

Les polítiques d'habitatge a les comarques gironines: passat i futur

Aquest article explora l'evolució de les polítiques d'habitatge a les comarques gironines i analitza algunes de les propostes innovadores recents en matèria d'habitatge. La primera meitat de l'article es centra en l'evolució de les polítiques d'habitatge a les comarques gironines i la segona part proposa un exemple de política innovadora al territori.

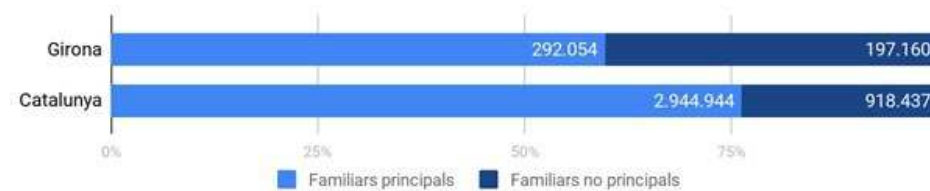
Joan Trias
Consultor en
polítiques públiques i
prof. associat UdG
@joantriasbad

És l'habitatge un problema social a les comarques gironines?

Els habitatges a les comarques gironines representen el 12,6% del total d'habitatges de Catalunya. La particularitat del territori, en comparació amb la mitjana catalana, és l'elevat percentatge d'habitatges familiars no principals, amb un 40,3% respecte el 23,8% a Catalunya.

Annaïs Varo
Investigadora UdG
@xisnis

Gràfic 1: Distribució de l'habitatge segons tipus a les comarques gironines i Catalunya



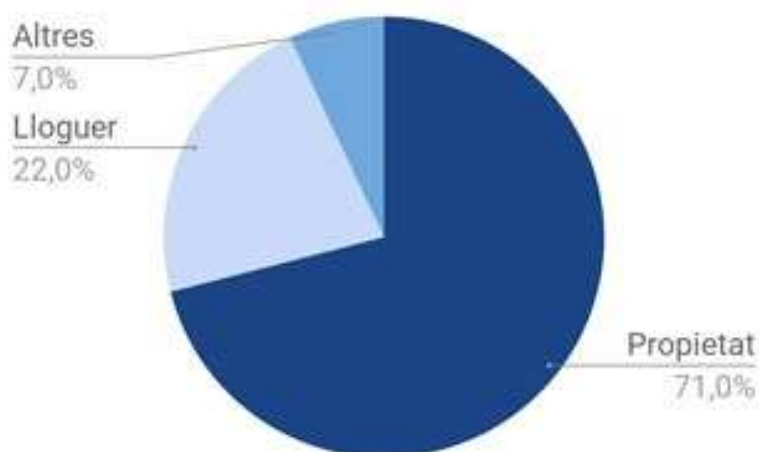
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'Idescat i del Cens de població i habitatges de l'INE.

Aquesta distribució il·lustra la complexitat del territori, amb una alta taxa de segones residències i habitatges de tipus turístic. D'acord amb dades de setembre de 2018, el nombre d'habitatges amb llicència d'ús turístic a les comarques de Girona ascendeix fins a 32.186, representant el 44% del total d'aquests tipus d'habitatges a Catalunya[1].

El règim de tinença d'un territori ens ajuda a entendre la situació del parc d'habitatge i les seves formes d'accés. D'acord amb la classificació clàssica de Balchin (2004) el cas gironí respon a un

model de propietat privada, amb un 71% dels habitatges en aquesta situació. Aquesta tendència a integrar l'habitatge com un bé d'inversió individual ha estat dominant a Catalunya des dels anys seixanta que, alhora, respon a lògica del model d'estat de benestar *familista* (Esping-Andersen, 1996).

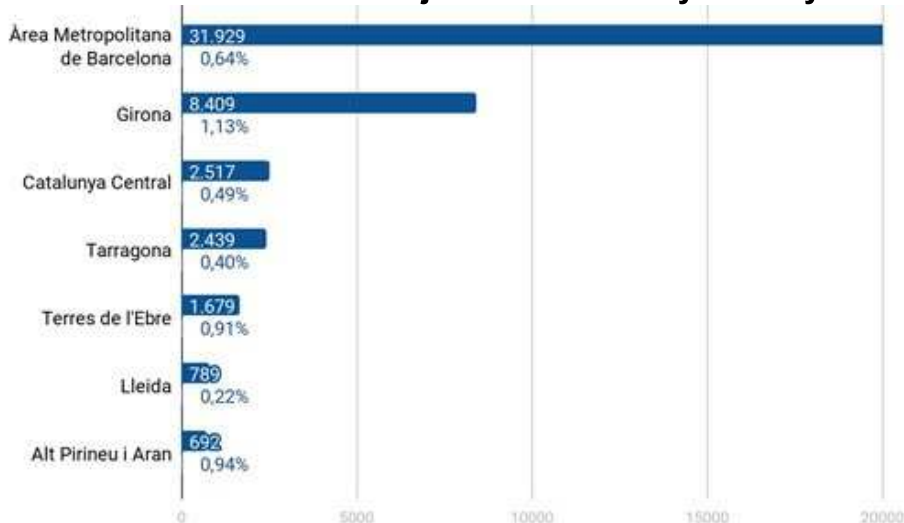
Gràfic 2 Model de règim de tinença a les comarques gironines



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'Idescat i del Cens de població i habitatges de l'INE.

Pel que fa als aspectes socials en habitatge, destaquem les dades d'exclusió residencial i de mal allotjament[1]. D'acord amb l'estudi publicat al 2016, Girona és el segon territori amb més casos de mal allotjament però, alhora, la zona amb una major incidència, ja que aquests casos representen el 1,13% del total de població.

Gràfic 3: Casos de mal allotjament a Catalunya a l'any 2015



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'estudi Quantificació i distribució territorial de la població mal allotjada a Catalunya (2016).

Com s'ha actuat fins ara? L'evolució de les polítiques d'habitatge a les comarques gironines

L'habitatge és un element social que pot ser vist des de perspectives diferents. Per a àmplies capes de la població i, especialment com a reacció a les successives crisis vinculades al mercat immobiliari, l'habitatge s'entén com una necessitat i un dret bàsic. D'altra banda, històricament i jurídicament, ha estat vist com una mercaderia més i un producte de consum. Aquesta tensió contínua entre ambdues concepcions porta a la discussió sobre els límits de la intervenció pública. Mentre que per als col·lectius que defensen el seu caràcter de dret l'actuació pública és bàsica per a establir mecanismes de protecció i garantia, aquells que entenen l'habitatge com una mercaderia conceben el mercat com el millor mecanisme per a la seva gestió i distribució. Aquesta tensió, doncs, és el factor central que ha guiat i orientat les polítiques d'habitatge al nostre país, i en petita escala, a les comarques gironines.

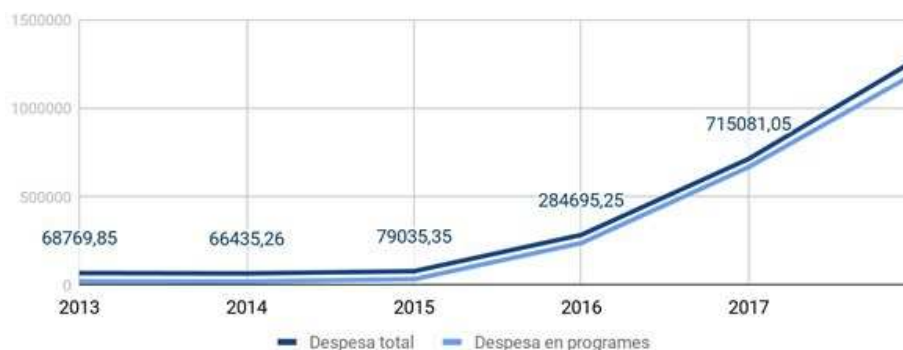
Malgrat la competència sobre habitatge és autonòmica[1], amb l'aprovació al 2007 de la Llei de l'Habitatge de Catalunya, es va explicitar el ventall d'oportunitats en l'àmbit local per a la intervenció en matèria d'habitatge, sigui per iniciativa pròpia o de manera coordinada. La nova regulació va permetre la creació de 15 Oficines Locals d'Habitatge (OLH) a les comarques gironines. Les OLH van significar un punt de partida rellevant per a l'activació de les polítiques d'habitatge a nivell local, i alhora, van ser les estructures bàsiques amb capacitat de resiliència per a la reactivació de les polítiques públiques d'habitatge, després del moment de caiguda en inversió en plena crisi econòmica.

Entre el 2007 i 2011, hi va haver un progrés important en matèria d'habitatge en forma de plans d'habitatge, diagnòstics de necessitats, plans de barri, actuacions en municipis en funció de les especificitats, que es va veure truncat en el punt culminant de la crisi al 2012. Durant el 2012 i 2013, les polítiques i despesa en matèria d'habitatge van disminuir significativament, tant a nivell de Generalitat[2] com de Diputació, i en conseqüència, també als ajuntaments.

A partir del 2016 hi haurà una reactivació en matèria d'habitatge, especialment en l'àmbit dels serveis a la població. A partir de les dades de despesa de la Diputació de Girona, com òrgan coordinador de polítiques d'habitatge al territori, veiem un creixement significatiu en la inversió.

"Per a àmplies capes de la població l'habitatge s'entén com una necessitat i un dret bàsic. D'altra banda, històricament i jurídicament, ha estat vist com una mercaderia més i un producte de consum."

Gràfic 4: Evolució de la despesa de la Diputació de Girona en matèria d'habitatge (2013-2018)



Font: Elaboració pròpia a partir dels pressupostos públics de la Diputació de Girona per al període 2013-2018.

A partir d'aleshores la despesa en habitatge ha crescut, però en la seva majoria s'ha destinat a actuacions d'emergència: suport en polítiques socials, ajudes d'emergència per al pagament del lloguer i subministraments bàsics. En els darrers dos anys cal destacar una reactivació de les polítiques locals, recuperant la tasca de planificació i la innovació en les polítiques d'habitatge.

El projecte d'habitatge cooperatiu de Calonge com a exemple d'innovació

Resulta oportú destacar alguns exemples concrets de polítiques innovadores en matèria d'habitatge a les comarques gironines, així com descobrir les característiques que les han possibilitat. Des d'algunes experiències de masoveria urbana a Girona, Figueres i Blanes fins al projecte d'habitatge cooperatiu de Calonge, passant pel rol creixent de les taules municipals d'habitatge en la definició de polítiques públiques locals, són diverses les iniciatives que s'han obert camí en els darrers anys.

No és casual que moltes d'aquestes experiències vinguin de la mà del que s'anomena «models alternatius d'accés a l'habitatge». Aquest concepte fa referència a un conjunt de mecanismes a través dels quals la ciutadania es proveeix d'habitatge més enllà dels modes i règims tradicionals associats al mercat lliure i la propietat privada (CNJC, 2014). El cas del projecte d'habitatge cooperatiu de Calonge ens serveix com a exemple il·lustratiu.

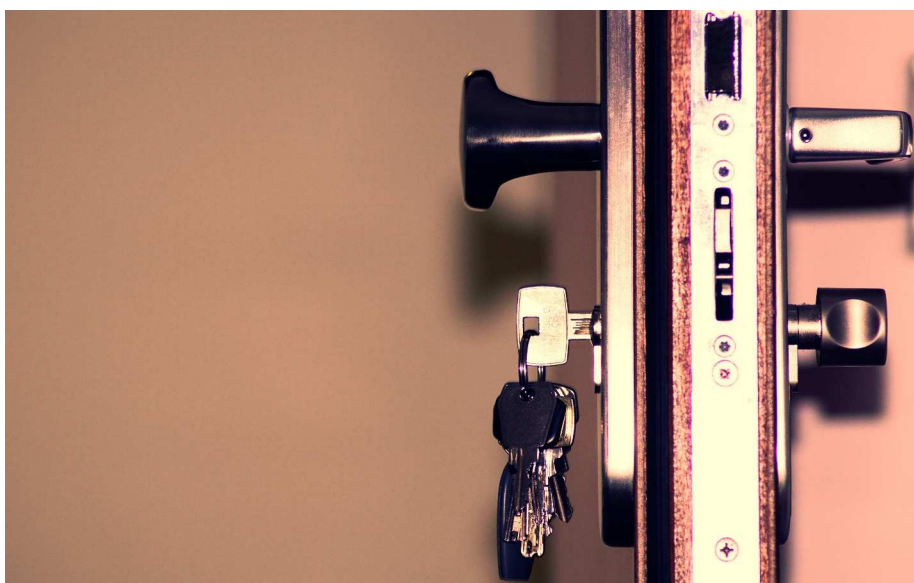
Les polítiques innovadores generalment combinen una «nou enfocament» del problema amb un «nou mètode» per donar-hi resposta (Brugué, 2014). Així, si el planejament urbanístic tradicional havia fiat l'expansió de l'habitatge social a la consecució d'habitatge protegit (HPO) a mesura que es

desenvolupaven sòls urbanitzables, amb l'esclat de la bombolla immobiliària i la consegüent aturada de la construcció, la necessitat de trobar alternatives a aquest model es va fer més evident que mai. Calia un enfocament que superés la lògica de la nova construcció per centrar-se en les possibilitats de repensar i reutilitzar el parc immobiliari existent; calia també replantejar-se la cultura de la propietat per abraçar noves fórmules d'accés i tinença d'habitatge (nou enfocament).

D'altra banda, les possibilitats d'abordar les greus problemàtiques de l'habitatge des de l'àmbit estrictament municipal, ja de per si febles, es fan encara més estèrils en una conjuntura d'ajustament econòmic. En aquest context, es planteja la necessitat de coordinar-se amb administracions superiors i amb iniciatives de l'àmbit privat, especialment les provinents de l'economia social (nou mètode).

Partint d'aquest enfocament i mètode nous, la regidoria d'Habitatge de Calonge encarrega l'any 2016 un diagnòstic per determinar la problemàtica de l'habitatge en relació al jovent del municipi. La recerca quantifica la necessitat social d'habitatge, i apunta la necessitat d'explorar fórmules alternatives d'accés a l'habitatge, com l'habitatge cooperatiu en la modalitat de cessió d'ús (MCU). A grans trets, el model de cooperatives d'habitatge en cessió d'ús es basa en cooperatives d'usuaris on la propietat de l'immoble resideix en mans de la cooperativa, mentre que els usuaris es beneficien de l'ús indefinit i transferible de l'habitatge sense ser-ne els propietaris, a canvi d'una entrada inicial retornable i una quota mensual assequible. El model es caracteritza per ser no-especulatiu i sense afany de lucre.

"Calia un enfocament que superés la lògica de la nova construcció per centrar-se en les possibilitats de repensar i reutilitzar el parc immobiliari existent"



Calonge ha patit especialment els efectes de l'especulació i la crisi immobiliària, i compta amb un bon nombre de promocions inacabades, vandalitzades i/o ocupades. Així doncs, existeixen al municipi diverses finques susceptibles de transformar-se en alternatives d'habitatge, la majoria en mans d'entitats bancàries. L'any 2017 el Consistori decideix fer un pas més en aquesta direcció i encarrega l'elaboració d'un estudi específic d'implantació d'una cooperativa d'habitatge. En col·laboració amb les cooperatives Ilabso, Sostre Cívic i Celobert, el nou treball conté una proposta arquitectònica concreta, una valoració econòmica i un model d'encaix jurídic per a una d'aquestes finques. Seguint aquesta proposta, la primavera de 2018 l'Ajuntament i la cooperativa Sostre Cívic arriben a un acord per a la materialització del projecte, que després de rehabilitar un cèntric edifici de la localitat allotjarà 14 joves cooperativistes. Es convertirà, així, en la primera iniciativa d'aquest tipus a les comarques gironines.

Els factors que han fet possible aquest acord són diversos. El lideratge polític ha estat clau al llarg del procés, ja que les experiències d'innovació comporten sempre un risc addicional per la incertesa dels seus resultats. La voluntat de concertar les actuacions explica també l'èxit del projecte: la Diputació de Girona ha finançat part dels estudis que han fonamentat l'actuació, i diverses entitats de l'economia social hi han participat aportant un coneixement específic que ha complementat la tasca dels tècnics municipals. Finalment, ha estat necessària una mirada estratègica per part de tots els actors, en un projecte que requereix superar la lògica curterminista per centrar-se en la necessària planificació de l'habitatge entès com a dret i no com a mercaderia.

BIBLIOGRAFIA

Balchin, P. (2004). Housing policy in Europe. London: Routledge.

Brugué, J.; Boada, J.; Blanco, I. (2014) "Innovació i polítiques públiques". A: Guia d'economia social i solidària per a l'administració local, Barcelona: Diputació de Barcelona.

Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (2014). Models alternatius d'accés i tinença de l'habitatge. Estudi encarregat a la cooperativa Celobert.

Esping-Andersen, G. (ed.) (1996) Welfare States in Transition. Social Security in the New Global Economy. London: Sage.

DEP Institut (2016) Quantificació i distribució territorial de la població mal allotjada a Catalunya: Informe de resultats. Agència de l'Habitatge de Catalunya. http://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/publicacions_estadis/06_Quantificacio_i_distribucio_territorial_de_la_poblacio_mal_allotjada_a_Catalunya/Mal_allotjament_2015.pdf

Generalitat de Catalunya (2018) Informe sobre l'estat de l'habitatge a Catalunya. Any 2017. http://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/03_Informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_Catalunya/informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_catalunya/docs/Informe_2017.pdf

NOTES

[1] Informe de l'Evolució mensual dels establiments turístics a Catalunya, publicat pel Departament d'Empresa i Coneixement amb les dades del Registre de turisme de Catalunya.

[2] El fenomen de mal allotjament o exclusió social residencial, d'acord amb la tipologia europea (Ethos.Feantsa) inclou les situacions de persones sense sostre, sense habitatge, habitatge insegur (incloent casos d'amenaques de violència o ordres de desnonament) i habitatge inadequat (habitatges en estructures temporals, allotjaments impromis o problemàtiques d'amuntegament).

[3] Ara bé, cal no confondre les competències en matèria d'habitatge autonòmiques amb les competències que s'interrelacionen i són necessàries per a garantir el dret a l'habitatge contemplat a l'art. 47 de la Constitució. Aquesta panoràmica més àmplia inclouria competències i polítiques d'àmbit estatal en temàtiques de legislació urbanística, ordenació del territori, hipotecària, etc.

[4] L'any 2012 la despesa en Habitatge de la Generalitat de Catalunya va disminuir un 31% respecte l'any anterior i s'han mantingut estables des d'aleshores. La despesa per a l'any 2017 va ser un 29% més baixa respecte el 2011.