniente desarrollar un planteamiento sistemático con vistas a la determinación y el reconocimiento de las características específicas de los servicios sociales y sanitarios de interés general, y precisar el marco en el que esos servicios funcionan y pueden modernizarse. Dicho planteamiento se plasmará en una Comunicación sobre servicios sociales de interés general, incluidos los servicios sanitarios, que se adoptará en el transcurso de 2005.»

6. Las expresiones «servicio público» y «sector público» se confunden a menudo. Esta última alude a todas las Administraciones públicas, así como a todas las empresas controladas por las autoridades públicas
7. Vegeu els articles 16 i 86 del Tractat de la Comunitat Europea, 36 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea i II-96 i III-122 del Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa. Vegeu també el «Proyecto de Carta Europea de los servicios públicos (o servicios de interés económico general)», *Revista de Administración Pública*, número 136, 1995, pp. 523 i següents
8. A França, vegeu l'article L-411-2 del Codi de la Construcció i de l'Habitatge:  
«Les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés aux alinéas précédents bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'Etat au titre du service d'intérêt général défini comme:
  - la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution et la gestion de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds fixés par l'autorité administrative ;
  - la réalisation d'opérations d'accession à la propriété assorties de garanties pour l'accédant selon des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ou lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds fixés par l'autorité administrative ;
  - les aliénations des éléments de patrimoine immobilier réalisées en application des articles L. 443-7 à L. 443-14 ainsi que la gestion des copropriétés issues de ces aliénations ;
  - les services accessoires aux opérations susmentionnées.Au titre de la mission d'intérêt général que constitue la recherche de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat, les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent exercer les compétences d'aménagement, d'accession et de prestations de services prévues par les textes qui les régissent.»
9. Recordem que aquest precepte permet als veïns «exigir la prestació y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio».
10. Per exemple, STS 26 de febrer del 2002 (RJ 2002\2625).
11. Article 34 DL 1/2005. Sistemes urbanístics generals i locals  
«3. El planejament urbanístic general pot preveure com a sistemes urbanístics reserves de terrenys destinats a habitatges dotacionals públics. El sistema urbanístic d'habitatges dotacio-



nals públics comprèn les actuacions públiques d'habitatge destinades a satisfer els requeriments temporals de col·lectius de persones amb necessitats d'assistència o d'emancipació justificades en polítiques socials prèviament definides. Aquestes polítiques s'han d'especificar en la memòria social del planejament urbanístic.»

58.1 g DL 1/2005 determinacions Plans d'ordenació urbanística municipal

«g) Poden definir el sistema urbanístic d'habitatges dotacionals públics que estableix l'article 34.3 i preveure reserves d'aquest tipus en sectors de planejament urbanístic derivat en substitució total o parcial de la reserva d'equipaments, sempre que s'acrediti que no cal destinar-los a equipaments públics. Aquestes reserves incloses en sectors no poden ésser superiors al 5% de la reserva global del municipi per a equipaments públics locals.»

65.3 DL 1/2005 Determinacions Plans Parciais

«3. En els sectors d'ús residencial, els plans parcials urbanístics han de reservar per a zones verdes i espais lliures públics un mínim de 20 m<sup>2</sup> de sòl per cada 100 m<sup>2</sup> de sostre edificable, amb un mínim del 10% de la superfície de l'àmbit d'actuació, i han de reservar també per a equipaments de titularitat pública un mínim de 20 m<sup>2</sup> de sòl per cada 100 m<sup>2</sup> de sostre, amb un mínim del 5% de la superfície de l'àmbit, a més del sòl destinat a serveis tècnics, si s'escau. En el cas que el planejament urbanístic general prevegi el sistema urbanístic d'habitatges dotacionals públics, pot determinar que aquesta reserva de 20 m<sup>2</sup> per cada 100 m<sup>2</sup> de sostre edificable per a equipaments de titularitat pública es destini, en determinats sectors, totalment o parcialment al sistema urbanístic d'habitatges dotacionals públics, d'acord amb el que estableix l'article 58.1.g.»

#### 12. Article 511

«1. Incurrirá en la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años el particular encargado de un servicio público que deniegue a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía.

2. Las mismas penas serán aplicables cuando los hechos se cometan contra una asociación, fundación, sociedad o corporación o contra sus miembros por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía.

3. Los funcionarios públicos que cometan alguno de los hechos previstos en este Artículo, incurrirán en las mismas penas en su mitad superior y en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años.»

#### Article 512

«Los que en el ejercicio de sus actividades profesionales o empresariales denegen a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, incurrirán en la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio, por un período de uno a cuatro años.»

#### 13. Tingueu en compte el ja esmentat article 34 del DL 1/2005.

#### 14. NIMBY és l'acrònim en anglès de Not In My Back Yard, una cosa així com «no en el meu pati del darrere». Aquesta expressió vol informar dels fenòmens d'oposició ciutadana que cada vegada amb més freqüència desperten els intents d'ubicar especialment determinades infraestructures, públiques o privades, bé perquè es consideren perilloses per a la salut (plantes incineradores de residus, etc.), bé perquè no es volen tenir tan a prop, davant la por que la seva presència

«atregui» col·lectius no desitjats pels habitants de la zona (centres de rehabilitació de drogodependents, habitatge social, llocs de culte de determinades confessions religioses, etcètera).

15. La primera en el seu Fonament Jurídic 5 assenyala el següent:

«Desde luego, el precepto constitucional que prohíbe toda discriminación por razón de sexo (art. 14) es de aplicación directa e inmediata desde la entrada en vigor de la Constitución. Su adecuada interpretación exige, sin embargo, la integración sistemática del mismo con otros preceptos de la Ley fundamental, pues así lo precisa la unidad de ésta.

Al respecto, cabe observar que la igualdad que el art. 1.1 de la Constitución proclama como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico –inherente, junto con el valor justicia, a la forma de Estado Social que ese ordenamiento reviste, pero también, a la de Estado de Derecho– no sólo se traduce en la de carácter formal contemplada en el art. 14 y que, en principio, parece implicar únicamente un deber de abstención en la generación de diferenciaciones arbitrarias, sino asimismo en la de índole sustancial recogida en el art. 9.2, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la de los individuos y de los grupos sea real y efectiva.

La incidencia del mandato contenido en el art. 9.2 sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, encierra el art. 14 supone una modulació de este último, en el sentido, por ejemplo, de que no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida –antes al contrario– la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial. Así lo viene entendiendo este Tribunal constantemente [SS TC 128/1987, 166/1988, 19/1989 y 145/1991, que versan precisamente sobre pretendidas discriminaciones por razón de sexo y a cuya doctrina en este punto procede remitirse].»

Per la seva part, la segona estableix en el seu Fonament Jurídic 4 que:

«La primera de las imputaciones no puede ser aceptada. La discriminación, tal como es prohibida por el art. 14 de la Constitución, impide la adopción de tratamientos globalmente entorpecedores de la igualdad de trato o de oportunidades de ciertos grupos de sujetos, teniendo dicho tratamiento su origen en la concurrencia en aquéllos de una serie de factores diferenciadores que expresamente el legislador considera prohibidos, por vulnerar la dignidad humana. No siendo cerrado el elenco de factores diferenciales enunciado en el art. 14 CE es claro que la minusvalía física puede constituir una causa real de discriminación. Precisamente porque puede tratarse de un factor de discriminación con sensibles repercusiones para el empleo de los colectivos afectados, tanto el legislador como la normativa internacional (Convenio 159 de la OIT) han legitimado la adopción de medidas promocionales de la igualdad de oportunidades de las personas afectadas por diversas formas de discapacidad, que, en síntesis, tienden a procurar la igualdad sustancial de sujetos que se encuentran en condiciones desfavorables de partida para muchas facetas de la vida social en las que está comprometido su propio desarrollo como personas. De ahí la estrecha conexión de estas medidas, genéricamente, con el mandato contenido en el art. 9.2 CE, y, específicamente, con su plasmación en el art. 49 CE. Lógicamente, la legitimidad constitucional de medidas de esta naturaleza equiparadora de situaciones sociales de desventaja, sólo puede ser valorada en el mismo sentido global, acorde con las dimensiones del fenómeno que trata de paliarse, en que se han adoptado, adecuándose a su sentido y finalidad. Por ello no resulta admisible un argumento que tiende a ignorar la dimensión social del problema y de sus remedios, tachando a éstos de ilegítimos por su impacto desfavorable, sobre sujetos individualizados en los que no concurren los factores de discriminación cuyas consecuencias se ha tratado de evitar.»



16. «Artículo 8. Medidas de acción positiva

1. Se consideran medidas de acción positiva aquellos apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad.

2. Los poderes públicos adoptarán las medidas de acción positiva suplementarias para aquellas personas con discapacidad que objetivamente sufren un mayor grado de discriminación o presentan menor igualdad de oportunidades, como son las mujeres con discapacidad, las personas con discapacidad severamente afectadas, las personas con discapacidad que no pueden representarse a sí mismas o las que padecen una más acusada exclusión social por razón de su discapacidad, así como las personas con discapacidad que viven habitualmente en el ámbito rural.

3. Asimismo, en el marco de la política oficial de protección a la familia, los poderes públicos adoptarán medidas especiales de acción positiva respecto de las familias alguno de cuyos miembros sea una persona con discapacidad.

Artículo 9. Contenido de las medidas de acción positiva

1. Las medidas de acción positiva podrán consistir en apoyos complementarios y normas, criterios y prácticas más favorables. Los apoyos complementarios podrán ser ayudas económicas, ayudas técnicas, asistencia personal, servicios especializados y ayudas y servicios auxiliares para la comunicación.

Dichas medidas tendrán naturaleza de mínimos, sin perjuicio de las medidas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias.

2. En particular, las Administraciones públicas garantizarán que las ayudas y subvenciones públicas promuevan la efectividad del derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad así como las personas con discapacidad que viven habitualmente en el ámbito rural.»

17. Sobre l'esmentat debat, vegeu el diari *Le Monde* dels dies 11 de desembre del 2004, pàgina 8, i 5 de gener del 2005, pàgines IV i V del suplement titulat «Perspectives 2005».

18. Diari *El País*, de 18 de juliol del 2001, contraportada.

19. És veritat que els articles 37 i 43 de la Llei d'habitatge 24/1991, de 29 de novembre, no semblen oposar-se a les accions positives, en referir-se a accions de foment i promoció pública adreçada a persones, grups o sectors de la població amb característiques o circumstàncies específiques en una situació d'específica dificultat. També és cert, però, que es tracta d'una regulació, molt minsa.

20. Així és en el cas de diversos barris acollits a la primera convocatòria d'ajuts a l'empara de la Llei 2/2004. D'acord amb diverses informacions aparegudes al diari *El País*, suplement de Catalunya (dies 28 de desembre del 2004, 6, 16, 24 i 25 de gener del 2005), barris com ara el nucli antic d'Olot (28,8%), Serra d'en Mena (30%), Collblanc-la Torrassa (23 i 27%, respectivament), Ca n'Anglada (24%) o el nucli antic de Balaguer (31,6%) tenen alts percentatges de població immigrant extracomunitària en risc d'exclusió social, notablement més alts que altres barris de les mateixes ciutats, percentatges que en determinades zones concretes poden arribar a ser del 40% o més.

21. Informe del síndic de greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 2003 (BOPC, número 34, 19 de març de 2004).

22. BOPC de 30 de juliol del 2001.

23. La modificació de la LBRL en aquest punt, però, ceneix l'Observatori als municipis regulats al nou títol X de la LBRL, és a dir, als anomenats municipis de gran població (arts. 121 i següents).
24. La Llei 1/1995, de 16 de març, va derogar els articles 9 i 10. La Llei 15/2000, de 29 de desembre, va modificar l'art. 8.5. La Llei 31/2002, de 30 de desembre, va modificar l'art. 86.
25. Decret 397/1984, de 17 de desembre, que regula el procés d'elaboració del Pla territorial general. Decret 345/1995, de 28 de desembre, sobre el procés d'elaboració i tramitació del Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre. Llei 1/1995, de 16 de març, que aprovà el Pla territorial general. Decret 4/2000, de 10 de gener, que crea el Programa per al planejament territorial i la seva implantació. Decret 201/2001, de 10 de juliol, sobre el procés d'elaboració i tramitació del Pla territorial parcial de la Plana de Lleida, Alt Pirineu i Era Val d'Aran.
26. Tingueu en compte els següents preceptes de la Llei 2/2002, de 14 de març d'urbanisme, amb les modificacions de la Llei 10/2004, ara refosos al DL 1/2005. «Article 57. Plans d'ordenació urbanística municipal
3. Els plans d'ordenació urbanística municipal han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública, amb caràcter general, com a mínim, el sòl corresponent al 20% del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació, tant en sòl urbà com en sòl urbanitzable. Tanmateix, les comissions territorials d'urbanisme, a proposta municipal, poden disminuir aquesta reserva en els sectors amb densitats inferiors a vint-i-cinc habitatges per hectàrea que, per llur tipologia, no siguin aptes per a la construcció d'habitatges protegits.
4. Les reserves per a la construcció d'habitatges de protecció pública s'han d'emplaçar evitant la concentració excessiva d'habitatges d'aquest tipus, d'acord amb el que estableix l'article 3.2, per tal d'afavorir la cohesió social i evitar la segregació territorial dels ciutadans per raó de llur nivell de renda.
5. El planejament urbanístic general o derivat, segons que correspongui, ha de determinar la localització concreta de les reserves per a la construcció d'habitatges de protecció pública mitjançant la qualificació de terrenys per a aquesta finalitat, la qual es pot vincular a un règim específic de protecció pública. El planejament ha de preveure els terminis obligatoris per a l'inici i per a l'acabament de la construcció d'aquests habitatges.»
- «Article 59. Documentació dels plans d'ordenació urbanística municipal
1. Els plans d'ordenació urbanística municipal es formalitzen, salvant el que estableix l'apartat 2, mitjançant els documents següents:
  - h) La memòria social, que ha de contenir la definició dels objectius de producció d'habitatge protegit i, si escau, dels altres tipus d'habitatge assequible que determini la llei. A més, si el planejament ha inclòs les reserves a què fa referència l'article 34.3, cal justificar-ho en la memòria social.»
- «Article 104. Supòsits legitimadors de les expropiacions per raons urbanístiques
1. L'expropiació forçosa per raons urbanístiques es pot aplicar en els supòsits següents:
  - c) Per a la constitució o l'ampliació de patrimonis públics de sòl i d'habitatge, d'acord amb el que estableixen els articles 154 i 155, i per a l'adquisició de terrenys destinats a habitatges de protecció pública, si ho determina el planejament.
  - e) Per raó de l'incompliment de la funció social de la propietat, en els supòsits següents:
    - Tercer. Que s'incompleixin els terminis que el planejament urbanístic estableix per a iniciar o per a acabar l'edificació d'habitatges de protecció pública.
  4. L'exercici de la potestat expropiatòria en el supòsit tercer de l'apartat 1.e correspon, en primer terme, a l'administració actuant. Si aquesta administració no actua, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques pot exercir la potestat expropiatòria, després d'haver fet el requeriment a l'administració actuant perquè exerceixi la dita potestat en el termini d'un mes. La tramitació de l'expropiació forçosa en aquest supòsit s'ha d'ajustar al que disposa l'article 106.»



## «Disposició addicional vuitena

En el cas que la legislació en matèria d'habitatge estableixi noves mesures d'estímul de l'habitatge assequible, els plans d'ordenació urbanística municipal que s'aprovin a partir de la seva entrada en vigor poden reservar, a més del 20% que estableix l'article 57.3, un mínim del 10% del sòstre destinat a ús residencial de nova implantació, tant en sòl urbà com en sòl urbanitzable, per a la construcció d'habitatges objecte d'aquestes noves mesures. Aquesta reserva mínima del 10% és obligatòria en els municipis de més de deu mil habitants i les capitals de comarca.»

27. Aquest Decret porta causa de la sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 30 de juny del 1999 (RJCA 1999\4582), per la qual es va declarar nul el Decret 282/1995, d'11 d'octubre.  
El Decret 53/1991, de 4 de març, per la seva banda, s'ocupa de la cessió dels habitatges de protecció oficial de promoció pública en règim d'arrendament.
  28. Informe del síndic de greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 2003 (BOPC, número 34, 19 de març de 2004, pàgines 58 i següents).
  29. A França l'article 441 del CCH disposa que «l'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers». Amb relació a la tensió exposada en el text, vegeu Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations (GELD), 2001.
  30. Ordenança reguladora del Registre de demandants adquirents d'habitatges de protecció oficial de l'Ajuntament de Santander (BOC de 28 de març del 2003, núm. 60).
  31. Resolució de 27 d'octubre del 2003 (BOPA, 20 de novembre del 2003).
  32. Decret 50/2004, de 16 de setembre.
  34. BOPC núm. 275, 22 de març del 2002, pàg. 65.
  35. Pel que fa al nombre de persones en concret a partir del qual es faria aquesta presumpció, es poden utilitzar les previsions de l'actual Decret 259/2003, de 21 d'octubre, sobre requisits mínims d'habitabilitat en els edificis d'habitatges i de la cèdula d'habitabilitat o altres. L'article 7 del Decret assenyala que:  
«Els certificats d'habitabilitat han d'indicar la superfície útil interior de l'habitatge, la descripció de les peces que el componen i l'ocupació màxima recomanada, tenint en compte els paràmetres següents:  
S=Superfície útil mínima en m<sup>2</sup>.  
NPP=nombre de persones del programa.
- |            |      |
|------------|------|
| 20 .....   | 2    |
| 30 .....   | 3    |
| 40 .....   | 4    |
| 48 .....   | 5    |
| 56 .....   | 6    |
| 64 .....   | 7    |
| 72 .....   | 8    |
| 80 .....   | 9    |
| 8+8n ..... | n "" |

36. L'Institut Nacional d'Estadística xifrava en més de 3 milions els habitatges buits a Espanya l'any 2001. <http://www.ine.es/prodyser/pubweb/folletocenso01/pags43-52.pdf>. En qualsevol cas, s'ha de tenir en compte que les dades que es puguin obtenir del padró no sempre es corresponen amb la realitat: parelles sense fills amb treball tot el dia fora de casa, lloguer a immigrants no empadronats, confusió entre segona residència i residència buida, etcètera.
37. L'art. 42 de la Llei foral 8/2004, de 24 de juliol, de protecció pública a l'habitatge a Navarra preveu el següent:  
«Artículo 42. Viviendas desocupadas.  
1. Se considerará desocupada la vivienda cuando la ausencia de sus adquirentes u ocupantes legítimos no sea transitoria, intermitente o provisional.  
2. A efectos de prueba de la falta de ocupación de la vivienda, podrán tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes factores:  
a. Consumos anormalmente bajos de agua, gas y electricidad.  
b. Recepción de correo y notificaciones en otros lugares.  
c. Utilización habitual de otros lugares para comunicaciones telefónicas e informáticas de tipo domiciliario.  
d. Declaraciones o actos propios del titular de la vivienda.  
e. Declaraciones y comprobaciones de agentes de la autoridad.  
f. Declaraciones de los vecinos del inmueble o de inmuebles cercanos.  
g. Negativa injustificada del titular de la vivienda a facilitar comprobaciones de la Administración, cuando no se aprecie ninguna causa verosímil que pudiera fundarla y consten también otros indicios de falta de ocupación.  
3. El Departamento competente del Gobierno de Navarra colaborará con los Ayuntamientos para determinar las viviendas vacías susceptibles de gravamen tributario por tal causa. Esta colaboración podrá adoptar, entre otras, las siguientes modalidades:  
a. Actuaciones de control e inspección por parte de la unidad administrativa prevista en el artículo 43 de la presente Ley Foral.  
b. Intercambio de datos e informaciones.  
c. Convenios de asistencia económica y técnica para la elaboración de registros de viviendas desocupadas.»
38. Així, per exemple, art. 104. 1, lletra e DL 1/2005, art. 54 Llei aragonesa 24/2003, de 26 de desembre, de mesures urgents de política d'habitatge protegit o arts. 45, 46 i 47 de la Llei extremeña 3/2001, de 26 d'abril, sobre normes reguladores de la qualitat promoció i accés als habitatges. A la jurisprudència del TC. Tingueu en compte, per exemple, la STC 37/1987, de 26 de març.
39. Article 72 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals:  
«Tratándose de *inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente*, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida del impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicable, en lo no previsto en este párrafo, sus disposiciones reguladoras, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare.»



## 5. Annexos

### 5.1. Relació de membres de la Subcomissió d'Estratègia Urbanisme, Habitatge i Cohesió Social

#### PONENT

Juli Ponce                      Professor titular de dret administratiu. Universitat de Barcelona.

#### MEMBRES

Xavier Becerra                Responsable de Política Familiar i Habitatge. Comissió Obre-  
ra Nacional de Catalunya.

Lluïsa Casals                 Responsable del Servei d'Estudis del Departament de Medi  
Ambient i Habitatge. Generalitat de Catalunya.

Lluís Cases                    Soci del bufet Garrigues Advocats i Assessors Tributaris.

Jordi Ferrer                    Agència de Desenvolupament Urbà. Ajuntament de l'Hos-  
pitalet de Llobregat.

Magda Garcia                 Tècnica. Secretaria per a la Immigració. Departament de  
Benestar i Família. Generalitat de Catalunya.

Amadeu Iglesias              Gerent de l'Institut Municipal de Promoció del Sòl.

Roberto Labandera          Diputat al Parlament de Catalunya.

Miquel Llugany                Arquitecte.

Emili Mas                      Gerent del Consell Comarcal del Barcelonès.

Montserrat Pareja          Catedràtica de l'Escola Universitària d'Economia Aplicada.  
Universitat de Barcelona.

Eduard Sanz                  Tècnic. Àrea Institucional. Unió General de Treballadors.

Domènec Sibina              Professor titular de dret administratiu. Universitat de Barcelona.

Carlota Solé                  Catedràtica de sociologia. Universitat Autònoma de Barcelona.

Antoni Sorolla                 Gerent del Patronat Municipal de l'Habitatge.



## 5.2. Propostes amb relació al projecte de modificació de la Llei d'urbanisme

### 5.2.1. Introducció

La Subcomissió del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, anomenada Polítiques Urbanes i Cohesió Social, en el marc dels seus treballs iniciats el 30 de juny del 2004, ha dedicat dues sessions monogràfiques (dies 10 de setembre i 1 d'octubre) a l'anàlisi del Projecte de llei de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, la sostenibilitat territorial i l'autonomia local, que ha tingut entrada al Parlament de Catalunya amb data 27 de juliol del 2004 (BOPC núm. 87, pàg. 6 i següents).

La Subcomissió és plenament conscient que la formulació de les polítiques públiques en l'àmbit de l'urbanisme i l'habitatge correspon, com és evident, als òrgans legitimats democràticament. Tanmateix, en compliment de les seves tasques de diagnòstic i de suggeriment de propostes de millora en l'àmbit metropolità, la Subcomissió voldria –mitjançant aquest document– posar en relleu diversos aspectes del text proposat que es considera que podrien ser susceptibles de perfeccionament per part de qui, precisament, està cridat per l'ordenament jurídic vigent a fer-ho.

En aquest sentit, cal fer notar que aquest document és fruit del debat entre les persones que han estat presents i han fet aportacions en alguna de les dues sessions dedicades al tema.

A l'annex 1) s'incorpora una llista d'aquests membres de la Subcomissió que han participat en el debats.

### 5.2.2. Els fonaments conceptuals en què es basen les propostes concretes

Amb aquest esperit de col·laboració, la Subcomissió, després dels debats mantinguts sobre diverses qüestions connectades amb l'àmbit geogràfic i funcional



de les seves tasques, ha generat un consens en torn a tot un seguit de punts que es passen a exposar a continuació.

Abans de fer-ho, però, convindria exposar breument les conviccions expressades en les reunions de treball que fonamenten les propostes concretes de retocs tècnics, efectuades amb l'ànim d'ajudar en la millora del text final.

Efectivament, les consideracions que s'exposaran a continuació troben el seu fonament últim en el convenciment mostrat per la Subcomissió amb relació a l'important paper que les polítiques urbanes, és a dir, les polítiques públiques d'urbanisme i habitatge, tenen en el manteniment i reforçament de la cohesió social i en la lluita contra la segregació urbana i la possible fractura social que se'n deriva.

D'igual manera, la Subcomissió és plenament conscient que la sostenibilitat econòmica, ambiental i social de la nostra societat depèn de tot un seguit d'elements, que excedeixen de l'urbanisme i l'habitatge, com ara, per citar-ne només un, la mobilitat adequada associada a l'existència de transport públic adient. Aquest enfocament integral està essent adoptat en el decurs de les sessions de treball i es té, en tot moment, present.

Un cop exposat tot això, s'ha de fer notar que els presents suggeriments es circumscriuen exclusivament a l'àmbit de l'urbanisme en connexió amb l'habitatge, tenint en compte l'estricta funcionalitat de la seva raó de ser i el moment temporal en què es produeixen, en espera de propers desenvolupaments dels treballs de la Subcomissió, encara no finalitzats.

### **5.2.3. Les propostes específiques**

Passant ja al contingut específic dels suggeriments sorgits del consens dels membres participants de la Subcomissió, aquest seria el següent:

---

### **a) Amb relació a la filosofia de la reforma legal**

En primer lloc, i en connexió amb les preocupacions de fons abans exposades, la Subcomissió troba a faltar una explicació, tant en l'exposició de motius com en el mateix text, de quin és el model que es vol emprar per utilitzar les polítiques urbanes com a eines de cohesió social. Sembla que, a tal fi, es cerca la barreja de col·lectius socials sobre el territori, mitjançant diversos mecanismes, com ara les reserves d'habitatge protegit. Sigui aquest o un altre l'objectiu, considerem que fóra bo primer tenir-ne una idea clara, i si fos possible assolir un consens de totes les forces polítiques del país sobre una qüestió de tan gran importància per al futur de la societat catalana, i després explicitar-la en el text legal.

### **b) Respecte a les especificitats de l'Àrea Metropolitana**

*b.1)* Pel que fa a la possibilitat d'articular mecanismes tècnics que responguin a aquestes especificitats

Amb caràcter general, es detecta una manca de sensibilitat en la modificació legislativa per les peculiaritats que presenta l'Àrea Metropolitana de Barcelona, àmbit territorial del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona. Es considera que la importància d'aquest àmbit geogràfic (que inclou trenta-sis municipis, amb una superfície de 600 km<sup>2</sup> i una població de 3 milions d'habitants) justificaria en alguns casos el desplegament de mecanismes específics per tractar la seva realitat.

A tall d'exemple, la Subcomissió va debatre sobre la conveniència de pensar en un patrimoni públic de sòl d'àmbit metropolità, que, amb una gestió conjunta, ajudaria a fer realitat el principi de solidaritat intermunicipal.

Igualment, es va suggerir la necessitat, cada vegada més gran, de reflexionar sobre la possibilitat d'establir alguna mena de *fons de compensació* metropolità (el nodriment del qual es podria estudiar i articular de diverses maneres, tenint en compte, si escau, experiències comparades), que permetés fer efectiva i real la solidaritat intermunicipal, mitjançant el suport específic d'aquells municipis que, per diverses raons, es veuen abocats a fer front amb més intensitat a les



problemàtiques derivades de la generació d'habitatge assequible per a col·lectius incapaços de trobar sostre digne i adequat mitjançant el mercat.

La Subcomissió vol, en aquest sentit, fer una crida al realisme i al pragmatisme, i destacar la necessitat de dissenyar mecanismes financers que, juntament amb la legislació, permetin articular autèntiques polítiques d'equilibri territorial.

*b.2 ) Pel que fa a la planificació supramunicipal d'àmbit metropolità*

És ben cert que la disposició addicional primera de la Llei 2/2002 que es pretén modificar s'ocupa específicament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, amb la creació de la prevista comissió per impulsar i fer els treballs preparatoris per a la revisió del planejament general urbanístic de l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i per adaptar-lo al futur Pla territorial parcial de l'àmbit metropolità.

Es considera, però, que es podria aprofundir en l'orientació legal de l'àmbit dels treballs de la Comissió, esmentant, específicament, que en la revisió del Pla general metropolità vigent i en els treballs preparatoris per a la reformulació del planejament general urbanístic de l'àmbit metropolità es presti singular atenció al paper de l'habitatge assequible com a eina de cohesió social i com a mecanisme per aturar la creixent segregació urbana, de conformitat amb el que es dirà més endavant (infra, lletra *d*).

D'igual manera, la Subcomissió té present que les experiències de planejament supramunicipal amb relació a l'habitatge assequible estan íntimament lligades a l'organització territorial, com, per exemple, demostra molt clarament l'experiència francesa. En conseqüència, l'existència d'estructures territorials de govern adients, aspecte que excedeix òbviament de la legislació urbanística de la qual ara ens ocupem, té un paper determinant en l'adequat impacte de les polítiques públiques que finalment es dissenyin.

En qualsevol cas, es vol cridar l'atenció, des d'una perspectiva molt més concreta, sobre l'interès d'algunes estructures ja existents avui dia, com és el Consorci de l'Habitatge previst a Llei 22/1998, de 29 de desembre, de la Carta Municipal

de Barcelona, les quals poden constituir models a tenir en compte per l'àmbit metropolità.

### **c) Sobre les reserves d'habitatge protegit com a eina de cohesió social**

Com dèiem, la lluita a favor de la cohesió social i en contra de la segregació urbana descansa, entre altres mesures, en les reserves d'habitatge protegit, al·ludides, entre d'altres, en el modificat article 57. Sobre aquest mecanisme, la Subcomissió vol cridar l'atenció amb relació als aspectes següents:

Malgrat que la decisió última sobre el percentatge adient de la reserva sigui una decisió d'evident contingut polític, creiem que caldria tenir una sòlida base empírica a l'hora de decidir-se per una o altra xifra. Aquesta base empírica hauria de proporcionar un coneixement fonamentat sobre la demanda d'habitatge protegit prevista, a partir de la qual es podria, amb més coneixement de causa, fixar una o altra xifra. De cara al futur, sembla evident que el poder disposar de «sensors» útils sobre aquesta demanda (per exemple, mitjançant registres de sol·licitants d'habitatge protegit) hauria de permetre ajustar més aquest percentatge i, si escau, modificar-lo a la vista de les noves dades.

Tanmateix, l'opció per un percentatge únic per a tot Catalunya amb caràcter de mínims, feta per l'article 57, planteja el problema de la possible rigidesa, tot i reconèixer que la discrecionalitat local el pugui apujar, flexibilitzant, en part, el sistema. Sembla que la utilització del planejament territorial supramunicipal podria ajudar a «ajustar» aquest percentatge mínim (sempre cap a dalt) d'acord amb les necessitats territorialitzades (plans territorials parcials, plans directores territorials, plans directores urbanístics). En conseqüència, potser fóra bo introduir aquesta vàlvula de flexibilització en les previsions legals, habilitant el futur planejament supramunicipal (per exemple, el revisat PGM) per a fer-ho. Tot això partint de la base de l'interès supramunicipal que significa l'existència d'habitatge protegit suficient i no segregat, dada que ha de permetre, sense generar problemes vers l'autonomia municipal i d'acord amb la jurisprudència constitucional vigent, aquesta modulació proposada.



D'igual manera, en les excepcions previstes a l'article 57 sobre l'aplicació de les reserves, que no es modifiquen respecte a la Llei ara vigent, es detecta una indeterminació que en el futur podria crear problemes de seguretat jurídica. Així, la utilització del paràmetre de la densitat remet a unes xifres no infreqüents en el cas de l'Àrea Metropolitana, la qual cosa podria dificultar que les reserves complissin les seves funcions. Pel que fa a l'apel·lació a la tipologia, potser fóra bo aclarir a què vol fer referència, exactament, el text legal. D'igual manera, es troba a faltar, en comparació amb altres legislacions autonòmiques (com ara, per exemple, la basca), la referència a la necessitat de compensar la reserva excepcionalada dins del terme municipal.

Finalment, es vol assenyalar també que les disposicions addicional vuitena i transitòria segona de la futura LUC, amb la seva referència als municipis de més de deu mil habitants i capitals de comarca, deixen al marge onze dels trenta-sis municipis de l'Àrea Metropolitana (Begues, Castellbisbal, Cervelló, Corbera, Montgat, Pallegà, el Papiol, Sant Climent de Llobregat, Santa Coloma de Cervelló, Tiana i Torrelles de Llobregat), als quals:

a) no serà d'aplicació la reserva mínima obligatòria del 10% del sostre d'ús residencial de nova implantació per habitatges assequibles de nova creació,

b) no es produirà l'aplicació preceptiva de les reserves des de l'entrada en vigor de la Llei a manca de revisió del planejament general o d'aprovació de programes d'actuació urbanística.

És obvi que, respecte a aquest punt en concret, el legislador pot, tot respectant la Constitució, adoptar diferents aproximacions, sobre la base, en definitiva, de motius d'oportunitat política. Pot no establir cap límit o pot establir un límit basat en diferents llindars, en funció de diverses raons (peculiaritats territorials, població, etc.). A més, si s'escull limitar i fer-ho per població, pot fixar-se l'excepció en raó de qualsevol xifra de població que es consideri adient.

Atès que cap norma jurídica aliena a la Llei d'urbanisme que es pretén modificar condiciona aquest límit, potser fóra bo explicar en l'exposició de motius el per-

què de l'elecció d'aquesta «frontera» per a l'aplicació immediata de les reserves en funció de la població i, a més, en funció del paràmetre dels deu mil habitants o de la capitalitat comarcal.

Es vol posar en relleu aquest punt, en la mesura que es considera que pot comprometre la suficiència d'habitatge protegit i la seva distribució equilibrada en el si de l'Àrea Metropolitana, el que podria agreujar fenòmens ja en marxa de segregació urbana i dificultar l'accés a l'habitatge de certs col·lectius (joves, famílies monoparentals, etc.).

D'igual manera i amb connexió al ja apuntat abans (*supra*, lletra e), es vol cridar l'atenció sobre el fet que, de vegades, una norma amb rang de llei no pot tenir la precisió suficient per contemplar en el seu text totes les singularitats possibles. Per això, la possibilitat legal de remetre la concreció dels l·lindars, en cas de voler-se establir, al reglament és oberta, com també la possibilitat de cridar a la col·laboració del planejament supramunicipal per tractar de manera diferent contextos territorials no homogenis.

#### **d) Amb relació a la densitat com un mecanisme a tenir en compte**

Es vol cridar l'atenció, igualment, sobre la possibilitat d'introduir en la futura llei mecanismes que, tot utilitzant l'element de la densitat, permetin assolir més habitatge protegit, en la línia ja iniciada per altres legislacions, com ara, per exemple, la de Cantàbria. Aquesta legislació preveu la possibilitat que el planejament augmenti la limitació de densitat, sota determinats condicionants, sempre que es prevegin expressament habitatges per a joves menors de trenta anys o més grans de seixanta i s'hi vinculin subvencions, ajuts o beneficis fiscals. El vigent article 14.3 del Decret 287/2003, de 4 de novembre, que desenvolupa el reglament parcial de la Llei d'urbanisme vigent contempla un supòsit en aquesta línia que caldria precisar i passar a rang legal.

#### **e) Pel que fa a la regeneració urbana**

Es troba a faltar en la modificació proposada una atenció específica a l'articulació d'instruments imaginatius de regeneració urbana en relació amb la ciutat ja



construïda, mancança que és especialment sensible en l'àmbit metropolità, per les seves circumstàncies físiques.

En aquest sentit, potser fóra bo tenir en compte experiències ja desenvolupades en altres comunitats autònomes de l'Estat espanyol, en les quals polítiques públiques innovadores de renovació urbana s'han formalitzat mitjançant normes jurídiques que caldria tenir en compte, en la mesura que incorporen nous mecanismes tècnics destinats a fer possibles aquestes polítiques urbanes, com ara, per exemple, la regeneració urbana forçosa.

#### 5.1.4. Final

Aquestes són algunes de les reflexions consensuades al si de la Subcomissió que es volen transmetre amb l'ànim constructiu d'ajudar a millorar el nostre ordenament, en la mesura que doni un tractament més adient a l'Àrea Metropolitana de Barcelona pel que fa a la utilització del sòl i l'habitatge com a instruments de cohesió social en favor dels col·lectius més vulnerables de la nostra societat que troben dificultats en l'accés a un habitatge assequible digne, adequat i no segregat en raó de les falles del mercat immobiliari.

### 5.3. Bibliografia

#### Bibliografia esmentada al llarg de l'informe

ADELANTADO, J. , GOMÀ, R. (2001), «Les polítiques d'habitatge a Catalunya: valors vulnerables i acció acomplexada», a GOMÀ, R., SUBIRATS, J. (coords.), *Coneixement, sostenibilitat i territori*, UB-UAB.

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2003a), *L'habitatge un dret vulnerat. Habitatge i discriminació*, Barcelona.

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2003b), *La Barcelona Metropolitana els propers vint anys. Perspectiva de mercat de treball, demografia i habitatge*, Barcelona.



ALGABA, A. (2003), «La discriminación en el acceso al mercado de la vivienda: las desventajas de la inmigración. Novedades y permanencias», *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. VII, núm. 146 (060), 1 d'agost de 2003, consultable a [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(060\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(060).htm).

BALL, J. (2004), Ponencia presentada a la JORNADA SOBRE COHESIÓ SOCIAL I TERRITORIAL I POLÍTiques PÚBLIQUES D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI, URBANISME I HABITATGE, que va tenir lloc els dies 14 i 15 de desembre al Parc Científic de Barcelona amb el títol «UK Housing Rights: Management by eviction, re-housing and possible incompatibility with continental Rights» (en fase d'edició per a una futura publicació).

BARALIDES, A. i SAN MARTÍN, I., «Policy and Market Responses to Affordability in Spain», *Housing Finance International*, Juny de 2004, pp. 18 i següents.

BASSOLS COMA, M. (1983), «Consideraciones sobre el Derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978», *RDU*, 85.

BOSCH i MEDA, J. i GIBAJA i ESTEBAN, O. (2004), *L'habitatge a Catalunya en l'àmbit local: diagnosi, propostes i solucions a un programa creixent*, F. Carles Pi i Sunyer.

BOSCH i MEDA, J. i GIBAJA i ESTEBAN, O. (2005), *Habitatge i immigració*, Nous Horitzons.

BOYER, A. (1993), *Le droit des religions en France*, PUF.

BROUANT, J.-P. (2002), «Mixité sociale, droit au logement et communautarisme», a GRIDAUH, *Droit a l'aménagement de l'urbanisme de l'habitat 2002*, Le Moniteur, París, pp. 159 i següents.

CENTRO DE ESTUDIOS DEL CAMBIO SOCIAL (2001), *Informe España 2001*, Fundación Encuentro.

---



CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE (2003), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, La Documentation française, Paris, consultable a <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000057/0000.pdf>.

CONSELL D'EUROPA (2000), *Marco para las políticas de integración*, document de treball amb referències a diversos informes del Consell d'Europa, consultable a [www.imersomigración.upco.es/down.htm](http://www.imersomigración.upco.es/down.htm).

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2002), *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, Informe 3/2002, consultable a <http://www.ces.es/basedatos/0basedatos.htm>.

DESCHAMPS, E. (1998), *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*, LGDJ.

DIEZ-PICAZO, L. (2003), «La idea de servicios de interés económico general», a COSCULLUELA MUNTANER, L. (coord.), *Estudios de Derecho público económico* (Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo Baquer), Ed. Civitas, Madrid.

ESTIVILL, J. (comp.) (2004), *Pobreza y exclusión en Europa*, Hacer.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2003), «El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía», *Justicia Administrativa*, núm. 18, enero, pp. 7 i següents.

FONT, T., i PERDIGÓ, J. (2003), «Las nuevas fórmulas institucionales para la equidad territorial y la cooperación municipal», a FONT, T. (coord.), *Anuario del Gobierno Local 2002*, Institut de Dret Públic-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, pp. 99 i següents.

GELD (2001), «Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social», maig 2001 consultable a: [http://www.le114.com/contenu.php?dosier=1&id\\_rubrique=4&id\\_thematique=3&id\\_note=2&cns\\_mode=read](http://www.le114.com/contenu.php?dosier=1&id_rubrique=4&id_thematique=3&id_note=2&cns_mode=read).

- GONZÁLEZ BUSTOS (1998), M. A. *Los bienes de propios*. Marcial Pons, Madrid.
- GUILLLOT, J. (2003), «Conclusions», a GUILLLOT, J. (dir.), *Immigració i poders locals. Ciutats i persones*, ICPSB.
- HAAR, CH. M. (1996), *Suburbs under siege. Race, Space and Audiouces Judges*, Princeton University Press.
- JÉGOUZO, Y. (2001), «Les niveaux territoriaux de décision et de compétence pour l'habitat social et pour la ville», a AA.VV., *L'Europe et l'habitat social*, Les cahiers du Gridauh, núm. 5.
- LEAL MALDONADO, J. (1996), «Condiciones residenciales e integración de los inmigrantes: problemas residenciales de los inmigrantes y definición de las políticas de actuación pública», a AA.VV., *Vivienda e integración social de los inmigrantes. Seminario Europeo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, p. 125 i següents.
- MADANIPOUR, A. (1996), «Social exclusion and Space», a MADANIPOUR, A., CARS, G. I ALLEN, J. (eds.), *Social exclusion in European Cities: Precesses, Experiences and Responses*, Londres.
- MARTINIELLO, M. (1998), *Salir de los guetos culturales*, Bellaterra.
- MARTORI, J.C. I HOBERG, K. (2004), «La segregació residencial com a eina d'estudi de la població immigrant», a AJA, E. i NADAL, M., *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2003*, Mediterrània. També es pot consultar d'aquests autors «Indicadores cuantitativos de segregación residencial. el caso de la población inmigrante en Barcelona», treball publicat a *Geo Crítica Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*, Vol. VIII, núm. 169, 15 de julio de 2004, consultable a <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-169.htm>.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2000), *La desigualdad urbana en España*, consultable a <http://habitat.aq.upm.es/due/lista.html>
-



MUÑOZ, F., (2004), *UrBANALització. La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona, 1987-2001*. Tesis doctoral dirigida pel doctors Ignasi de Solá-Morales i Rosa Ascón, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona, 3 vols. Es pot trobar una recensió del treball feta per Horacio CAPEL a *Biblio 3W REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES* (Serie documental de *Geo Crítica*), Vol. IX, nº 528, 15 de agosto de 2004, consultable a <http://www.ub.es/geocrit/b3w-528.htm>.

MUÑOZ, F., (2004), *La producció residencial de baixa densitat*, Diputació de Barcelona.

MURRAY, J. (1996), «Conferencia de apertura», a AA.VV., *Vivienda e integración social de los inmigrantes. Seminario Europeo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, p. XIII i següents.

NEL·LO, O. (2004), «Contra la dispersión, intensidad. Contra la segregación, ciudad», a ROMERO GONZÁLEZ, J. i FARINÓS DASÍ, J., *Ordenación del territorio y desarrollo regional*, Trea, p. 261 i següents.

PAREJA, M., PONCE, J., GARCIA, L. (2004), *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*, F. Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

PELÀEZ, L. i GOMÀ, R. (2003), «El barri de l'Erm a Manlleu: habitatge, immigració i conflicte polític», a NEL·LO, O. (Ed.), *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Empúries, p. 380 i següents.

PONCE SOLÉ, J. (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid.

PONCE SOLÉ, J. (2002), *Poder Local y Guetos Urbanos*, Madrid, INAP-F. Pi i Sunyer.

PONCE SOLÉ, J. (2003), «Inmigració, religió i Dret urbanístic», *Quaderns de Dret Local*, número 3, octubre de 2003, p. 56 i següents.

PONCE SOLÉ, J (2004, a), «Solidaridad, cohesión social y derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible», a AA.VV., *Diversidad y convivencia en las ciudades*, F. Pi i Sunyer-UIM-CEMCI.

PONCE SOLÉ, J.,(2004, b), «Cooperación intermunicipal y coordinación interadministrativa en el ejercicio de las competencias de urbanismo y vivienda: en especial, el caso catalán» a FONT LLOVET, T. (coord.), *Anuario del Gobierno Local 2003*, IDP, Barcelona, p. 8 i següents.

PONCE SOLÉ, J.,(2004, c), “Land Use Law, Liberalization, and Social Cohesion Through Affordable Housing in Europe: The Spanish Case” *The Urban Lawyer*, vol. 36, núm. 2, Spring pàg. 317-340.

RAMBLA, X. (2003), «Entre la discriminació positiva escolar i l'educació intercultural: el cas de les zones d'educació prioritària a França (1982-2001)», a GUILLOT, J. (Dir.), *Immigració i poders locals. Ciutats i persones*, ICPSB.

ROMAN, D. (2002), *Le Droit Public face à la pauvreté*, LGDJ, Paris.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2003), «Configurar el espacio intermedio. Urbanismo y conciliación entre la vida laboral y vida familiar», a FONT LLOVET, T. (coord.), *Anuario del Gobierno Local 2002*, F. Democracia y Gobierno Local-IDP, p. 145 i següents.

SIBINA, D. (2004), «Les polítiques i tècniques per facilitar la transformació sostenible del sòl urbà consolidat: examen general i la seva concreció en les ordenances municipals d'inspecció tècnica de les edificacions», *Quaderns de Dret Local*, 6, 2004, p. 157 i següents.

SOLÉ, C. *et al.* (2002), «El concepto de integración desde la sociología de las migraciones», *Migraciones*, 12, 2002, p. 9 i següents.



SUEUR (1999) *Changer la Ville*, Editions Odile Jacob, París. Aquest llibre és el resultat d'un informe elaborat per l'autor a petició del Govern francès l'any 1998 i que es va titular *Demain, la ville*, el qual es pot consultar gratuïtament a: [http://www.jpsueur.com/home.php?num\\_niv\\_1=1&num\\_niv\\_2=8&num\\_niv\\_3=38&num\\_niv\\_4=104&num\\_niv\\_5=](http://www.jpsueur.com/home.php?num_niv_1=1&num_niv_2=8&num_niv_3=38&num_niv_4=104&num_niv_5=).

TRILLA, C. (2002), *Preu de l'habitatge i segregació social de l'espai a l'àmbit metropolità de Barcelona*, Barcelona.

TRILLA, C. (2003), «L'estat del benestar i la família. L'habitatge per als joves», a NAVARRO, V., (coord.), *L'estat del benestar a Catalunya*, Diputació de Barcelona, p. 263 i següents.

TRILLA, C. I ARAMBURU, M. (2003), «Polítiques d'habitatge cap a la immigració», a GUILLLOT, J. (dir.), *Immigració i poders locals. Ciutats i persones*, ICPSB.

ZAPATA-BARRERO, R. (2003), «Políticas de acomodación de la inmigración y administración local: la gestión de la coexistencia», a GUILLLOT, J. (dir.), *Immigració i poders locals. Ciutats i persones*, ICPSB.

ZAPATA-BARRERO, R. (2004), «Gestión de la multiculturalidad en España: un análisis contextual para definir un enfoque europeo de la inmigración», a AA.VV., *España en la construcción de una política europea de inmigración. I seminario inmigración y Europa*, CIDOB-Diputació de Barcelona, 2004.



# Pla Estratègic Metropolità de Barcelona

## Institucions membres de la Comissió Delegada del Consell General

Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya

Ajuntament de Badalona  
Ajuntament de Barcelona  
Ajuntament de Cornellà de Llobregat  
Ajuntament del Prat de Llobregat  
Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat  
Ajuntament de Montcada i Reixac  
Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet  
Ajuntament de Pallejà  
Ajuntament del Papiol

Consell Comarcal del Baix Llobregat  
Consell Comarcal del Barcelonès  
Entitat Metropolitana del Medi Ambient  
Entitat Metropolitana del Transport

Aena  
Autoritat Portuària de Barcelona  
Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona  
Cercle d'Economia  
Comissió Obrera Nacional de Catalunya  
Consorci de la Zona Franca de Barcelona  
Diputació de Barcelona  
Fira de Barcelona  
Foment del Treball Nacional  
Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona  
Unió General de Treballadors de Catalunya  
Universitat de Barcelona

## Institució promotora

**Ajuntament**  **de Barcelona**

Amb la col·laboració de

**IBERIA** 