

Tribuna

Manel Casal, advocat

Llei del sòl i polítiques d'accés a l'habitatge

En els darrers mesos han aparegut tota una sèrie de propostes i debats sobre com millorar l'accés a l'habitatge per als ciutadans d'Andorra, ja que el valor refugi de moltes inversions i una especial acció especulativa en raó de la moratòria de construcció han situat els habitatges de venda i els escassos habitatges de lloguer que existeixen a un preu impossible per a una família que visqui del salari, és a dir, la immensa majoria. D'aquesta manera es fa més llunyà l'assoliment d'un dels principis econòmics i socials proclamat al capítol V de la Constitució, pel qual els poders públics han de promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne, un dret que sens dubte té un impacte social important, ja que contribueix a la qualitat de vida dels ciutadans i al seu arrelament al país.

Si es vol facilitar l'accés a l'habitatge als ciutadans d'Andorra, és a dir, no deixar la seva regulació només a les regles del mercat, no hi ha cap altra opció que posar en pràctica mecanismes d'intervenció, i en un estat de dret quan l'Estat intervé ho fa normativament, és a dir, amb lleis que estableixin el marc en el qual s'ha de desenvolupar tant la iniciativa privada com la pública, per tal d'assolir un determinat model de societat mitjançant la protecció dels interessos generals. En matèria d'habitatge, la intervenció passa per la planificació de l'urbanisme, l'ordenament i ús del territori d'acord amb la utilització racional del sòl, l'interès públic i la funció social de la propietat, valors proclamats igualment a la Constitució, i recollits amb major o menor eficàcia en la Llei general d'ordenament del territori i urbanisme (Llei del sòl), que haurien de permetre, per mandat constitucional, obtenir un habitatge digne.

L'urbanisme és una branca del dret administratiu amb una funció clarament intervencionista, ja que pretén obtenir en cada lloc i moment l'adequat equilibri entre l'exercici del dret de propietat i l'assoliment dels interessos generals, que es concreta en tres eixos: cohesió social amb relació al dret dels ciutadans a obtenir un habitatge digne, el necessari desenvolupament econòmic com a factor de progrés social i una conscienciació mediambiental com a expressió del creixement sostenible; directrius que la majoria de ciutats del nostre entorn adopten en seguiment de les premisses establertes a l'Agenda 21 de Rio del 1992, i la Carta d'Aalborg el 1994. En aquest sentit, la Llei del sòl reconeix el principi de participació ciutadana en l'urbanisme, tant en la seva concepció

com en l'execució, trencant la concepció que el desenvolupament immobiliari és una qüestió reservada a l'administració i al promotor, i atenent la seva transcendència social es garanteix la participació dels ciutadans, tal com s'ha evidenciat en el procés d'exposició pública dels plans d'urbanisme i que de la mateixa manera s'haurà de fer amb els diferents projectes d'urbanització que es vulguin desenvolupar en un futur.

Andorra, d'ençà del 2000, s'ha dotat d'instruments normatius en la planificació de l'urbanisme i, per tant, capacitat d'intervenció real en política d'habitatge, però es troba a faltar en la Llei del sòl, i a l'ensem en els reglaments que la desenvolupen, mecanismes que existeixen arreu i que tenen el títol d'*Instruments de política del sòl i habitatge*, i amb l'objectiu de constituir patrimonis públics de sòl i habitatges (per exemple arts. 153 a 166 de la Llei de l'urbanisme catalana 2/2002) per oferir-los en condicions inferiors a les de mercat. Aquest patrimoni públic és adquirit bàsicament per la cessió de sòl en el procés urbanitzador, però podria incrementar-se mitjançant l'expropiació de terrenys no urbanitzables o urbanitzables, l'exercici dels drets de tempteig i retracte en les transmissions oneroses en determinades àrees i el destí a habitatge protegit fins a un 20% en les promocions d'iniciativa privada d'ús residencial.

Invoco la llei catalana per l'evident paral·lelisme normatiu amb la nostra Llei del sòl, si bé la nostra realitat material és força distinta, però aquest extrem en tot cas ha de ser objecte de reflexió per a un altre moment. La normativa francesa estableix polítiques d'accés a l'habitatge en termes molt similars, mitjançant els Code de l'Urbanisme (Livre III: *Aménagement foncier*) i Code la Construction (Livre III: *Aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat - Aide personnalisée au logement*), les conegudes ajudes APL que molts estudiants andorrans han rebut en les seves estades a França, però si no s'acompanyen de mesures d'intervenció sobre els preus de mercat, l'Estat es condemna a una subvenció permanent atesa la desproporció entre salaris i lloguers.

La política social d'habitatge passa necessàriament perquè les institucions públiques, fonamentalment els comuns, disposin de sòl per a la construcció d'habitatges protegits, i que una part dels habitatges d'iniciativa privada surtin al mercat amb condicions especials o protegides, sense perjudici de les accions complementàries d'incentius fiscals, subvencions públiques o



tipus d'interès reduïts, les quals per la pròpia naturalesa i abast tenen una eficàcia limitada. La proporció de l'habitatge protegit d'iniciativa pública o privada, així com el seu percentatge en les promocions de caràcter privat, hauria de ser establerta per la Llei del sòl en una forquilla prou ampla perquè els comuns determinessin la proporció que s'escau a les seves necessitats. En altres ordenaments han creat la figura de l'habitatge de preu assequible, a mig camí entre el mercat lliure i la protecció oficial, la qual cosa permet establir diferents vies d'accés a l'habitatge, segons les necessitats.

La principal font per a la constitució d'un patrimoni de sòl públic s'obté mitjançant el que tècnicament s'anomena el planejament derivat (l'activitat dels promotors), per la cessió de sòl a raó del 5 al 15% del total de la promoció segons es determini en els plans d'urbanisme parroquials, mitjançant plans parcials (d'iniciativa privada) o especials (d'iniciativa pública), si bé aquest percentatge de cessió té la finalitat d'atendre necessitats de serveis i infraestructures (art. 33 Llei del sòl), i, per tant, insuficient i inadequat per fer una política social d'habitatge. En aquest sentit, la garantia d'aprofitament urbanístic establerta en la Llei del sòl, si bé tindrà uns efectes nefastos sobre la planificació de l'urbanisme en consolidar els aprofitaments futurs d'acord amb l'actual regulació, i per tant, fer-los immunes a les noves disposicions de planifica-

ció, comportarà la cessió d'una gran quantitat de sòl als comuns que podrien destinar-se a plans d'accés a l'habitatge, tot i que aquest extrem requeriria una modificació de l'actual normativa urbanística, i evitar en tot cas que el sòl que rebin els comuns no esdevingui, com ha passat en altres llocs, més una eina de finançament que d'accés a l'habitatge.

Per tant, d'acord amb l'esmentat, la solució per facilitar l'accés a l'habitatge és constituir un patrimoni de sòl públic i d'habitatge i regular-ne la gestió per part dels comuns, per tal que mitjançant la promoció pública, de manera directa o en concessió, es pugui fer efectiu el dret dels ciutadans a accedir a un habitatge digne, i de la mateixa manera assolir una disminució del preu de mercat atesa la major oferta existent; extrems que només de manera molt residual el legislador andorrà va voler incloure en la Llei del sòl i en el seu desplegament reglamentari, ja que en uns textos legals de més de 180 pàgines i més de 500 articles en cap lloc apareix el concepte d'habitatge social o protegit, o polítiques d'accés a l'habitatge. En aquest sentit, la Llei del sòl és més una norma adreçada a regular l'exercici del *ius aedificandi* i una certa planificació urbanística que a resoldre el problema de l'accés a l'habitatge.

Atesa l'escassa tradició andorrana en la nova concepció de l'urbanisme, el que requerirà un necessari procés d'adequació

dels nous mecanismes, encara en projecte fins a l'aprovació dels plans d'urbanisme parroquials, semblaria adient potenciar la figura dels convenis urbanístics de planejament, residualment previstos en la Llei del sòl en el seu article 107.3; pels quals sense vulnerar el principi de legalitat que obliga les administracions públiques a un estricta compliment de l'ordenament jurídic i, per tant, la impossibilitat de negociar amb les potestats públiques poguessin acordar amb els promotors immobiliaris determinats desenvolupaments o cessions que assolissin els objectius d'accés a l'habitatge, i posar al mercat habitatges en condicions més favorables, d'acord sempre amb els criteris i objectius legalment previstos i els controls que la llei faulta.

Les modificacions previstes a la Llei del sòl per poder aplicar polítiques d'accés a l'habitatge no haurien de comportar una revisió dels plans d'ordenació i urbanisme parroquials, atès l'extraordinari retard en la seva aplicació, sinó que haurien de ser d'aplicació directa al planejament derivat, i els comuns mitjançant Ordinació determinarien els aspectes complementaris com ara el percentatge d'habitatge protegit en els plans parcials i especials, així com els instruments necessaris per a la gestió del sòl públic i habitatge. En aquest sentit, i a títol il·lustratiu en el Parlament català, actualment es troba en estudi un projecte de modificació de la Llei d'urbanisme per al foment de l'habitatge assequible, que aprofundeix en les dues direccions apuntades, potenciar les reserves de sòl de les corporacions locals per a la construcció d'habitatge protegit i reforçar les competències dels plans d'urbanisme per determinar quina part dels nous habitatges que realitzin els promotors privats hauran de tenir les condicions d'habitatge protegit.

Cal concloure, doncs, que si es vol fer una autèntica política d'accés a l'habitatge, i atenent que el nostre ordenament urbanístic té una evident manca de concepció normativa, s'imposa una tripla modificació de la Llei del sòl, en el sentit de possibilitar l'acord entre administracions i promotors immobiliaris mitjançant convenis urbanístics i facultar que els comuns constitueixin reserves de sòl públic per a la construcció d'habitatge protegit, per realitzar en règim de concessió o directament d'acord amb l'estructura financera de cada corporació i atenent a raons d'oportunitat; i alhora determinant un percentatge dels habitatges d'iniciativa privada que tinguin condicions d'habitatge protegit. Altrament qui posa els preus és el mercat.