

Júlia Vigó Pascual

**El foment del lloguer social a escala local: el cas de Sitges en el
desenvolupament del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge**

TREBALL FINAL DE POSTGRAU

Dirigit pel Dr. Jordi Bosch Meda

Postgrau de Polítiques públiques d'Habitatge



**UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI**

Tarragona, 2022

ÍNDEX

Relació d'abreviatures.....	1
Introducció.....	2
1. L'habitatge de lloguer social en el context europeu i espanyol: concepte i evolució.....	3
2. El lloguer social a Catalunya: de la distribució competencial a la planificació de les polítiques públiques d'habitatge.....	8
3. Sitges en el desplegament del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge.....	14
3.1. El Pla d'Ordenació Urbanística Municipal.....	16
i. Actuacions en sòl urbà.....	17
ii. Actuacions en sòl urbanitzable.....	18
3.2. El parc existent.....	18
4. El foment del lloguer social a Sitges: provisió, finançament i persones beneficiàries.....	21
4.1. La provisió de l'habitatge de lloguer social.....	21
4.2. El finançament de l'habitatge de lloguer social.....	26
4.3. Les persones beneficiàries de l'habitatge de lloguer social.....	31
5. Anàlisi d'escenaris.....	34
6. Conclusions.....	49
7. Bibliografia.....	53
8. Legislació referida.....	55

Relació de gràfics

Gràfic 1. Percentatge d'habitatges de lloguer social respecte del total del parc residencial, Europa (2019).....	5
Gràfic 2. Evolució dels pressupostos consolidats (M€) de la Generalitat de Catalunya, l'Agència d'Habitatge de Catalunya i l'Institut Català del Sòl (2011-2022).....	28
Gràfic 3. Evolució pressupostària de la Regidoria d'Habitatge de l'Ajuntament de Sitges (2018-2021). Pressupost inicial, consolidat i executat.....	30
Gràfic 4. Edat de les persones sol·licitants.....	32
Gràfic 5. Gènere de les persones sol·licitants.....	32

Relació de taules

Taula 1. Dades municipals pel compliment de l'objectiu de lloguer social.....	15
Taula 2. Tipologia d'habitatges de lloguer social segons tipus d'instrument (situació inicial).....	15
Taula 3. Reserves de sòl i habitatge en sòl urbà delimitat pel municipi de Sitges.....	17
Taula 4. Reserves de sòl i habitatge en sòl urbanitzable pel municipi de Sitges.....	18
Taula 5. Habitatges susceptibles d'ésser declarats com a permanentment desocupats (Sitges, 2021).....	20
Taula 6. Distribució de llars sol·licitants d'HPO a Sitges segons tram d'ingressos (2022).....	32

Relació d'abreviatures

ADFA	Àrea de Demanda Forta i Acreditada
AHC	Agència de l'Habitatge de Catalunya
CE	Constitució Espanyola
CECODHAS	Comitè Europeu de Coordinació de l'Habitatge Social
DL	Decret Llei
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya
ESAL	Entitats Sense Ànim de Lucre
FEANTSA	Federació Europea d'Organitzacions que treballen per les persones sense sostre
HPO	Habitatge de Protecció Oficial
IBI	Impost de Béns Immobles
ICF	Institut Català de Finances
IDESCAT	Institut d'Estadística de Catalunya
INCASOL	Institut Català del Sòl
IRSC	Índex de Renda de Sufficiència
LBRL	Llei de Bases de Règim Local
LDH	Llei pel Dret a l'Habitatge
LSO	Lloguer Social Obligatori
OCDE	Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic
OLH	Oficina Local d'Habitatge
PAU	Polígon d'Actuació Urbanística
PMU	Pla de Millora Urbana
POUM	Pla d'Ordenació Urbanística Municipal
PPSH	Patrimoni Públic de Sòl i Habitatge
PPU	Pla Parcial Urbanístic
PTSH	Pla Territorial Sectorial d'Habitatge
RSHPO	Registre de Sol·licitants d'Habitatge de Protecció Oficial
RPEL	Reglament del Patrimoni dels Ens Locals
TRLUC	Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya

Introducció

La futura aprovació del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge (PTSH) suposa un escenari sense precedents pel que fa a la planificació de les polítiques públiques d'habitatge a Catalunya. D'entre els seus objectius, destaca l'assoliment d'un 7% d'habitatges de lloguer social respecte el total d'habitatges principals, el qual situaria Catalunya a l'òrbita europea (on, de mitjana, s'obté un 9%).

La significació del rol municipal per al desplegament del Pla és destacada, ja no només per la seva centralitat com a element d'anàlisi, sinó per la tendència descentralitzadora de les polítiques d'habitatge de la darrera dècada, on la demanda ciutadana per a l'establiment de mesures efectives per a garantir el dret a l'habitatge digne i adequat, en molts casos, s'ha dirigit a l'administració més propera: la local. En aquest sentit, cal tenir en compte la classificació municipal que planteja el Pla i que, pel cas que ens ocupa, té una especial rellevància. Així, Sitges, municipi que serà objecte d'anàlisi per a aquest treball, es defineix com a Àrea de Demanda Forta i Acreditada (ADFA), a les quals el PTSH assigna un repte major: la destinació del 8% del seu parc a lloguer social.

L'objectiu del treball que segueix a continuació és l'anàlisi del desplegament del PTSH a Sitges en allò relatiu a l'objectiu de lloguer social. Per a fer-ho, es planteja un repàs de l'evolució conceptual de l'habitatge de lloguer social, la definició de tres variables clau pel que fa a l'articulació d'estratègies de foment del mateix, una diagnosi de la situació de l'habitatge a Sitges i, finalment, la presentació de 4 escenaris teòrics configurats a través de dues variables clau i dos grans instruments de política d'habitatge: la intervenció en obra nova i la intervenció en el parc existent.

El resultat d'aquest exercici no és altre que una reflexió acadèmica que configuri un punt de partida per a l'assoliment del 8% de lloguer social. No es tracta, per tant, d'una anàlisi exhaustiva a nivell quantitatiu, sinó d'una aproximació teòrica que pugui contribuir al desenvolupament d'un treball més profund i imprescindible davant d'un escenari imminent: el del desplegament del PTSH a Sitges.

1. L'habitatge de lloguer social en el context europeu i espanyol: concepte i evolució

Durant la segona meitat del s. XX, al nord i al centre d'una Europa de post-guerra es produeix el sorgiment d'un model d'Estat del Benestar que pren l'habitatge com un dels seus pilars. És en països com Regne Unit, Àustria, França o els Països Baixos que la política pública d'habitatge del moment permet crear grans parcs d'habitatge de lloguer social, essent aquest règim de tinença àmpliament majoritari. Tant era així que, en l'àmbit acadèmic, la distinció entre el concepte d'*habitatge social* i el d'*habitatge de lloguer social* era del tot difusa si no inexistent (Bosch, 2021, p.5). Però la irrupció dels processos de privatització i menor intervenció pública propis de l'onada neoliberal dels vuitanta provocà un distanciament evident entre els dos conceptes. La creació pública d'oferta de lloguer social va deixar de ser l'instrument predominant de la política d'habitatge centre-i-nord-europea i, en canvi, les ajudes a les llars per al pagament de l'habitatge, el lloguer de mercat privat o la promoció de la propietat van adquirir major protagonisme (el programa *Right to Buy*, del Regne Unit, n'és un exemple). Addicionalment, es va produir una transmissió de la titularitat i/o la gestió del parc, com en el cas neerlandès, on les entitats del tercer sector van adquirir un rol predominant (Caravantes i Romero, 2021, p. 20).

També va ser molt notòria la privatització del parc d'habitatges públics a l'est d'Europa, en aquest cas, a partir dels anys noranta. Així, amb la caiguda de la URSS, es va produir una transmissió massiva dels drets de propietat de l'Estat (o de les seves empreses públiques) a propietaris privats, molts d'ells particulars, que van poder adquirir els habitatges a preus molt baixos; el reduït parc públic que restà en mans públiques, va ser transferit als municipis, el que produí, en paral·lel, un procés de descentralització de la responsabilitat respecte de la política d'habitatge (Laino i Pittini, 2011, p.12).

Com hem vist, les dinàmiques polítiques, socials i econòmiques arreu d'Europa constitueixen –i constitueixen encara– contrastos abruptes en matèria d'habitatge. Al contrari que al nord d'Europa, els països del sud, s'han caracteritzat per l'adopció de sistemes d'habitatge focalitzat (o *targeted*), destinats a grups de població específics subjectes a procediments d'adjudicació pautats, sobretot pel que fa als ingressos (Bosch i Trilla, 2018, p.45). A més, la mateixa concepció de l'Estat del Benestar ha condicionat la intervenció pública com a element bàsic de protecció, essent l'entorn familiar qui tradicionalment ha tendit a ocupar aquest rol, també pel que fa a l'habitatge.

En el cas de l'Estat espanyol, entre els anys cinquanta i fins ben entrats els setanta, la intervenció pública que sí que es produí va ser, sobretot, mitjançant l'Institut Nacional de l'Habitatge, el qual va promocionar nombrosos habitatges destinats a donar cobertura a la pressió demogràfica de les ciutats, les quals acollirien famílies treballadores atretes pel procés d'industrialització d'algunes capitals del país (Caravantes i Romero, 2021, p.10). A partir dels anys vuitanta, es produeixen canvis importants en la concepció i l'abordatge del problema de l'habitatge a Espanya: en primer lloc, es reconeix, l'any 1978, l'habitatge digne i adequat com a dret constitucional; en segon lloc, es produeix una transferència competencial de l'àmbit de l'habitatge a favor de les autonomies.

Posteriorment, l'aposta per l'habitatge públic va començar a minvar a favor del mercat privat, amb un sector constructiu que va agafar força durant l'etapa expansionista.

Durant tot aquest període, més enllà del nombre absolut d'habitatges socials construïts i de qui n'ostentava la provisió –públic o privat–, aquests van oferir-se eminentment en règim de propietat.

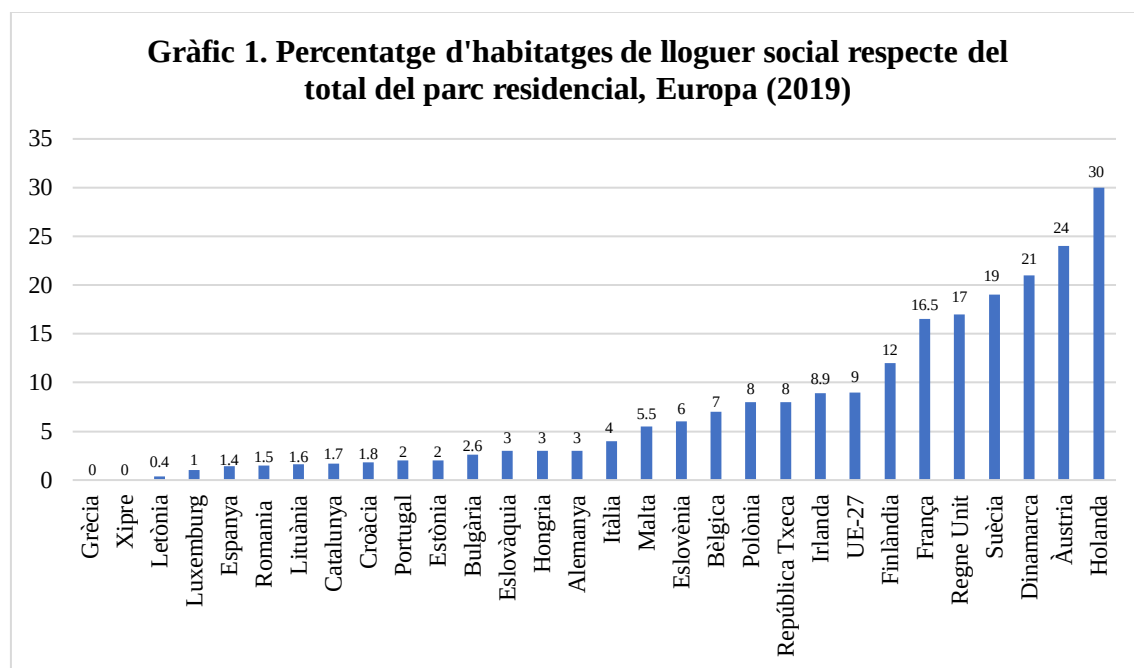
Una altra de les característiques d'aquest parc social, la qual ha contribuït a la reducció de les xifres d'habitatges destinats a polítiques socials al conjunt de l'Estat espanyol, ha estat la pèrdua de la vigència del règim de protecció, a través de la qual s'ha produït una extensa liberalització del parc d'habitatges de protecció oficial, emparada per un marc normatiu que no ha vetllat pel manteniment de la funció social de l'immoble al llarg de tota la seva vida útil (Bosch i Trilla, 2018, p.5). Aquest procés de pèrdua d'oferta, a més, ha coincidit amb un procés paral·lel d'augment de la demanda, sobretot a partir del 2008.

Després de l'esclat de la bombolla immobiliària, el problema de l'habitatge ja no només és un problema d'accés sinó que també ho és de manteniment de l'habitatge habitual (Terrones i Serratusell, 2014, p.11). En aquesta conjuntura social i econòmica, el lloguer es converteix en una opció per moltes famílies que no havien pogut mantenir l'habitatge habitual, tenien dificultats per afrontar les noves –i dures– condicions dels préstecs hipotecaris, o bé havien disminuït la seva capacitat econòmica degut a la inestabilitat del mercat laboral, fet que les distanciava de les condicions d'accés a la tinença en propietat.

Ahora, tot i que el lloguer es posiciona com una opció en creixement, l'augment de la seva demanda, la manca d'oferta disponible i la manca d'una estratègia pública sòlida de provisió de lloguer social o, fins i tot, d'ajudes al pagament del lloguer, dificulta l'accés de moltes famílies, també, a aquesta opció (Arrondo i Bosch, 2019, p.5).

En aquest punt, és interessant tenir en compte les dades d'EUROSTAT¹, que situa l'Estat espanyol en la tercera posició d'entre els països de la UE-27 on, de mitjana, les persones que viuen en règim de lloguer destinen més del 40% dels seus ingressos a fer front a les despeses de la llar. El lloguer, presumiblement més assequible, és el règim de tinença preferent entre les famílies amb major risc d'exclusió social² i, alhora, és un dels principals factors d'inseguretat residencial per moltes d'elles degut al sobreesforç econòmic que significa.

El reduït parc de lloguer social espanyol (veure Gràfic 1), doncs, és particularment preocupant tenint en compte els factors anteriorment assenyalats. A aquest fet, s'hi suma la baixa despesa pública en matèria d'habitatge de la darrera dècada, la qual ha cristal·litzat en un estancament del finançament dels darrers Plans Estats d'Habitatge i, conseqüentment, en un descens notable de les qualificacions d'HPO arreu de l'Estat. Segons l'informe 'Habitatge protegit i lloguer social a Espanya' del Defensor del Pueblo (2019, p.23), el nombre de qualificacions definitives passa de 53.332 l'any 2012 a 17.059 l'any 2013, reduint-se fins les 5.167 l'any 2018.



Font: Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya, 2021.

¹ European Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), 2015 (a Bosch i Trilla, 2018, p.53).

² Més del 40% de les famílies en risc d'exclusió moderat o sever viuen en règim de lloguer (Arrondo i Bosch, 2019, p.7).

Amb tot, l'habitatge ha irromput amb notorietat a l'agenda pública de les administracions en tots nivells (central, autonòmic i local) i, en concret, la generació de nova oferta d'habitatge assequible és, segons el Comitè Econòmic i Social Europeu (2020), un dels tres pilars de l'Europa post-COVID. En aquest punt, l'assequibilitat implica, entre d'altres, la provisió d'habitatges en règim de lloguer social.

Com hem vist, la conjuntura política, econòmica i social, han condicionat l'abordatge de la política pública d'habitatge i la forma d'entendre el concepte de lloguer social arreu d'Europa i, en particular, a casa nostra. Tan és així, que des de fa dècades, l'únic consens assolit és la impossibilitat de trobar una definició única i tancada al respecte a nivell europeu (Bosch, 2021, p.3).

Tot i així, existeixen diverses variables que tenen a veure amb la seva conceptualització, tot i que la forma en la qual s'articulen presenta variacions importants entre països. En aquest punt, farem referència a les propostes de l'OCDE (2020), CECODHAS-Housing Europe (2011) i FEANTSA (2015).

Segons l'OCDE (2020), l'habitatge de lloguer social és *aquell recurs residencial de lloguer la provisió del qual es fa per sota del preu de mercat i que es dirigeix i s'assigna d'acord a normes específiques, com poden ser la necessitat o les llistes d'espera*.

En línia amb l'OCDE, CECODHAS-Housing Europe (2011), reconeix que, més enllà d'altres elements que poden ser significatius –finançament, requisits d'accés, promoció i gestió–, els dos factors imprescindibles per a definir el lloguer social són l'assequibilitat i l'existència de normes per a l'adjudicació dels habitatges.

Finalment, FEANTSA (2015), en un exercici més restrictiu, descriu l'habitatge social d'acord amb els següents elements: a) es dirigeix a donar cobertura a la ineficiència del mercat; b) es dirigeix a grups de població que no poden accedir a l'habitatge a través de les normes del mercat privat; c) disposa de normes clares d'adjudicació; d) està finançada per subsidis públics; e) usualment, tot i que no necessàriament, no té ànim de lucre; i f) està supervisada per autoritats públiques.

Val la pena assenyalar, en aquest sentit, les tres variables bàsiques que assenyalava CECODHAS-Housing Europe (2011) per analitzar les diferències i l'abordatge dels diversos estats europeus pel que fa al lloguer social:

- a) **Provisió.** En la majoria d'estats europeus, el sistema de provisió combina la intervenció pública –molt sovint, amb una presència destacada del nivell regional i local– amb la promoció privada, sovint vinculada a entitats sense ànim de lucre o amb lucre limitat. També és important tenir en compte el rol d'actors no especialitzats en el sector (empreses, particulars, entitats financeres) que han contribuït a la provisió d'habitatges de lloguer social degut a normes i/o programes públics que n'han facilitat l'adquisició o la cessió temporal. Com veurem, des del 2015, a Catalunya s'ha tendit a incentivar aquesta forma de provisió (Bosch, 2021).
- b) **Finançament.** En aquest cas, la forma de finançament combina la inversió directa a través dels pressupostos públics, l'accés a crèdits bancaris, els subsidis públics, els programes públics de crèdit per a actuacions específiques en matèria d'habitatge, els avals públics o l'existència de tipus d'interès limitats. Més enllà dels costos del desenvolupament de nou parc de lloguer social, cal tenir en compte, pel que fa l'obra nova, el sistema d'obtenció de sòl, que pot suposar noves limitacions pel que fa la despesa. Com veurem, els canvis introduïts en la Llei d'Urbanisme de Catalunya (a través del Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge), han contribuït a l'augment de la reserva de sòls públics per habitatge de protecció oficial, fet que genera noves oportunitats per a la construcció d'habitatge social, algunes de les quals queden definides pel propi Pla Territorial Sectorial d'Habitatge (PTSH). En qualsevol cas, el finançament és un dels factors clau a l'hora de desenvolupar qualsevol política pública en matèria d'habitatge social tenint en compte els seus costos.
- c) **Persones beneficiàries.** Com hem vist, l'existència de criteris d'adjudicació és un dels elements que solen definir l'habitatge social o de lloguer social. L'elegibilitat de les persones beneficiàries, en aquest sentit, pot regir-se per normes més o menys flexibles en funció del nombre i les característiques del parc de lloguer social. Alguns dels criteris més habituals són els topalls d'ingressos màxims o la necessitat d'inscriure's en un registre públic o llista d'espera. A partir d'aquí, trobem també casos en els quals s'estableixen criteris de prioritització segons necessitat o reserves específiques per a determinats grups de població (com passa

a Catalunya amb les persones amb discapacitat o mobilitat reduïda). En els darrers anys, el reduït parc social combinat amb un augment generalitzat de la demanda ha significat, en molts casos, un increment de la rigidesa dels criteris d'elecció de les persones beneficiàries.

Aquests tres elements no només són interessants per la seva relació conceptual amb el lloguer social, sinó que són imprescindibles per a analitzar-ne el seu foment. És per això que serà a partir de l'anàlisi d'aquestes tres variables que es construiran escenaris que ens permetin pensar com, des de Sitges, es pot abordar l'objectiu de lloguer social que el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge (PTSH) fixa.

Alhora, la definició de referència del concepte de lloguer social per a l'abordatge del següent anàlisi no serà una altra que la que el mateix PTSH proposa al seu article 4:

“4.1. A l'efecte d'aquest Pla, s'entén per habitatge de lloguer social aquell en què l'import de la renda és inferior a la de mercat a causa de la intervenció directa o indirecta de l'administració mitjançant alguns dels instruments de política d'habitatge establerts en la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge o en altres disposicions aprovades amb aquesta finalitat.

4.2. Es consideren habitatges de lloguer social, entre altres, els de protecció oficial, els d'inclusió i els de la xarxa de mediació”.

Així doncs, el PTSH planteja una definició flexible que estableix, com a element bàsic, el trencament de la lògica de mercat lliure, fet que, implícitament, ens fa pensar que el seu objectiu, precisament, és atendre les deficiències del mercat com a sistema bàsic d'adjudicació de l'habitatge.

2. El lloguer social a Catalunya: de la distribució competencial a la planificació de les polítiques públiques d'habitatge

El sorgiment del sistema autonòmic espanyol significa, entre d'altres, un traspàs important de competències de l'Estat a les autonomies. Una d'elles, l'habitatge, que es transfereix de manera exclusiva als governs autonòmics que assumeixen les competències pròpies (art.148.1.3 de la Constitució) . Tot i així, com veurem, la mateixa concepció dual de l'habitatge –econòmica, social– i la seva transversalitat han configurat, com a mínim, dos processos de descentralització: un de vertical i un d'horitzontal. Començant pel final,

la descentralització horitzontal comprèn la interrelació imprescindible amb altres polítiques sectorials que tenen impacte en la pròpia política d'habitatge, com la política social o la urbanística (Nassarre-Aznar, 2021, p.27). Per altra banda, la descentralització vertical, fa referència a aquesta territorialització administrativa i, en definitiva a una distribució competencial que, com el mateix concepte d'habitatge, sovint és difusa i polièdrica.

Així doncs, tenint en compte els tres nivells bàsics de govern –central, autonòmic i local³– farem un breu repàs de la distribució competencial en matèria d'habitatge o amb impacte directe pel que fa aquesta política sectorial:

- a) **L'Estat:** té competències exclusives en qüestions d'ordenació i coordinació econòmica derivades directament de la Constitució espanyola (art. 149.1), les quals tenen una gran incidència en matèria d'habitatge:
 - (i) Les bases de la ordenació del crèdit, mitjançant les quals es convenien crèdits amb les entitats financeres per a la promoció d'habitatge protegit.
 - (ii) Les bases i coordinació general de l'activitat econòmica, principal suport legal dels plans d'habitatge del Govern de l'Estat i de les seves assignacions pressupostàries.
 - (iii) la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat dels espanyols en l'exercici dels drets constitucionals, en general, i el dret a l'habitatge digne i adequat, en particular.

L'Estat, per mitjà dels Plans Estatals d'Habitatge, defineix, prioritza i regula les formes de finançament públic estatal de les actuacions en matèria d'habitatge i regeneració urbana que s'han d'assolir. Per tant, existeix una relació clara entre la normativa estatal i el desenvolupament de polítiques públiques per part de l'administració que n'ostenta la competència exclusiva, ja que les acoten, en fixen requisits i, sobretot, les doten de finançament complementari.

- b) **La Generalitat de Catalunya:** té la competència exclusiva en matèria d'habitatge així com la potestat legislativa plena. A banda d'allò establert per la Constitució espanyola en l'assumpció de competències pròpies, reconeix aquesta exclusivitat

³ Bosch, 2019. Per a aquest exercici, però, no farem referència al nivell metropolità, ja que té un impacte irrellevant per a l'anàlisi proposat.

en els àmbits de l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'habitatge per mitjà de l'article 137 de l'Estatut d'Autonomia.

Així mateix, la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge (LDH), norma sectorial bàsica a Catalunya, estableix, mitjançant l'article 7, les següents obligacions de la Generalitat en l'àmbit:

- (i) “Contribuir a garantir el dret a l'habitatge, assegurar la preservació efectiva dels interessos generals en matèria d'habitatge, la coordinació amb l'actuació dels ens locals, amb respecte al principi de subsidiarietat, i la concertació i col·laboració amb els agents d'iniciativa social i privada que actuen sobre el mercat d'habitatge protegit i lliure.
 - (ii) Fomentar l'acció dels ens local, cooperar en l'exercici de llurs competències i, en supòsits d'inactivitat o d'incompliment, subrogar l'exercici de les facultats corresponents d'acord amb el que estableix la legislació de règim local”.
- c) **Els municipis:** tenen, com a competències pròpies, l'urbanisme, la promoció i gestió d'habitatge de protecció pública en termes de sostenibilitat econòmica, i la conservació i rehabilitació de l'edificació, d'acord amb allò establert a la Llei de Bases de Règim Local (LBRL).

Tot i així, cal tenir en compte que aquestes competències queden acotades per altres normes de rang superior, tan autonòmiques com estatals. De fet, el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya i art. 8 Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge, estableixen la capacitat municipal d'exercir activitat complementàries pròpies d'altres administracions, ja sigui per delegació o en exercici de l'autonomia local. Així mateix, poden exercir les seves competències directa o indirectament mitjançant la concertació o col·laboració amb altres administracions superiors a través de convenis interadministratius, consorcis o oficines locals d'habitatge per a la prestació de serveis vinculats a l'habitatge. També poden sol·licitar assistència tècnica, jurídica o financera per al desplegament de polítiques públiques en clau local.

Mitjançant el Decret Llei 17/2019, però, es modifica l'article 8.2 de la LDH, que reconeix, també als municipis, les competències de “control, inspecció, execució forçosa i sanció”, alhora que l'article 41.3, estableix que el departament competent en matèria d'habitatge i els municipis són competents per: a) instruir els procediments per comprovar si un habitatge o un edifici d'habitatges s'utilitzen de forma anòmla o es troben en situació anòmla; b) ordenar l'execució forçosa de les mesures necessàries per a corregir l'ús o situació anòmla i determinar el mitjà d'execució; c) sancionar la persona responsable quan l'ús o situació anòmla sigui constitutiva d'una infracció en matèria d'habitatge.

Com hem vist, el desplegament competencial comporta, necessàriament, un exercici de coordinació que avanci cap a un model real de governança multinivell tenint en compte la necessària interrelació entre administracions. Aquest model políticament descentralitzat ha estat característic de la formació del model de benestar espanyol però és coincident, també, amb una tendència descentralitzadora de les polítiques socials i de la política d'habitatge en particular. Aquesta tendència a la descentralització sol respondre a l'assumpció a nivell regional o local de riscos socials que des de l'administració central no s'assumeixen, sovint en un context d'increment de la demanda ciutadana vers les administracions que li són més properes (Terrones i Serratusell, 2014, p.40). També respon, però, a processos de desmantellament del benestar a causa de la debilitat d'aquestes polítiques. En el cas espanyol, i en d'altres amb regions amb identitat nacional i/o històrica, la descentralització ha estat també un mecanisme de negociació política en contextos en els quals s'exigia una major autonomia (Paleo i Quintià, 2020, p.12).

En paral·lel a la distribució competencial, però, existeix un desplegament normatiu que, si bé en part es manté en el temps, també es desenvolupa conjunturalment. És imprescindible, des de la voluntat de planificar les polítiques d'habitatge, que aquestes dues vessants –pragmàtica i política– puguin generar consensos suficients com per poder disposar d'un full de ruta comú i estable que afavoreixi l'interès general en l'àmbit de l'habitatge. Justament aquest ha estat un dels principals impediments per tal de desenvolupar, tal i com preveia la LDH⁴, el **Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya** (PTSH).

⁴ La disposició addicional primera de la Llei pel Dret a l'Habitatge de Catalunya (LDH), fixava que, en el termini d'un any es de l'inici de la vigència de dita llei, el departament competent aprovaria el primer Pla Territorial Sectorial d'Habitatge (PTSH). La Llei va ser aprovada a finals del 2007.

El Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya és, segons el que recull l'article 12 de la LDH, el marc orientador per a l'aplicació a tot el territori de Catalunya de les polítiques públiques d'habitatge. És l'eina bàsica de planificació estratègica de la política pública d'habitatge a tot el territori català, amb una vigència de 20 anys (2022 – 2042)⁵. La seva durada, la seva vinculació amb la resta de plans territorials i el desplegament local de necessitats, deures i oportunitats, fan del PTSH un exercici gairebé inèdit dins del panorama europeu (Bosch i Casas, 2019, p.136).

L'actual proposta del PTSH, en fase d'aprovació inicial, té com a finalitat principal garantir l'accés a un habitatge digne i adequat a totes les llars que es formin en els propers 20 anys a Catalunya. Per tal d'assolir-ho, defineix dos objectius complementaris:

- a) L'objectiu d'assolir un 7% d'habitatges de lloguer social respecte del total del parc residencial a tot el territori català.
- b) L'objectiu d'assolir un 15% d'habitatges destinats a polítiques socials respecte del total del parc residencial en els municipis declarats com a Àrees de Demanda Força i Acreditada (ADFA)⁶. En aquest cas, els habitatges de lloguer social podran computar-se dins d'aquest 15%, el qual donarà compliment al mandat de solidaritat urbana previst per la LDH.

⁵ Per aquest anàlisi acadèmic, la variable temps –o període de vigència del PTSH– no s'ha tingut en compte i, per tant, els resultats i/o conclusions que es presentaran responen a models acadèmics que interrelacionen altres variables relatives al concepte de lloguer social, però que no integren una perspectiva temporal o una anàlisi sobre el període d'implementació. Sí que s'ha introduït aquesta variable, però, en l'estudi de la durada de la funció social de l'habitatge per a les propostes d'intervenció analitzades.

⁶ La proposta d'aprovació inicial del PTSH (2021), recull el següent sobre la determinació de les ADFA: “L'article 12.5 de la LDH estableix que el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge ha de delimitar les àrees del territori que poden contenir àmbits susceptibles de ser declarats pel mateix Pla o bé pels plans locals d'habitatge com a àrees de demanda força i acreditada. Per a la determinació d'aquestes àrees, s'ha de tenir en compte els criteris següents: (i) la proporció de persones inscrites en el Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial i la quantitat d'habitatges disponibles i de sòl urbanitzable disponible; (ii) la densitat demogràfica de la zona; (iii) la necessitat d'habitatge derivada de les característiques geogràfiques o econòmiques; (iv) i els preus dels lloguers a la zona.

Així mateix, en aquestes àrees de demanda força i acreditada s'han d'establir programes d'inspecció dels edificis residencials per a detectar l'existència d'habitatges desocupats i per a establir censos de propietats susceptibles d'ésser afectades per les mesures que estableix l'article 42 de la LDH per a evitar la desocupació permanent dels habitatges”. Alhora, tots els municipis inclosos com a ADFA formen part, també, de les àrees d'intervenció complementària, on s'hi sumen les àrees d'intervenció preferent i uns altres 63 municipis.

Cal tenir en compte, a més, que la concentració de les actuacions en les ADFA significa que l'objectiu del 7% de lloguer social signifiqui, pel conjunt de Catalunya, un parc del 8% en els municipis ADFA.

Per a l'anàlisi que ens ocupa, doncs, farem referència només al primer dels objectius relatiu al lloguer social, el qual s'ajustarà al 8% en trobar-se Sitges definit com a ADFA.

En aquest punt, és important tenir en compte l'aposta que fa el PTSH per a augmentar de manera determinada el % actual de lloguer social a Catalunya (segons el mateix Pla, l'1,7%), el qual és significativament reduït. Com és sabut, el context sud-europeu ha facilitat l'aplicació de sistemes d'habitatge residuals o focalitzats, amb petits parcs de lloguer social i, en general, amb una política d'habitatge dèbil dins del model d'Estat del Benestar. És per això que resulta interessant apuntar que el primer dels principis del PTSH defineix l'habitatge com un pilar essencial de l'Estat del Benestar a Catalunya, afavorint que, el compliment dels objectius del Pla, situï el territori en una posició propera a la mitjana UE-27 pel que fa al seu parc de lloguer social.

Segons Bosch i Casas (2019, p.138), tot i el repte que suposa l'assoliment de l'objectiu de lloguer social, Catalunya disposa, actualment, de mecanismes normatius que doten d'eines apropiades per facilitar l'increment del parc actual, tenint en compte que la definició del concepte de lloguer social que proposa el Pla és prou flexible. El mateix Bosch (2021) fa un exercici d'enumeració i d'exposició de quines són aquestes eines, les quals, alhora, suposen alguns dels grans instruments que proposa el PTSH per a actuar sectorialment en les properes dues dècades. Així doncs, a banda d'aquelles prèviament existents –la promoció d'habitatge de protecció oficial en règim de lloguer, les xarxes de mediació o la rehabilitació amb incentius per al lloguer social–, des del 2015 s'han creat noves figures que afavoreixen l'ampliació del parc: l'adquisició de la propietat d'habitatges que provenen de processos d'execució hipotecària mitjançant el tanteig i retracte; la cessió d'ús d'habitatges d'entitats financeres i societats vinculades a fons d'inversió; el lloguer social voluntari; el lloguer social obligatori; l'expropiació temporal forçosa per a incrementar el parc de lloguer social; i els programes vinculats a la Mesa d'emergències socials de Catalunya (60/40 i Reallotgem.cat⁷)⁸.

⁷ Sitges consta adherit al programa Reallotgem.cat des de 2021.

⁸ Tots aquests instruments queden recollits, per ordre d'aparició, en la següent normativa: Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització d'habitatges procedents de processos d'execució hipotecària; Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre habitatges buits i de

Amb tot, el PTSH defineix quatre grans blocs d'actuacions per assolir l'objectiu de lloguer social a les ADFA segons el tipus d'instrument:

- a) Habitatges de protecció oficial de lloguer.
- b) Adquisició de la propietat d'habitatges.
- c) Adquisició de l'ús d'habitatges de grans tenidors i entitats bancàries.
- d) Mobilització del parc existent cap al lloguer social.

De nou, el desplegament de totes aquestes eines i del conjunt del Pla, passa per la coordinació imprescindible entre administracions. En aquest sentit, i en tractar-se d'un pla estratègic, el PTSH no estableix de forma específica quins mecanismes de concertació ni quina dotació pressupostària anual cal que assumeixin les diverses administracions –sí que fa, però, una previsió de la inversió necessària en termes generals. De totes maneres, en un pla normatiu i d'operativitat, estableix la necessària renovació i/o actualització dels plans plurianuals d'habitatge (Pla pel Dret a l'Habitatge de Catalunya) i dels plans locals d'habitatge, els quals hauran d'adequar-se obligatòriament al contingut del PTSH.

3. Sitges en el desplegament del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge

Sitges és un municipi costaner de la comarca del Garraf que té 30.217 habitants segons dades de l'Idescat (2022)⁹. Tot i situar-se en una posició privilegiada pel que fa la Renda per càpita mitjana de la població (15è municipi de més de 5.000 habitants amb major R/càpita de Catalunya, 2017), també sosté dinàmiques d'exclusió social que, com veurem, sovint tenen l'accés i el manteniment d'un habitatge digne i adequat com a factor transversal.

Pel que fa la seva classificació en el PTSH, Sitges apareix com a Àrea de Demanda Forta i Acreditada tipus II, és a dir: es tracta d'un municipi de més de 2000 habitants, amb algun nucli reconegut com a polaritat comarcal amb una estratègia de creixement moderat, que es troba situat en un sistema urbà definit pel planejament territorial parcial (Garraf) i que,

modificació de les normes tributàries i de la Llei 3/2012; Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica; Llei 4/2016, de 24 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial; Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge; Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

⁹ Per aquest estudi, les dades de referència seran les que apareixen en el PTSH, referents al padró de 2019. Per tant, les dades bàsiques de població parteixen de 29.307 habitants.

segons les projeccions demogràfiques contingudes en el mateix Pla, es preveu que experimenti un augment del nombre de llars amb horitzó 2037 superior al 10%, i per tant, molt alt (en concret, 11,9%).

Sitges és un dels 63 municipis considerats ADFA tipus II i un dels 13 que compleixen amb les característiques específiques anteriorment descrites. Així mateix, pel que fa la demanda exclosa, cal tenir en compte que Sitges –així com Castelldefels, Begues, Sant Cugat del Vallès, Sant Just Desvern, Matadepera, Cabrera de Mar, Vilassar de Mar o Premià de Mar– un dels municipis en els quals el preu del lloguer assoleix els valors mitjans més elevats de tota Catalunya.

Pel que fa al compliment de l'objectiu de lloguer social, les dades resultants de l'estudi de projecció de llars inclòs en el PTSH, les dades que consten de l'Agència d'Habitatge de Catalunya i les que disposa l'Ajuntament de Sitges presenten el següent escenari/projecció municipal (Taula 1).

Taula 1. Dades municipals pel compliment de l'objectiu de lloguer social			
a) Situació inicial		b) Situació 2042 (4t Q)	
Estimació habitatges principals	13.184	Projecció de llars	14.994
Lloguer social actual	290 (2,2%)	Lloguer social a assolir	1.200 (8%)
		Dèficit	910

Font: elaboració pròpia a partir de Generalitat de Catalunya (PTSH), AHC, Ajuntament de Sitges.

Taula 2. Tipologia d'habitatges de lloguer social segons tipus d'instrument (situació inicial)	
Habitatges de protecció oficial de lloguer	279 ¹⁰ (96,2%)
Adquisició de la propietat d'habitatges (provinents de bancs i grans tenidors o via delimitació d'àrees de tanteig i retracte)	0 (0%)
Adquisició de l'ús d'habitatges de bancs i grans tenidors (cessió, tanteig, expropiació)	8 (2,8%)
Mobilització de parc existent cap a lloguer social (xarxa de mediació, incentius fiscals, etc.)	3 (1%)
Total	290 (100%)

¹⁰ Les promocions privades de 2007 i 2012 respectivament, les quals sumen 237 habitatges de protecció oficial de lloguer, perdran la protecció passats 30 i 90 anys, respectivament, des de la seva qualificació definitiva. Per tant, la primera promoció (2007), corresponent a 113 habitatges, perdria vigència abans de la finalització del període comprès al PTSH (2022 – 2042).

Font: elaboració pròpia a partir d'AHC i Ajuntament de Sitges (2022).

Paral·lelament, cal tenir en compte la tipologia d'habitatges que formen part del parc actual (Taula 2), així com les oportunitats per a desenvolupar-ne de nous, ja sigui a través de la promoció de nous habitatges de protecció oficial de lloguer (obra nova), com a través de les intervencions en el parc existent (adquisició, mobilització).

Per últim, cal tenir en compte que, tot i les determinacions de la normativa d'aplicació municipal ho indiquin, l'Ajuntament de Sitges no disposa d'un inventari de béns de Patrimoni Públic de Sòl i Habitatge (PPSH)¹¹. Aquest fet dificulta la correcta obtenció de dades actualitzades però en cap cas significa que hi hagi diferències en el seu règim específic pel que fa al seu ús o alienació, si s'escau. És per això que tot seguit s'analitzaran breument aquelles dades necessàries per a poder dotar-nos d'una referència útil i argumentada dels sòls i béns disponibles per al foment del lloguer social a Sitges.

3.1. Anàlisi del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal

El Pla d'Ordenació Urbanística Municipal de Sitges (POUM) va ser publicat l'any 2006 i, d'ençà, ha sofert múltiples modificacions.

De l'anàlisi de la seva Memòria Social així com de l'aplicació de les posteriors modificacions puntuals, trobem oportunitats de desenvolupament d'habitatge de protecció oficial de nova construcció. Addicionalment, cal tenir en compte allò establert en la disposició final quarta de la Llei d'Urbanisme (modificada pel DL 17/2019), que estableix que, en les àrees de demanda forta i acreditada amb dificultats especials d'accés a l'habitatge, els estàndards de reserva mínima de sòl per a habitatges de protecció oficial, hauran de ser superiors i, en concret, respondran a la següent distribució:

- En sòl urbanitzable delimitat, la reserva haurà de ser, com a mínim, del 50% del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació.

¹¹ Formen part del Patrimoni Públic de Sòl i Habitatge: els sòls obtinguts en compliment del deure de cessió gratuïta i obligatòria en execució de planejament urbanístic (art. 163 TRLU), els sòls d'adquisició preferent o expropiació inclosos en reserves de terrenys per a la constitució de patrimonis públics de sòl (art. 158 i 161 TRLU), les finques expropiades per incompliment de la funció social de la propietat (110.2 TRLU, art. 110.1e REL), les finques que s'adquireixen amb recursos derivats de la gestió o alienació de béns integrants del PPSH o mitjançant permuta, sempre que no s'afecti al domini públic (art. 223.1b RLU), altres adquisicions finalistes o voluntàries (art. 223.1c RLU), i els ingressos obtinguts mitjançant alienació i la gestió dels béns del PPSH.

- En sòl urbà no consolidat, la reserva haurà de ser, com a mínim, del 40%, llevat que sigui necessària mantenir-la al 30% per garantir la viabilitat econòmica de l'actuació.

En ambdós casos, com a mínim la meitat (50%) d'aquesta reserva s'haurà de destinar específicament al règim de lloguer.

i. *Actuacions en sòl urbà:*

El POUM preveu 14 Plans de Millora Urbana (PMU), dels quals 7 preveuen reserves d'habitatge de protecció pública pendents d'executar: són el PMU 1 – Platja de les Botigues, el PMU 4 – Pou Perdut i Parc de les Arts II, el PMU 6 – Accés Ponent de Garraf, el PMU 7 – Accés Llevant e Garraf, el PMU 8 – Caleta de Sant Antoni, i els Polígons d'Actuació Urbanística (PAU) 9 i 12 – Carrer del Mar i Carrer del Ferrocarril respectivament.

Aplicant la reserva mínima del 40% per a habitatge de protecció oficial i el 50% del qual en règim de lloguer, s'obtenen, en total, les següents reserves de sòl, habitatge i HPO de lloguer (Taula 3). Cal tenir en compte, però, que la mateixa norma preveu seguir fixant una reserva del 30% del sostre per habitatge de protecció pública si la viabilitat econòmica no permet ampliar-la.

Taula 3. Reserves de sòl i habitatge en sòl urbà delimitat pel municipi de Sitges			
Sector	Sostre	HPO resultant	HPO de lloguer
PMU 1	840,54m2	12	6
PMU 4	1120m2	3	1,5
PMU 6	1002,1m2	10	5
PMU 7	1400m2	14	7
PMU 8*	960m2	5	2,5
PAU 9	320,8m2	8	4
PAU 12	616,8m2	8	4
Total	6.260,24m2	60	30

Font: elaboració pròpia a partir del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal de Sitges.

*El POUM no preveu per aquest sector una reserva de sostre per HPO, tot i així, sí que preveu que aquesta previsió pugui fer-se en altres sectors o compensar-se.

ii. *Actuacions en sòl urbanitzable:*

El POUM fixa 12 Plans Parciais en sòl urbanitzable delimitat (PPU), dels quals en resta un per executar completament mentre que tres més estant en fase d'execució.

D'aquests darrers, trobem el PPU 1 – La Plana, Santa Bàrbara i Vallpineda, on s'hi concentra la major reserva de sostre per habitatge assequible, i el PPU 5 – La Granja II, on de nou hi trobem reserves de sòl (aprovació prèvia a l'entrada en vigor del DL 17/19).

Per altra banda, resta pendent d'execució el PPU 7 – Camí de La Fita, on sí que caldria aplicar al reserva mínima del 50% de sostre per habitatge de protecció pública.

Taula 4. Reserves de sòl i habitatge en sòl urbanitzable pel municipi de Sitges				
Sector	Sostre	HPO resultant (total)	HPO resultant (pendent)	HPO de lloguer (pendent)
PPU 1	55.825m2	657	614	614
PPU 5	21.057m2	75	75	22
PPU 7	29.365m2	150	150	75
Total	106.247m2	882	839	711

Font: elaboració pròpia a partir del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal de Sitges.

Així doncs, de l'anàlisi del POUM de Sitges se n'extreuen oportunitats importants pel que fa a les actuacions d'obra nova (Taula 3 i Taula 4), amb un parc resultant de fins a 741 habitatges, equivalent a una reserva de sòl per habitatge de protecció pública de 106.247m2, el qual, a més, tindrà una qualificació indefinida i, per tant, no perdrà la vigència de la protecció.

Finalment, en aquest punt, cal tenir en compte que la majoria d'actuacions en sòl urbà es troben als nuclis de Garraf i Les Botigues, que no segueixen la trama urbana de la Vila de Sitges, fet que caldria estudiar en termes de segregació espacial. Per altra banda, les grans reserves en sòl urbanitzable es troben concentrades al PPU-1: La Plana, Santa Bàrbara i Vallpineda, fet que podria provocar, també, guetització.

3.2. Anàlisi del parc existent

Per tal de poder dur a terme les accions que proposa el PTSH dins la categoria d'intervencions al parc existent –adquisició de la propietat, adquisició de l'ús i mobilització del parc existent a lloguer social–, cal que puguem fer una anàlisi prèvia de

les principals oportunitats que ens ofereix el conjunt d'habitatges que ja formen part de la trama urbana de Sitges. Tenint en compte el marc normatiu actual a Catalunya (Bosch, 2021), la intervenció al parc existent la podem fer a través, bàsicament, del tanteig i retracte a favor de l'Administració, la cessió de l'ús temporal d'habitatges d'entitats financeres o societats vinculades a fons d'inversió, el lloguer social voluntari, el lloguer social obligatori, l'expropiació temporal forçosa o els programes vinculats a la Mesa d'emergències (60/40 i Reallotgem.cat).

Totes aquestes eines permeten a l'Administració (i, en alguns casos, també a les entitats del tercer sector) actuar per incrementar el lloguer social, en alguns casos actuant directament sobre l'oferta d'habitatges de mercat privat (60/40, Reallotgem.cat), en altres, sobre habitatges de protecció pública que perden vigència (adquisició preferent) i, sobretot, a partir de l'obtenció de dades sobre el parc vacant i la seva titularitat (habitatges desocupats permanentment).

D'acord amb el que estableix l'art. 3 de la LDH, l'habitatge buit és “l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució”. El Decret Llei 17/2019 introdueix un darrer paràgraf: “L'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge.”

Així mateix, l'article 8 de les Ordenances Fiscals per l'any 2022 de l'Ajuntament de Sitges, recullen la potestat municipal d'aplicar un recàrrec sobre l'Impost de Béns Immobles (IBI) a les persones físiques o jurídiques propietàries d'habitatges permanentment desocupats, d'acord amb allò que estableix la normativa sectorial de referència.

De l'anàlisi de les dades obtingudes per part de l'Ajuntament de Sitges (2021) i en compliment de les condicions de desocupació permanent que acabem d'anomenar, observem que es podria actuar en fins a 57 habitatges (Taula 5) fent ús d'alguna de les eines anteriorment esmentades.

Taula 5. Habitatges susceptibles d'ésser declarats com a permanentment desocupats (Sitges, 2021)	
Habitatges propietat d'entitats bancàries*	21
Habitatges propietat de grans tenidors	12
Habitatges propietat de particulars	12
Habitatges propietat d'administracions públiques	12
Total	57

Font: elaboració pròpia a partir de dades facilitades per l'Ajuntament de Sitges (2021).

* D'aquests, segons les dades de l'AHC, només 11 són provinents d'execucions hipotecàries.

En concret, per a la mobilització d'aquest parc, i tenint en compte la seva titularitat, es podria valorar la idoneïtat d'iniciar un procediment d'adquisició de la propietat –en aquells habitatges propietat d'entitats bancàries que hagin resultat buits a causa d'un procediment d'execució hipotecària–, d'adquisició de l'ús –en aquells que, essent propietat d'entitats financeres, trobin en la cessió temporal de l'ús un mecanisme per evitar l'expropiació per manca d'intervenció en l'habitabilitat de l'immoble o bé com a via per assolir bonificacions en el recàrrec impositiu per habitatge desocupat–, de lloguer social voluntari –de nou, dirigit a entitats bancàries o societats vinculades que desitgin gestionar directament el lloguer social i d'aquesta manera bonificar el recàrrec impositiu–, de lloguer social obligatori –en habitatges propietat de grans tenidors amb inquilins o antics propietaris vulnerables–, o d'expropiació temporal de l'ús –en casos d'incompliment de la funció social de l'habitatge, sigui quina sigui la seva titularitat–.

Finalment, és important tenir en compte dos elements més: per una banda, l'antiguitat del parc residencial, la qual ens permet dibuixar un escenari on la rehabilitació amb ajuts públics a canvi de la mobilització del parc existent a lloguer social pugui ser favorable; per altra banda, les dades d'evolució del preu del lloguer a mercat privat, les quals ens permeten avaluar la possibilitat d'intervenir directament en aquest tipus d'operacions (pròpies dels programes vinculats a la Mesa d'emergències socials).

En aquest sentit, l'Ajuntament de Sitges, en la convocatòria 2022 d'ajuts per a l'obtenció dels certificats d'inspecció tècnica d'edificis i certificats energètics, ha rebut 37 sol·licituds, corresponents a edificis plurifamiliars amb 278 habitatges en total amb una antiguitat superior a 45 anys. Aquests habitatges, concentrats majoritàriament al centre de la vila, serien susceptibles a dur-hi a terme actuacions de rehabilitació les quals, a més, podrien requerir –com han fet ja– d'ajuts públics per a desenvolupar-les. Caldria verificar,

però, quins d'aquests habitatges es troben en règim de lloguer, quins d'aquests podrien estar habitats per inquilins vulnerables, i si n'hi ha que puguin no disposar de títol habilitant per a la seva ocupació.

En segon lloc, l'evolució dels preus de mercat és significativa a Sitges. Així, ja no només es situa per sobre de la mitjana catalana, sinó que també ho fa per sobre de la mitjana de la comarca del Garraf; addicionalment, les dades del Sistema d'Informació Geogràfica de la Generalitat de Catalunya (2022), ens revelen que la variació anual 2021-2022 del preu mitjà del lloguer de mercat privat a Sitges és del 3,25%, amb un import mensual mitjà al primer trimestre de 2022 de 1010€/mes. Així mateix, la variació interanual del preu del lloguer ha estat notablement superior a l'increment de l'Índex de Preus del Consum (IPC) pel conjunt del període 2015-2019, tal com s'assenyala en l'informe de declaració de Sitges com a àrea de mercat tens (Ajuntament de Sitges, 2021).

Com hem vist, doncs, les actuacions en parc existent i en obra nova són possibles a Sitges en termes quantitatius i d'oportunitat, tot i que presenten encara dèficits per a l'assoliment de l'objectiu previst. Aspectes com la pèrdua de vigència d'una part del parc d'HPO abans de la finalització del període d'implementació del PTSH i les oportunitats limitades respecte del parc vacant, ens fa pensar en què si bé l'obra nova presenta grans oportunitats –tot i que finites–, la intervenció en el parc existent haurà de comptar, també, amb habitatges que, tot i complir amb la seva funció social actualment, puguin transformar el seu ús cap al lloguer social. Caldrà, però, valorar quins són els mecanismes idonis per a desenvolupar-les des del punt de vista de la provisió, el finançament i les persones que, finalment, se'n beneficiaran.

4. El foment del lloguer social a Sitges: provisió, finançament i persones beneficiàries

4.1. La provisió de l'habitatge de lloguer social:

D'entre la diversitat existent en matèria de polítiques públiques d'habitatge i, en concret, de foment de l'habitatge de lloguer social, en la provisió d'aquest podem trobar certes similituds en relació a l'assignació dels actors que se n'ocupen; i és que majoritàriament, al llarg d'Europa, aquest rol l'ostenta l'Estat, les administracions locals i regionals, les associacions o entitats sense ànim de lucre o amb lucre limitat, el sector privat lucratiu i, fins i tot, els particulars (Czischke, 2007, p.85).

Al llarg del darrer segle, com hem vist, cadascun d'aquests actors ha tingut una importància menor o major en funció de la conjuntura econòmica, política i social i del model d'Estat del Benestar que s'ha configurat en cadascun dels estats europeus, tot i que, en gairebé tots ells, trobem una mixtura d'actors responsables de la provisió de lloguer social.

A l'Estat espanyol, l'instrument principal per a fomentar l'habitatge social ha estat l'Habitatge de Protecció Oficial (HPO), el qual ha estat definit per un marc regulador comú que ha permès que, més enllà del sector públic –estatal, autonòmic o local– puguin ser actors privats els qui se n'ocupin de la seva provisió, els quals, a més, han tingut accés a beneficis fiscals, ajudes públiques i programes de finançament per a fer-ho (Laino i Pittini, 2011). Tot i així, l'HPO no és l'únic instrument existent, si bé com hem vist, des del 2015, el foment del lloguer social s'ha incentivat normativament a través de noves figures que afavoreixen la mobilització de parc existent a lloguer social, sobretot a Catalunya. En aquest sentit, la provisió d'habitatge de lloguer social ha atorgat un rol fins aleshores inexistent –o molt poc explorat– al sector privat menys vinculat a la promoció d'habitatges en sí: propietaris particulars, grans tenidors i entitats bancàries.

Per tant, si bé l'HPO és vàlid per a tots els actors –veurem, però, amb quines diferències– el sector públic, quan la provisió no es fa a través de l'obra nova, ocupa un rol de facilitadora, ja sigui com a legisladora –en el cas del govern autonòmic–, o en una posició d'inversora o de generadora d'incentius que fomentin la funció social.

Doncs fixem-nos, primer, en la provisió pública per al cas que ens ocupa, Sitges.

A Sitges, de la mateixa manera que en diversos municipis mitjans i grans d'arreu de Catalunya a principis dels 2000, es van impulsar una sèrie d'empreses públiques locals que tenien per objecte l'impuls i la gestió de projectes municipals amb capital públic. Tot i així, en aquell moment ja no es va impulsar cap societat municipal vinculada a la promoció d'habitatge, i totes les promocions d'HPO dutes a terme en aquell període van ser privades. En aquest sentit, doncs, el grau d'institucionalització de l'habitatge a Sitges, fins i tot en un període de bonança econòmica i de sorgiment d'empreses públiques locals, no va ser realment significatiu. Posteriorment, la crisi econòmica va significar el retrocés complet d'aquesta proposta, la qual va comportar, a més, un grau d'endeutament molt notable durant l'etapa posterior i fins el 2019. Amb tot, el grau d'institucionalització de

l'àmbit de l'habitatge a Sitges en l'actualitat, seguint la classificació de Terrones i Serratusell (2014)¹², es correspondria amb un model concertat, és a dir, un municipi amb reconeixement polític de l'àmbit, amb estructura tècnica i administrativa pròpia –tot i que de mida reduïda–, amb capacitat de planificació –existència d'un Pla Local d'Habitatge– i amb prestació de serveis concertats amb la Generalitat de Catalunya. En aquest darrer aspecte, si bé és cert que Sitges disposa d'Oficina Local d'Habitatge, l'Ajuntament també s'ha dotat d'una cartera de serveis pròpia, sobretot vinculada als ajuts públics –al pagament de lloguers i al foment de la rehabilitació– i a la gestió d'un Registre de Sol·licitants d'Habitatge de Protecció Oficial propi. Això és degut, sobretot, a que les característiques del mercat a Sitges –com hem vist, tens i amb preus superiors a la mitjana catalana i comarcal–, requereixen de l'ajustament d'alguns instruments de política d'habitatge conforme a la realitat local. Tot i així, però, aquesta capacitat municipal per al desenvolupament de polítiques pròpies no és coincident amb una estructura suficient –ni humana ni material– per a equiparar-lo amb un model de promoció d'HPO municipal.

Tot i així, de l'anàlisi de les oportunitats existents al municipi per al foment del lloguer social, veiem que existeixen encara reserves de sòl per a HPO amb capacitat per a desenvolupar un nombre important d'habitatges de lloguer (fins a 741, veure Taula 3 i 4). Per tant, existeix un punt de partida favorable a la provisió pública en aquest sentit ja que es disposa de sòl municipal en l'actualitat, el qual, a més, gaudiria de qualificació indefinida. Addicionalment, tenint en compte les característiques municipals respecte el grau d'institucionalització, respecte la demanda i el sobreesforç econòmic de les llars, i respecte de la competència de la Generalitat en matèria d'habitatge, caldria valorar l'opció de desenvolupar-se de manera col·laborada entre govern municipal i autonòmic i, en concret, a través de l'INCASOL¹³.

¹² Terrones i Serratusell (2014), proposen tres models segons el grau d'institucionalització de l'àmbit de l'habitatge a nivell municipal: el model de competències pròpies, el model concertat i el model HPO.

¹³ L'Institut Català del Sòl (INCASOL) és una entitat urbanística especial de la Generalitat de Catalunya, tal i com recull la Llei d'Urbanisme. Pot rebre sòl mitjançant cessió a títol gratuït o alienació directa de terrenys del patrimoni públic de sòl i habitatge, gaudeix de competències urbanístiques en matèria de planejament i gestió quan opera com administració actuant, i se li atribueix la promoció pública d'habitatge de la Generalitat. Des de l'any 2017, disposa d'un programa d'habitatges de lloguer assequible que li permet actuar en municipis de mercat tens i on la ciutadania fa un sobreesforç econòmic per mantenir l'habitatge habitual.

En quant als elements del parc existent, trobem una oportunitat clara en matèria de provisió pública, ja que el municipi disposa de 12 habitatges de titularitat municipal afectats per la Generalitat de Catalunya –‘Cases dels Mestres’–, els quals resten vacants i amb necessitats d’intervenció per a la seva adequació i habitabilitat. A banda d’aquest fet, existirien algunes oportunitats per a l’exercici del dret a tanteig i retracte i l’adquisició de la propietat d’habitatges d’entitats financeres i societats vinculades a fons d’inversió (fins a 11 habitatges, veure Taula 5), tot i que, com s’observa en d’altres municipis i, sobretot, en el conjunt de l’Àmbit Metropolità, aquest segment del parc residencial és limitat (Generalitat de Catalunya, 2021, Diagnosi, p.29).

En qualsevol cas, com veurem a continuació, en qualsevol actuació en què la promoció pública sigui l’element principal, caldrà estudiar amb profunditat la seva afectació pressupostària, la capacitat inversora dels ens públics involucrats en la mateixa, i les oportunitats de finançament existents per a desenvolupar-les. Addicionalment, reptes com la diversitat, el canvi o la governança del procés (Terrones i Serratusell, 2014; Donat, 2017, p.82), tenen una estreta vinculació amb el model de provisió pública, tant pel que fa els límits de la distribució competencial, com pel que fa la dinàmica política i l’habitatge com a *wolby pillar* de l’Estat del Benestar també a nivell local, passant, sovint, per la manca de referències compartides que facilitin la gestió i un cert alliberament burocràtic del procés. Finalment, però, la provisió pública, sobretot si s’acompanya de finançament públic, és imprescindible en termes d’assequibilitat (Housing Europe, 2021, p.13).

Pel que fa la provisió privada, els articles 7 i 8 de la LDH reconeixen la iniciativa social i privada en matèria d’habitatge, i la capacitat de les administracions públiques, tan autonòmica com local, per establir-hi acords de col·laboració amb la finalitat d’assolir la garantia del dret a l’habitatge i l’exercici de les seves competències. Així mateix, pel que fa l’HPO, l’article 80 reconeix que la seva promoció pot recaure en persones físiques o jurídiques tan públiques com privades, independentment de si tenen finalitat lucrativa o no. Tot i el seu reconeixement jurídic, la diversitat d’actors privats existents –o amb capacitat per intervenir en matèria d’habitatge– reverteix en l’oportunitat de desenvolupar determinades actuacions, ja sigui en l’accés al sòl, al finançament o per la pròpia naturalesa de l’actor.

En aquest sentit, les entitats del tercer sector tenen especial rellevància. En primer lloc, perquè la seva naturalesa no lucrativa els dóna accés als béns inclosos en el PPSH, podent-ne ser receptores en condicions fora del caràcter oneros que aquestes operacions han de tenir amb caràcter general (TRLU i RPEL), fet que, alhora, pot repercutir posteriorment en l'assequibilitat dels habitatges resultants. Les oportunitats en l'accés al sòl tenen especial importància donat l'elevat preu del sòl privat en municipis com Sitges¹⁴, el qual dificulta que la provisió privada de lloguer social, sobretot si es tracta d'entitats sense ànim de lucre, pugui realitzar-se sense la col·laboració de les administracions en la cessió (formalització de drets de superfície, concessió administrativa o alienació) de sòls de titularitat pública (Colomé et. al, 2021, p.25).

Addicionalment, les entitats sense ànim de lucre –així com els promotors socials o les entitats de dret públic– també tenen accés als habitatges adquirits a través de tanteig i retracte, fet que les posiciona com actors vàlids en la provisió d'habitatges a través d'actuacions en el parc existent. Així mateix, l'Institut català de Finances (ICF), disposa des del 2018 d'una línia de finançament específica per a fomentar l'adquisició i el tanteig i retracte tan a favor d'ajuntament com d'entitats sense ànim de lucre. Cal tenir en compte, però, que el tanteig i retracte és un instrument de política d'habitatge amb vigència limitada: inicialment, la Llei 1/2015 el va concebre amb una durada de 6 anys des de la seva entrada en vigor, la qual va prorrogar-se fins als 12 per mitjà del DL 17/2019 (Bosch, 2021, p.11). Pel que fa als instruments clàssics de mobilització del parc existent, bàsicament a través de borses de mediació o xarxes d'inserció social, l'Ajuntament de Sitges admet que caldria, tenint en compte les característiques del mercat sitgetà, ampliar amb nous incentius adequats a la realitat municipal.

La intervenció en el parc existent, però, és especialment favorable pel que fa la provisió privada des del punt de vista normatiu però pot topar-se amb limitacions sobretot si es tracta de parc vacant. Així i tot, l'elevada rendibilitat del lloguer al mercat privat dificulta l'evolució del parc existent al lloguer social, fins i tot tenint en compte els incentius que preveu la legislació actual. També en l'obra nova, la rendibilitat és un element a tenir en

¹⁴ Segons l'Informe de l'Agència Tributària de Catalunya 'Valors bàsics dels immobles urbans: sòl, construcció i índex correctors' per a l'any 2021, el valor de repercussió del sòl residencial és de 1.732€/m², un cop aplicats els coeficients correctors. És simptomàtic que aquest valor de repercussió sigui coincident, només, amb el de la ciutat de Barcelona i amb el del municipi de Sant Cugat.

compte, sobretot en règim de lloguer. Tot i que la demanda d'habitatge a Sitges és elevada i l'oferta disponible molt sovint no proporciona una resposta adequada a les necessitats de bona part de la ciutadania, els agents privats sovint troben en el lloguer social un escull financer, donat que el retorn de la inversió necessària per afrontar una promoció d'habitatge nou requereix d'un termini major i la necessitat de disposar de fons propis per afrontar-la encara és significativa.

Amb tot, la provisió privada, presenta capacitat d'intervenció –reconeguda normativament com hem pogut observar–, certa capacitat organitzativa i de gestió –amb més o menys estructura, segons tipologia d'actor però amb una extensa experiència tant en promoció com en gestió posterior, també a Sitges–, i un conjunt d'oportunitats d'intervenció tan en obra nova –amb major facilitat en l'obtenció de sòls en el cas del tercer sector, en col·laboració amb les administracions públiques– com en parc privat –tot i que limitat pel que fa el parc vacant i encara amb certes reticències econòmiques/financeres i de perfil social pel que fa a la transformació d'habitatges existents a lloguer social–. Tot i així, hi ha elements positius pel que fa a la rapidesa, ja que la iniciativa privada no es troba subjecta a la burocratització pròpia dels ens públics –o és, segur, menys dependent de processos administratius– i a l'impacte pressupostari i d'estructura que significa, en qualsevol cas, la provisió pública, fet que suposa un dels grans reptes d'aquesta tipologia de provisió.

4.2. El finançament de l'habitatge de lloguer social:

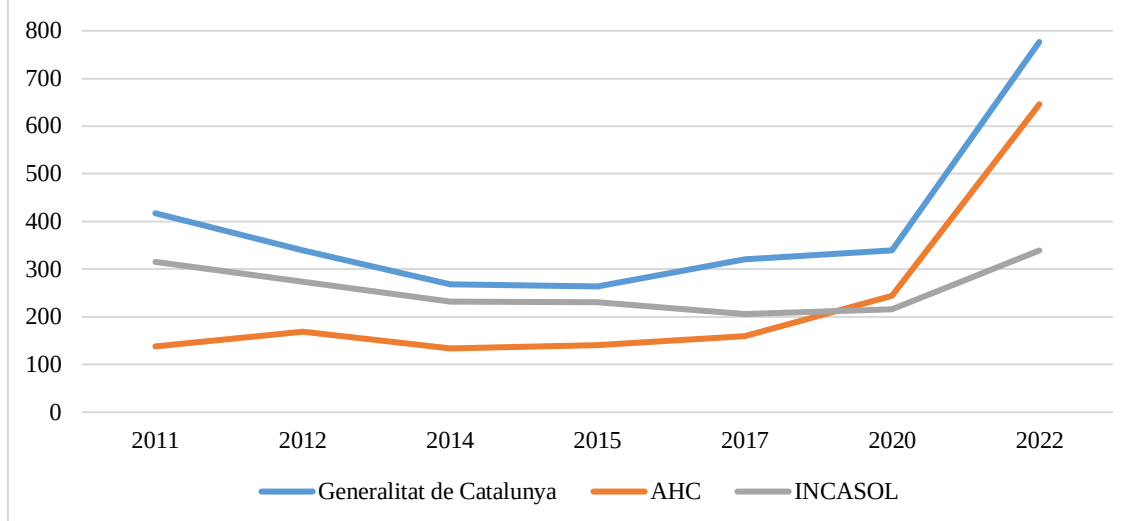
El finançament és un element crucial per qualsevol actuació en matèria d'habitatge (Laino i Pittini, 2011, p.27). Com hem vist, per al foment de nou parc de lloguer social, partirem, d'inici, de la necessitat d'obtenir sòl o bé d'obtenir habitatges que, posteriorment, en la majoria de casos, requeriran de treballs d'obra. Per tant, estem parlant d'actuacions que requereixen d'una gran capacitat inversora inicial.

Amb l'objectiu de definir les possibles fons de finançament de les actuacions que proposa el PTSH amb l'objectiu d'assolir un 7% de lloguer social per conjunt de Catalunya, enumera, en la seva Memòria econòmica (p.2), les següents:

- a) el pressupost de la Generalitat de Catalunya i els seus recursos patrimonials d'acord amb les determinacions del successius plans plurianuals d'habitatge, i segons les disponibilitats pressupostaries i patrimonials;
- b) els pressupostos i els recursos patrimonials de les entitats amb competències en l'execució de les polítiques d'habitatge que conformen el sector públic de la Generalitat de Catalunya segons llurs disponibilitats pressupostaries i patrimonials;
- c) els pressupostos i els recursos patrimonials dels governs locals d'acord amb les seves competències en matèria de política d'habitatge segons llurs disponibilitats pressupostaries i patrimonials;
- d) els pressupostos i els recursos patrimonials de les entitats amb competències en l'execució de les polítiques d'habitatge que conformen el sector públic local de Catalunya segons llurs disponibilitats pressupostaries i patrimonials;
- e) els pressupostos de la Unió Europea en el marc dels diferents programes, fons, i instruments anàlegs disponibles amb aquest propòsit d'acord la normativa d'aplicació en cada cas i moment;
- f) els pressupostos i els recursos patrimonials de la resta d'administracions públiques i entitats del sector públic amb competències en matèria de política d'habitatge a Catalunya;
- g) els pressupostos i els recursos patrimonials de les entitats sense ànim de lucre que entre les seves finalitats consta la de treballar per fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat;
- h) els pressupostos i els recursos patrimonials dels promotors socials a què fa referència l'article 51.2 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge;
- i) impostos i sancions finalistes per aquest destí;
- j) qualsevol altra forma admesa en dret.

Cal tenir en compte que, en qualsevol cas, l'assoliment dels objectius del PTSH impliquen un augment del finançament de les polítiques públiques d'habitatge a Catalunya en termes globals. En aquest sentit, es preveu que al despesa total per a l'assoliment de l'objectiu de lloguer social a Catalunya sigui de 5.628,8M€. A les ADFA tipus II, la despesa total prevista és de 547,8M€ (gairebé un 10% del total). Aquesta inversió i posterior manteniment del finançament públic permetria assolir, al final del període, un percentatge de despesa pública en relació al PIB equiparable al de la mitjana UE-27 (Generalitat de Catalunya, 2021, Memòria Econòmica, p. 25).

Gràfic 2. Evolució dels pressupostos consolidats (M€) de la Generalitat de Catalunya, l'Agència d'Habitatge de Catalunya i l'Institut Català del Sòl (2011-2022).



Font: elaboració pròpia a partir de dades de la Generalitat de Catalunya.

En aquest sentit, val la pena tenir en compte l'evolució pressupostària dels principals actors amb competència per a desenvolupar polítiques públiques d'habitatge a Catalunya (Gràfic 2), així com valorar l'impacte d'altres fons de finançament amb destí a la mateixa finalitat. En aquest sentit, és significatiu l'impacte dels Fons europeus Next Generation, regulats mitjançant el Reial Decret 853/2021, de 5 d'octubre, sobre els programes d'ajuda en matèria de rehabilitació residencial i habitatge social del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR). Alhora, aquests són gestionats a través del Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya. En concret, s'ha desplegat el programa 6, d'ajuda a la construcció d'habitatges de lloguer social en edificis energèticament sostenibles, on s'hi inclouen, com a conceptes subvencionables, actuacions d'obra nova i de gran rehabilitació, sempre i quan es trobin en sòl de titularitat pública i impliquin un canvi d'ús. És rellevant assenyalar, en relació amb el punt anterior, que podran beneficiar-se'n, a grans trets, les administracions públiques, les entitats de dret públic, les empreses públiques i públic-privades, les entitats sense ànim de lucre adjudicatàries de sòl o les persones jurídiques privades que es comprometin a cedir-lo, per un període de 99 anys, a l'AHC. Així mateix, la dotació pressupostària prevista per a imputar-se a efectes de l'exercici 2023 és de 160M€.

Paral·lelament, enguany també s'ha renovat el Pla Estatal d'Habitatge (Reial Decret 42/2022, de 18 de gener, pel qual es regula el Bo de Lloguer Jove i el Pla Estatal per a

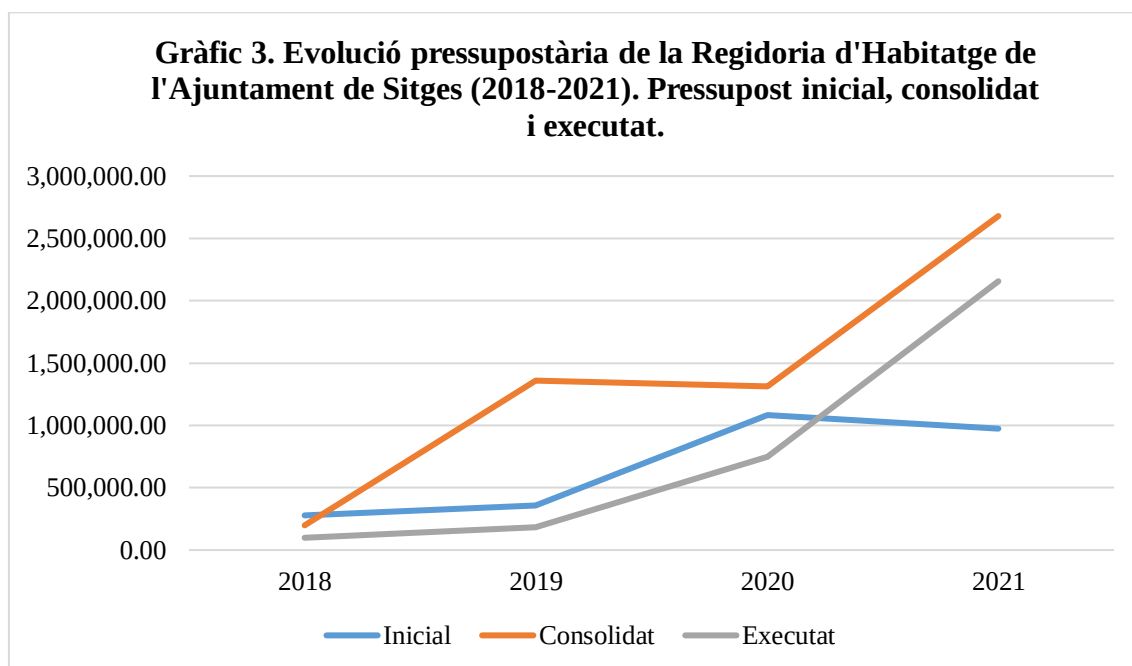
l'accés a l'habitatge 2022-2025), amb vigència de 4 anys, el qual significa, de nou, un instrument de finançament d'actuacions en matèria d'habitatge mitjançant el pressupost de l'Estat, el qual s'articula a través de programes d'actuacions que posteriorment es convenien amb les autonomies. D'entre els 13 programes que inclou, 5 es destinen a incrementar el parc d'habitatges de lloguer social; dos d'ells, el 6 i el 9, d'increment del parc d'habitatges socials i de posada a disposició d'habitatges de la SAREB i entitats públiques, respectivament, són considerats prioritaris. Tot i així, en el cas català, la Generalitat passarà a gestionar el programa 8, de foment d'allotjaments temporals, models *cohousing*, habitatges intergeneracionals i modalitats similars¹⁵. Cal tenir en compte, en aquest sentit, que la Generalitat va establir, l'any 2021, un programa propi de subvencions directes a promotors d'HPO en règim de lloguer o de cessió d'ús, el qual inclou obra nova, gran rehabilitació i reinici d'obres paralitzades. En aquest cas, poden beneficiar-se'n entitats públiques, ens locals i entitats privades sense afany de lucre, també fundacions i cooperatives.

Per últim, també cal assenyalar la línia de finançament de l'Institut Català de Finances (ICF), a través de la línia de préstecs bonificats per a la promoció d'habitatges de protecció oficial destinats al lloguer, de la qual se'n poden beneficiar tan entitats públiques com privades. A banda de les actuacions anteriorment esmentades en les subvencions de la Generalitat, els préstecs de l'ICF també permeten finançar actuacions d'adquisició per expropiació d'immobles inacabats o que incompleixen la seva funció social. Addicionalment, l'AHC incorpora dues línies de subvencions més, les quals van dirigides a la bonificació d'interessos de préstec per una banda, i al finançament d'operacions de compra directa o tanteig i retracte per a destinar a lloguer social dutes a terme per entitats del tercer sector, promotors socials, entitats de dret públic o ajuntaments, les quals s'hagin finançat a través de l'ICF. L'AHC, a més, disposa d'una línia de subvencions per a ajuntaments que gestionin habitatges del Fons de lloguer social, amb fins a 1.800€ anuals per habitatge. Sitges, però, no forma part en l'actualitat d'aquest Fons.

Pel que fa l'Ajuntament de Sitges, l'evolució del seu pressupost ha estat canviant en els darrers anys i particularment a partir de la pandèmia de la COVID-19, que va significar un punt de no retorn, sobretot per l'impacte en l'assequibilitat de l'habitatge d'un gran

¹⁵ Per a la gestió del programa 8, Catalunya rebrà entre 49 i 53M€ anuals, el que significa un 14% del global del pressupost del Pla Estatal d'Habitatge.

nombre de llars al municipi (Revisió del Pla Local d'Habitatge de Sitges, Memòria Social, 2021, p.64). Addicionalment, l'alliberament de les regles d'estabilitat pressupostària a partir de 2020¹⁶ i una situació favorable a nivell d'endeutament a l'Ajuntament de Sitges, han possibilitat la mobilització de romanents de tresoreria a càrrec del pressupost municipal amb destí, entre d'altres, a polítiques d'habitatge. És per això que trobem notables diferències entre els pressupostos inicials i els consolidats per a l'execució, la qual també ha seguit un ritme favorable en comparació als darrers exercicis pressupostaris (veure Gràfic 3). Tot i així, l'augment de la despesa sovint ha anat destinada a polítiques d'ajuts i subvencions, però encara manca camí a recórrer pel que fa la inversió.



Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'Ajuntament de Sitges.

En aquest sentit, existeix una certa dependència municipal envers els recursos econòmics i financers d'altres actors –públics i privats–, essent la Generalitat particularment destacada en aquest sentit. Cal assenyalar que en municipis mitjans, com és el cas, el model de concertació/col·laboració implica aquest tipus de relació, també en l'àmbit econòmic. Paral·lelament, aquest escenari propicia la col·laboració amb actors privats per

¹⁶ Per primera vegada des de la seva aplicació, al setembre del 2020 es va aprovar la suspensió de les regles fiscals previstes a la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (objectiu d'estabilitat pressupostària i regla de la despesa), per a l'exercici de 2020 i 2021, que posteriorment, al juliol de 2021, va prorrogar-se per a l'exercici 2022.

al desenvolupament de polítiques de foment del parc de lloguer social, ja sigui a través de la mobilització de sòl públic o amb la formalització de convenis de col·laboració.

També és interessant apuntar que si bé el gruix de la política pública municipal en matèria d'habitatge es desenvolupa des de la Regidoria d'Habitatge, existeixen departaments municipals amb partides amb impacte pel que fa l'habitatge. Ens referim, entre altres a Territori i Urbanisme, a Sostenibilitat o a Drets Socials. El foment de lloguer social, sobretot pel que fa aquest últim departament, pot significar un alleugeriment de la càrrega pressupostària amb destí a ajuts socials i d'emergència.

És evident, doncs, que el finançament públic és fonamental dins del nostre sistema d'habitatge si el que volem és assolir un parc d'habitatge de lloguer social en els termes que planteja el PTSH. En aquest sentit, com hem vist, el finançament públic no només és imprescindible en actuacions de promoció o titularitat pública, sinó que és bàsic per a les del sector privat, sobretot si es tracta d'entitats sense ànim de lucre, fundacions o cooperatives, en les què la dependència dels fons propis encara és considerable i, fins i tot, excessiu per algunes d'elles, que no en disposen suficients (COHABITAC i Taula del Tercer Sector Social, 2020, p. 70). Val a dir, a més, que l'obtenció de finançament privat, més enllà dels recursos propis de les entitats que en disposen, es troba principalment a l'anomenada banca ètica, mentre que les entitats financeres tradicionals han tendit a allunyar-se d'aquest tipus d'operacions (COHABITAC i Taula del Tercer Sector Social, 2020, p. 73).

4.3. Les persones beneficiàries de l'habitatge de lloguer social

Si considerem que el problema de l'habitatge, en termes polítics, pot definir-se a través de les mancances del mercat, aleshores, necessàriament, hem de fixar-nos en la demanda exclosa d'aquest. En un sistema d'habitatge residual o focalitzat com el nostre, les polítiques d'habitatge i, en concret, el foment del lloguer social, es dirigeixen de manera específica a determinats col·lectius o grups de població que formen part d'aquesta demanda exclosa. En aquest sentit, necessàriament el lloguer social no podrà regir-se per les dinàmiques del mercat per tal d'adjudicar-se, sinó que caldrà fixar criteris que possibilitin fer-ho des d'una altra perspectiva. En aquesta línia es desenvolupa el PTSH, el qual incorpora una anàlisi de la demanda exclosa pel conjunt del territori, que es correspon, d'acord amb la projecció de llars per als propers 20 anys, amb un 39,2% de les

901.000 llars que es formaran, és a dir: 355.000 llars excloses (Generalitat de Catalunya, 2021, Diagnosi, p.95).

En el cas de Sitges, l'anàlisi de la demanda exclosa partirà de les dades disponibles al Registre de Sol·licitants d'Habitatge de Protecció Oficial municipal, el qual és la major base de dades de què disposa l'Ajuntament en matèria d'habitatge.

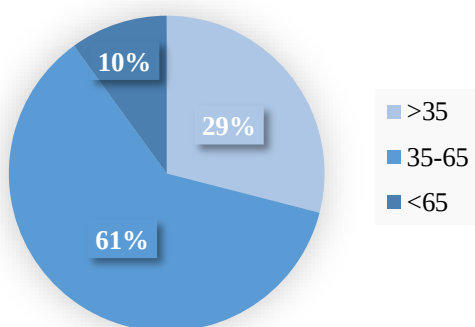
De les dades compreses entre novembre de 2021 i gener de 2022, observem el següent (Taula 6):

Taula 6. Distribució de llars sol·licitants d'HPO a Sitges segons tram d'ingressos (2022)		
Tram d'ingressos de la llar (IRSC Zona A)	Nombre de llars	% sobre el total de llars
<0,93 IRSC	343	36%
0,93-2,33 IRSC	388	41%
2,33-2,5 IRSC	31	3%
2,5-3,27 IRSC	99	10%
3,27-4,21 IRSC	53	6%
4,21-5 IRSC	19	2%
>5 IRSC	16	2%

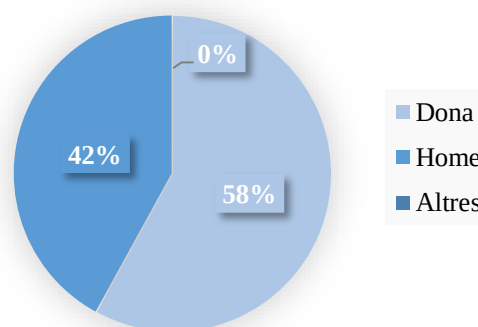
Font: Ajuntament de Sitges.

A banda de les característiques econòmiques de la llar, trobem la següent distribució en funció de l'edat i el gènere (Gràfic 4 i 5).

Gràfic 4. Edat de les persones sol·licitants



Gràfic 5. Gènere de les persones sol·licitants



Font: Ajuntament de Sitges.

En aquest sentit, val la pena tenir en compte les conclusions presentades mitjançant la darrera revisió del Pla Local d'Habitatge vigent, concretament a través de la seva Memòria Social (2021), les quals assenyalen les llars de persones grans i les llars monoparentals encapçalades per dones com a llars amb major risc d'exclusió social i

residencial, mentre que el retard en l'emancipació juvenil i el trasllat residencial a altres municipis és evident entre aquest segment de població (Revisió PLH, Memòria Social, p.72). Així mateix, cal tenir en compte l'elevat volum de llars petites (un o dos membres), que representen més del 70% de sol·licitants segons dades facilitades per l'Ajuntament de Sitges.

Així doncs, l'elevada presència de llars que es troben en situació d'exclusió residencial per qüestions econòmiques (per sota de 2 – 2,5 IRSC; a l'entorn del 80% dels sol·licitants) i la tipologia de llars (petites, amb major presència de dones i amb una tendència creixent de persones grans) ens podrien fer pensar en quins perfils requereixen de major assistència en matèria d'habitatge. Tot i així, si analitzem les dades relatives al sobre esforç econòmic de les famílies per a fer front a les despeses derivades dels preus del lloguer al mercat lliure, veurem que de mitjana, la ciutadania resident al municipi destina el 58% dels seus ingressos mensuals al manteniment de l'habitatge principal (Ajuntament de Sitges, 2021), percentatge que gairebé doble el llindar del 30% recomanat.

Per tant, Sitges ens revela un escenari on el manteniment de l'habitatge és un problema transversal degut a l'elevat preu de l'habitatge al municipi, el qual es veu agreujat en col·lectius amb menor disponibilitat d'ingressos. Per perfil social, s'accentua entre les persones joves amb dificultats d'emancipació (accés), persones grans que requeriran d'habitatges adaptats (adequació) i famílies monoparentals encapçalades per dones que troben majors barreres d'accés al mercat laboral, entre d'altres (Arrondo i Bosch, 2019, p.14).

Addicionalment, és imprescindible poder comptar, també, amb tipologies d'habitatge que donin resposta a necessitats de real·lotjament urgent, emergències o altres situacions d'especial urgència. Aquests habitatges hauran d'adjudicar-se d'acord a criteris fixats, idealment, pels Serveis Socials o altres organismes especialitzats, els quals ponderin circumstàncies, no només de caràcter econòmic, sinó també de caràcter social. Aquesta tipologia d'habitatges, que poden ser d'inclusió o emergència, determinen la renda – sempre per sota de mercat –, en funció de la capacitat econòmica de les persones beneficiàries. El sistema HPO, en canvi, dóna un valor de mercat (segons tipologia), a l'habitatge qualificat a tal efecte, el qual no ve determinat pel nivell d'ingressos de la llar.

En aquest punt, és especialment interessant tenir en compte que la focalització excessiva a l'hora de definir les persones beneficiàries de l'habitatge de lloguer social pot comportar

problemes de segregació i exclusió, sobretot en obra nova si la planificació urbanística no acompanya (Laino i Pittini, 2011, p.29). L'oportunitat de fer intervencions en parc existent pot mitigar la segregació espacial però requereix, en molts casos, d'una inversió important en rehabilitació per tal de no concentrar la població vulnerable en habitatges de pitjor qualitat (que és, de fet, el que fa el mercat). Addicionalment, les reticències existents per perfil socioeconòmic, poden suposar barreres reals d'implementació de polítiques públiques de foment del lloguer social, sobretot en municipis o nuclis urbans on existeixen diferències notables entre la població pel que fa la seva capacitat econòmica i l'estil de vida, com és el cas de Sitges. Aquest és l'anomenat fenomen sociològic NIMBY (*Not in my backyard*), el qual evidencia, per una banda, la importància de la planificació de les polítiques públiques d'habitatge i, per l'altra, la seva relació amb altres polítiques públiques i territorials.

5. Anàlisi d'escenaris

Un cop analitzades les tres variables escollides per a l'estudi del foment del lloguer social a Sitges, es presenten a continuació 4 escenaris, els quals s'agrupen en dos blocs, que pretenen identificar el grau d'assoliment de l'objectiu de lloguer social –no quantitativament, sinó qualitativa– a Sitges.

Pel que fa els primers dos escenaris, s'han establert les dues vies d'intervenció bàsiques que identifica el PTSH (obra nova i intervenció en parc existent) i se les ha relacionat amb la provisió pública i la privada respectivament. A partir de cadascuna de les vies d'intervenció per al foment del lloguer social, obra nova (Escenari 1a) i parc existent (Escenari 1b) s'analitzen diversos elements relatius a aquests dos tipus de provisió: l'oportunitat, la capacitat, l'assequibilitat i, finalment, el volum o grau d'assoliment que ofereix cadascuna de les alternatives.

Per a la definició dels següents dos escenaris més, s'ha definit com a variable principal les persones beneficiàries, les quals s'han diferenciat segons major o menor focalització. En concret, s'ha classificat la demanda exclosa segons si es tracta, en primer lloc, de llars vulnerables en situació d'exclusió social i residencial –amb privació econòmica severa però també amb condicionants socials que poden agreujar la inseguretat residencial– i, en segon lloc, de llars que fan un sobre esforç econòmic per a fer front a les despeses derivades de l'habitatge –en aquest cas, aquelles que, tot i disposar de certa capacitat

econòmica es veuen condicionades pels elevats preus del mercat de lloguer a Sitges; per tant, parlem d'un col·lectiu més ampli—. En ambdós casos es planteja quina relació hi ha entre l'atenció de cadascun d'aquests col·lectius de manera prioritària i la intervenció via obra nova i via parc existent respectivament.

Cal tenir en compte que, per a la definició dels escenaris, el finançament s'ha integrat com a part fonamental de l'anàlisi, ja que s'ha considerat que, en qualsevol cas, és un element imprescindible que, a més, tal com assenyala la Memòria econòmica del PTSH, haurà d'incrementar-se respecte de la situació actual durant tot el període de vigència del Pla.

Finalment, s'ha d'apuntar que tota la informació continguda en els escenaris que segueixen queda recollida en la bibliografia, les dades facilitades i en els textos legislatius que s'han anat referenciant en els apartats anteriors.

Tal com s'ha observat anteriorment mitjançant la Taula 1, les dades actuals respecte les oportunitats en obra nova i en parc existent presenten un dèficit per a la consecució dels 1200 habitatges de lloguer social que requereix el municipi per a l'assoliment de l'objectiu de lloguer social. Si bé en el cas de l'obra nova les oportunitats de sòl són finites, ja que el desenvolupament urbanístic municipal ha estat intensiu en les darreres dècades i resta poc sòl per a desenvolupar, l'exploració del parc existent és encara una assignatura pendent a Sitges.

Tot i així, la promoció d'obra nova és indispensable, ja que concentra el major potencial per al desenvolupament d'habitatges de lloguer social: 741¹⁷. L'Escenari 1a) explora en aquest instrument i evidencia que, si bé l'assoliment d'aquesta xifra és possible en termes d'oportunitat, cal ponderar quines són les vies més adequades per a assolir-la des del punt de vista de la provisió. En aquest sentit, la provisió pública és desitjable en termes de major control, major assequibilitat i vigència indefinida de la qualificació dels habitatges resultants. Cal tenir en compte, però, que l'estructura actual de l'administració local i el seu grau d'institucionalització —en el que no es disposa de societat municipal— dificulten la promoció directa.

¹⁷ Cal tenir en compte que aquesta xifra podria incrementar-se, ja que està calculada aplicant un 50% del total d'HPO resultant de cada reserva de sòl per a què es destini a lloguer, el mínim possible. L'increment d'aquest percentatge, però, suposa riscos financers afegits, fet que podria afectar la sostenibilitat econòmica de les promocions i, per tant, el seu desenvolupament (tant si es fa a través de la provisió pública, com si es fa de forma privada).

Escenari 1a) Obra nova		
	1.1. Provisió pública	1.2. Provisió privada
Oportunitat	a) SÒL: Sòl urbà i urbanitzable disponible. A més, existeixen reserves de sòl d'HPO que, via Decret 17/2019, s'amplien. Addicionalment, s'exigeix que la meitat d'aquesta reserva sigui en règim de lloguer. A partir de l'anàlisi del POUM, s'assoleix una reserva de sòls per HPO equivalent a 741 habitatges d'aquesta tipologia. Cal tenir en compte, en qualsevol cas, que aquestes xifres de reserva de sòl són amb els % mínims de reserva, els quals podrien ampliar-se sempre que hi hagués capacitat (sobretot financera) per a fer-ho. b) COMPETÈNCIA: autonòmica i municipal pel que fa la promoció d'habitatges, també a través d'organismes públics (entitats de dret públic, empreses públiques).	a) SÒL: Menor disponibilitat de sòls residencials per a promocions amb destí a lloguer social. Els actors privats amb finalitats socials i/o sense ànim de lucre no disposen de sòl però requereixen del mateix per a iniciar qualsevol actuació d'obra nova. En el cas de Sitges, existeix una limitació clara pel que fa el preu del sòl, que és elevat. Tot i així, cal tenir en compte que, en el cas d'iniciatives sense lucre, pot mobilitzar-se sòl públic en condicions favorables o gratuïtament. Aquest fet és gairebé imprescindible per la majoria d'operadors privats que no gaudeixen de patrimoni de sòl i que no tenen afany lucratiu. b) COMPETÈNCIA: reconeixement normatiu a través de la LDH, la qual defineix que podran dur a terme actuacions de promoció d'HPO els actors privats amb fins lucratiu i no lucratiu.
Capacitat	a) ESTRUCTURA: El sector públic local gaudeix d'una estructura mitjana, encara en creixement. Sitges és un municipi mitjà (30.000 habitants) però amb una situació particular pel que fa l'habitatge, amb preus elevats i un ritme de creixement notable en els darrers anys. això ha condicionat que la seva cartera de serveis vagi més enllà de la concertació amb la Generalitat però que no disposi, tot i així, d'una empresa municipal pròpia. La Generalitat, en canvi, sí que disposa de dues entitats de dret públic amb una gran estructura tècnica i de recursos econòmics amb una inicial tendència al creixement: l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'INCASOL. En cas d'obra nova, caldria	a) ESTRUCTURA: El sector privat és variat, i existeixen múltiples actors amb capacitat per actuar. Tot i així, és important destacar que, pel que fa la promoció d'obra nova, existeix un grau d'especialització i d'expertesa notable entre els actors del sector privat, bé perquè la seva finalitat sigui única i exclusivament aquesta, o pel fet que han tingut un rol destacat en la promoció d'HPO des dels 90 i durant la primera dècada dels 2000, sobretot. També destaca el fet que el sector privat (bàsicament el no lucratiu) ja no només proveeix, sinó que ha tendit a especialitzar-se, també, en la gestió posterior dels habitatges. b) FINANÇAMENT: en aquest sentit, és evident que la provisió privada, si bé alleugereix en part la despesa pública que ha de dur-se a terme en promocions directament públiques, no eximeix a les administracions de destinar-hi, de nou,

	explorar vies de col·laboració entre l'Ajuntament de Sitges i l'INCASOL. b) FINANÇAMENT: la provisió pública de parc de lloguer social d'obra nova és costosa i requereix d'una capacitat financera que, o bé no s'ha disposat durant els darrers anys (endeutament municipal) o bé troba resistències internes en l'actualitat (sostenibilitat financera). Tot i així, l'augment del finançament públic en l'obra nova implica, molt sovint, major assequibilitat. Línies de subvencions públiques com les provinents dels Fons Next Generation poden constituir una oportunitat en aquest sentit.	fons públics. L'interès públic d'aquestes operacions justifica el destí d'ajuts, préstec, i bonificacions destinades a complementar un finançament privat que, d'altra manera, no seria suficient per assumir grans projectes (que, per altra banda, és el requereix l'augment proposat d'habitatge de lloguer social per conjunt de Catalunya i, en concret, a Sitges). Per que fa al tercer sector, la necessitat de disposar, encara, de fons propis suficients, provoca certes barreres d'accés, per una banda, i una certa dependència del manteniment de l'activitat comercial per l'altra, ja que és, en molts casos, l'origen de bona part dels fons de què posteriorment disposaran.
Assequibilitat	a) PREU: En aquest cas, les reserves de sòl disponibles són d'HPO. En aquest sentit, cal tenir en compte que Sitges està inclòs a la Zona A, amb preus de protecció oficial que, amb la darrera actualització, oscil·larien entre els 7,5€/m2 i el 8,95€/m2. Segons la mida de l'habitatge, aquests imports podrien superar el 30% dels ingressos de les llars interessades en beneficiar-se'n. Tot i així, la provisió pública permet major marge de maniobra per a l'obtenció de reserves específiques per col·lectius, en les quals la determinació del preu de l'habitatge pogués establir-se en funció de la capacitat econòmica familiar o, en qualsevol cas, reduir-se respecte de la inicialment prevista. La provisió pública, a més, també facilita l'existència de sistemes d'ajuts puntuals i complementaris per a llars amb dificultats. b) VIGÈNCIA: Durada indefinida de la qualificació de l'habitatge en règim de lloguer.	a) PREU: De la mateixa manera que en la provisió pública, els sòls es troben en reserva d'HPO, que pel cas que ens ocupa, es correspon amb la Zona A. En aquest cas, l'interès públic per a fer reserves específiques pot trobar-se amb majors dificultats per a què es produeixi o bé pot requerir d'un procés de negociació entre les parts. Tot i així, també pot vincular-se als requeriments de les línies de finançament públic que puguin rebre's per a la promoció privada amb ajuts públics, que integren qüestions com el preu màxim i, fins i tot, % de reserva per a determinats col·lectius (subvencions AHC, Fons Next Generation). b) VIGÈNCIA: En promocions lliures amb ajuts públics, la vigència de la qualificació la determinen les bases de les subvencions públiques que les han finançat; en canvi, en promocions totalment privades, és a dir, lliures sense ajuts públics, la qualificació és temporal, d'entre 5 i 10 anys (segons el Pla pel Dret a l'Habitatge).

Volum	L'oportunitat de dur a terme promocions públiques d'HPO d'obra nova és notable a Sitges, tenint en compte les reserves de sòl disponible. Tot i així, existeixen mancances pel que fa la capacitat inversora –tot i que amb potencial– i l'estructura o el grau d'institucionalització, que és propi d'un municipi mitjà. Tot i així, aquest tipus de provisió té dos avantatges clars: l'assequibilitat i la vigència indefinida de la protecció. És per això que cal que el sector públic pugui explorar les vies de col·laboració i consolidació necessàries per a desenvolupar un parc de lloguer social important plenament públic.	Pel que fa la provisió privada en obra nova, trobem algunes limitacions, ja que l'accés el sòl és menor o inexistent. Tot i així, la col·laboració públic-privada a través d'entitats del tercer sector pot ser una via inicial per a la dinamització d'un parc de lloguer social molt reduït al municipi però alhora àmpliament desitjat per un gran nombre de ciutadans/es. Cal tenir en compte, a més, l'existència d'actors privats especialitzats tan en promoció com en gestió de lloguer social, competències que des del sector públic local, no es disposen. Tot i així, la provisió privada (si és 100% privada) pot tenir menys interès en el règim de lloguer o, si es desenvolupa amb aquest règim, la vessant econòmica/financera pot anar en detriment de l'assequibilitat i les reserves específiques per col·lectius amb major vulnerabilitat. És necessària la negociació.
--------------	---	---

Escenari 1b). Mobilització del parc existent		
	2.1. Provisió pública	2.2. Provisió privada
Oportunitat	a) EL PARC EXISTENT: Les dades sobre el parc vacant que es disposen a nivell municipal presenten xifres relativament baixes tenint en compte el repte que significa l'assoliment del 8% de lloguer social al municipi amb projecció a 20 anys. En concret, existeixen dues oportunitats específiques pel que fa la provisió pública en parc existent: els 12 habitatges desocupats de les antigues 'Cases dels Mestres', propietats municipals afectades en l'ús per la Generalitat de Catalunya;	a) EL PARC EXISTENT: la majoria d'actuacions en parc existent són favorables a la provisió privada. Per una banda, perquè la majoria d'oportunitats en parc vacant estan en mans privades i, per l'altra, perquè el parc existent amb potencial per a transformar el seu ús a lloguer social és un parc antic vinculat a propietaris particulars amb necessitats de rehabilitació. En aquest sentit, la legislació actual preveu mecanismes que, per una banda, obliguen als propietaris a oferir lloguer social (grans tenidors amb inquilins en situació

	i 11 habitatges més, propietat d'entitats financeres, que provenen de processos d'execució hipotecària. Caldria, doncs, recuperar l'ús dels primers per a destinar-los a lloguer social, i adquirir els segons via tanteig i retracte a través d'inversió municipal que podria percebre subvencions públiques de l'AHC/ICF. Addicionalment, cal tenir en compte la pèrdua de vigència d'una part del parc d'HPO privat desenvolupat als 2000 i, o bé adquirir-lo preferentment, o bé buscar vies de col·laboració amb actors privats interessats en mantenir la funció social.	d'exclusió residencial), o bé n'incentiven la seva transformació (ja sigui per la via dels incentius fiscals i econòmics, o bé com a contrapartida a altres mecanismes sancionadors). Tal com assenyala el propi PTSH¹, és imprescindible, però, que a nivell local es disposi de dades actualitzades per poder assegurar el seguiment d'oportunitats per intervenir en el parc existent.
Capacitat	a) ESTRUCTURA: En aquest cas, l'estructura no és un element imprescindible o, com a mínim, té una incidència menor en comparació amb el foment del lloguer social mitjançant l'obra nova. Sí que és positiu, però, que existeixi una estructura tècnica i administrativa suficient que conegui el parc existent i les eines vigents per a mobilitzar-lo. En aquest sentit, cal tenir en compte la capacitat dels ens públics per a adquirir la propietat i l'ús d'habitatges (tanteig i retracte, expropiació forçosa, cessió temporal de l'ús). b) FINANÇAMENT: novament, és un element imprescindible. En aquest cas, es tracta de disposar de capacitat inversora en els pressupostos públics que permetin mobilitzar habitatges de parc privat o bé rehabilitar-los per a la seva habitabilitat si es disposa de parc	a) ESTRUCTURA: En aquest sentit, cal fer una diferència entre la provisió privada que resulta d'un procediment sancionador o de l'incentiu per a la transformació a lloguer social, on l'estructura no és un element determinant, i aquella en que la provisió privada es produeix com a resultat de l'exercici de l'adquisició de la propietat o l'ús d'habitatges a través d'entitats del tercer sector. En aquest sentit, sí que és necessari disposar d'una estructura suficient per a conèixer, valorar i actuar d'acord amb la seva finalitat social i a través de les eines disponibles (tanteig i retracte, cessió de l'ús). b) FINANÇAMENT: serà imprescindible sempre i quan sigui necessària una actuació de rehabilitació, millora o adequació de l'habitatge (i sempre que no sigui l'administració qui la dugui a terme com a contrapartida a la transformació de l'ús amb destí a lloguer social), o bé en aquells casos en què sí que es

¹ “[En les] àrees de demanda forta i acreditada s’han d’establir programes d’inspecció dels edificis residencials per a detectar l’existència d’habitatges desocupats i per a establir censos de propietats susceptibles d’ésser afectades per les mesures que estableix l’article 42 de la LDH per a evitar la desocupació permanent dels habitatges” (PLH, Marc normatiu, p.2).

	públic disponible (Cases dels Mestres). Sovint, es tracta d'inversions que no sempre són sostenibles a través del pressupost ordinari d'Ajuntament i Generalitat i, per tant, cal recórrer a la mobilització de romanents de tresoreria (sempre que les normes financeres ho permetin) o bé a préstecs i subvencions públiques. En aquest sentit, les operacions d'adquisició preferent o tanteig i retracte a Sitges presenten preus de sortida elevats, fet que també pot significar una dificultat a l'hora de mobilitzar xifres significatives d'habitatges a mans públiques.	produceixi un canvi de titularitat de l'immoble a favor d'una entitat social. En aquest sentit, la disposició de fons propis tornarà a ser un element imprescindible, si bé en un valor inferior que en l'obra nova. Així mateix, les entitats i promotors socials tenen accés també a crèdits bonificats i a subvencions per part de l'AHC/ICF.
Assequibilitat	a) PREU: en aquest cas, trobem una major mixtura. Tot i que l'accés a finançament pot determinar la necessitat de qualificar els habitatges adquirits com a HPO (on sí que s'estableix un preu inicial), hi ha eines que, o bé permeten una major flexibilitat (existència de topalls màxims de preu en relació al mercat que poden rebaixar-se), o bé estan subjectes a tipologies de lloguer social vinculats a l'emergència o la inclusió social (on, habitualment, el preu és un percentatge d'entre el 12 i el 18% dels ingressos de la llar). En qualsevol cas, l'adquisició de la propietat a l'administració pública li permet una major flexibilitat a l'hora d'establir-ne el preu. b) VIGÈNCIA: en cas d'habitatges provinents de parc existent, la vigència no està expressament regulada, tal com passa amb l'HPO d'obra nova. Així doncs, en cas d'adquisició de la propietat, si s'han rebut ajuts públics per a fer-ho, la vigència estarà determinada per allò que estableixin les bases dels mateixos (20 anys de qualificació d'HPO	a) PREU: En el cas de lloguer social obligatori (LSO), les entitats financeres o grans tenidors hauran d'establir rendes dels 10, 12 o 18% dels ingressos de la llar. En canvi, per als procediments d'adquisició de la propietat, el finançament públic estableix com a condició –també per a ens locals– la qualificació com a HPO pel període de retorn del deute, mentre que exigeix que, durant 75 anys, es destini a qualsevol forma de lloguer social. Altres eines pròpies de la provisió privada en col·laboració amb ens públics, com la cessió temporal de l'ús, no contemplen explícitament condicions de preu, tot i que normalment aquest no supera el llindar del 30% dels ingressos de la llar. Així mateix, el lloguer social voluntari o incentivat fiscalment (validació de la bonificació de l'impost sobre habitatges buits), estableix rendes al 25% per sota de mercat amb una renda mensual màxima de 400€. Finalment, els programes vinculats a la Mesa d'emergències socials (60/40 i Reallotgem.cat), estableixen novament la condició de fixar el preu segons els ingressos de la llar i, en qualsevol cas, fixar-lo entre el 10 i el 18%.

	i 75 anys de lloguer social). En canvi, per a casos en què no sigui necessari recórrer a finançament públic, la vigència de la funció social anirà molt sovint vinculada a la voluntat política i, en alguns casos, a la reglamentació que s'ocupi de l'accés i el funcionament dels habitatges o recursos residencials en qüestió.	b) VIGÈNCIA: en aquest cas, segons el tipus d'instrument i l'accés a recursos públics, la vigència serà dispar. En el cas del LSO o del lloguer social voluntari, la vigència es correspon amb la durada del contracte (5 o 7 anys en funció de si es tracta de persones físiques o jurídiques respectivament). En el cas del LSO, és prorrogable. En canvi, la cessió de l'ús d'habitatges, sigui obligatòria o temporal, té una vigència vinculada a l'acord entre les parts (privat-administració), i sovint es troba entre els 3 i els 8 anys. En canvi, l'expropiació temporal, es manté vigent fins a 10 anys amb un mínim de 4. Els programes de la Mesa d'emergències, finalment, tenen una durada obligatòria de 7 anys, tot i que es prorroguen anualment.
Volum	En aquest cas, el volum és relativament baix (23 habitatges). Tot i així, l'oportunitat de recuperar l'ús de 12 habitatges de titularitat municipal és urgent materialitzar-la. Addicionalment, en aquells habitatges propietats d'entitats financeres en què es pugui exercir el tanteig i retracte, caldrà dur-lo a terme, bé sigui directament o amb ajuts públics. En cas que de manera imminent no es pogués afrontar la despesa amb inversió municipal, seria bo explorar la possibilitat de que s'adquirissin, en part, a través d'entitats del tercer sector per tal de no perdre l'oportunitat.	Pel que fa la provisió privada, les oportunitats són majors, però segueixen sent relativament baixes, sobretot en parc vacant. Les intervencions en parc existent amb necessitats d'intervenció estan poc explorades i s'enfronten, novament, al repte de la rendibilitat del mercat lliure, sovint més atractiva pels propietaris privats, sobretot si aquests són particulars o altres amb fins lucratiu. En qualsevol cas, és imprescindible explorar aquesta via, que fins ara ha gaudit de molt poc recorregut a Sitges.

Per tal de possibilitar aquest escenari en el curt i mitjà termini, l'Ajuntament de Sitges ha d'enfortir la relació amb la Generalitat i explorar la col·laboració a través dels programes de mobilització de sòls i desenvolupament d'habitatges públics de lloguer social que duu a terme l'INCASOL. Per altra banda, amb l'objectiu de reforçar el control públic d'aquest tipus d'intervencions, l'Ajuntament de Sitges podria, en primer lloc, fer una inversió municipal per al desenvolupament d'obra nova a través de tercers –la qual requerirà de capacitat inversora però no d'estructura municipal– o bé podria optar per la via de la col·laboració públic-privada.

Pel que fa a la primera de les opcions, s'introdueix un element que és clau: el finançament públic, que, com hem vist, és indispensable en qualsevol dels escenaris. Tot i així, en aquest cas, ja no només fem referència a la capacitat econòmica general de l'administració local, sinó concretament a la seva capacitat inversora. En el cas de Sitges, aquesta va quedar bloquejada durant el període 2011-2019, amb un gran endeutament públic municipal i, tot i que en l'actualitat s'ha extingit, la inversió municipal en matèria d'habitatge continua essent ínfima. Aquesta tendència financera la podem vincular, per una banda, a l'impacte de la conjuntura pandèmica en els pressupostos públics a partir del 2020 però, també, per altra banda, a un procés d'assimilació de la centralitat de la política local d'habitatge a nivell municipal que encara es troba en curs.

Amb tot, podem determinar que la provisió pública haurà de tenir presència pel que fa l'obra nova. Ara bé, mentre la inversió pública no s'incrementi i l'estructura de l'administració local no compti amb una societat municipal pròpia, aquesta tipologia de provisió podrà donar resposta a un nombre limitat d'habitatges, com a mínim, en el curt termini.

Per altra banda, la provisió privada presenta fortaleeses vinculades amb l'experiència i l'expertesa, ja no només en l'àmbit de la promoció, sinó també de la gestió posterior dels immobles. La certa desvinculació de la provisió privada del procediment administratiu propi de les institucions públiques, a més, pot significar avantatges afegits, com són la major agilitat i la reducció dels terminis d'execució de les intervencions en obra nova. Tot i així, en la majoria de casos, sobretot aquells vinculats al tercer sector, la no disposició de sòl suposa una barrera d'entrada. En aquest sentit, la col·laboració pública en la mobilització de sòls és indispensable i, alhora, pot suposar una via on, si bé es mantingui un cert control públic –manteniment de la titularitat pública del sòl, cessió temporal–, la promoció i gestió posteriors siguin privades a través d'opcions no lucratives

o cooperatives. Finalment, un element imprescindible per a tenir en compte és la vigència de la protecció, la qual en promocions privades amb ajuts públics vindrà determinada per les bases dels mateixos i, en cas de tractar-se de promocions totalment privades, tindrà una vigència màxima de 10 anys.

Pel que fa l'Escenari 1b), relatiu a les intervencions en parc existent, trobem, en primer lloc, que les oportunitats són reduïdes. En total, amb les dades presentades a la Taula 5, trobem 57 habitatges susceptibles d'ésser declarats com a permanentment desocupats. D'aquests, 12 són de titularitat pública i 11 més són propietat d'entitats financeres resultat de procediments d'execució hipotecària i, per tant, objecte d'adquisició mitjançant tanteig i retracte a favor de l'administració. Així doncs, a través de la provisió pública, podríem assolir 23 habitatges de lloguer social amb intervencions al parc existent tenint en compte les dades actuals. En la resta de casos (34), el sistema de provisió presenta majors oportunitats des de la vessant privada a través d'instruments de política d'habitatge com la cessió temporal de l'ús, el lloguer social (voluntari/incentivat fiscalment o obligatori) o els programes 60/40 i Reallotgem.cat, de la Mesa d'emergències socials de Catalunya. Aquests instruments, a més, són diversos pel que fa la seva assequibilitat, tan per la fixació de preus com per la seva vigència. Addicionalment, l'exploració del mercat privat i, en concret, l'obtenció de dades sobre l'estat del parc d'habitatges existent i la detecció d'oportunitats de rehabilitació amb finalitats socials, són indispensables per ampliar el parc de lloguer social des de la provisió privada amb intervencions públiques que l'incentivin.

De l'anàlisi d'aquest primer doble escenari (Escenari 1a i Escenari 1b), doncs, podríem concloure que:

- Amb les dades actuals, l'obra nova suposa, d'entrada, l'instrument que presenta major potencial per al desenvolupament d'habitatge de lloguer social. Tot i així, la política urbanística local haurà d'explorar la viabilitat d'incrementar les reserves per a lloguer social i valorar la idoneïtat de concentrar grans promocions d'HPO de lloguer en sectors concrets, tal com preveu actualment la planificació urbanística municipal (gran concentració d'habitatges al PPU-1).
- Tant la provisió pública com la provisió privada tindran dificultats per assumir el conjunt d'intervencions en obra nova que resulten de l'anàlisi del POUM. La provisió pública trobarà dificultats estructurals i inversores i la provisió privada

requerirà de la col·laboració pública per a la mobilització de sòls i de finançament que bona part dels actors especialitzats en matèria d'habitatge requereixen per desenvolupar noves promocions i mantenir el règim de lloguer.

- Les intervencions en parc existent són limitades. Aquesta és una tendència que es repeteix en municipis de mercat d'habitatge tens, sobretot de l'Àmbit Metropolità i la seva òrbita. Tot i així, cal explorar amb profunditat les oportunitats que presenta el parc d'habitatges existent, més enllà de les dades actuals, principalment per dos motius: el primer, perquè si bé l'obra nova presenta grans oportunitats, és una actuació finita i que, a més, tendeix a concentrar –en alguns casos, excessivament– el parc de lloguer social; el segon, perquè els instruments existents per a la mobilització del parc existent presenten major permeabilitat pel que fa l'assequibilitat i la fixació de preus, i poden donar resposta a una part de la demanda exclosa amb major vulnerabilitat social i residencial.
- La mixtura d'intervencions des del punt de vista de la provisió és la via que, d'entrada, amb la situació actual, sembla més favorable. Pel que fa l'obra nova, caldrà assegurar un cert control públic del màxim nombre possible d'habitatges en termes d'assequibilitat (preu, reserves per a col·lectius específics, i vigència de la protecció). En el cas de les intervencions en parc existent, la provisió pública torna a oferir major vigència de la funció social, tot i que la provisió privada de lloguer social mitjançant parc existent és imprescindible, tenint en compte que la titularitat privada és molt superior a la pública en aquest sentit.

Havent fet un repàs dels resultats del primer anàlisi, caldrà veure què resulta dels Escenaris 2a) i 2b). En aquesta ocasió, la variable principal són les persones beneficiàries, les quals, en qualsevol cas, formen part de la demanda exclosa del mercat de l'habitatge a Sitges. L'interès d'estudiar de manera diferenciada les dues tipologies de llars que plantegen els següents escenaris es troba, entre d'altres, en què existeix una franja important de població a Sitges que, si bé gaudeix de certa capacitat econòmica, es troba àmpliament condicionada per l'elevat preu de l'habitatge al municipi (veure apartat 4.3.). Per tant, el pes de l'exclusió residencial de caràcter econòmic al municipi és prou rellevant i afecta de manera àmplia si no gairebé transversal la ciutadania sitgetana.

Escenari 2a) Atenció a llars amb molt baixos ingressos amb alt risc d'exclusió residencial

Obra nova	De les dades del RSHPO de Sitges (Taula 6) se n'extreu que bona part de les llars sol·licitants (76%) tenen ingressos que es troben per sota dels 2,33 IRSC i un 36% es troba per sota del 0,93 ISRC; per tant, amb ingressos molt baixos. Així mateix, la composició del mateix RSHPO presenta una certa tendència a la feminització de les llars –o del principal sostenidor de les mateixes– així com dos grans grups de població amb necessitat d'habitatge: les persones joves i, de manera creixent, la gent gran. Tan les dones com les persones joves i, en general, totes les llars amb baixos ingressos, solen optar pel lloguer com a principal règim de tinença, tot i que solen ocupar aquell segment del mercat en pitjors condicions, tal com assenyalen, per exemple, Arrondo i Bosch (2019). En aquest sentit, l'existència d'un parc nou pot ser una oportunitat per aquelles famílies que, d'altra manera, tenen un accés restringit a habitatges adequats i en entorns amb millors condicions. Per la seva banda, les persones grans solen requerir d'habitatges adequats a la seva situació, tenint en compte els problemes de mobilitat que presenten bona part d'elles. Precisament les persones grans, però també moltes altres llars, de manera creixent, configuren unitats de convivència unipersonals, fet que constitueix una altra de les característiques del RSHPO de Sitges. Així, l'obra nova ens ofereix la possibilitat d'adaptar-se a les característiques de la demanda exclosa –sempre que es conegui suficientment–, tan pel que fa la configuració dels habitatges (més o menys dormitoris) com pel que fa la seva adaptació a possibles problemes de mobilitat o necessitats d'accessibilitat (que sovint manquen en el parc existent). El sòl de reserva d'HPO el trobem àmpliament en règim general i especial, fet que és una oportunitat d'entrada. Tot i així, l'actualització de mòduls ha significat un augment de preus considerable que pot significar, amb les dades actuals que un percentatge major de la demanda exclosa del mercat, també quedi exclosa en termes d'assequibilitat, d'aquesta tipologia d'habitatges (percentatge d'ingressos destinats al pagament de rendes vinculades a l'habitatge superior al 30%). Per tant, es fa imprescindible un element comú: el finançament públic. En aquest cas, és l'única via que permetria, per una banda, garantir que l'esforç econòmic de les famílies fos menor (a través d'ajuts complementaris) i, per l'altra, alleugerir costos de promoció (que podrien revertir en reserves específiques o el descens del preu/m²). Caldrà tenir en compte, a més, que la definició de perfils específics a qui dirigir els habitatges i la seva adjudicació estarà subjecta a la normativa d'HPO, la qual, si bé estableix la possibilitat de fer reserves per col·lectius, no permet establir barems de puntuació o elements qualitatius (informes socials o similars) que sí que integren altres tipologies de lloguer social (inclusió, emergències). Tenint en compte que l'obra nova és l'escenari que ofereix major oportunitat per desenvolupar parc públic –gran nombre d'habitatges en reserva de sòl per a desenvolupar–, serà imprescindible crear una mixtura de tipologies en cadascuna de les promocions per evitar que hi hagi una part important de demanda exclosa que no vegi, tampoc en aquesta via, una opció per a disposar d'un habitatge digne i adequat a Sitges.
------------------	--

Parc existent	El parc existent ens ofereix, d'entrada, major diversitat d'opcions a l'hora de definir el model de lloguer social –si assequible o <i>social</i>–. Per altra banda, novament, ens trobem amb aquell segment de la demanda exclosa que sol trobar en el lloguer la seva principal opció residencial, però que, alhora, sol trobar-se en pitjors condicions. En aquest sentit, l'existència de programes de Mesa d'emergències que integren el mercat privat com a element de provisió, són interessants per aquelles llars amb necessitats urgents de reallotjament mentre que el lloguer social obligatori (LSO), pot suposar una bona opció per a les llars en situació d'exclusió residencial en habitatges propietat de grans tenidors. El LSO, a més, no té impacte pressupostari per a les administracions i no requereix, d'entrada, la recerca d'altres recursos residencials. Per la seva banda, els programes 60/40 i Reallotgem.cat, permeten a les administracions públiques fer una inversió inicial menor per a l'habitatge en qüestió i, als propietaris, percebre rendes de mercat. A més, el destí social (on el preu s'estableix d'acord amb la renda de les persones inquilines) té un major encaix per a aquest perfil de beneficiàries (molt baixos ingressos i alt risc d'exclusió residencial). També al cessió d'ús, sigui obligatòria o voluntària, sol regir-se per aquest tipus de sistema de fixació de rendes de lloguer, sempre i quan quedin recollides via conveni. Finalment, l'adquisició de la propietat d'habitatges de parc existent és una de les vies amb major potencial: la vigència pot ser indefinida i l'establiment de preus queda subjecte a decisió de l'administració i, per tant, a una certa voluntat política. És cert, com hem vist, que existeixen fons de finançament que requereixen de la qualificació d'aquests habitatges com a HPO, però amb vigència limitada a 20 anys. Per últim, tenint en compte l'antiguitat del parc i les necessitats d'adaptació de mateix a una població cada vegada més envellida, serà imprescindible explorar amb major profunditat els programes de rehabilitació que puguin comportar, en contrapartida, una intensificació de la funció social de l'habitatge que els integri dins del parc de lloguer social. Aquest tipus d'incentius d'adaptació de l'habitatge o de cobertura de petits arranjaments també podrien formar part de les borses de mediació existents, les quals han tingut molt poc recorregut a Sitges degut a la gran distància entre la rendibilitat d'un habitatge al mercat lliure i els avantatges que comporta la transformació a lloguer social.
----------------------	---

Escenari 2b) Atenció a llars amb ingressos baixos i mitjans amb risc moderat d'exclusió residencial

Obra nova

Pel que fa les llars amb ingressos baixos i mitjans, les dades del RSHPO municipal ens revelen que signifiquen entre el 50 i el 60% de les llars sol·licitants. Aquestes, tot i trobar-se en una situació comparativament millor respecte del segment de la demanda exclosa amb alt risc d'exclusió residencial, troben en l'elevat preu de l'habitatge de mercat a Sitges un condicionant bàsic pel que fa la seva necessitat d'habitatge. I és que, segons les dades facilitades per l'Ajuntament de Sitges, al 2021, l'esforç mitjà de les llars per a fer front a l'habitatge habitual s'aproximava al 60%. Així, aquest col·lectiu de llars demanda un alleugeriment del seu esforç econòmic, el qual hauria de situar-se per sota del llindar del que es considera un lloguer just (30%). En aquesta ocasió, les reserves de sòl d'HPO disponibles, en règim general i especial i, fins i tot, aquelles que es mantinguin en règim concertat¹, podrien encabir-hi part de la demanda que, si bé pot accedir a un habitatge de mercat, presenta dificultats bàsicament de caràcter econòmic per a mantenir-s'hi, fet que condiciona la inseguretat de la seva situació residencial. Cal tenir en compte, però, que si prenem com a referència el 30% dels ingressos de la llar com a topall màxim per a destinar a al·lugar de l'habitatge, ens podríem trobar, d'igual manera, persones que, si bé no es troben en una situació d'exclusió residencial, tampoc troben encaix en aquesta tipologia (ja sigui per ingressos mínims com per ingressos màxims, en funció de l'oferta existent en cadascun dels règims: especial, general i concertat). En els casos en què el motiu d'exclusió sigui no disposar d'ingressos suficients, més enllà de la combinació de mòduls que ens permet el sòl, caldrà també plantejar possibles ajuts complementaris. A banda, caldrà tenir en compte que bona part de les llars demandants d'HPO són petites (1-2 membres) i, per tant, requeriran d'habitatges també petits que, alhora, seran més assequibles. Per altra banda, el segment amb majors ingressos que pot veure's exclòs d'algunes de les promocions d'obra nova –sobretot si són en règim especial o si els ajuts públics que puguin rebre fixen topalls rebaixats– poden trobar-se en una situació complexa pel que fa al seu encaix residencial: les opcions de lloguer social en obra nova els exclouen i el mercat, amb preus elevats, també. De totes maneres, des del punt de vista de la focalització, seran aquelles llars que presentaran una necessitat d'habitatge comparativament menor.

¹ Amb la darrera actualització de mòduls (DL 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer), el règim especial i general s'actualitzen a l'alça, però el concertat es congela. Per a la zona geogràfica A, això significa que el règim general i el concertat gairebé s'equiparen (8,95€/m² i 8,89€/m² respectivament).

	En qualsevol cas, generar habitatges assequibles per a la població que fa un esforç excessiu per a fer front a les despeses de l'habitatge principal és imprescindible a Sitges, tenint en compte que els preus de l'habitatge al municipi són significativament superiors als de la resta de municipis del seu entorn, on aquestes llars poden trobar noves oportunitats per a viure-hi. L'èxode de població cap a la resta del Garraf per part no només de famílies amb alt risc d'exclusió residencial sinó d'aquelles llars amb sobreesforç econòmic ha estat una tendència generalitzada en la darrera dècada, fet que, en un municipi turístic com el que ens ocupa, pot facilitar processos de gentrificació.
Parc existent	Tenint en compte que la mixtura de tipologies és favorable en les intervencions en parc existent, idealment, aquest s'hauria de destinar, de forma majoritària, a llars en risc d'exclusió social i residencial. A més, sabem que les oportunitats d'intervenció en obra nova són majors degut a l'existència de sòl reservat per a fer-ho; si aquesta oportunitat permet, d'entrada, una major permeabilitat per a llars amb una certa –tot i que limitada– capacitat econòmica, caldrà dirigir els esforços en el parc existent per a cobrir altres situacions de privació en matèria d'habitatge. Tot i així, com hem vist, el parc existent adquirit podrà qualificar-se d'HPO i adjudicar-se sota aquest règim, el qual pot ser més favorable a llars que fan un sobreesforç però que no estan en risc d'exclusió. Les borses de mediació, per la seva banda, poden ser un instrument interessant, ja que permeten generar recursos per sota de preu de mercat però amb un sistema de fixació de preus menys exigent. Com hem vist, però, cal generar nous incentius per a possibilitar que la mobilització del parc –quan no està subjecte a norma que obligui– sigui més atractiva; fins ara, la voluntat de la propietat és un factor determinant en la decisió d'establir preus per sota mercat, sobretot en el cas dels propietaris particulars. Mentre no existeixin noves eines que permetin contenir o, com a mínim, desaccelerar la tendència alcista dels preus de mercat i mentre el parc de lloguer social no incideix en el mercat –com trobem en altres països europeus amb sistemes d'habitatge universalista–, les resistències a la transformació del parc existent a lloguer social hi seran, com a mínim entre els particulars sense mecanismes coercitius que els obliguin o els penalitzin. En aquells casos en que sí que existeixin aquestes eines legals, caldrà aplicar-les i fixar preus adequats, pensant també en les llars amb major poder adquisitiu però igualment en risc d'exclusió per motius econòmics. La possibilitat de qualificar habitatges del parc existent com a HPO és una eina útil en aquest sentit.

Alhora, existeix també l'exclusió residencial severa la qual s'haurà d'atendre des de la focalització i la prioritització de col·lectius. Aquí, novament, la capacitat econòmica tindrà una incidència notable però es trobarà condicionada per altres elements com el gènere, l'edat, la diversitat funcional i/o intel·lectual, o les persones dependents a càrrec.

Amb tot, les intervencions en obra nova i parc existent hauran d'ésser capaces de donar resposta al conjunt de la demanda exclosa, agrupada en aquests dos col·lectius. En aquest sentit, de l'anàlisi d'aquests dos escenaris, podem concloure:

- La focalització en col·lectius amb situació d'exclusió social i residencial troba oportunitats majors en parc existent, degut a que existeixen instruments directament vinculats a donar resposta a l'emergència social o a l'exclusió residencial (LSO, 60/40, Reallotgem.cat). També seria possible articular propostes adequades a través del parc vacant de titularitat pública i d'aquell que podria adquirir-se mitjançant tanteig i retracte. Tot i així, les intervencions en habitatges de parc existent són limitades i no podrien donar resposta al conjunt de la demanda exclosa en situació de vulnerabilitat. L'obra nova, per la seva banda, oferirà oportunitats en règim especial d'HPO en algunes reserves de sòl, les quals hauran de complementar-se amb ajuts o bé amb reserves especials per tal que s'adeqüin a les especificitats del col·lectiu (en termes d'assequibilitat, però també en termes de major prioritització per perfil social).
- Les llars amb sobreesforç econòmic, en canvi, trobaran en l'obra nova majors oportunitats, ja que la qualificació d'HPO en règim general i concertat pot donar resposta al perfil de les llars que formen aquest col·lectiu. També mitjançant altres instruments de política d'habitatge per a la mobilització del parc existent a lloguer social, sobretot si estan condicionades per ajudes públiques i/o préstecs que requereixen de la qualificació posterior de l'habitatge en règim d'HPO o si la voluntat mateixa de l'administració és qualificar-les per a garantir-ne el règim de protecció.
- Serà imprescindible, amb l'objectiu d'evitar la segregació, trobar l'equilibri entre perfils diferents de llars que formen la demanda exclosa del mercat, en termes generals i sobretot en les grans promocions d'HPO que es troben en les reserves del sòl per desenvolupar.

Amb tot, caldrà incrementar la xifra d'habitatges que ofereixen les oportunitats de sòl i d'intervenció en el parc existent estudiades per assolir els 1200 habitatges de lloguer social que es corresponen amb el 8%. Per a poder-ho fer caldrà fer un seguiment exhaustiu de dades relatives a l'àmbit de l'habitatge a Sitges: la disponibilitat de sòls, l'oportunitat de transformar-los, d'ampliar-los o, fins i tot, d'adquirir-los; l'existència de parc vacant, la seva titularitat i les oportunitats d'adquirir-lo, temporal o definitivament; l'existència de parc amb necessitats d'intervenció per a la seva adequació i habitabilitat; l'evolució del mercat i de la demanda que en queda exclosa, així com les especificitats de la mateixa per tal de determinar col·lectius prioritaris; i l'anàlisi dels instruments de política pública d'habitatge existents, el seu impacte en la realitat local i les oportunitats de finançament, col·laboració i concertació amb altres nivells de l'administració pública i del sector privat.

Dit d'una altra manera: essent coneixedores de que el PTSH és un pla estratègic amb vigència de 20 anys, si volem assolir els seus objectius, caldrà operativitzar-lo. Per tant: estudi, actualització, avaluació i adaptació.

6. Conclusions

Primera. A nivell conceptual, l'habitatge de lloguer social presenta disparitats arreu d'Europa i la seva evolució molt sovint ha estat condicionada per la conjuntura política, social i econòmica del moment. Tot i així, existeixen elements coincidents que ens permeten, no només fixar un punt de partida conceptual, sinó articular propostes per a fomentar aquesta tipologia d'habitatge que, alhora, tan necessària és en entorns com el nostre. En qualsevol cas, podem considerar que l'habitatge de lloguer social és aquell que, sota aquest règim de tinença, pretén intervenir en les deficiències del mercat fixant condicions que escapin la seva lògica –preu i assignació–. A partir d'aquí, trobem definicions acadèmiques més o menys flexibles, les quals, sovint, integren elements com qui proveeix l'habitatge, qui el finança, o qui n'és el beneficiari o beneficiària. En el cas que ens ocupa, el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge proposa una definició àmplia –*la renda és inferior a la de mercat a causa de la intervenció directa o indirecta de l'administració mitjançant alguns dels instruments de política d'habitatge establerts en la LDH*– que permet integrar, com a instruments de política d'habitatge, un conjunt de normes i procediments desenvolupats des del 2015 i que tenen a veure, sobretot, amb la intervenció en el parc existent.

Segona. El Pla Territorial Sectorial d'Habitatge és l'eina principal de planificació estratègica de les polítiques públiques d'habitatge a Catalunya. La seva aprovació i posterior desplegament permetrà establir un marc orientador comú que, alhora, reconegui diferències territorials respecte l'assoliment dels objectius que planteja, el primer dels quals, l'obtenció d'un parc d'habitatge de lloguer social del 7% pel conjunt del territori (un 8% a les ADFA). L'operativitat de tot allò que recull el Pla haurà d'especificar-se a través d'un nou Pla pel Dret a l'Habitatge i a través dels plans locals d'habitatge dels diversos municipis, els quals quedaran obligats a l'assoliment dels seus objectius. En aquest punt, tenint en compte el marc competencial de l'Estat espanyol i de Catalunya en particular, la concertació, la cooperació i la governança multinivell, si bé gaudiran d'un paraigües normatiu comú, hauran d'enfortir-se necessàriament per tal de fer possible el que, avui, tenint en compte les xifres inicials de lloguer social (inferiors al 2%), encara és un repte. En aquest punt, l'augment del finançament públic és indispensable; més enllà de l'augment, però, caldrà tenir clar el seu destí que, més enllà de la política d'ajuts que sovint ha caracteritzat la despesa municipal en el cas sitgetà, pugui fer un viratge substancial cap a la inversió.

Tercera. Sitges és un dels 63 municipis classificat com a Àrea de Demanda Forta i Acreditada (ADFA) tipus II. Alhora, és un dels municipis de Catalunya amb major valor del sòl i amb major preu del lloguer de mercat. Actualment, el seu parc de lloguer social es troba al 2,2%, tot i que part del mateix (113 habitatges), actualment en règim d'HPO, perdrà la qualificació abans de finalitzar la vigència del període d'implementació del PTSH. De totes maneres, però, gaudeix d'importantes reserves de sòl públic per a HPO, resultants de l'aplicació de la normativa urbanística, la qual preveu, a més, que un mínim del 50% d'aquesta reserva hagi de destinar-se a lloguer social. Per altra banda, però, les oportunitats d'intervenció al parc privat són relativament baixes, seguint la tendència de bona part dels municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona.

Quarta. El grau d'institucionalització de Sitges respecte l'àmbit de l'habitatge és mitjà, responent a un model concertat. Mentre no es disposi de major estructura, la provisió pública municipal, com a mínim a través de l'obra nova, pot veure's limitada. Per tant, doncs, caldrà, per una banda, enfortir la relació de l'Ajuntament de Sitges amb la Generalitat de Catalunya i les seves entitats de dret públic (AHC i INCASOL) i, per l'altra, augmentar la capacitat inversora municipal –encara amb dinàmiques post-crisi– per assegurar una major assequibilitat de les operacions que es desenvolupin. En el curt i

mitjà termini, caldrà plantejar col·laboracions amb el sector privat que permetin preservar un cert control públic però que, alhora, facin possible el foment del lloguer social via obra nova. Paral·lelament, s'haurà de disposar d'una millor base de dades respecte als habitatges vacants o amb funció anòmala, la qual suposarà la base de qualsevol intervenció en parc existent. La volatilitat de l'habitatge buit a Sitges degut a l'elevada rendibilitat –tan en venda com en lloguer– pot ser un impediment tant per a l'adequada recollida de dades com per a la intervenció en el mercat, on els incentius públics poden resultar insuficients per als propietaris privats. Cal plantejar estratègies locals i pròpies però també cal aprofundir en el coneixement de les eines existents, i novament, en la concertació amb la resta d'administracions amb competència i d'actors amb expertesa.

Cinquena. El desenvolupament mitjançant obra nova és possible i necessari. Un dels grans reptes el trobem en què haurà de poder integrar tipologies diverses i reserves específiques per tal d'oferir una mixtura suficient per poder donar resposta a la demanda exclosa del mercat (ja sigui per un sobreesforç econòmic o bé perquè, a més, es troba en una situació socioeconòmica que la situa en l'exclusió residencial). Paral·lelament, però, caldrà explorar amb major profunditat la mobilització del parc existent a lloguer social, la qual permetrà, en primer lloc, l'assoliment de les xifres que exigeix el PTSH en quant al parc de lloguer social al municipi i, en segon lloc, evitar la segregació espacial i els processos de guetització que pot generar el fet de concentrar bona part de l'HPO de lloguer social en sectors urbanístics molt concrets. A més, els instruments normatius de foment del lloguer social al parc existent ofereixen major diversitat pel que fa a la determinació dels preus, fet que permet atendre aquella part de demanda exclosa en situació de major risc d'exclusió. Tot i així, cal tenir en compte que si bé la vigència de la protecció en obra nova serà indefinida, en la majoria d'instruments d'intervenció en parc existent, aquesta serà temporal (cessió d'ús, lloguer social, adquisició temporal, mesa d'emergències).

Sisena. Finalment, cal tenir en compte que el correcte desenvolupament del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge no només és una oportunitat sectorial, sinó que, per la pròpia naturalesa de l'habitatge –transversal, dinàmica–, té capacitat per revertir directament en bona part de les polítiques públiques que integren l'Estat del Benestar i alleugerir-ne la despesa pública: salut, polítiques socials, igualtat, educació, polítiques fiscals i redistributives, i polítiques territorials i de sostenibilitat, entre altres.

7. Bibliografia

Agència Tributària de Catalunya, Generalitat de Catalunya (2020). “Valors bàsics: immobles urbans, sòl, construcció, índex correctors pel 2021”.

ARRONDO, Maite; BOSCH, Jordi (2019). “La exclusión residencial en España”. *VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 2.1*.

BAPTISTA, Isabel; BENJAMINSEN, Lars; PLEACE, Nicholas (2015). “Local Connection: Rules and Access to Homelessness Services in Europe”. *EOH Comparative Studies on Homelessness*, European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Brussels (Belgium), 1-65.

BOSCH, Jordi (2021). “Las nuevas formas de vivienda de alquiler social en Cataluña (2015-2020): un análisis desde el marco teórico europeo”. *Documents d'Anàlisi Geogràfica 2021*, article en premsa 1-24.

BOSCH, Jordi; CASAS, Josep (2019). “A 15-year housing policy instrument: the Territorial Housing Plan for Catalonia”. *Housing policy and tenure types in the 21st century*, 135-158.

BOSCH, Jordi; DONAT, Carles (2019). “La planificació de les polítiques d’habitatge a escala metropolitana: Barcelona en el context internacional”. *Papers 61. Governança Metropolitana*, 106-118.

BOSCH, Jordi; TRILLA, Carme (2018). “El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo”. *Fundación Alternativas, Documentos de Trabajo*, 197.

CARAVANTES, Gloria María; ROMERO, Juan (2021). “Vivienda pública y estado de bienestar en España: balance y estado de la cuestión en la época del COVID-19”. *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles* (91), 1-41.

COLOMÉ, Núria et. al (2021). “Facilitar l’accés al sòl i edificis a cooperatives d’habitatge en cessió d’ús des de l’administració. Guia pràctica per a administracions”. Celobert, 1-205.

COABITAC - Coordinadora de Fundacions d’habitatge social; Taula del Tercer Sector Social (2020). “Reptes i limitacions de la promoció i la gestió d’habitatges de lloguer social a Catalunya”. Barcelona, 1-74.

CZISCHKE, Darinka (2007). “Vivienda y política de vivienda en Europa: un análisis comparado”. *Observatorio Europeo de la Vivienda Social del CECODHAS*, 75-95.

Departament de Drets Socials. Secretaria d'Habitatge i Inclusió Social (2021). Projecte de decret pel qual s'aprova el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge i es despleguen els articles 12, 73, 74 i 75 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. Generalitat de Catalunya, Barcelona. Disponible per a consulta [en línia] https://governobert.gencat.cat/web/shared/Transparencia/normativa-en-tramit/DSO/en-tramit/projectes_normatius_tramit/decrets/projecte_decret_pla_territorial_sectorial_habitatge/Memo_general.pdf [consulta: 1 de setembre de 2022].

DONAT, Carles (2017). “Els set reptes dels nous plans i polítiques locals d'habitatge”. *Anuari metropolità de Barcelona 2016. Repensar la metròpoli: noves claus per a un projecte col·lectiu*, Àrea Metropolitana de Barcelona, Bellaterra, 61-83.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO (2019). “La vivienda protegida y el alquiler social en España”. *Separata del volumen II del Informe anual 2018*, 1-29.

Housing Europe (2021). “The State of Housing in the EU 2021”.

LAINO, Elsa; PITTINI, Alice (2011). “Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems”. *CECODHAS Housing Europe's Observatory*, Brussels (Belgium), 1-85.

NASSARRE-AZNAR, Sergio et al. (2021). “Concrete actions for social and affordable housing in the EU”. *The Foundation for European Progressive Studies (FEPS)*, Brussels (Belgium), 1-146.

OECD (2020). “Social housing: A key part of past and future housing policy”. *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, OECD, Paris (France), 1-32.

PALEO, Natalia; QUINTIÁ, Andrei (2020). “Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel un análisis comparado de la legislación autonómica”. *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*. Universidad de Santiago de Compostela, 309-349.

Regidoria d'Habitatge, Ajuntament de Sitges (2021). “Revisió del Pla Local d'Habitatge de Sitges 2016-2022: Memòria Social”.

Regidoria d'Hisenda, Ajuntament de Sitges (2021). "Ordenances Fiscals per a l'any 2022".

Regidoria d'Urbanisme, Ajuntament de Sitges (2006). "Pla d'Ordenació Urbanística Municipal".

TERRONES, Albert; SERRATUSELL, Gerard (2014). "Les polítiques locals d'habitatge. Institucionalització, diversitat i canvi". *Càpsules d'Habitatge. Número 2. Observatori Local de l'Habitatge. Diputació de Barcelona*, 1-41.

8. Legislació referida:

a) Estatal:

Constitució Espanyola (CE).

Reial Decret 853/2021, de 5 d'octubre, sobre els programes d'ajuda en matèria de rehabilitació residencial i habitatge social del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR).

Reial Decret 42/2022, de 18 de gener, pel qual es regula el Bo de Lloguer Jove i el Pla Estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025.

b) Autonòmica:

Estatut d'Autonomia de Catalunya (AEC).

Regulació relativa a l'habitatge:

Llei 18/2007 de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (LDH).

Decret llei 1/2015 de 24 de març, de mesures extraordinàries urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària (DL 1/2015).

Llei 24/2015, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica (L 24/2015).

Llei 4/2016 de 23 de desembre, de mesures per a la protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial (L 4/2016).

Llei 17/2019, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge (L 17/2019).

Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge (DL 17/2019).

Regulació urbanística:

Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'Urbanisme (TRLUC).

Regulació relativa al règim d'HPO:

Decret 75/2014, pel qual s'aprova el Pla pel dret a l'habitatge (inclou la regulació relativa a les condicions i règim específic de l'HPO) (D75/2014).

Decret 106/2009, pel que es regula el Registre de sol·licitants d'HPO de Catalunya i els procediments d'adjudicació de l'HPO (D 106/2009).

Regulació relativa al patrimoni de les Administracions Públiques:

Decret 336/1988, pel qual s'aprova el Reglament del patrimoni dels ens locals de Catalunya (RPEL).