

Governos locals i polítiques d'habitatge. Balanç i reptes (juny 2012)

Articles d'opinió

Observatori Local d'Habitatge

JUDITH GIFREU

Els reptes dels governs locals i la política local d'habitatge. Perspectives de futur dels patrimonis municipals de sòl i habitatge

Judith Gifreu Font

Jurista. Professora titular de Dret administratiu a la Universitat Autònoma de Barcelona.

En concertació amb la política sectorial d'habitatge, el marc normatiu urbanístic pot contribuir –i ho ha fet– a impulsar polítiques de promoció de sòl i d'habitatge protegit. Un dels avantatges d'incidir en la política d'habitatge des de l'urbanisme és que es tracta d'un sector competencial eminentment municipal que no depèn en excés dels vaivens de les polítiques dels nivells político-administratius superiors.

Sinopsi

En ajuntaments amb poca complexitat urbanística i sense Patrimoni Municipal de Sòl i Habitatge (PMSH), acudir a la col·laboració pública-privada mitjançant l'obra nova o l'aprofitament del parc vacant, per a destinar-ho a lloguer assequible i implicant a la Generalitat en la seva mobilització. En ajuntaments amb PMSH però sense sòl ni finançament, *revifar-lo* amb els ingressos provinents de sancions urbanístiques molt greus. En ajuntaments amb PMSH sòlid i abundant i sense finançament, proveir-se de fons per invertir en les polítiques d'habitatge posant els excedents com a garantia d'operacions creditícies o per a transaccions en dret de superfície. En ajuntaments que van dur a terme una política de construcció d'HPO, mantenir la propietat del sòl i destinar-lo a lloguer o a una cessió d'ús sense transmissió de propietat.



**Diputació
Barcelona**

Autoria:
Judith Gifreu

Coordinació:
Roser Plandiura

Seguiment:
David Mongil
Albert Terrones
Artur Xalabarder

Disseny i maquetació:
Lena Vidal

© Diputació de Barcelona 2012

ELS REPTES DELS GOVERNS LOCALS I LA POLÍTICA LOCAL D'HABITATGE. PERSPECTIVES DE FUTUR DELS PATRIMONIS MUNICIPALS DE SÒL I D'HABITATGE

I Introducció

Les polítiques locals d'habitatge s'han d'enfrontar a una situació que podria qualificar-se de paradoxal. Mai com en les darrers anys s'havia fet tant pal·lesa la contradicció que resulta de dos fets en aparença complementaris, com són, d'una banda, disposar d'un parc d'habitatges de promoció pública i privada amb una elevada quota de desocupació i, de l'altra, constatar les demandes creixents d'un segment important de la població de poder disposar d'un habitatge digne i adequat –i la dificultat (per no dir impossibilitat) de fer efectiu aquest dret constitucional i estatutari, tant per accedir-hi com per mantenir-se en el seu gaudi. Aquest quadre costumista agafa més volada en venir amanit per una iniciativa privada sense liquiditat, fortament hipotecada i amb una activitat sota mínims històrics i per una administració amb poc marge de maniobra preventiva i reactiva, atesa l'escassetat de recursos públics amb els quals pot comptar.

És evident que la conjuntura econòmica està posant a prova la solidesa de les polítiques públiques d'habitatge i no totes podran mantenir la seva operativitat. És el moment de replantejar mesures, com ara l'atorgament de subvencions al lloguer, que en moments de bonança econòmica el nostre sistema es podia permetre però que amb la crisi financera existent es revelen insostenibles –i, fins i tot, disfuncionals–. En cap cas no s'ha de menystenir l'ajut que, per encaixar el repte proposat, pot procedir del sector privat, un sector afeblit però cooperador necessari per a portar a bon port algunes de les iniciatives públiques d'habitatge, tot garantint que el mercat privat pugui satisfer part de la demanda dels sectors més necessitats.¹ Una bona mostra d'això pot ser la cerca de fórmules de col·laboració publico-privada, com la prevista en la legislació de contractes del sector públic.

Malgrat la situació de defalliment econòmic que experimenten les nostres administracions –immerses a més en l'objectiu de reduir el dèficit públic²–, no es pot fer *tabula rasa* de les polítiques d'habitatge aplicades fins el moment, sinó que cal valorar la seva efectivitat i, si és el cas, revisar-les i adaptar-les a la realitat canviant del moment. És clar que l'urbanisme no té el monopoli de les solucions als dèficits i disfuncions que presenten les polítiques locals d'habitatge, però entre les que poden contribuir a mantenir-ne un nivell prestacional suficient –es fa difícil parlar d'un nivell òptim quan manquen recursos– hi ha la figura dels patrimonis municipals de sòl i d'habitatge, en la que ens centrarem en aquest breu estudi, una institució urbanística i d'intervenció en el mercat immobiliari que ha demostrat la seva efectivitat quan han estat aplicada seguint els mandats i la filosofia de la norma reguladora.³ Tot i que, per solucionar les dificultats d'accés a aquest bé econòmic i social que és l'habitatge, no s'ha d'oblidar la contribució de les institucions civils (tanteig i retracte, superfície, usdefruit...) o altres mesures com les provinents de la legislació fiscal, la rehabilitació d'immobles –encara que les polítiques de rehabilitació venen molt condicionades per les previsions que puguin establir-se a nivell estatal o autonòmic, la seva funció transcendeix la intervenció purament física de la ciutat per atacar la marginalitat social i econòmica que acompanya aquest decaïment urbà–, la flexibilització del període de qualificació de l'habitatge protegit –procés ja iniciat amb la modificació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge– i, més recentment, la propietat compartida, una mesura alternativa a la venda i al lloguer.⁴ Altres mesures implementades han donat redits molt més minsos, com ara la regulació del mercat privat de lloguer. És indiscutible, però, que cal proveir un mercat d'habitatge en règim de lloguer, especialment amb protecció pública.⁵

En qualsevol cas, també cal apuntar que la demanda per accedir als habitatges disponibles en el mercat existeix, però en la gran majoria de casos és una demanda insatisfeta, que troba grans dificultats per accedir a finançament bancari.⁶ Per aquesta raó, en qualsevol travessa sobre els resultats que es poden derivar del disseny per part dels poders públics d'una estratègia en matèria d'habitatge hi juguen un paper essencial les entitats creditícies. No tant per la possibilitat que puguin ofertar en el mercat a uns preus més assequibles els habitatges que formen part dels seus actius sinó sobretot pel fet que són les qui han de garantir a les llars i

les empreses l'accés al crèdit necessari per poder fer-se amb un habitatge o per promocionar-los.

II Els patrimonis municipals de sòl i d'habitatge

En concertació amb la política sectorial d'habitatge, el marc normatiu urbanístic pot contribuir –i ho ha fet– a impulsar polítiques de promoció de sòl i d'habitatge protegit. Un dels avantatges d'incidir en la política d'habitatge des de l'urbanisme és que es tracta d'un sector competencial eminentment municipal que no depèn en excés dels vaivens de les polítiques dels nivells políticoadministratius superiors.

El patrimoni municipal de sòl –i, posteriorment, ampliat amb l'habitatge– és una figura jurídica referenciada ja en el Reglament de béns de les corporacions locals de 1955 i en la Llei del sòl de 1956. El seu fonament legal es basa en la idea que, atès que era inviable que els terrenys necessaris per a l'expansió de les poblacions fossin exclusivament de propietat pública, els ens locals havien d'intervenir en el mercat del sòl mitjançant l'adquisició d'alguns d'aquests terrenys –que quedaven exclosos del mercat i es destinaven a satisfer una demanda obviada pel sector privat– amb l'objectiu de regular-ne el preu i solventar així les distorsions causades per la detentació de sòl en mans privades. Aquesta obligació s'estenia a tots els ajuntaments capitals de província i als de més de 50.000 habitants, els quals havien de destinar un mínim del 5% del pressupost a la dita finalitat. En la pràctica, però, l'aplicació de la mesura ha estat majoritàriament i històricament ignorada, sobretot perquè el finançament insuficient dels ens locals els ha portat a vendre de forma aleatòria els béns que havien d'integrar aquests patrimonis per destinar el producte resultant a altres fins públics considerats com a prioritaris.

Les finalitats a què cal destinar els béns dels patrimonis municipals de sòl i d'habitatge són molt generals –tot i que la b) és la que més estrictament es vincula a les polítiques d'habitatge– però no deixen dubte sobre el paper regulador dels ajuntaments en el mercat immobiliari (art. 160.5 TRLU):

- “a) Preveure, posar en marxa i desplegar, tècnicament i econòmicament, l'expansió de les poblacions i la millora de la qualitat de vida.*
- b) Fer efectiu el dret dels ciutadans a accedir a un habitatge digne i adequat.*
- c) Intervenir en el mercat immobiliari per a abaratir el preu del sòl urbanitzat i facilitar l'adquisició de sistemes urbanístics.*
- d) Formar reserves per a protegir i tutelar el sòl no urbanitzable.”*

Si bé la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, va constrènyer la constitució d'aquesta figura als ajuntaments que disposessin de programa d'actuació urbanística municipal⁷ i als que ho acordessin voluntàriament, a partir de l'entrada en vigor de la Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, pel foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local, estan obligats a constituir-lo, al marge d'aquest acord, els ajuntaments que tinguin un planejament urbanístic general que delimiti àmbits d'actuació urbanística susceptibles de generar cessions de sòl de titularitat pública amb aprofitament. I és evident que, amb l'activitat urbanística que s'ha desenvolupat a Catalunya en el període que va de l'any 2005 a l'inici de la davallada immobiliària, la gran majoria de municipis han penetrat en l'àmbit aplicatiu de la norma. Òbviament, el volum del patrimoni de sòl i d'habitatge de cada ajuntament s'ajustarà als mitjans i necessitats específics, sense que es pugui parlar d'un mínim preestablert.

El patrimoni municipal de sòl i d'habitatge està compost fonamentalment pel sòl urbà i urbanitzable obtingut de les cessions gratuïtes fixades *ex lege*.⁸ És en aquest sòl on es localitza l'aprofitament urbanístic que no es susceptible d'apropiació pels propietaris i agents urbanitzadors que participen en l'execució del planejament urbanístic. En l'actualitat, la cessió és del 10% (ampliable al 15%) en sòl urbà i del 15% en sòl urbanitzable.⁹

L'entrada de sòl amb aprofitament procedent de les múltiples i diverses operacions que s'han endegat en els anys de forta activitat urbanística han permès als ajuntaments disposar de terrenys localitzats en diferents punts del terme municipal. Aquesta circumstància afavoreix la distribució estratègica dels habitatges protegits i impedeix la creació de guettos on es

concentren massivament els col·lectius amb risc d'exclusió social, contribuint a la cohesió social. El risc de discriminació en funció del nivell de renda es minimitza si els habitatges que s'ofereixen estan disseminades en el teixit urbà municipal.

És doctrina pacífica que els béns que componen el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge es gestionen de forma independent i autònoma de la resta del patrimoni ordinari de l'ajuntament per evitar que la venda del sòl s'apliqui a satisfer necessitats generals del municipi. Més important encara, l'adscripció dels béns a aquest patrimoni n'impedeix l'embargament, produint-se una equiparació a aquests efectes amb el règim dels béns demaniais municipals (STC 166/1998, de 15 de juliol).

La gestió del patrimoni públic de sòl i d'habitatge s'ha de fer amb criteris de política pública urbanística (utilitat pública, interès social) però també cal atendre criteris de rendibilitat econòmica. En aquest sentit, es consideren legítimes les plusvàlues obtingudes per l'administració municipal amb la venda de terrenys que formessin part d'aquest patrimoni. La regla general és la transmissió onerosa dels béns que l'integren, per un preu igual o superior al que resulta de la seva valoració, és a dir, a preu de mercat (art. 166 TRLU). Malgrat això, també poden ser objecte de cessió gratuïta o alienació onerosa per preu inferior a favor bé d'altres administracions i entitats públiques o bé d'entitats privades sense ànim de lucre, amb la finalitat d'atendre necessitats d'habitatge de caràcter social o d'equipament comunitari, de generar activitat econòmica en àrees deprimides o de formar reserves per a la protecció i tutela del sòl no urbanitzable. La forma habitual de transmissió és el concurs públic –que, a diferència de la subhasta, abans permesa, habilita per prendre en consideració altres condicionants diferents del preu–, però també poden ser adjudicats directament a favor d'una altra administració pública o d'una entitat urbanística especial que gestioni el patrimoni públic de sòl i d'habitatge corresponent, així com a favor dels propietaris de terrenys afectats pel planejament urbanístic a sistemes urbanístics públics o de béns que es vulguin incorporar al patrimoni públic de sòl i d'habitatge, per a obtenir-los mitjançant una permuta, o de qualsevol persona, si després d'haver efectuat una licitació pública, aquesta resta deserta o bé és fallida per l'incompliment de les obligacions dels adjudicataris, sempre que no hagi transcorregut més d'un any des de la licitació i que els adquirents assumeixin les mateixes obligacions.

La situació econòmica pot portar a alguns ajuntaments a acordar la immobilització dels recursos integrants del patrimoni municipal de sòl i d'habitatge per poder disposar d'un balanç comptable sanejat, però és en aquest moments quan cal fer una inversió valenta en polítiques de sòl i habitatge –recordem que les finalitats del patrimoni municipal de sòl i d'habitatge no és limiten a fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat sinó que n'abasten d'altres més integrals com ara preveure, posar en marxa i desplegar, tècnicament i econòmicament, l'expansió de les poblacions i la millora de la qualitat de vida– que reverteixi a mig o llarg termini en aquest patrimoni a través de l'entrada de nou sòl urbanitzat. El potencial que es deriva de dur a terme actuacions per a “fer ciutat” com a activador de la retroalimentació del patrimoni municipal de sòl i d'habitatge és innegable, però en aquest estudi ens limitem a analitzar la contribució d'aquesta massa de béns patrimonials a la provisió d'habitatge protegit. En aquest sentit, les situacions en les quals es poden trobar els ajuntaments catalans en relació a la disposició de patrimoni municipal del sòl són les següents:

1 Ajuntaments amb poca complexitat urbanística que no van arribar a constituir un patrimoni de sòl i d'habitatge. Cal esbrinar si en aquests municipis hi ha demanda d'habitatge protegit o no.¹⁰ En qualsevol cas, si la demanda existeix, és prou segur que les necessitats seran de mínims. En aital situació, el més recomanable seria satisfer aquests requeriments acudint a la col·laboració publico-privada, bé mitjançant la construcció d'obra nova¹¹ o bé aprofitant el parc d'habitatge construït no ocupat de titularitat de les empreses promotores o del sector bancari. Aquesta concertació hauria de primar la posada en el mercat d'habitatges de lloguer, una necessitat reivindicada des de molts sectors implicats –i que els plans d'habitatge han intentat incentivar–, no només perquè les condicions d'accés són més assequibles pels col·lectius necessitats d'habitatge protegit, normalment els qui disposen de rendes mitjanes o baixes (és més assumible pagar el preu d'un lloguer que el d'una compravenda) sinó també perquè amb aquest règim s'evita la patrimonialització privada de les plusvàlues que amb el temps experimenta el parc d'habitatges en les segones transmissions.¹² Ara bé, s'hauria de plantejar el

paper que han d'adoptar els ajuntaments com a administradors i conservadors d'aquest parc en un moment en què les oficines locals d'habitatge tenen un futur prou incert.

Així mateix, seria recomanable la implicació de l'administració autonòmica en una concertació general (en el marc dels plans d'habitatge o no) per adoptar, en les condicions actuals, una política concreta sobre la mobilització del parc vacant existent amb destí a lloguer assequible.¹³ Hom ha de tenir present que en aquest moments és complicat tirar endavant polítiques d'habitatge sense la participació i complicitat de l'Administració de la Generalitat.

2 Ajuntaments que van constituir un patrimoni de sòl i d'habitatge però no tenen ni sòl ni disposen de finançament per dur a terme cap actuació encaminada a fer efectiu el dret a accedir a un habitatge digne i adequat. La via habitual de proveir sòl en aquest patrimoni (cessió de l'aprofitament urbanístic) esdevé pràcticament testimonial per la poca activitat urbanística que es desenvolupa en el territori. En aquest supòsit, doncs, és recomanable procedir de conformitat amb el que s'ha comentat en la lletra precedent. També es podria preveure la cessió gratuïta per adjudicació directa de terrenys de la Generalitat afectes a aquest objectiu.

Tot i el seu caràcter residual, no s'ha d'oblidar la possibilitat de fer "revifar" aquest patrimoni amb l'ingrés de les quantitats corresponents a les sancions urbanístiques molt greus que legalment puguin procedir. És lloc comú afirmar que en no pocs casos la desídia administrativa ha planat amb llibertat en l'àmbit de la disciplina urbanística, deixant sense castigar actuacions transgressores de la legalitat urbanística. La repressió de les activitats urbanístiques il·legals és un deure i no una potestat facultativa de les administracions.

3 Ajuntaments amb activitat urbanística ingent en els darrers anys i que, per tant, gaudeixen d'un patrimoni de sòl i d'habitatge sòlid, conformat per una gran quantitat de sòl. Aquests ajuntament disposen, doncs, del producte bàsic, però resten pendents d'endegar el procés de construcció d'habitatge social per la manca d'una línia de finançament suficient.

En cas que disposessin d'una reserva de sòl superior a les necessitats d'habitatge protegit, aquest sòl excedentari podria servir de garantia en possibles operacions creditícies per tal de proveir-se de fons per invertir en la política d'habitatge o podria ser objecte de transacció sense canvi de titularitat (per exemple, mitjançant un dret de superfície).¹⁴

Àdhuc, una via per reduir costos pot venir de la mà de la nova previsió continguda a l'article 160 del TRLU, on s'ha afegit un nou apartat que estipula el següent: *"Per a dur a terme actuacions vinculades a les finalitats a què fa referència l'apartat 5, es poden lliurar els béns immobles que integren els patrimonis públics de sòl i d'habitatge com a contraprestació en concepte de pagament, per a retribuir els contractistes d'acord amb la legislació aplicable en matèria de contractes del sector públic (...)"*.

Tot i que té la seva justificació en raons de conjuntura econòmica, la previsió de l'article 163.2 del TRLU suposa un pas enrere en la implementació de polítiques encaminades a la promoció d'habitatge assequible. La novetat és que fins fa poc el producte obtingut per la venda de terrenys urbans i urbanitzables d'ús residencial que no tenien la qualificació d'habitatge protegit havien de formar part del dipòsit municipal constituït a tal efecte, que s'havia de destinar obligatòriament a fer efectiu el dret a accedir a un habitatge digne i adequat. Per tant, a partir d'ara els ajuntaments poden disposar d'aquests rèdits procedents de l'alienació de sòl residencial per dur a terme altres actuacions públiques no vinculades amb l'habitatge, però sí en qualsevol cas a les finalitats legals d'aquest patrimoni (discrecionalitat administrativa en l'aplicació concreta dels recursos afectes al patrimoni de sòl i d'habitatge, que cal justificar). En moments d'estretor econòmica extrema, aquesta previsió esdevé massa temptadora perquè els ajuntaments, que han carregat sobre llurs espatlles una manca de finançament endèmica, optin per no fer-ne un ús interessat. És ben cert que els ingressos obtinguts mitjançant l'alienació i la gestió dels béns del patrimoni municipal de sòl i d'habitatge formen part d'aquest patrimoni (no en va ha estat qualificat de fons rotatori de realimentació continua, en paraules dels professors E. García de Enterría i L. Parejo) i que s'han de destinar a conservar-lo, administrar-lo i ampliar-lo per a assolir qualsevol de les finalitats abans esmentades. Però, com s'ha dit, aquestes finalitats són força amples i, en conseqüència, poden obrir la porta a una certa arbitrarietat

administrativa. Producte de la pràctica comú municipal dels darrers anys, la jurisprudència ha constatat l'existència de zones de penombra en relació a les activitats que s'incardinien en les finalitats del patrimoni de sòl i d'habitatge i s'ha manifestat clarament a favor de destinar els béns, recursos i drets integrants a aquestes finalitats, atès el manament legal de reinversió (per exemple, la STS de 28 de gener de 2004), tot interpretant que "l'interès social" que esmenta el RDLeg 2/2008, del 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de sòl, no equival a un mer interès urbanístic, sinó que és un concepte més restringit.¹⁵ Per garantir el compliment de la finalitat, es requereix la inscripció en el Registre de la Propietat de les limitacions, obligacions, terminis o condicions de destí de les finques que integren els patrimonis públics de sòl i d'habitatge.

4 Ajuntaments que en el seu moment van dur a terme una política de construcció d'habitatge social, d'acord amb les previsions de la memòria social. El seu problema és que disposen d'un stock d'habitatge social desocupat, de vegades, fins i tot a preus superiors als de l'habitatge lliure que s'oferta en el mateix terme municipal. Podria recomanar-se que l'ajuntament mantingui la propietat dels terrenys sobre els que s'ha construït l'habitatge, destinat-lo a lloguer o a una cessió d'ús que no comporti la transmissió de la propietat.

Notes

¹ En aquest context, s'ha de valorar molt positivament la reforma financera endegada pel Govern central (RDL 2/2012, de 3 de febrer, de sanejament del sistema financer) per tal de sanejar els actius immobiliaris que figuren en els balanços de les entitats creditícies (sòl, promocions i habitatges) i d'intentar reactivar la venda d'habitatges mitjançant una baixada de preus i el restabliment del crèdit. Aquesta reforma es fonamenta en la creença que el sector bancari s'ha mostrat reticent a depreciar els seus actius immobiliaris, bo i mantenint el preu dels habitatges, la qual cosa ha posat pals a les rodes en el camí vers la recuperació econòmica, especialment del sector promotor i constructor, perquè la valoració un tant opaca d'aquests actius ha perjudicat l'accés al finançament dels mateix sector bancari. També a Catalunya cal fer-se ressó de l'aprovació de diverses iniciatives, entre elles, la Llei òmnibus 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica, que conté mesures desreguladores i dinamitzadores adaptades a la realitat econòmica del moment i que es fonamenten, moltes d'elles, en la transposició de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

² Una conseqüència directa d'aquest objectiu és la sobrecàrrega impositiva materialitzada en la pujada de l'IBI i de l'IRPF.

³ Malgrat això, i a la vista dels resultats, és evident que la intervenció pública en el mercat del sòl no ha tingut la intensitat suficient com per incidir en la formació dels preus.

⁴ Depèn de com sigui teoritzada, aquesta iniciativa podria suposar la creació d'un mercat intermedi paral·lel per sobre i per sota, respectivament, als existents de règim protegit i de renda lliure. Parlaríem, per tant, d'un col·lectiu que no té prou recursos per accedir al mercat lliure però que està en disposició de pagar, de manera que molt rarament tindrà problemes d'integració social.

⁵ Continua latent el debat sobre si cal reduir la quota d'habitatges en propietat per assimilar-nos a la majoria de països europeus.

⁶ Per fomentar l'adquisició d'habitatges, destaca la re-aplicació de la deducció en l'IRPF per la compra d'habitatge i el manteniment en l'IVA del tipus reduït del 4% (RDL 20/2011).

⁷ Un instrument de planejament urbanístic general de caràcter opcional i, per aquest motiu, quasi un complet desconegut en la pràctica urbanística dels ajuntaments catalans, tot i la seva importància pel que fa a fixar les previsions i compromisos municipals en política de sòl i d'habitatge.

⁸ També en formen part les finques expropiades per incompliment de la funció social de la propietat per raó de la comissió d'infraccions urbanístiques molt greus en matèria de parcel·lació, ús del sòl i edificació (art. 110.2 TRLU), l'escreix del preu dels solars obtinguts en una licitació pública en relació a la seva valoració consignada en el Registre municipal de solars sense edificar (art. 185 TRLU) i l'import de les multes per la comissió d'infraccions urbanístiques (art. 223 TRLU).

⁹ El TRLU preveu que el planejament urbanístic pugui establir reserves de sòl per constituir o ampliar el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge, mitjançant projectes de delimitació que legitimen una actuació expropiatòria (arts. 158 i ss.). Malauradament, el recurs a aquest instrument urbanístic serà nul atesa la poca capacitat dels ajuntaments per fer front al pagament dels preus justos. Precisament, aquesta situació ha portat a la Llei 3/2012, del 22 de febrer, a establir una moratòria en la tramitació dels expedients d'expropiació per ministeri de la Llei.

¹⁰ La modificació de l'article 57.3 del TRLU per la Llei 3/2010, del 22 de febrer, ha permès exonerar els ajuntaments que tenen una dinàmica urbanística limitada de l'obligació de reservar sòl per a la construcció d'habitatge protegit: "Els plans d'ordenació urbanística municipal i llurs modificacions i revisions han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública sòl suficient per al compliment dels objectius definits en la memòria social i, com a mínim, el sòl corresponent al 30% del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació, tant en sòl urbà no consolidat com en sòl urbanitzable, un 20% del qual, com a mínim, s'ha de destinar a habitatges amb protecció oficial de règim general, de règim especial, o d'ambdós règims, o els règims que determini com a equivalents la normativa en matèria d'habitatge, destinats a la venda, al lloguer o a altres formes de cessió d'ús. Resten exempts d'aquesta obligació mínima els plans d'ordenació urbanística municipal següents, llevat que el planejament territorial o director urbanístic determini una altra cosa:

a) Els dels municipis que, per llur escassa complexitat urbanística, només distingeixen entre sòl urbà i sòl no urbanitzable.

b) Els dels municipis de menys de cinc mil habitants, que no són capitals de comarca i que compleixen els requisits següents:

Primer. Si en els dos anys anteriors a l'aprovació inicial del pla, la dinàmica d'atorgament de llicències ha estat inferior a cinc habitatges per cada mil habitants i any.

Segon. Si el pla no permet més de dos-cents habitatges de nova implantació per al conjunt dels àmbits d'actuació urbanística en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable a què fa referència l'apartat 4."

¹¹ Tot i que no correspongui abordar-ho aquí, cal obrir un debat decidit sobre la necessitat que les noves promocions d'habitatges s'adaptin a les demandes socials actuals; això implica com a mínim repensar les tipologies residencials i llurs distribucions internes que, en molt casos, han esdevingut obsoletes.

¹² La promoció d'habitatge públic de lloguer no és la panacea dels problemes d'accés a l'habitatge. L'experiència de la majoria de països europeus ha posat sobre la taula deficiències relatives a la gestió del parc d'habitatges, la gestió financera o la despesa pública, la mala conservació dels habitatges, la concentració excessiva de certs col·lectius socials, la falta de rotació dels ocupants dels habitatges –el fet de beneficiar-se d'un preu de lloguer reduït contribueix a l'anquilosament dels arrendataris–, els mecanismes de selecció dels adjudicataris, etc.

¹³ Com ja establia, per exemple, el Decret 454/2004, de desplegament pel dret de l'habitatge, amb el Programa de cessió d'habitatges. També es pot esmentar la creació d'organismes *ad hoc* per incrementar o facilitar l'accés a un habitatge de lloguer del parc privat, com la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social o el Servei de Suport per a l'Accés a l'Habitatge, a Barcelona.

¹⁴ La constitució d'un dret de superfície és una possible solució per a proveir habitatge en règim de lloguer per la iniciativa privada o altres organismes o entitats públiques, que actuarien com a promotors i gestors superficiants. En aquest supòsit, l'administració municipal conserva la titularitat dels terrenys mentre que al superficiari se li reconeix la facultat de fer edificacions en la rasant, el vol i el subsòl d'una finca aliena, podent explotar-les sense necessitat d'haver d'abonar el preu del sòl. L'ajuntament pot pactar amb el superficiari no només la forma d'abonament del preu (quantitat alçada, cànon periòdic, adjudicació o arrendament d'habitatges...) sinó també altres qüestions com la tipologia d'habitatges que s'han de construir o el règim de tinença. Transcorregut el termini fixat en l'acta de constitució d'aquest dret real (un màxim de 99 anys), aquest queda extingit i les edificacions reverteixen a l'administració propietària del sòl. Altres hipòtesis de treball podrien ser la constitució d'un dret de superfície sobre edificacions de titularitat municipal ja existents o, si l'ajuntament es decidís a promoure habitatge directament, la constitució gratuïta d'un dret de superfície en terrenys de titularitat de l'administració autonòmica on l'ajuntament adopti el rol de superficiari per destinar el sòl a atendre necessitats d'habitatge amb protecció pública. L'acord de cessió gratuïta hauria de fer constar expressament la reversió automàtica dels béns no destinats a l'ús previst en el termini fixat. El dret de superfície és transmissible i susceptible de ser gravat.

¹⁵ L'article 39.1 del RDLeg 2/2008 estableix que: "*Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural*". Com es pot comprovar, la construcció d'habitatge protegit esdevé un destí "preferent" en la legislació estatal de sòl.