



**REFLEXIONS I PROPOSTES EN MATÈRIA DE  
POLÍTICA SOCIAL D'HABITATGE**

**A càrrec del CAPSIF**

**Aprovat al plenari de 16 de gener 2015**



## **Reflexió i propostes en matèria de política social d'habitatge del CAPSIF**

És aquest un document de reflexió i propostes en matèria d'habitatge social i, per tant, circumscriu les seves consideracions a aquest àmbit de la política d'habitatge, l'abast de la qual és, òbviament, molt més ampli i complex. D'altra banda, el document centra el seu enfocament en les problemàtiques socials més punyents del moment actual i no aborda, en conseqüència, el que es podrien anomenar estratègies estructurals i a mitjà i llarg termini de la política d'habitatge.

### **VISIÓ GENERAL**

Són molts i molt ben estudiats i denunciats els factors generals d'ordre econòmico-financer que han generat les greus dificultats de moltes persones i famílies a poder accedir a un habitatge o a viure-hi de forma estable i segura en el temps, i entre ells, és indubtable el creixement de l'atur i la caiguda dels ingressos de les llars. De fet, una de les conseqüències més alarmants del deteriorament de la situació econòmica dels darrers anys ha estat el progressiu increment del nombre de famílies que no poden fer front adequadament al pagament dels seus préstecs hipotecaris o dels seus lloguers i es troben finalment davant del desallotjament dels seus habitatges.

Malgrat opinions que tendeixen a pensar que la situació crítica ha estat superada, el cert és que persisteix avui la gravetat de la insolvència de moltes famílies davant el cost de l'habitatge, com es va reconèixer en el Ple monogràfic sobre la pobresa del Parlament els passats 12 i 13 de març de 2014. Milers de famílies continuen essent desnonades cada any, i cada cop n'hi ha més que ho són per segona vegada (primera del pis hipotecat, i ara del pis llogat). Només l'any 2013, a Catalunya es van produir



més de 15.000 desnonaments (4.400 d'hipoteques i prop d'11.000 de lloguers)<sup>1</sup>. I segons el Banc d'Espanya, el percentatge de préstecs per compra d'habitatge dubtosos es situa en el tercer trimestre del 2014 en el 6%, quan a final del 2008 el percentatge era del 2,4%. De forma especialment punyent criden l'atenció els desnonaments en els casos de famílies amb infants<sup>2</sup> i els de segons desnonaments (per impossibilitat de pagar el lloguer del nou habitatge).

El pes del cost de l'habitatge en relació amb els ingressos de les llars, lluny d'alleugerir-se amb la crisi, s'ha anat fent més feixuc. L'any 2013, el 10,3% de la població espanyola vivia en llars que suportaven sobreesforç en relació amb l'habitatge, és a dir, que es veien obligades a pagar més del 40% dels seus ingressos per l'allotjament. I, en el cas de població en llars situades en el tram d'ingressos més baix -les del primer quintil-, la taxa de sobreesforç per habitatge pujava al 38,8%. Particular rellevància té aquest paràmetre en la població que viu en llars de lloguer, per a la qual el percentatge que suporta sobreesforç es situava en el 42,3%, el més alt de l'Europa dels 15 (la mitjana dels quals és del 25,6%)<sup>3</sup>. Si apliquéssim aquesta ràtio d'Espanya a Catalunya, podríem afirmar que prop de 300.000 llars llogateres (850.000 persones) suporten sobreesforç pel seu habitatge.

És fàcil inferir d'aquestes dades com el cost de l'habitatge està esdevenint un element causal determinant en el creixement de la taxa de risc de pobresa i, per tant, de les desigualtats i de l'exclusió social. En efecte, segons la mateixa font de la Unió Europea, l'any 2013 la taxa de pobresa d'Espanya passava del 20,4%, com a mitjana de la població, al 31,6%, si dels ingressos de les llars es descomptava el cost de l'habitatge, i

---

<sup>1</sup> Les dades d'Ofideute –Oficina de la Generalitat d'atenció a les persones amb problemes de pagament d'hipoteca- parlen de més de 9.000 llars ateses des del seu inici (2009) fins a octubre de 2014. I les del Servei de mediació en l'Habitatge de Càritas Diocesana de Barcelona, de 2.800 llars ateses en tres anys.

<sup>2</sup> Tal com exposa la Convenció dels Drets de l'Infant en l'article 27: "tots els infants tenen dret a tenir un nivell de vida adequat que els permeti desenvolupar-se plenament com a persones. Les famílies o persones que estan al seu càrrec han d'assegurar-los unes bones condicions de vida, i en el cas de la impossibilitat de cobrir aquestes necessitats, els Estats membres han de donar ajuts materials i programes de suport, principalment pel que fa a la nutrició, el vestit i l'habitatge".

<sup>3</sup> EU SILC, 2014. L'any 2013 es produeix una ruptura de sèrie en algunes dades relatives a Espanya: l'any 2012, la taxa de sobreesforç en habitatge era del 14,3%; la mateixa taxa per a la població en el primer quintil de renda era del 51,9%; i la corresponent a les persones en llars llogateres, del 50,4%.



al 40,4% per a les llars llogateres<sup>4</sup>. Val la pena assenyalar que, malgrat això, la Taxa de risc de pobresa de les informacions habituals deixa de banda aquesta incidència del cost de l'habitatge i, per tant, emmascara aquesta greu realitat.

La intensitat i gravetat de les conseqüències i efectes a curt i llarg termini que ocasionen els processos de desnonament sobre les circumstàncies personals i socials de les persones i de les famílies, demana sense més demora l'adopció de mesures i solucions per part de tots els agents polítics, econòmics i socials del nostre país.

A tot això caldria afegir-hi les enormes dificultats d'emancipació dels joves els quals, amb taxes d'atur superiors al 40%, no poden ni tan sols plantejar-se l'accés a un habitatge digne i autònom<sup>5</sup>.

Resulta evident, per tant, que les polítiques d'habitatge d'avui, però també les de futur han de posar el seu focus d'atenció prioritari en l'eix del cost de l'habitatge perquè, incidint-hi des de diverses òptiques i amb diversos instruments, el facin suportable i raonable per a la majoria de persones amb ingressos mitjos i baixos<sup>6</sup>. Si no s'aborda aquesta perspectiva no es farà més que exacerbar el fenomen que ja s'ha anat estenent en el nostre país de situacions de pobresa i exclusió social degudes a l'habitatge i s'aniran generant majors desigualtats socials.

No pot ser excusa per no actuar amb prou contundència des del sector públic el fet que les enquestes d'opinió avui no reflecteixin el vector habitatge entre les deu

---

<sup>4</sup> EU SILC, 2014. Ídem: L'any 2013 es produeix una ruptura de sèrie en algunes dades relatives a Espanya: La taxa de risc de pobresa del 2012 era del 22,4%, i la taxa de risc de pobresa deduint el cost de l'habitatge, del 33,6%.

<sup>5</sup> També caldria afegir a les problemàtiques "ocultes", entre d'altres, les de les persones grans que es veuen obligades a seguir en habitatges inapropiats, no adaptats i en males condicions; o les de persones que per raons de canvis familiars o laborals haurien de canviar o trobar un habitatge d'acord amb les seves noves circumstàncies, i no s'ho poden ni tan sols plantejar per impossibilitat econòmica i de manca d'oferta adient.

<sup>6</sup> A títol d'exemple, la mitjana de preus de la ciutat de Barcelona va arribar a créixer un 500% entre el 1988 i el 2007, contra un creixement dels salaris del 140%, cosa que va obrir una bretxa d'insolvència insuportable per a moltes llars. I encara que els preus s'han moderat en els darrers anys, la bretxa segueix oberta, amb un creixement global dels preus de compra dels habitatges del 360%, contra el 160% dels salaris, entre el 1988 i el 2013.



primeres preocupacions de la societat <sup>7</sup>. Això no pot ser interpretat de cap manera com una absència de problema; ans al contrari, s'ha d'atribuir a un doble símptoma, per una banda, de la contenció de les expectatives i reivindicacions dels que, tot i necessitar un habitatge, ni tan sols gosen formular-ne la petició, i, d'altra banda, d'una manca profunda de solidaritat dels que no pateixen un problema d'habitatge punyent de forma directa, malgrat commoure's momentàniament veient els drames fets evidents pels mitjans de comunicació. Només una visió que transcendeixi l'ofec del moment de tots els que reprimeixen o contenen les seves necessitats d'habitatge i que tingui una perspectiva de generositat i de justícia social d'ampli espectre, podrà assentar les bases d'una política d'habitatge a curt i mitjà termini que eviti la cronificació i l'augment de les desigualtats socials.

Abordar aquesta problemàtica social és, per descomptat, responsabilitat dels poders públics, en la mesura que del que es tracta és de donar resposta efectiva a l'exercici del Dret a l'Habitatge, reconegut constitucionalment.

No obstant això, són molts els operadors que, per la seva especial rellevància en la determinació dels costos i de les condicions d'accés als habitatges, han d'estar també directament implicats en la solució dels problemes. Constitueixen avui particularment el gran gruix d'aquests operadors les entitats del sistema financer espanyol que han concedit préstecs hipotecaris per la compra d'habitatges molt més enllà del que la lògica i la prudència econòmica aconsellaven i que es troben avui amb nivells molt elevats d'insolvències i amb una acumulació creixent d'habitatges desocupats. Aquestes entitats han de respondre i poden ser comminades a respondre al principi constitucional de la funció social de la propietat i a la responsabilitat que es deriva de dur a terme una activitat d'interès general.

---

<sup>7</sup> Centre d'Estudis d'Opinió, Baròmetre d'Opinió Pública de Catalunya, Segona Onada 2014: "En la seva opinió, quins creu que són els principals problemes que té actualment Catalunya?: Accés a l'Habitatge, lloc número 12, 1,1% de les respostes.



D'altra banda, les entitats socials, per la seva directa vinculació amb les situacions familiars més fràgils i vulnerables, estan vivint un augment de pressió de demandes de suport relacionades o derivades de l'habitatge, que desborden en molts casos les seves capacitats. El paper subsidiari que juguen respecte de les funcions de l'Administració està agafant molta més dimensió i requereix, per poder ser duta a terme d'una manera veritablement efectiva i justa, una coordinació estreta amb l'Administració i, evidentment, del seu recolzament decidit, cert i compromès.

## **REFLEXIONS I PROPOSTES**

- 1) En primer lloc i de forma preventiva, **cal seguir mantenint i reforçant els instruments per evitar que més famílies perdin el seu habitatge.**

Existeix, com s'ha exposat anteriorment, una forta correlació entre ingressos més baixos i pes més alt del cost de l'habitatge, i per aquest motiu no és d'estranyar que sigui sobre les capes de població amb menors ingressos, és a dir, sobre les que estan en situació de pobresa o de risc de pobresa i d'exclusió social, sobre les que també el cost de l'habitatge té els efectes més perversos, és a dir, que siguin les més vulnerables al cost de l'habitatge.

**No serà possible fer plantejaments realistes en relació amb la lluita contra la desigualtat social a Catalunya si no es situa en un pla central del debat la precarietat d'allotjament i les dificultats econòmiques relacionades amb l'habitatge d'una gran part de les nostres llars.** La igualtat d'oportunitats queda absolutament vulnerada no només quan es produeixen mancances o incompliments en els paràmetres més comunament acceptats, com són l'educació o el mercat laboral, sinó també quan no existeix disponibilitat d'un habitatge digne i a un preu assequible.



Valorem molt positivament que el Govern, malgrat els ajustos pressupostaris, hagi mantingut tot el sistema d'ajuts al lloguer que han permès, amb 58 milions d'euros, donar suport a 30.000 llars durant l'any 2014<sup>8</sup>:

- a) els ajuts permanents al lloguer ("Lloguer Just"), que han beneficiat 19.678 famílies, amb uns imports de 40 milions d'euros.
- b) els ajuts especials d'urgència, i els nous ajuts per a llars desnonades o amb aturats de llarga durada que hauran arribat a 8.000 expedients, amb 13,8 milions d'euros.
- c) la reducció del cost del lloguer dels parcs públics, per adaptar-los a les possibilitats de les famílies residents ("Ajuts implícits") que han arribat a gairebé 2.900 casos, i 3 milions d'euros.
- d) i els ajuts públics a la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió, amb prop de 1.000 habitatges, de 100 entitats socials, amb 1,2 milions d'euros.

Però, malauradament, les necessitats socials superen extraordinàriament les dotacions pressupostàries destinades, i els desnonaments per impagament del lloguer estan creixent de forma exponencial.

Per fer front als greus determinants de desigualtat provinents de l'habitatge, hauria de ser una prioritat **destinar més pressupost als ajuts esmentats**, com el mateix Parlament va demanar en les resolucions del ple monogràfic sobre la pobresa. Dins de la despesa en Protecció Social global de Catalunya, la funció "Habitatge" suposava, l'any 2011, un ínfim 0,73%, o el que és el mateix, el 0,15% del PIB. Entenem que, vista la transcendència del cost de l'habitatge en l'empitjorament de la situació social de les llars i en la generació d'exclusió social, seria hora de **repensar els criteris de distribució de la despesa social**, per fer-la més aproximada a la que destina la mitjana de països europeus (del 2,1% de la despesa en protecció social, o del 0,6% del PIB).

---

<sup>8</sup> Recordem, però, que l'any 2010, les famílies beneficiàries van arribar a ser 70.000, amb uns imports de 168 milions d'euros.



Sens dubte caldrà operar a Catalunya reforçant els mecanismes redistributius per arribar, com a mínim, als estàndards europeus de la política d'habitatge (parcs públics i socials, despesa pública directa en protecció social en habitatge), però també caldria començar a pensar a introduir el paràmetre habitatge en les reflexions "predistributives" que s'estan plantejant avui per acabar amb les desigualtats des de l'origen i no només en els resultats.

En aquest sentit, caldria deixar clara la incidència del cost de l'habitatge a l'hora de concedir o determinar rendes garantides de ciutadania per evitar que els perceptors d'aquestes rendes les acabin destinant a l'habitatge i deixin descobertes la resta de necessitats bàsiques<sup>9</sup>. (És aquest un tema que el CAPSIF està estudiant en un grup de treball específic). O, en sentit contrari, cal deixar clara la situació econòmica familiar global a l'hora de concedir ajuts al lloguer ("lloguer just"), per evitar que aquests ajuts s'acabin destinant a cobrir necessitats bàsiques i les famílies acabin essent desnonades per manca de pagament de l'habitatge.

És la manca d'aquesta observació global i transversal de les situacions familiars i del joc de "vasos comunicants" que fan els diversos tipus d'ajuts, el que ens porta avui a la situació contradictòria que a Catalunya l'obtenció d'ajuts al lloguer no és incompatible amb la percepció d'altres tipus de subvencions o prestacions públiques, però que, contradictòriament, els perceptors d'ajuts al lloguer, pel sol fet de ser-ho, són exclosos d'elegibilitat per a la percepció de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), cosa que, com dèiem, pot portar a l'absurd que uns ajuts pensats per alleugerir el cost de l'habitatge siguin destinats a necessitats bàsiques primàries (alimentació i salut) i no impedeixin la pèrdua de l'habitatge.

---

<sup>9</sup> "Des d'una perspectiva "material", partint de la dificultat de sostenir, com ha intentat fer una part de la doctrina alemanya, la irreversibilitat jurídica de les conquestes socials, la doctrina i la jurisprudència europea actual està fent un esforç per afirmar i determinar l'existència d'un mínim essencial o vital dels drets (entre ells, el d'habitatge) que seria intocable pel legislador i pel poder executiu, encara que s'al·leguessin raons vinculades amb els criteris d'eficiència i economia en l'ús dels recursos públics (previstos a l'art. 31 de la Constitució), que trobarien un límit en aquest nucli mínim associat a prestacions vitals connectades, en definitiva, amb la dignitat de les persones (valor previst a l'art. 10.1 de la Constitució)". Juli Ponce. "L'efectivitat del dret a l'habitatge a Catalunya i el paper del dret urbanístic". "Revista catalana de dret públic", 46. Barcelona, 2012





I, dins d'aquest context general, caldria, a més, aprofundir en els mecanismes legals que evitin radicalment les pèrdues d'habitatge per desnonament en els casos de famílies amb infants, i en els casos de llars que ja han patit un primer desnonament. Són aquestes dues circumstàncies que haurien d'estar totalment blindades.

- 2) En segon lloc, Catalunya necessita, tant per abordar les problemàtiques actuals com les futures, **ampliar urgentment el parc d'habitatges de lloguer social que avui és insignificant**, com el mateix Parlament també reconeixia.

És desitjable i de justícia que pràcticament tots els actius d'habitatge buit de les entitats financeres i del SAREB (uns 100.000 a Catalunya) es dediquin a habitatge de lloguer social, per tal que això permeti avançar cap a la configuració d'un fons d'habitatge de lloguer destinat a finalitats socials més semblant al dels països del nostre entorn europeu. Segons el Dossier publicat recentment per la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social, seria necessari afegir als actuals habitatges de lloguer dels parcs públics i als habitatges de lloguer social que estan en mans privades, una xifra al voltant dels 230.000 per assolir un nivell del 15% del total del parc d'habitatges de primera residència, que és el percentatge mitjà de la UE 15 <sup>10</sup>.

Són positives, en aquest sentit, les mesures preses pel Govern de la Generalitat, com la creació per part de l'Incasòl d'un Registre d'habitatges buits de les entitats financeres; també, els acords de cessió temporal de 1.200 habitatges aconseguits per la Generalitat de Catalunya amb Catalunya Caixa, Bankia i la Sareb. Però, tot i que algunes entitats socials han aconseguit acords de cessió amb bancs en el mateix sentit, és evident que les xifres globals obtingudes segueixen essent insuficients –molt per sota de les xifres potencials -, i els preus pactats i les condicions de cessió resulten poc apropiats i poc ajustats a les previsions de necessitats que s'estan formulant per part

---

<sup>10</sup> "Un parc d'habitatges de lloguer social, una assignatura pendent a Catalunya". T. Bermúdez; C. Trilla. Debats Catalunya Social. Núm. 39, octubre 2014. Taula del Tercer Sector.



de les mateixes entitats socials. Tot això no fa més que posar en evidència la gran impotència del sector públic, en el seu conjunt, per imposar criteris de bé comú i d'interès general a les entitats financeres al nostre país.

Caldria, per tant, ampliar aquest tipus de convenis amb els bancs, actuant de forma més incisiva per aconseguir més habitatges, a preus més baixos i amb cessions a més llarg termini. **El compliment de la funció social de la propietat i la prestació de serveis d'interès general, com s'ha dit, obliga les entitats financeres en la mesura que disposen d'habitatges ociosos, a posar-los al servei de la col·lectivitat**, d'acord amb totes les legislacions avui vigents a Catalunya.

És positiva, en aquest sentit, la voluntat del Govern d'incentivar que bancs i grans propietaris de pisos buits els posin en lloguer social mitjançant un nou impost específic, tot i que sorgeixen zones d'ombra i de dubtes sobre l'eficàcia de la mesura pel que fa a la consecució efectiva de l'objectiu i també sobre la coexistència d'aquest impost amb les mesures sancionadores que, derivades de l'aplicació de la Llei del dret a l'habitatge, molts ajuntaments ja estan aplicant.

També és interessant la creació del grup de treball del Fons d'Habitatge de lloguer destinat a polítiques socials<sup>11</sup>, com a grup específic dins del Consell Assessor de l'Habitatge, en resposta al Manifest per al lloguer social encapçalat per la Plataforma pel Dret a un Habitatge Digne i un conjunt ampli d'entitats, moltes de les quals en són vocals, juntament amb els representants de les organitzacions municipalistes. És d'esperar que els treballs del grup conduïxin en un termini breu a superar la impotència esmentada, a enfortir els diàlegs amb les entitats financeres i augmentar de forma clara el nombre d'habitatges destinats a les finalitats fins aquí comentades, amb implicació directa de les administracions públiques i de les entitats socials.

---

<sup>11</sup> Resolució TES/2670/2014, de 18 de novembre. DOGC núm. 6761, 1.12.2014.



- 3) En tercer lloc, cal **activar tots els dispositius immediats i a mitjà termini per lluitar contra la pobresa energètica i evitar els talls de subministraments a col·lectius vulnerables.**

A totes les problemàtiques descrites fins aquí, s'hi afegeix l'increment desmesurat dels darrers anys dels costos de l'energia i els subministraments. Segons les últimes dades publicades per l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) l'octubre passat, 358.100 persones a Catalunya no podien mantenir el seu habitatge a una temperatura adequada.

És indissociable el dret a l'habitatge del dret als subministraments bàsics. De fet, els càlculs d'Eurostat en relació amb el cost de l'habitatge per a les llars, o al ja comentat sobreesforç en habitatge, no es limiten a considerar el cost estricte del lloguer o de les despeses d'hipoteca sinó que inclouen sempre els consums d'aigua, llum i gas.

A Catalunya, l'article 1 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, diu que "el dret a l'habitatge s'entén com el dret de tota persona a accedir a un habitatge digne que sigui adequat, en les diverses etapes de la vida de cadascú, a la situació familiar, econòmica i social i a la capacitat funcional", i el Síndic de Greuges interpreta que "el concepte d'habitatge digne i adequat fa referència a un habitatge en condicions adequades i, per tant, que pugui dotar-se d'uns serveis bàsics, com ara l'aigua o l'electricitat o el gas, a uns preus que siguin raonables i assequibles per a les persones" <sup>12</sup>. Diu el Síndic, "Per tant, de la mateixa definició de l'article 1 (de la Llei 18/2007) ja es deriva que els subministraments bàsics (electricitat, aigua i gas) constitueixen un element essencial de l'habitatge, i així ho confirma la normativa sobre condicions d'habitabilitat dels habitatges (Decret 55/2009, de 7 d'abril)".

---

<sup>12</sup> Informe del Síndic de Greuges, "Dret als subministraments bàsics, electricitat, aigua i gas". Barcelona, desembre 2014. Aquest Informe constitueix un excel·lent document de referència, tant pel que fa a la diagnosi de la situació com a les propostes d'actuació. (pàg. 13).



D'altra banda, el Codi de consum de Catalunya (Llei 22/2010, de 20 de juliol) defineix els serveis bàsics com els serveis de caràcter essencial i necessaris per a la vida quotidiana o que tenen un ús generalitzat entre les persones consumidores, entre els quals s'inclouen els subministraments (aigua, electricitat, gas), els transports, els mitjans audiovisuals de radiodifusió i de televisió, els de comunicacions, els assistencials i sanitaris, i els financers i d'assegurances (art. 251-2). "L'energia (l'electricitat, el gas i l'aigua) és un bé que influeix directament en la possibilitat de viure una vida digna, és un dret bàsic al qual tots hauríem de tenir accés a un preu just, de forma generalitzable i igualitària. No pot ser un privilegi per a uns quants, sinó un dret per a tothom"<sup>13</sup>, i per aquest motiu el Síndic "considera essencial superar la consideració de la persona com a simple client d'una empresa subministradora per avançar cap a la consideració de la persona com a titular d'un dret subjectiu als subministraments bàsics a un preu assequible i dins d'uns paràmetres de consum bàsics, essencials o no sumptuaris".

D'igual manera que en el cost de l'habitatge que s'ha analitzat en els apartats anteriors, el problema que ha anat creixent en els darrers anys, en el cas dels subministraments bàsics, rau en la disparitat entre ingressos de les llars i cost dels consums. Aquests costos sovint acaben suposant per a les famílies més despesa que la del mateix habitatge. Les empreses d'energia guanyen sumes desorbitades, mentre incrementen les factures a les famílies més modestes. I, igual que en el cas de l'impagament de l'habitatge, l'impagament dels consums condueix a decisions de tall dels subministraments, és a dir, a privació dels drets per part de les empreses que els haurien de garantir com a servei d'interès general.

Per fer front a aquestes situacions –o per tal d'evitar-les- es treballa en quatre grans línies graduables de més a menys urgents, o de més a menys efectives en el curt termini: a) la de prohibir els talls de subministraments en qualsevol cas, o en períodes hivernals, per a llars amb condicions econòmiques greus i altament vulnerables;

---

<sup>13</sup> Síndic de Greuges. Ídem (pàg. 7 i 8).



ajornant, o no, els cobraments no percebuts; b) la d'ajudar les llars més vulnerables en el pagament dels subministraments, bé sigui amb ajuts directes, bé amb reduccions o bonificacions de les factures; c) la modificació dels hàbits en els consums per ajudar a fer-los més responsables i eficients; i d) la millora de les condicions d'habitabilitat dels edificis i habitatges per reduir els consums en l'origen.

- a) Pel que fa a la primera línia de treball, ha estat important la introducció en el Codi de consum -aprovat el dia 18 de desembre de 2014 per àmplia majoria del Parlament- el dret que no es tallin els subministraments bàsics de les famílies vulnerables. I també el compromís en el mateix sentit del Govern de la Generalitat, a la Taula de la Pobresa Energètica, de 10 de desembre d'enguany<sup>14</sup>.
- b) En la segona línia de treball, cal donar compliment a les mesures aprovades pel Parlament els dies 12 i 13 de març de 2014, i que el Govern arribi a acords amb totes les companyies subministradores, que tenen diners, per aplicar efectivament i ampliar els seus bons socials i les reduccions de tarifes per a les famílies acreditades pels serveis socials o per les entitats socials.

En aquest sentit, és important la decisió també feta pública en la reunió de la Taula de la Pobresa Energètica de 10 de desembre de 2014, de crear un fons solidari que es faci càrrec de les factures que les famílies no puguin pagar<sup>15</sup>. El més decisiu en aquest projecte serà que les empreses subministradores aportin efectivament el seu 50%. Aquesta és una línia vermella que no s'hauria de saltar, puix que altrament estaríem sufragant amb els diners de tots els

---

<sup>14</sup> La Generalitat assegura que no es tallarà el subministrament bàsic a ningú que sigui considerat vulnerable: els infants i els adolescents, les persones grans, les persones malaltes, les persones amb discapacitats i qualsevol altre col·lectiu en situació d'inferioritat o indefensió especials. Cal, per a això, que tinguin una validació pels Serveis Socials Bàsics. L'accés a aquestes mesures es configura:

o Que el conjunt d'ingressos dels membres de la unitat familiar no sobrepassin l'IRSC \* 1,5 afegint un 30% per cada membre més de la unitat familiar a partir del tercer.

o Afegir un 10% per dependència moderada, un 20% per dependència severa i un 30% per gran dependència.

<sup>15</sup> Es tractaria d'un fons públic-privat que hauria de comptar anualment amb un mínim de 40 milions d'euros, aportats al 50% per les administracions públiques i pel sector privat.



problemes de morositat i impagaments de les companyies que, a més, obtenen anualment uns beneficis milionaris. I, de fet, s'ha de posar en relleu la insuficiència i timidesa de l'instrument, sobretot si es té en compte que en altres països europeus aquests fons solidaris per fer front a la pobresa energètica es cobreixen totalment amb una taxa en les factures de les companyies.

- c) Pel que fa a la tercera línia –la de l'educació en hàbits de consum- el mateix Codi de consum preveu que “qualsevol òrgan o organisme de titularitat pública dependent d'una administració pública catalana que acompleixi tasques d'informació, orientació i assessorament a les persones consumidores té la consideració de servei públic de consum” i aquests serveis estan habilitats per la mateixa llei (article 126-10.1.g) per exercir, entre d'altres, la funció següent: “Educar i formar en consum les persones consumidores, particularment els col·lectius especialment protegits, sia per mitjà d'actuacions directes, sia a través dels mitjans de comunicació de titularitat pública.” I per a això, el Govern “ha de garantir la formació contínua i permanent de les persones consumidores, amb l'impuls i el foment de la formació permanent dels joves i dels adults com a persones consumidores, amb una atenció especial als col·lectius especialment protegits i amb necessitats específiques” (article 126-18, protecció aquesta que, segons el Síndic, òbviament és aplicable quan la relació de consum es dona en l'àmbit d'uns serveis bàsics com ara els subministraments<sup>16</sup>).
- d) Pel que fa a la quarta línia de treball, “si bé la legislació aplicable a l'edificació regula l'eficiència energètica dels edificis i, cada cop més, va centrant la seva atenció en la rehabilitació del parc immobiliari existent, el finançament d'aquestes operacions, en moments de crisi com l'actual, es converteix en un problema. Cal tenir en compte que les llars en situació de pobresa energètica

---

<sup>16</sup> Síndic de Greuges, ídem. (pàg. 11)



no tenen els recursos necessaris per invertir en la millora de l'eficiència dels habitatges. Per rehabilitar els edificis i els habitatges, aquestes famílies depenen del suport i dels ajuts públics. En aquest sentit, cal destacar que el Govern de la Generalitat, el 27 de maig de 2014, ha aprovat el Pla per al dret a l'habitatge, amb el qual es reinicien els ajuts a la rehabilitació. En el marc d'aquest pla s'hi preveu destinar, fins al 2016, més de 170 milions d'euros. Es prioritzen les actuacions en matèria de patologies estructurals, accessibilitat, eficiència energètica i la rehabilitació d'edificis amb patologies greus segons la Inspecció Tècnica d'Edificis<sup>17</sup>. En aquest sentit, creiem que hauria de ser prioritària una línia potent de **major inversió per a la millora de les condicions dels habitatges i optimització de les condicions energètiques** a fi d'evitar fugues avui massa freqüents. La inversió en aquesta línia donaria resposta a dos reptes. 1) optimització energètica de les llars i 2) creació d'activitat econòmica en el sector de la construcció, i, per tant, creació d'ocupació.

Per a tot aquest conjunt de vectors, el Síndic proposa "una construcció del dret als subministraments bàsics de manera acumulativa, de baix cap a dalt: un primer esglaió de reconeixement d'aquest dret a totes les persones vulnerables comportaria la garantia del subministrament dins d'uns paràmetres de consum bàsics i a un preu social; un segon esglaió garantiria el dret al subministrament a totes les persones que no són definides com a vulnerables, però que tenen dret a pagar uns preus assequibles per uns serveis bàsics sempre que el consum no es pugui considerar excessiu o sumptuari; i, finalment, en un tercer esglaió, sens perjudici de la garantia del subministrament dels serveis, el preu del servei comportaria assumir –entre altres possibles factors– el cost dels subministraments bàsics a les persones en situació de vulnerabilitat"<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Síndic de Greuges, ídem (pàg. 15)

<sup>18</sup> Síndic de Greuges, ídem (pàg. 8)



- 4) Finalment, cal innovar de forma urgent, **potenciant el rol del sector social no lucratiu com a braç col·laborador en l'execució i gestió de polítiques públiques i socials en matèria d'habitatge** (gestió de parcs socials, promoció de parcs de lloguer, gestió de programes de mediació i de cessió d'habitatges de particulars, programes cooperatius de cessió d'ús, cessions de drets de superfície de sòls municipals, tramitació d'ajuts públics, etc.)<sup>19</sup>.

Vèncer les rigideses del sector públic, fer més eficients socialment les polítiques públiques d'habitatge per la proximitat i el major grau de coneixement de les situacions més vulnerables, tot assegurant al mateix temps la finalitat social dels programes, és un dels reptes més complexos dels propers anys.

L'experiència dels països del nostre entorn pot ser utilitzada com a referent operatiu en tot allò que hagi demostrat major eficàcia. Els models habituals als països de la Unió Europea pel que fa a la gestió de parcs de lloguer social compten amb una àmplia tradició en el camp de la col·laboració públic-privada com ens ho demostren les dades següents: 100% dels habitatges de lloguer social del país gestionats per associacions i fundacions als Països Baixos i Dinamarca; 54%, per les Housing Associations, al Regne Unit; 50%, per Bailleurs Sociaux i societats sense ànim de lucre (HLM), a França; 40%, per cooperatives, a Àustria<sup>20</sup>. I, per això, caldrà crear uns forts encaixos del sector públic amb el sector privat no lucratiu, que facin possible garantir el dret a l'habitatge a les llars més febles, sense alts i baixos cíclics, nefastos per a la cohesió social.

---

<sup>19</sup> "Sembla haver-hi una rara unanimitat en la importància d'aquesta col·laboració (públic-privada en habitatge), com a expressió del nou paradigma de la governança, de la necessitat de controlar el dèficit públic i d'atreure capital i know how privat. Des de la perspectiva europea, la postura del Comitè de les Regions és totalment favorable a aquesta col·laboració, com es pot comprovar al seu dictamen de 2007 sobre «Política de vivienda y política regional». Juli Ponce, ídem.

<sup>20</sup> "Logement Social Européen. Les rouages d'un secteur". CECODHAS Housing Europe. 2012.





D'altra banda, la col·laboració públic-privada en la gestió i tramitació d'ajuts públics, entre els quals, els d'habitatge, està donant resultats molt satisfactoris, tant pel que fa a donar les màximes garanties de rigor en la selecció dels beneficiaris, com en l'agilitat i promptitud en les tramitacions. És fonamental, per tant, que aquest tipus de col·laboracions –que s'han començat a desenvolupar en els darrers anys mitjançant convenis o acords- es preservin i es potenciïn com a mecanisme de funcionament òptim de futur.

## **CONCLUSIONS I PROPOSTES**

Només l'any 2013, a Catalunya es van produir més de 15.000 desnonaments d'habitatges de compra i de lloguer per problemes d'impossibilitat de pagament.

L'any 2013, el 10,3% de la població espanyola vivia en llars que suportaven sobreesforç en relació amb l'habitatge, és a dir, que es veien obligades a pagar més del 40% dels seus ingressos per l'allotjament. En el cas de població en llars situades en el tram d'ingressos més baix -les del primer quintil -, la taxa de sobreesforç per habitatge pujava al 38,8%. I, entre la població que viu en llars de lloguer, el percentatge que suporta sobreesforç es situava en el 42,3%, el més alt de l'Europa dels 15.

També, segons la Unió Europea, l'any 2013 la taxa de pobresa d'Espanya passava del 20,4%, al 31,6%, si dels ingressos de les llars es descomptava el cost de l'habitatge, i al 40,4% per a les llars llogateres.

Les polítiques d'habitatge d'avui, però també les de futur han de posar el seu focus d'atenció prioritari en l'eix del cost de l'habitatge perquè el facin suportable i raonable per a la majoria de persones amb ingressos mitjos i baixos. Si no s'aborda aquesta perspectiva, no es farà més que exacerbar el fenomen de situacions de pobresa i exclusió social degudes a l'habitatge i s'aniran generant majors desigualtats socials.



**1. Seguir mantenint i reforçant els instruments per evitar que més famílies perdin el seu habitatge.**

No serà possible fer plantejaments realistes en relació amb la lluita contra la desigualtat social a Catalunya si no es situa en un pla central del debat la precarietat d'allotjament i les dificultats econòmiques relacionades amb l'habitatge d'una gran part de les nostres llars.

La igualtat d'oportunitats queda absolutament vulnerada no només quan es produeixen mancances o incompliments en els paràmetres més comunament acceptats, com són l'educació o el mercat laboral, sinó també, quan no existeix disponibilitat d'un habitatge digne i a un preu assequible.

Malgrat el manteniment de la majoria d'instruments d'ajut a les famílies per al pagament del seu habitatge, les necessitats socials superen extraordinàriament les dotacions pressupostàries destinades, i els desnonaments per impagament del lloguer estan creixent de forma exponencial.

Per tant, hauria de ser una prioritat **destinar més pressupost als ajuts esmentats i repensar els criteris de distribució de la despesa social**, per fer-la més aproximada a la que hi destina la mitjana de països europeus. Sobretot si es té en compte que dins de la despesa en Protecció Social global de Catalunya, la funció "Habitatge" suposava, l'any 2011, un ínfim 0,73%, o el que és el mateix, el 0,15% del PIB, quan la mitjana dels països europeus és del 2,1% del total, o del 0,6% del PIB.

Per tal d'assegurar la igualtat d'oportunitats de tots, els ajuts que reben o haurien de rebre les persones o famílies en situació de major vulnerabilitat haurien de ser tots ells compatibles entre si per evitar l'efecte "vasos comunicants", és a dir, que uns ajuts serveixin per a finalitats que no els són pròpies i no s'aconsegueixin els efectes



desitjats. Ens referim, en concret i en l'àmbit de l'habitatge, a les percepcions de rendes mínimes (avui, PIRMI), als ajuts al lloguer ("lloguer just"), i als possibles nous ajuts per combatre la pobresa energètica, amb l'única limitació de no superar el nivell d'ingressos de la renda mínima fixada que dóna dret a ser beneficiari d'altres ajuts.

## **2. Ampliar urgentment el parc d'habitatges de lloguer social, que avui és insignificant.**

El parc de lloguer social de Catalunya és massa reduït (1% del parc total d'habitatges de primera residència) per atendre les necessitats de la població i resulta un instrument insuficient per lluitar contra les situacions de desigualtat originades en l'habitatge.

Els actius buits d'habitatge de les entitats financeres i del SAREB (uns 100.000 a Catalunya) s'haurien de dedicar a habitatge de lloguer social, per tal que això permeti avançar cap a la configuració d'un fons d'habitatge de lloguer destinat a finalitats socials més semblant al dels països del nostre entorn europeu, que es situen en una mitjana del 15% del total del parc d'habitatges de primera residència.

El compliment de la funció social de la propietat i la prestació de serveis d'interès general obliga les entitats financeres en la mesura que disposen d'habitatges ociosos, a posar-los al servei de la col·lectivitat, d'acord amb totes les legislacions avui vigents a Catalunya.

Les xifres globals d'habitatges obtinguts fins avui de les entitats financeres, entre administracions públiques i entitats socials, segueixen essent insuficients –molt per sota de les xifres potencials –, i els preus pactats i les condicions de cessió resulten poc apropiats i poc ajustats a les previsions de necessitats. Tot això no fa més que posar en evidència la gran impotència del sector públic, en el seu conjunt, per imposar criteris de bé comú i d'interès general a les entitats financeres al nostre país.



Cal, per tant, accelerar el procés de creació del “Fons d’Habitatge de lloguer destinat a polítiques socials” en el qual estan treballant el Consell Assessor de l’Habitatge de la Generalitat de Catalunya amb una àmplia representació d’entitats socials i representants de les organitzacions municipalistes.

**3. Activar tots els dispositius immediats i a mitjà termini per lluitar contra la pobresa energètica i evitar els talls de subministraments a col·lectius vulnerables. I, ahora, creiem que és necessari potenciar una major inversió pública per al condicionament dels habitatges per a la seva optimització energètica.**

Segons les últimes dades publicades per l’Institut d’Estadística de Catalunya (IDESCAT) l’octubre passat, 358.100 persones a Catalunya no podien mantenir el seu habitatge a una temperatura adequada. És indissociable el dret a l’habitatge del dret als subministraments bàsics.

El Síndic de Greuges interpreta que “el concepte d’habitatge digne i adequat fa referència a un habitatge en condicions adequades i, per tant, que pugui dotar-se d’uns serveis bàsics, com ara l’aigua o l’electricitat o el gas, a uns preus que siguin raonables i assequibles per a les persones”.

D’igual manera que en el cost de l’habitatge que s’ha analitzat en els apartats anteriors, el problema que ha anat creixent en els darrers anys, en el cas dels subministraments bàsics, rau en la disparitat entre ingressos de les llars i cost dels consums. Aquests costos sovint acaben suposant per a les famílies més despesa que la del mateix habitatge. Les empreses d’energia guanyen sumes desorbitades, mentre incrementen les factures a les famílies més modestes.



El CAPSIF comparteix el diagnòstic i les línies de treball proposades pel Síndic de Greuges de Catalunya<sup>21</sup> en el sentit de:

- a) Prohibir els talls de subministraments en qualsevol cas, o en períodes hivernals, per a llars amb condicions econòmiques greus i altament vulnerables.
- b) Ajudar les llars més vulnerables en el pagament dels subministraments, bé sigui amb ajuts directes, bé amb reduccions o bonificacions de les factures. En aquest sentit, és important la decisió feta pública en la reunió de la Taula de la Pobresa Energètica de 10 de desembre de 2014, de crear un fons solidari que es faci càrrec de les factures que les famílies no puguin pagar, dotat amb un mínim de 40 milions d'euros.
- c) Ajudar a modificar els hàbits en els consums per ajudar a fer-los més responsables i eficients.
- d) Millorar les condicions d'habitabilitat dels edificis i habitatges per reduir els consums en l'origen.

**4. Innovar de forma urgent, potenciant el rol del sector social no lucratiu com a braç col·laborador en l'execució i gestió de polítiques públiques i socials en matèria d'habitatge** (gestió de parcs socials, promoció de parcs de lloguer, gestió de programes de mediació i de cessió d'habitatges de particulars, programes cooperatius de cessió d'ús, cessions de drets de superfície de sòls municipals, tramitació d'ajuts públics, etc.).

Els models habituals als països de la Unió Europea pel que fa a la gestió de parcs de lloguer social compten amb una àmplia tradició en el camp de la col·laboració públicoprivada: 100% dels habitatges de lloguer social del país gestionats per associacions i fundacions als Països Baixos i Dinamarca; 54% per les Housing Associations, al Regne Unit, entre d'altres. L'experiència dels països del nostre entorn pot ser utilitzada com a referent operatiu en tot allò que hagi demostrat major eficàcia.

---

<sup>21</sup> Informe del Síndic de Greuges, "Dret als subministraments bàsics, electricitat, aigua i gas ». Barcelona, desembre 2014.



D'altra banda, la col·laboració públic-privada en la gestió i tramitació d'ajuts públics, entre els quals els d'habitatge, està donant resultats molt satisfactoris, tant pel que fa a donar les màximes garanties de rigor en la selecció dels beneficiaris, com en l'agilitat i promptitud en les tramitacions. És fonamental, per tant, que aquest tipus de col·laboracions –que s'han començat a desenvolupar en els darrers anys mitjançant convenis o acords- es preservin i es potenciïn com a mecanisme de funcionament òptim de futur.

Barcelona, gener de 2015