

PROBLEMES ACTUALS DEL DRET URBANÍSTIC A ANGLATERRA. REFERÈNCIA ESPECIAL AL DRET A L'HABITATGE, LA COHESIÓ SOCIAL I EL MEDI AMBIENT

Judith Gifreu i Font*

Sumari

1. Breus notes introductòries
2. El model urbanístic anglès
3. Les polítiques d'habitatge i la cohesió social
 - 3.1. Marc general
 - 3.2. El parc residencial públic
 - 3.3. Evitar l'exclusió social: una assignatura pendent
 - 3.3.1. La concentració d'habitatge social
 - 3.3.2. La situació de les persones sense sostre
 - 3.4. El règim de tinença: el sector públic de lloguer
 - 3.5. Condicions d'habitabilitat del parc immobiliari
 - 3.6. Habitatges buits
 - 3.7. El finançament de l'habitatge
4. Algunes referències mediambientals

* Judith Gifreu i Font, professora titular de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona, Edifici B, Campus de la UAB, 08193 Cerdanyola del Vallès, judith.gifreu@uab.cat.
Article rebut el 19.1.2009. Avaluació cega: 11.2.2009. Data d'acceptació de la versió final: 23.2.2009.

1. Breus notes introductòries

És ben sabut que el sistema polític del Regne Unit adopta la forma d'una democràcia parlamentària en la qual destaca la responsabilitat de l'òrgan de direcció política (el *Cabinet*) davant del Parlament de Westminster, que, de conformitat amb la doctrina de la sobirania parlamentària formulada en el segle XIX per Albert V. Dicey (*Law of the Constitution*, 1885), es constitueix en l'autoritat suprema en tots els ordres. L'aproximació minimalista que ha seguit el procés de *devolution* en aquest –fins aleshores– paradigma d'estat unitari¹ no ha alterat gaire l'hegemonia indiscutible de Westminster, que continua sent l'únic òrgan legislatiu del país amb potestat per aprovar legislació primària en diversos àmbits competencials.

El sistema legal britànic (*rule of law*), basat en un *common law* d'aplicació indistinta als poders públics i als particulars i sense una constitució escrita que sedimenti els fonaments i els principis de l'estat, és un cúmul peculiar de normes, jurisprudència, pràctiques, convencions, principis i usos que s'articulen en el marc d'una relació jeràrquica laxa. La *componenda* jurisprudencial i consuetudinària i la vocació convencional del sistema afavoreixen la seva mutació i adaptació als nous requeriments de la societat, tot i que és cert que, als ulls d'un jurista format en el dogma llatí del principi de legalitat, aquests factors mateixos contribueixen a generar una gran inseguretat jurídica. La configuració d'aquest sistema legal és la raó que explica la facilitat amb què hi han trobat acomodament les successives reformes constitucionals que s'han endegat des del 1997 (creació d'assemblees legislatives a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord; modernització de la Cambra dels Lords; independència del Banc d'Anglaterra; intro-

1. Per a una anàlisi del mite unionista al Regne Unit i les reivindicacions en pro d'un nivell regional a Anglaterra, Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, vid. Gifreu Font, J., *Las regiones frente a la Unión Europea de los pequeños estados*, tesi doctoral, UAB, 2001, pàg. 464-592. La bibliografia sobre aquest tema és extremadament prolífica. A més de la referenciada en l'obra citada, podeu consultar, *inter alia*, Mitchell, J., «Towards a new constitutional settlement?», a C. Hay (ed.), *British Politics Today*, Polity Press: Cambridge, 2002; Holliday, I., «Is the British State Hollowing Out?», *The Political Quarterly*, vol. 71, núm. 2, 2000; Oliver, D., *Constitutional reform in the United Kingdom*, Oxford University Press: Oxford, 2003; Elcock, H. i M. Keating (ed.), *Remaking the Union. Devolution and British Politics in the 1990's*, Londres, 1998; Bulmer, S. i M. Burch, «Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union», *Public Administration*, vol. 76, núm. 4, 1998; Walker, N., «Beyond the unitary conception of the United Kingdom Constitution?», *Public Law*, 2000; Craig, P., «Constitutional and non-constitutional review», *Current Legal Problems*, vol. 54, 2001; Phillipson, G., «The powers of a reformed Second Chamber», *Public Law*, 2003.

ducció d'una legislació en matèria de drets humans, que podrà ser fiscalitzada pels tribunals ordinaris; regulació de la llibertat d'informació; constitució d'un govern metropolità a Londres –*Greater London Council*–, entre d'altres) i les futures propostes contingudes en el Llibre Verd *The Governance of Britain*, publicat el 2007, com ara la limitació dels poders de l'Executiu, la modernització de la Cambra dels Comuns i l'ampliació dels processos de *devolution*.²

Finalment, hom no pot desconèixer que, a pesar de la seva tradició centralista, el país s'ha caracteritzat per disposar d'una administració local potent que, molt ben atrinxada en el principi de *self-government*, ha aconseguit gaudir d'una certa autonomia política, bo i atresorant nombroses competències que s'exerceixen dins d'unes limitacions materials i sense incórrer en arbitrarietats (doctrina *ultra vires*). La diversitat institucional que en el passat caracteritzava l'organització administrativa local va donar pas, mitjançant la *Local Government Act* del 1972 i les seves modificacions posteriors, a una reestructuració continuada del govern local,³ que a Anglaterra ha estat acompanyada sovint d'una redefinició dels seus límits geogràfics, que constitueixen el principal *building block* per determinar els límits regionals.⁴ En l'actualitat, els objectius de les darreres reformes –increment de la responsabilitat dels governs (*accountability*), enfortiment de la democràcia local i millora en la prestació dels serveis públics– continuen sent una via en exploració amb propostes encaminades a potenciar les cartes de serveis i a capacitar les comunitats locals per participar en la presa de decisions sobre la despesa pública local.⁵

2. Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, Cm 7170, The Stationery Office: Londres, 2007, pàg. 15 i següents.

3. Les reformes successives van bandejar l'estructura de doble nivell del 1972 (*county councils i district councils*) a favor d'un model de nivell únic (*single-tier unitary authorities*) que s'ha implantat a tot el territori del Regne Unit amb denominacions diverses (*counties i country boroughs; council areas; districts*).

4. Quan es parla de regionalisme al Regne Unit és important distingir tres realitats diverses, que també han generat un grau diferent de sensibilització pel que fa a l'opinió pública: en primer lloc, les reivindicacions d'autonomia política i legislativa de les regions d'Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, que han derivat en les corresponents *devolutions*; en segon lloc, la composició regional d'Anglaterra, que ha estat utilitzada des de molt aviat per Whitehall com a base per a una desconcentració administrativa; i, en tercer lloc, les propostes de reforma i modernització de l'administració local, que han estat tractades com una qüestió aliena a la regionalització, però que hi estan íntimament connectades en funció de l'enfocament regionalista adoptat (*top-down / bottom-up regionalisms*).

5. Són mesures incloses en el Llibre Blanc *Strong and Prosperous Communities*, Cm 6939-I, The Stationery Office, 2006.

2. El model urbanístic anglès

L'urbanisme anglès presenta certes peculiaritats que condicionen a bastament l'enfocament de la disciplina. Efectivament, en el país occidental amb més tradició en planificació urbanística i regional, l'urbanisme és concebut –i, lògicament, estudiat a les facultats– com una matèria multidisciplinària amarada de conceptualitzacions arquitectòniques, sociològiques, geogràfiques, econòmiques i jurídiques. Les entitats locals són les que monopolitzen les competències urbanístiques i el Govern central (en l'actualitat, el *Department of Communities and Local Government*) es limita a coordinar-les i supervisar-les (*planning policy statements, call-in decisions*), amb el suport d'organismes desconcentrats en cadascuna de les regions angleses i per agències d'abast nacional. D'altra banda, i pel que ja s'ha comentat *supra*, l'ordenament urbanístic anglès és aliè als formalismes i les rigideses dels sistemes continentals i no reconeix cap caràcter vinculant al planejament, que és considerat com un document de proposta sobre el qual es pot negociar amb el sector privat. Aquesta flexibilitat cal justificar-la en la concurrència de nombroses disposicions orientatives i directrius d'abast general en la presa de decisions urbanístiques (*guidances, schemes, schedules*) i en el reconeixement del principi de *common sense* en relació amb les actuacions del poder públic, que garanteix un marge de discrecionalitat força elevat. En conseqüència, el règim urbanístic del sòl, tot i que es remet al pla, no en depèn en exclusiva, atès que, per exemple, les llicències urbanístiques són atorgades per les autoritats locals en el marc del pla, però en conjunció amb els paràmetres que puguin esdevenir «pertinents» *ad casum*. Finalment, cal no oblidar que el sistema jurídic anglès no concep l'urbanisme com una branca sectorial del dret administratiu, bàsicament perquè, a diferència d'Espanya o França, ignora l'aplicabilitat d'un règim jurídic diferent per al sector públic, que se sotmet a les normes constitucionals i procedimentals, sota el control últim de la jurisdicció ordinària.

La primera regulació més o menys integral de la qüestió urbanística⁶ té lloc amb l'*Urban and Housing Planning Act* del 1909, la principal contribució de la

6. Les intervencions urbanes que s'havien produït fins aleshores, d'un caràcter molt sectorial i localista, havien consistit essencialment en la creació o la millora de barris obrers (legislació sanitària) i en l'experimentació a petita escala de models ideals de ciutat al dictat de les propostes efectuades per Ebenezer Howard en la seva obra *Garden Cities of Tomorrow* (1898), que anys després serviren d'inspiració als programes governamentals de descentralització urbana i industrial de la postguerra.

qual fou la creació d'una figura de planejament, anomenada *town planning scheme*, que havia de ser formulada per les autoritats locals amb l'objectiu d'ordenar el perímetre urbà. Amb el temps, aquest enfocament tan netament localista va donar pas a una reflexió teòrica⁷ sobre la conveniència d'elaborar una política d'ordenació del territori d'abast regional i de contingut estratègic controlada pel Govern central, que es positivitza a través de normes diverses, entre les quals sobresurt la *Town and Country Planning Act* del 1947.⁸ Aquesta llei va furnir les línies mestres del planejament urbanístic modern amb la posada en marxa d'una planificació global i integrada capaç d'afrontar amb èxit els grans projectes de la postguerra, que tractaven de solucionar els problemes de desequilibri regional i de congestió de les grans ciutats mitjançant una reinvençió de la morfologia urbana preexistent (desconcentració urbana planificada a partir de la construcció de *new towns*,⁹ limitació a l'edificació dispersa, fixació de cinturons verds per «contenir» els límits urbans,¹⁰ etc.).¹¹ De manera similar al que, una dècada després, farà a Espanya la Llei del sòl del 1956 –que en diversos aspectes n'és una deixeble aplicada, mercès a la influència del *Welfare State* impulsat pel laborisme britànic–, la norma del 1947 va aportar un sistema integrat per a la formulació i l'execució de figures de planejament, tot i que des d'una perspectiva molt més intervencionista. Contràriament a això, en general la legislació dels anys cinquanta i seixanta adopta en general un tarannà més liberalitzador –tot i les previsions de la Llei del sòl del 1967 sobre l'atribució de les plusvàlues urbanístiques–, i les polítiques públiques es focalitzen en l'espai urbà: recuperació de barris de renda baixa (*slum clearance*), conservació d'edificis antics, millora del paisatge urbà, rehabilitació dels centres urbans de les ciutats (*inner cities*); així com en la correcció de les desigualtats regionals.

7. Que es plasmarà en diversos informes encarregats pel Govern central abans, durant i després de la Segona Guerra Mundial [Barlow (1939), Uthwatt (1941), Scott (1942), Abercrombie (1944), Reith (1946) i Dower (1946)] i que aborden qüestions com la planificació regional, el règim del sòl, la protecció del sòl rural, la planificació regional del Gran Londres, la creació de nous hàbitats urbans i els parcs naturals.

8. Sobre els efectes d'aquesta llei, vid. Gifreu Font, J., «Los criterios de determinación del justiprecio expropiatorio en el Derecho inglés. La alternancia en la fijación del valor del suelo», *Revista de Administración Pública*, núm. 155, 2001, pàg. 399 i següents.

9. Gifreu Font, J., *La regeneración urbana en Gran Bretaña*, Marcial Pons-UAB: Madrid, 1997, pàg. 29-37.

10. Aquest fenomen regulatori de la configuració urbana ha estat analitzat magistralment a Hall, P. et al., *The Containment of Urban England*, Allen & Unwin: Londres, 1973.

11. En el bastiment d'aquest model, destaquen les aportacions de pioners en la planificació regional com Raymond Unwin i Patrick Abercrombie.

Amb la *Community Land Act* del 1975 i el seu coixí fiscal (*Development Land Tax Act* del 1976), Anglaterra emprèn un procés ambiciós de nacionalització de tot el sòl urbanitzable, mitjançant la compra o l'expropiació forçosa, que es veu interromput bruscament pels efectes de la crisi econòmica mundial del 1973 i per la victòria *tory* de sis anys després.

En un context caracteritzat per la conflictivitat social i econòmica derivada de la crisi econòmica, els plantejaments ideològics de la nova dreta, basats en postulats en pro de la desregulació, la liberalització i la privatització, irrompen amb força en la formulació dels programaris polítics de la dècada dels vuitanta.¹² Aquest enfocament tindrà conseqüències en el camp de l'urbanisme, especialment en les iniciatives de regeneració urbana de les *inner cities*, que constituïran la «joia de la corona» de les polítiques urbanes conservadores. La degradació física, la pobresa i la crisi econòmica que s'havien instal·lat en les zones centrals de les ciutats constituïen un problema punyent que el Llibre Blanc *Policy for the inner cities* (1977) ja havia fet saltar a la palestra política i que requeria una resposta contundent. Així, es dissenyen programes específics de regeneració (*City Challenge*); es delimiten àmbits espacials que gaudeixen d'un tracte de favor legal, amb relaxació dels controls urbanístics i obtenció d'avantatges fiscals –zones d'iniciativa empresarial (*enterprise zones*), zones de planejament simplificat (*simplified planning zones*) i ports francs (*freeports*)–; es fomenta la creació ad hoc d'organismes públic-privats per a la regeneració econòmica de les *inner cities* (*partnerships*, *local enterprise agencies*) i per a la coordinació de les activitats de naturalesa pública o mixta que s'hagin de desenvolupar en aquests àmbits urbans (*task forces*, *city action teams*); es crea una borsa d'ajuts destinada totalment o parcial a aquesta finalitat (*derelict land grants*, *urban development grants*, *urban regeneration grants*, *city grants*), entre d'altres mesures. La més destacada és, sens dubte, la creació, mitjançant la *Local Government and Planning Land Act* del 1980, de corporacions de desenvolupament urbà (*urban development corporations*) gestores de les zones degradades, mitjançant la fórmula dels «quangos» (*quasi-autonomous non-governmental organisations*), ens públics no adscrits a l'estructura ministerial que gaudeixen d'un cert grau d'autonomia en matèria de control parlamentari i judicial. Aquestes corporacions es van beneficiar d'un règim urbanístic lax i, fins i tot, van arribar a «assumir» algunes de les competències urbanístiques reconegudes

12. Sobre la influència de la ideologia neoliberal en les polítiques urbanes dels anys vuitanta i noranta, vid. Gifreu Font, J., *La regeneración...*, op. cit., pàg. 79-122.

a les entitats locals, que, a més, van ser obligades a vendre'ls sòl a preus molt rebaixats (*leverage planning*).¹³ Els excessos liberalitzadors de l'etapa Thatcher són compensats moderadament a principis dels noranta amb un reforçament dels controls administratius (*enforcement procedures*) i del paper del planejament en l'ordenació urbanística, un patró que es manté en l'actualitat.

L'arribada al poder del *new laborism* de Tony Blair l'any 1997 suposa una virada cap a plantejaments renovadors (*Modernising Planning: A Progress Report*, 1999) que es positivitzen en la *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004. Aquesta norma incorpora una estratègia d'ordenació territorial d'abast regional a llarg termini (*regional spatial strategy*) a la qual s'ha de subjectar el sistema de planejament urbanístic local, que, al seu torn, es redissenya mitjançant la substitució dels plans antics per un marc instrumental sobre l'ús del sòl, anomenat genèricament *local development framework*. Així mateix, aquesta llei incorpora un seguit de millores procedimentals (simplificació de tràmits en l'atorgament de llicències, perfeccionament dels controls administratius, participació ciutadana en la formulació d'estratègies regionals, etc.) i l'obligació que les entitats locals presentin al Govern central un calendari d'aprovació del planejament i un informe anual sobre el compliment dels objectius i de les prescripcions urbanístiques. La preocupació pel declivi urbà continua sent una constant en les polítiques urbanes, així que el Govern promou la formulació d'iniciatives de regeneració urbana basades en principis com l'excel·lència del disseny, el benestar social i la responsabilitat ambiental. En aquesta línia, es pot situar l'informe *Towards an Urban Renaissance* (1999), que advoca per la recuperació del disseny per tal de fer atractives les àrees urbanes en procés de degradació, pel foment de la millora de la xarxa urbana (*wannabe cities*) i per l'estratègia ambiental. Amb aquest referent i amb la creació d'una agència ad hoc (*Neighbourhood Renewal Unit*), les polítiques laboristes de principis del segle XXI, ancorades igualment en la regeneració urbana, s'han anat desenvolupant sobre dos eixos clau: l'adopció de criteris de «necessitat» i no de «competitivitat» per al finançament de les actuacions, i la lluita contra l'exclusió social des de fronts diversos (*local strategic partnerships*, *education area zones*, *employment zones*, etcètera), una via explorada tímidament en els darrers anys de govern conservador.¹⁴

13. *Ibidem*, pàg. 127-194.

14. En relació a les prioritats del Govern laborista, vid. Social Exclusion Unit, *Bringing Britain Together: A National Strategy of Neighbourhood Renewal* (1998) i *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan* (2001). Així mateix, Tiesdell, S. i P. Allmendinger,

3. Les polítiques d'habitatge i la cohesió social

3.1. Marc general

Com a bé de primera necessitat, la provisió d'habitatge constitueix un objectiu prioritari en l'agenda política britànica¹⁵ que rarament s'ha tractat de forma isolada. La preocupació dels governs de torn per oferir allotjament a la ciutadania en un entorn adequat ha afavorit la imbricació constant de les polítiques urbanístiques i d'habitatge, fet pel qual hi ha incomptables iniciatives que aborden la situació del parc immobiliari des d'una perspectiva general de renovació urbana. Esperonats per les dures condicions de vida del proletariat, en la segona meitat del segle XIX els poders públics inauguren un corrent d'intervenció urbano-higienista (*public health acts*), que després s'exportarà amb èxit a altres països. Aquesta normativa, que malda per posar fre a la insalubritat que s'havia instal·lat als barris obrers de les zones mineres i industrials del país, es complementarà en anys posteriors mitjançant diverses *housing and planning acts* i programes de demolició i reconstrucció de barris pobres que també posen l'accent en la necessitat preemptòria de facilitar habitatge social (*comprehensive development areas, clean air areas, conservation areas, etc.*). Tanmateix, no és fins a l'acabament de la Segona Guerra Mundial que, amb el lema «*A separate home for every family that wishes to have one*», s'empra una política decidida per generalitzar l'accés a l'habitatge, que ràpidament i de manera palmària manifestarà una orientació cap a la protecció dels grups de població més vulnerables, una tònica que s'ha exacerbat amb els anys. Cal evidenciar que moltes de les inicia-

«Neighbourhood Regeneration and the New Labour's third way», *Environment and Planning C*, núm. 19, 2000; Davies, J. S., «The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without governance'», *Public Administration*, vol. 80, núm. 2, 2002; Johnson, C. i S. P. Osborne, «Local strategic partnerships, neighbourhood renewal and the limits to co-governance», *Public Money and Management*, núm. 23, 2003.

15. Podeu consultar Ravetz, A., *Council Housing and Culture: The History of a Social Experiment*, Routledge: Londres, 2001; Stephens, M., C. Whitehead i M. Munro, *Lessons from the past, challenges for the future for housing policy*, ODPM: Londres, 2005; Robertson, D., «Cultural Expectations of Homeownership. Explaining Changing Legal Definitions of Flat 'Ownership' within Britain», *Housing Studies*, vol. 21, núm. 1, 2006; Balchin, P. (ed.), *Housing Policy in Europe*, Routledge: Londres, 2006; Edgar, B. i J. Doherty, *Access to Housing: Homelessness and Vulnerability in the UE*, Policy Press: Bristol, 2002; Mullins, D. i A. Murie, *Housing Policy in the UK*, Palgrave: Basingstoke, 2006; Stephens, M. et al., «The limits of housing reform: British social rented housing in a European context», *Urban Studies*, vol. 40, núm. 4, 2003; Maclennan, D., «UK housing policy reform – a global perspective», a T. Dwelly i J. Cowans (eds.), *Rethinking Social Housing*, Smith Institute: Londres, 2006; Wilcox, S., *UK Housing Review 2006/2007*, Chartered Institute of Housing: Londres, 2007.

tives que tenen lloc en la dècada dels seixanta i principis dels setanta justifiquen la necessitat d'intervenció urbana en els problemes socials dels residents (pobresa, atur, immigració, massificació, etc.: l'anomenada *cultura de la pobresa*), que són entesos de forma residual i patològica i que s'intenten combatre amb una major provisió de serveis socials per compensar la desigualtat d'oportunitats (*area-based positive discrimination*). Les iniciatives contingudes en la *Local Government Act* (1966), les *educational priority areas* (1967-68), l'*Urban Programme* (1969) i els *comprehensive community programmes* són exemples d'aquesta orientació, molt influenciada pels programes nord-americans de lluita contra la pobresa.¹⁶ No obstant això, la degradació física de l'espai continua sent un catalitzador de noves iniciatives de rehabilitació a gran escala, focalitzades en la demolició dels barris obrers del centre de les ciutats, amb la finalitat d'esponjar el teixit urbà i implantar sistemes d'espais lliures que, malauradament, provoquen el desmembrament de les comunitats locals i els desplaçaments forçats de les classes baixes. La *Housing Act* (en endavant, LH) del 1969 preveu la delimitació d'àrees de millora global (*general improvement areas*) i l'atorgament de subvencions de fins al 50% del valor de les obres de rehabilitació dels immobles, que es combinen amb les actuacions de reurbanització de les autoritats locals per basar una intervenció integral en l'espai urbà. En el marc de la proposta *Better Homes, the Next Priority*, l'LH del 1974 delimita àrees de rehabilitació prioritària (*housing action areas*) per facilitar l'expropiació i la rehabilitació posterior d'immobles.

A les acaballes dels anys setanta, la concepció «patològica» de la pobresa i l'intervencionisme públic cedeixen el testimoni a la revitalització econòmica, la retallada de la despesa pública i la promoció de la iniciativa privada. Durant la llarga travessia en solitari dels governs Thatcher i Major es produeix una liberalització sense precedents en les polítiques d'habitatge, que té un dels exponents màxims en la privatització forçosa del patrimoni residencial de les entitats locals, mitjançant el reconeixement d'una opció de compra en condicions favorables (*right to buy*) als ocupants d'habitatge social.¹⁷

16. Gifreu Font, J., *La regeneración...*, op. cit., pàg. 65 i següents.

17. En aquesta mateixa línia d'incentivar la compra d'habitatge, les autoritats locals ofereixen ajuts als seus arrendataris perquè adquireixin habitatges en el mercat lliure i deixin vacants els que ocupen (*Cash Incentive Scheme*), una iniciativa molt popular als anys noranta. Pel que fa als ocupants d'immobles propietat de les associacions d'habitatge, se'ls reconeix un dret similar al *right to buy* anomenat *right to acquire*.

La promoció d'habitatge arriba a màxims històrics a finals dels anys seixanta, i tot seguit experimenta una davallada progressiva i continuada que s'explica per la frenada en la construcció d'habitatge social, en especial a la dècada dels vuitanta –coincident amb l'efervescència de les polítiques neoliberals–, quan la presència d'aquesta tipologia disminueix dramàticament en les estadístiques a favor de la promoció privada. Cal tenir en compte que el sector privat s'ha adreçat quasi exclusivament a la construcció per a la venda –en condicions de mercat–, una dada que ha repercutit negativament en les classes més desfavorides, que acostumen a ocupar l'habitatge social en règim de lloguer. El manteniment d'aquesta tendència i l'exercici desmesurat del *right to buy* expliquen la composició actual del parc d'habitatges anglès, copat primordialment pel sector privat en propietat i, en molta menys proporció, pel lloguer social.¹⁸ El mercat de l'habitatge privat de lloguer, preponderant fins a la dècada dels cinquanta, adopta un caràcter quasi testimonial amb una lleugera recuperació a partir del 2000, per la pujada dels preus del mercat immobiliari. Segons dades oficials de l'any 2007, el parc d'habitatges anglès es distribueix de la manera següent: 14,7 milions de llars en propietat (70%), 3,8 milions en lloguer social (18%, en comparació amb el 32% del 1981) i 2,7 milions en lloguer privat (13%).¹⁹

Que l'habitatge continua sent una preocupació de primer ordre ho certifica el volum de consultes i informes públics que han vist la llum al llarg del 2007²⁰ i l'aprovació de la *Housing and Regeneration Act* del 2008, que, com indica el seu nom, no abandona la perspectiva integradora de les dinàmiques urbanístiques i d'habitatge. Aquesta llei crea dues agències, la *Homes and Communities Agency*²¹

18. El Llibre Verd *Quality and Choice: A Decent Home for All* (2000) estableix una sèrie de propostes per redreçar la situació, que es concreten en l'increment dels ajuts econòmics per adquirir habitatge, l'articulació de noves fórmules contractuals (*shared ownership*, *Homebuy*, etc.), la promoció del lloguer privat, la potenciació de la participació ciutadana, etc.

19. Department for Communities and Local Government (en endavant, DCLG), *Housing in England 2006/07: A report based on the 2006/07 Survey of English Housing*, 2008, pàg. 11.

20. En són un exemple, sense caràcter exhaustiu: Cave, M., *Every Tenant Matters: A review of social housing regulation*; *Delivering Housing and Regeneration: Communities England and the future of social housing regulation*, Consultation Paper; *Homes for the future: more affordable, more sustainable*, Green Paper; *The future of the Code for Sustainable Homes – Making a rating mandatory*; *Tenant Empowerment: A Consultation Paper*; *Tolerated trespassers: A Consultation Paper*; *Clarifying the Right to Buy Rules: A Consultation Paper*.

21. La *Homes and Communities Agency* aglutina les funcions que fins ara desenvolupaven la *English Partnerships* i, en inversió en habitatge, la *Housing Corporation*. Ambdós organismes han estat abolits per la llei del 2008.

i l'*Office for Tenants and Social Landlords*, encarregades d'afrontar, respectivament, la regeneració integral de les àrees urbanes i de regular el sector de l'habitatge social a Anglaterra. Entre les novetats de la llei, hi figuren l'establiment de mesures per evitar les ocupacions il·legals d'habitatges, la introducció de precisions a la compra de propietats públiques mitjançant el *right to buy*, l'ampliació dels terminis de prescripció de les infraccions a la normativa edificatòria, l'adequació de la normativa interna a la Convenció Europea de Drets Humans i la protecció dels ocupants de residències mòbils en resposta a la postura del Tribunal Europeu de Drets Humans en l'assumpte *Connors v. United Kingdom* (2004).

En els propers apartats, intentarem abordar resumidament alguns dels aspectes més destacats de les polítiques d'habitatge implementades a Anglaterra.

3.2. El parc residencial públic

La *Housing and Regeneration Act* del 2008 defineix l'habitatge social com l'allotjament de lloguer o de propietat²² disponible a preus inferiors al mercat lliure i que es posa a disposició de persones amb necessitats que aquest mercat no pot atendre. L'habitatge social roman en aquesta categoria, tret que hi concorrin algunes de les causes previstes en les seccions 73 a 76 (adquisició de la nua propietat, consentiment o acord de l'agència reguladora, etc.). Així mateix, s'estableix una disposició transitòria per la qual també es poden considerar habitatges socials certs allotjaments que no compleixin els requisits de la definició, per exemple, quan els lloguers no són inferiors al mercat.

Les principals propietàries d'habitatge social a Anglaterra, també encarregades d'administrar-lo i mantenir-lo i de promoure noves construccions, són les entitats locals i les associacions d'habitatge (*housing associations*; en endavant,

22. L'habitatge social de propietat ha de ser ocupat en virtut d'un contracte de propietat compartida o de participació en el percentatge de plusvàlua a escala societària (*shared ownership trusts*) o de particulars. En aquest darrer cas, s'utilitzen les fórmules dels *shared ownership arrangements* (sistema de *part-buy, part-rent*, en el qual l'ocupant compra una part de la propietat i paga un arrendament per la resta, d'acord amb el programa *New Build HomeBuy*) o dels *equity percentage arrangements* (el propietari d'un habitatge –venedor– transmet el seu dret a una altra part –comprador–, que, en contraprestació, paga al venedor una quantitat inicial que representa un percentatge del valor del dret en el moment de la transmissió i es compromet a pagar altres quantitats calculades en referència al valor d'aquest dret en el moment dels pagaments successius. Aquests pagaments futurs estan garantits per una hipoteca).

AH), que es financen amb subvencions públiques procedents del Govern central i amb crèdits del sector privat (*building societies*, entitats bancàries, companyies d'assegurances, *housing investment trusts*). Pel que fa a les entitats locals, el principal instrument amb què compten és un pressupost específic en matèria d'habitatge (*Housing Revenue Account*), que registra els ingressos (arrendaments, etc.) i les despeses (pagament d'interessos i retorn de capital, costos de gestió i manteniment) generats per la provisió, la gestió i el manteniment dels habitatges de la seva propietat. Les entitats locals que gestionen aquest compte poden sol·licitar subvencions d'explotació al Govern central per la diferència entre ingressos i despeses, sobre la base d'uns paràmetres particularitzats. Val a dir que la inversió local en matèria de nova construcció i rehabilitació està fiscalitzada pel Govern central (*Housing Investment Programme*), que exigeix la presentació d'un projecte anual de despeses de capital com a requisit per a l'assignació de nous recursos. Quant als arrendaments, els fixen les entitats locals (*rent setting*) i poden variar substancialment dins el terme municipal per l'aplicació d'un «criteri de raonabilitat» (capacitat del parc d'habitatges, existència de càrregues financeres, etc.), de manera que el Govern central incentiva les entitats locals i les AH per tal que afrontin una reestructuració del càlcul dels arrendaments mitjançant una fórmula nacional uniformitzadora que eviti les diferències de rendes arreu del país.²³ En les darreres dècades, els ajuntaments han experimentat un clar retrocés del seu patrimoni immobiliari a resultes de l'exercici ja comentat del *right to buy* i, sobretot, de la transferència de propietats a les AH –tot i que continuen mantenint un parc lleugerament superior en nombre–, perquè, entre d'altres raons, les restriccions pressupostàries els impedeixen assumir les operacions de rehabilitació o reforma que requereixen aquestes propietats. Per gestionar i millorar el parc immobiliari existent, els ajuntaments poden constituir organismes ad hoc (*arms length management organisations*, ALMO) que són subvencionats si obtenen una avaluació positiva del *Housing Inspectorate*.

Per gaudir del reconeixement de *registered social landlord* –i dels seus avantatges, com ara poder sol·licitar fons públics–, les AH que actuen a Anglaterra han de figurar en el registre de la recentment extinta *Housing Corporation*. Es tracta d'organitzacions sense ànim de lucre que tenen les seves arrels en les ca-

23. Per a més detalls, Department of the Environment, Transport and the Regions, *Quality and Choice: A Decent Home for All*, 2000, pàg. 115.

ses de beneficència del segle XII i en les associacions filantròpiques del segle XIX que proveïen d'habitatge assequible els obrers. El seu sistema de finançament es basa en una combinació de subvencions al capital que els permet cobrar «arrendaments justos» fixats pel *rent officer* sense patir pèrdues (amb retorn de la subvenció inicial quan es generin excedents d'exploració), i de préstecs obtinguts en el sector privat (societats de crèdit hipotecari, mercat de capitals, etc.). Les AH poden ser beneficiàries, igual que altres promotors i constructors, de la *Social Housing Grant*, una subvenció de capital gestionada mitjançant l'*Affordable Housing Programme* per a la construcció d'habitatge assequible. Durant molt temps, les AH s'han beneficiat de préstecs municipals, però les retallades successives en les despeses dels ajuntaments han fet que aquesta opció sigui pràcticament inviable. La major part de les noves promocions d'habitatge social executades a partir dels anys noranta han estat endegades per AH, que han superat així els ajuntaments a l'hora de proveir aquest bé de primera necessitat.

Cal apuntar que el sector privat també pot dur a terme la promoció d'habitatge assequible. Es pot fer efectiva a través de l'obtenció d'ajuts o dels mecanismes convencionals previstos en la secció 106 de la *Town and Country Planning Act* del 1990, per la qual les autoritats locals poden obtenir recursos per a la provisió de serveis, infraestructures i equipaments públics, d'acord amb les línies d'actuació fixades en el marc del desenvolupament urbanístic local (*local development framework*). Entre aquestes línies, hi pot figurar la provisió de sòl per a habitatge assequible o la seva construcció directa.

3.3. Evitar l'exclusió social: una assignatura pendent

3.3.1. La concentració d'habitatge social

Les polítiques d'habitatge endegades pels poders públics aspiren, des d'un enfocament paternalista, a proporcionar seguretat i estabilitat als col·lectius socials que no poden accedir a un habitatge en condicions en el mercat lliure.²⁴ Així, la promoció d'habitatge assequible (*affordable housing*) actua com a contrapès de les forces del mercat –que són les que, atesa la capacitat econòmica i d'estalvi de l'individu, el constrenyen a ocupar certes zones de la ciutat–, amb la qual cosa redreça la situació i permet la desvinculació entre la capacitat de renda i la ubi-

24. *Affordability Targets: Implications for housing supply*, ODPM: Londres, 2006.

cació espacial. Cal anar amb compte, però, per tal que, involuntàriament, la neutralització d'aquesta potencial discriminació social no generi efectes perversos de segregació espacial. Com afirmava J. Friedman, «el planejament és un sistema de control del canvi social», de manera que l'enfocament urbanístic pot ser un bon motor de cohesió social: la instrumentalització adequada d'aquesta disciplina permet materialitzar principis d'equitat distributiva, de protecció ambiental i, en un context de competència global, d'eficiència econòmica, amb la participació de totes les administracions implicades. Precisament, la definició d'estratègies per evitar la creació de barris marginals (*unpopular neighbourhoods, deprived areas*) mitjançant la localització equilibrada i racional dels habitatges socials és un dels punts negres de les polítiques angleses, acostumades a concentrar territorialment aquesta tipologia edificatòria (*council estates*). En aquestes àrees, el lloguer social arriba al 53% (en comparació amb el percentatge d'altres zones no castigades, que és el 15%), mentre que la propietat es redueix al 33% (73% en altres zones).²⁵

Amb alguna excepció (*gated communities*), l'exclusió social tradicionalment es vincula a una combinació de factors negatius: atur, borses de concentració de pobresa, habitatges inadequats, alta densitat residencial, absentisme escolar, immigració, etc. I l'excessiu enfocament de la política d'habitatge britànica vers les classes més vulnerables (aturats, discapacitats, immigrants²⁶, tercera edat, etc.) ha contribuït a enquistar el problema. El Govern laborista, especialment sensible en aquesta qüestió, compta amb la *Social Exclusion Unit* (creada el 1999) per reduir l'exclusió social mitjançant una estratègia global de «solucions conjuntes» que aposta per la renovació dels barris degradats i marginals i la revitalització de les comunitats locals. Les noves promocions han d'evitar la concentració excessiva d'habitatge social en una àrea concreta i fomentar la multiculturalitat i la diversitat; però la recepta per als barris existents ha de ser diferent. La Llei del 2008 no passa per alt la connexió necessària entre habitatge i regeneració de l'entorn per garantir una millora de la qualitat de vida dels ciutadans. Per això, si bé les actuacions públiques encaminades a proveir

25. DCLG, *Housing in England...*, *op. cit.*, pàg. 140.

26. La qüestió de la immigració és objecte d'un projecte de llei que, si prospera, modificarà substancialment el règim existent. Les propostes van encaminades a eliminar el dret automàtic a romandre en el país després de cinc anys de residència, que es substitueix per una «ciutadania guanyada». L'accés als beneficis socials (com ara l'habitatge social) no serà possible mentre no s'hagi completat aquest període (*Financial Times*, 10 de setembre de 2008).

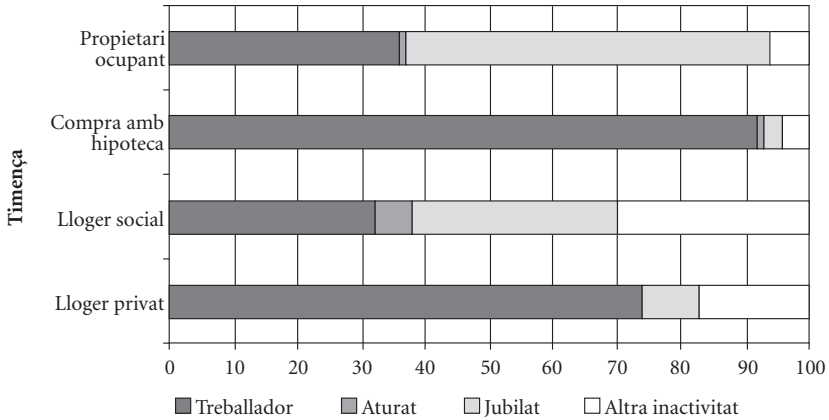
unes condicions mínimes d'habitabilitat (*decent dwellings*) poden ajudar a maximitzar l'impacte de la regeneració de l'entorn, cal implementar intervencions més radicals que redundin en una millora integral de les àrees degradades (renovació urbana, demolició dels habitatges vells, diversificació de la tipologia d'habitatges amb més promoció privada a preus de mercat, millora dels serveis, etcètera) i de la seva composició social i econòmica (*mixed communities approach*),²⁷ sense oblidar el paper participatiu dels veïns, que s'han d'involucrar en les decisions que afecten el seu espai vital.²⁸ En l'actualitat, prop de quatre milions de famílies viuen en habitatges socials i gairebé la meitat d'aquests habitatges s'ubiquen en els barris més pobres de les ciutats britàniques, una proporció en alça des del 1991.²⁹ La revalorització econòmica i física de les àrees on es concentra l'habitatge social pot evitar que ingressin en una espiral de decadència, en una *ghettoisation*, que comença amb un procés de degradació lenta i acaba amb l'abandonament de les propietats, l'ocupació il·legal, els desordres socials i la desintegració de la comunitat.³⁰

27. Les *mixed communities* es conceben com a àrees residencials ideals contraposades a la realitat de molts *neighbourhoods* anglesos, que pateixen problemes importants derivats de la pobresa de l'entorn i dels seus ocupants. Per sortir d'aquesta espiral de pobresa i degradació física, les polítiques actuals se centren a crear –o rehabilitar– entorns atractius que destaquin per la qualitat dels habitatges, el disseny i els serveis i que ofereixin oportunitats laborals i econòmiques com a eina per prevenir la segregació social i econòmica. El Govern central defineix les comunitats mixtes com les que atrauen famílies d'una àmplia varietat de nivells socials, amb habitatges de qualitat, amb varietat en la tipologia, mida i règim de tinença, amb accés a bones escoles i altres serveis –com ara la sanitat, el suport a persones vulnerables, etc.–, amb una economia local i un mercat immobiliari dinàmic i potents que faciliten la inversió privada, i que ofereixen oportunitats socials, econòmiques i laborals per les facilitats de transport i de serveis d'accés a la feina, per la bona gestió de l'àrea i dels habitatges, i pels baixos nivells de criminalitat. DCLG, *A Decent Home: Definition and guidance for implementation*, Londres, 2006, pàg. 9. Vid., també, Holmes, C., *Mixed Communities: Success and sustainability*, Joseph Rowntree Foundation, 2006; i, per a la perspectiva urbanística, DCLG, *Planning Policy Statement 3*, 2006; Musterd, S. i W. Ostendorf, *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, Routledge: Londres, 1998; Levitas, R., *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*, Palgrave: Basingstoke, 2004; Atkinson, R. i J. Flint, «Fortress UK? Gated Communities, the Spatial Revolt of the Elites and Time-Space Trajectories of Segregation», *Housing Studies*, vol. 19, núm. 6, 2004.

28. En aquest sentit, hi ha programes, com el *Tenant Empowerment Programme*, que subvencionen projectes de millora de les comunitats locals en els quals participin els afectats mateixos.

29. Hills, J., *Ends and Means: The future roles of social housing in England*, CASE Report 34, 2007, pàg. 4 i 200.

30. Power, A., «Poor areas and social exclusion», a Power, A. i W. J. Wilson, *Social Exclusion and the Future of the Cities*, CASE Paper 35, 2000, pàg. 16 i següents. Vid. també Glennerster, H. et al., *Poverty, Social Exclusion and Neighbourhood: Studying the area bases of social exclusion*, CASE Paper 22, LSE, 1999; i Social Exclusion Unit/DETR, *Unpopular Housing: National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Londres, 1999.

Gràfic 1. Situació econòmica de les llars (2007) (%)

Font: DCLG, *Housing in England 2006/07*, 2008, pàg. 21.

Tampoc no s'han d'oblidar els efectes socials regressius que poden provocar les iniciatives de regeneració i construcció d'habitatge si tenen un component purament especulatiu. Un dels més coneguts és l'anomenada *gentrification*, la «recol·locació» o desplaçament social forçat dels residents amb recursos escassos. Per això es recalca la necessitat de reconciliar, tant com sigui possible, els objectius del materialisme econòmic i de l'ètica social.

3.3.2. La situació de les persones sense sostre

Els sense sostre constitueixen una realitat molt arrelada al Regne Unit, que té el dubtós privilegi de comptar amb un dels índexs de persones sense llar més alts d'Europa (es calcula que quatre persones de cada mil es troben en aquesta situació). Els esforços per eradicar aquesta realitat, una tasca en la qual treballen plegats i en coordinació els governs central i local, el sector privat i el voluntariat, s'han vist compensats amb una davallada progressiva dels percentatges oficials, malgrat el decrement experimentat per la construcció d'habitatge social.

Les persones sense sostre són objecte de regulació en l'LH del 1996 i en la *Homelessness Act* del 2002, que aborda el problema des d'una aproximació proactiva, tot dissenyant estratègies de prevenció destinades a les persones amb

risc d'exclusió social.³¹ De conformitat amb aquest marc legal, les entitats locals, en col·laboració amb els serveis socials, han de formular una *homelessness strategy* amb objectius i actuacions adreçades a aquest col·lectiu i a les persones amb risc de formar-hi part, i queden obligades a proporcionar informació, assistència, mediació familiar i un allotjament apropiat, que pot ser temporal o permanent. Val a dir que l'allotjament no necessàriament ha de ser públic i que els acords amb el sector privat per allotjar persones amb risc d'exclusió social han augmentat.³² L'allotjament permanent es reserva a qui demostrï la concurrència d'una sèrie de requisits, com ara no estar exclòs del dret a rebre allotjament (sí que ho estan, per exemple, els sol·licitants d'asil); formar part del col·lectiu de persones amb necessitat prioritària d'allotjament;³³ no haver contribuït, amb la seva conducta, a la pèrdua de la llar,³⁴ i tenir una connexió local. L'allotjament es proporciona fins que aquestes persones obtenen una solució estable. La càrrega de la prova de la condició de sense sostre correspon a les entitats locals que, si tenen alguna raó per considerar que la persona ho és, han d'incoar el procediment corresponent per aclarir la qüestió i, en determinats supòsits, proporcionar-li allotjament temporal a l'espera de la resolució administrativa.

D'altra banda, en els darrers anys també s'ha reduït el nombre de persones que dormen a la intempèrie. L'informe governamental *No One Left Out – Communities ending rough sleeping* (2008) recull un conjunt de mesures preventives i d'assistència tant per als qui passen la nit al ras com per als qui hi fan vida permanent, que inclouen ajuts per a lloguer, assistència sanitària, formació professional, així com mesures econòmiques, arbitrals i judicials per garantir que els qui estan en risc de perdre l'habitatge puguin romandre-hi.

31. Pawson, H., «Local Authority Homelessness Prevention in England: Empowering Consumers or Denying Rights?», *Housing Studies*, vol. 22, núm. 6, 2007, pàg. 878. Igualment, podeu consultar www.homelesspages.org.uk.

32. El deure d'allotjament ara és indefinit, però decau davant el refús del sense sostre a acceptar una oferta de l'entitat local. Per a l'abast de l'article 8 de la *Human Rights Act* del 1998 i el dret a l'habitatge, vid. Purdue, M., «The Human Rights Act 1998, Planning Law and Proportionality», *Environmental Law Review*, núm. 6, 2004.

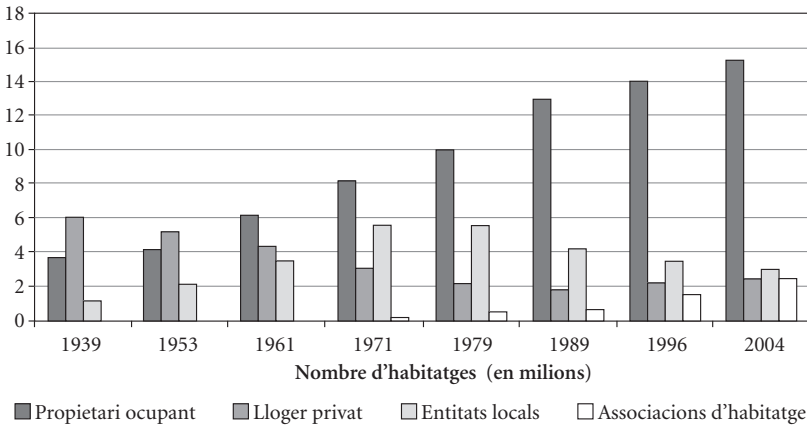
33. *Simms v. Islington London Borough Council* [2008], EWCA Civ 1083 Court of Appeal; *Bellouti v. Wandsworth LBC* [2005], EWCA Civ 602 i [2005] HLR 46.

34. *William v. Wandsworth LBC* [2007], HLR 42, CA; *Watchman v. Ipswich BC* [2007] HLR 33, CA.

3.4. El règim de tinença: el sector públic de lloguer

Un tret característic del mercat de l'habitatge a Anglaterra –pràcticament inalterable des de fa més de mig segle– és el predomini clar de l'habitatge privat en propietat, seguit a distància per l'habitatge social en règim de lloguer. El sector privat de lloguer, que el 1915 suposava gairebé el 90% del total d'habitatges disponibles, ha anat disminuint a causa de l'establiment de controls en la fixació de les rendes de lloguer,³⁵ l'existència d'un sistema fiscal que ha afavorit la compra en detriment del lloguer i la implementació de programes d'eradicació de barri i habitatges insalubres.

Gràfic 2. Habitatges per règim de tinença 1939-2004



Font: J. Hills, *Ends and Means: The future roles of social housing in England*, 2007, pàg. 43.

L'accés a l'habitatge social està determinat per la legislació, que obliga les entitats locals a prioritzar l'accés a determinats grups (sense sostre, ocupants

35. La política social de control de preus del lloguer privat ha estat un instrument de forta tradició al Regne Unit des del 1915 i, malgrat l'alternança pendular de períodes de congelació del lloguer i d'altres de fixació de preus de mercat, l'any 1965 es va imposar per als lloguers privats la figura dels «arrendaments justos» (*fair rents*), que ha permès una fiscalització pública permanent. D'acord amb aquest sistema, un funcionari independent (*rent officer*) fa el càlcul dels nous lloguers o l'actualització dels existents atenent a criteris d'equitat i de mercat que tenen en compte la tipologia, l'estat o la localització de l'habitatge, l'edat de l'arrendatari o, més darrerament, la taxa d'inflació. Les conseqüències poc atractives d'aquest control públic per a la propietat han afectat negativament l'oferta d'habitatges privats en lloguer a favor de la propietat, situació que s'ha volgut redreçar mitjançant certes modificacions legislatives per esquivar el sistema (*assured tenancies*, *assured shorthold tenancies*).

d'infrahabitatges, d'habitatges sobreocupats o insalubres, discapacitats, etc.)³⁶ i a publicar un pla que contingui els criteris i els procediments per a l'adjudicació dels habitatges. En aquest sentit, el 2001 el Govern laborista va promoure la introducció d'un model de lloguer «per elecció» (*choice-based lettings*), en virtut del qual les persones interessades a llogar un habitatge social tenen llibertat per escollir l'habitatge disponible que s'adapti millor a les seves necessitats. Una vegada formalitzada la sol·licitud, l'entitat local procedirà a l'adjudicació d'acord amb els criteris establerts en el seu *allocation scheme*.³⁷ Des de l'LH del 1988, els arrendataris d'habitatges públics es beneficien d'un règim de tinença segura (*assured tenancy*),³⁸ que els garanteix estabilitat i els permet exercir el dret a comprar-lo en condicions favorables, permutar-lo o subarrendar-lo.

Tot i que sovint es converteix en una opció impracticable —especialment en les àrees de forta demanda d'habitatge—, els ocupants d'un habitatge social poden sol·licitar un canvi d'allotjament basant-se en algun dels programes que faciliten aquesta mobilitat.³⁹

3.5. Condicions d'habitabilitat del parc immobiliari

La qualitat dels habitatges ha estat una qüestió àmpliament debatuda des de la presentació de l'informe *Homes for Today and Tomorrow* (1961). L'informe contenia una sèrie de recomanacions de contingut funcional que establien quin mobiliari requeria cada peça de l'habitatge així com l'espai necessari per a les ac-

36. Vid. *R(A) v. Lambeth LBC*; *R(Lindsay) v. Lambeth LBC* [2002] HLR (57) 998, i *R(Butt) v. LB Waltham Forest* [2006], *R(Siwak) v. LB Waltham Forest* [2006].

37. Per a una anàlisi detallada d'aquest enfocament, vid. *Monitoring the Longer-Term Impact of Choice-based Lettings*, *Communities and Local Government Housing Research Summary 231*, 2006.

38. Hi ha tres tipus de tinença d'un habitatge: tinença garantida (amb un subtipus anomenat *assured shorthold tenancy*, per a lloguers d'entre sis mesos i tres anys), no garantida (*non-assured tenancy*, quan no concorren els requisits per beneficiar-se de la primera) i la tinença de persones jurídiques (*company letting agreement*). El règim garantit es pot anul·lar temporalment, amb la pèrdua dels drets que li són inherents, si l'arrendatari mostra conductes antisocials (*demoted tenancy*).

39. Podem destacar el *Homeswap Scheme*, molt utilitzat i que permet l'intercanvi d'habitatges públics; el *HOMES Mobility Scheme*, previst per a canvis de residència forçats; el *LAWN Mobility Scheme*, per afavorir la mobilitat cap a zones amb menor demanda; i el *Seaside and Countryside Home Scheme*, per a trasllats a zones rurals o costaneres.

tivitats quotidianes, que es van positivitzar poc després i van esdevenir de compliment obligat per als habitatges construïts en les *new towns* i per a la resta d'entitats locals. Tot i que la qualitat dels habitatges ha millorat en el conjunt del país (des del 2001, el nombre dels que no compleixen els estàndards –*non-decent houses*– s'ha reduït en un 50%), continua havent-hi un parc apreciable d'habitatges que requereixen intervencions per millorar les condicions de vida dels seus ocupants. L'any 2006 es publica la guia *A Decent Home: Definition and guidance for implementation*, que recull el sistema de valoració dels riscos per a la salubritat i la seguretat dels habitatges (*housing health and safety rating system*), que havia entrat en vigor pocs mesos abans. D'acord amb aquest sistema, un habitatge en condicions és el que compleix els quatre criteris inclosos en el *Decent Home Standard*: que no hi concorri cap dels riscos previstos en el document regulador; que els elements constructius no requereixin intervencions que vagin més enllà de la «reparació» (en oposició a l'enderrocament, la gran rehabilitació o la reposició); que disposi de serveis i instal·lacions raonablement modernes, i que proporcioni un grau raonable de confort energètic.

El 2000, el Govern britànic es va marcar l'objectiu que la totalitat dels habitatges socials del país i el 70% dels existents en el sector privat ocupats per famílies vulnerables⁴⁰ complirien les condicions de qualitat l'any 2010.⁴¹ Amb aquest objectiu, les entitats locals i les AH –que el 1997 tenien un parc de 2,1 milions d'habitatges que no respectaven l'estàndard mínim d'habitabilitat– han vist augmentats els ajuts provinents del Govern, que els ha condicionat a crear *partnerships* amb el sector privat o societats municipals (ALMO) per tal de gestionar i millorar la qualitat dels habitatges. Una altra opció ha estat transferir part –o la totalitat– dels habitatges objecte de millora a les AH o a altres *registered social landlords*. Tanmateix, les entitats locals poden finançar les operacions de millora mitjançant fons procedents del *Housing Revenue Account*.

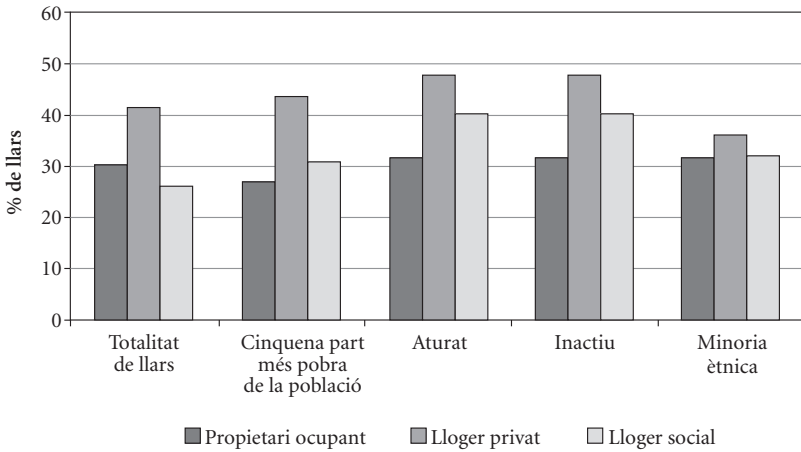
El 2004, el 27% dels arrendataris socials ocupaven allotjaments que no complien l'estàndard, davant el 31% dels habitatges en propietat i el 44% dels

40. Les *vulnerable households* són les famílies que es beneficien de determinats ajuts públics (*income support, housing benefit, disabled persons tax credit, war disablement pension, child tax credit, attendance allowance, etc.*).

41. El Govern s'ha replantejat les seves previsions inicials i ara fixa en el 95% els habitatges socials que compliran l'estàndard de qualitat l'any 2010 (vid. www.communities.gov.uk/housing/decenthomes).

arrendataris privats.⁴² La raó és que fins al 2002 l'estàndard d'habitabilitat no es va estendre al sector privat, que compta amb la possibilitat que les intervencions de renovació del seu parc d'habitatges siguin subvencionades mitjançant programes nacionals com el *Warm Front*, els plans locals de renovació d'habitatges privats o les agències de millora de l'habitatge (*home improvement agencies*).

Gràfic 3. Ocupants d'habitatges que no compleixen les condicions d'habitabilitat



Font: J. Hills, *Ends and Means: The future roles of social housing in England*, 2007, pàg. 67.

La sobreocupació és un altre dels problemes del parc immobiliari britànic relacionat amb les condicions d'habitabilitat, i es calcula en funció del *bedroom standard* o nombre de dormitoris necessaris en funció dels components de la família. L'espai per persona en els habitatges ha augmentat des del 1996 al 2004, de 35,8 metres quadrats per persona a 36,5 metres quadrats, però, contràriament al que s'ha comentat respecte de les condicions d'habitabilitat, es confirma que els habitatges socials en règim de lloguer són els que ofereixen menys espai per persona, amb un percentatge inferior al d'una dècada abans.⁴³

42. Hills, J., *Ends and Means: The future roles of social housing in England*, CASE Report 34, 2007, pàg. 66.

43. *Ibidem*, pàg. 36 i 42.

3.6. Habitatges buits

El 2007 a Anglaterra hi havia 672.924 habitatges buits (el 3,02% del parc immobiliari total), dels quals 40.963 eren propietat de les entitats locals; 38.178, de les AH; 6.554, d'altres organismes públics, i 587.229, de propietaris privats.⁴⁴ L'*Empty Homes Agency* és una agència independent creada el 1992 per cercar solucions al problema dels habitatges sense ocupar, per incentivar les autoritats locals a reduir-ne el nombre i per assessorar els propietaris individuals sobre com reutilitzar-los. La normativa vigent estableix l'obligació de les entitats locals de publicar anualment un llistat dels habitatges privats desocupats, i preveu penalitzacions per als propietaris que van des de la pèrdua de la possessió (*empty dwelling management orders*) fins a mesures més dràstiques com l'expropiació o la venda forçosa.⁴⁵

Les ordres de gestió dels habitatges buits, previstes en la *Housing Act* del 2004 però aplicables a partir del 2006, permeten a les autoritats locals fer un ús temporal d'aquestes propietats, posar-les en lloguer i carregar sobre el propietari unes despeses «raonables» per aquesta gestió. Només poden ser objecte d'aquesta actuació els habitatges que fa més de sis mesos que són buits, excepte que hi concorrin unes circumstàncies determinades, previstes legalment. Les ordres han de ser autoritzades pels *residential property tribunals*,⁴⁶ que exigiran que l'autoritat local provi que, abans d'instar l'acció, ha explorat amb el propietari altres vies informals per tal que l'habitatge recuperi l'ús –com ara la possibilitat de beneficiar-se d'ajuts: *empty property grants*, *eco renovation grants*, etc.–

44. *Empty Homes Statistics England 2007*, pàg. 14 (www.emptyhomes.com/udesfulinformation/stats/statistics.html). Per a una major concreció, es pot consultar Diacon, D. i S. Guimaraes, *Recycling the City: Unlocking the potential of empty properties*, Building and Social Housing Foundation: Leicestershire, 2004.

45. La *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004 capacita les autoritats locals per adquirir sòl i habitatges quan calgui fer operacions de millora o renovació urbana. A la pràctica, aquesta potestat s'utilitza per adquirir habitatges buits que, pel seu caràcter descuidat, afecten negativament l'estètica urbana. Ireland, D., *A cure for empty homes*, Improvement and Development Agency, DCLG: Londres, 2006, pàg. 29.

46. Es tracta d'òrgans administratius independents creats a l'empara de la *Rent Act* del 1977 i la *Housing Act* del 2004. Les decisions que prenen en relació amb les *empty dwelling management orders* poden ser objecte de recurs davant del *Lands Tribunal*, que sí que té caràcter judicial. Vid. *Residential Property Tribunals Housing Act 2004. Application and appeals relating to Interim and Final Management Orders (MOs) under the Housing Act 2004*, Residential Property Tribunal Service, 2004.

que no han tingut el resultat esperat. Les ordres poden ser provisionals (d'una durada de fins a un any) o finals (per a un màxim de set anys) i poden revocar-se, fins i tot si l'habitatge està ocupat –en aquest supòsit, la revocació es condiciona al consentiment dels ocupants. En qualsevol cas, si l'habitatge és ocupat per arrendataris, l'autoritat local ha de garantir al propietari un valor de mercat (si no és així, l'ha de compensar per la diferència de rendes).⁴⁷

3.7. El finançament de l'habitatge

Els mitjans econòmics emprats per les successives polítiques d'habitatge són extremadament variats i hereus indubtables de la perspectiva ideològica adoptada i de les fluctuacions de les condicions del mercat immobiliari i financer del moment. Cal dir, però, que en les darreres dècades s'ha consolidat la tendència a prioritzar els ajuts per contribuir al pagament de l'habitatge (*demand subsidies*) en detriment dels ajuts a la promoció i la construcció (*supply subsidies*).⁴⁸

Els ajuts no sempre s'han fet dependre del nivell de renda dels possibles beneficiaris,⁴⁹ tot i que, amb el temps, les mesures s'han anat focalitzant en els grups socials menys afavorits econòmicament, deixant de banda col·lectius que en altres països europeus són objecte d'atenció. En un ordre més o menys decreixent, i sense ànim d'exhaustivitat, les mesures per finançar la compra o el lloguer de l'habitatge inclouen: avantatges fiscals per als propietaris ocupants del seu habitatge;⁵⁰ subvencions procedents del programa *Housing Benefit*, per al lloguer

47. Per a més informació sobre l'aplicació de les ordres de gestió d'habitatges buits, podeu consultar DCLG, *Empty Dwelling Management Orders. Guidance for residential property owners on new powers available to local councils*, Londres, 2006, i Empty Homes Agency, *Empty Dwellings Management Orders. The Facts*, EHA, 2006.

48. Les subvencions al sector privat es poden explicar per l'existència de les *fair rents* i compensen la diferència entre els preus de mercat i les rendes percebudes efectivament pels propietaris.

49. Aquesta manca d'equitat és clarament detectable respecte al tractament fiscal que reben els propietaris que ocupen l'habitatge propi, amb independència dels seus ingressos.

50. Desgravació fiscal dels interessos derivats del crèdit hipotecari sol·licitat per a l'adquisició de l'habitatge (*mortgage interest tax relief*). Aquesta mesura, que beneficiava a qui tenia l'habitatge hipotecat, es va desmantellar l'any 2000, però els propietaris continuen gaudint d'un tracte fiscal favorable que es tradueix en el fet que ni la renda imputada (és a dir, l'arrendament percebut per viure a la pròpia llar) ni la plusvàlua generada no queden sotmeses a imposició fiscal i es poden beneficiar d'ajuts per a la millora de l'habitatge.

públic i privat i –en menor mesura– la compra de l’habitatge;⁵¹ subvencions fixes que no tenen en compte el nivell d’ingressos dels sol·licitants, aplicables exclusivament als llogaters privats (*Local Housing Allowance*) i que tenen la pretensió de substituir el *Housing Benefit* en el futur; descomptes del programa *right to buy*; ajuts per fer millores en l’habitatge; o subvencions a la inversió per al primer habitatge (*homeloan scheme*), entre d’altres. Addicionalment, hi ha altres programes que, sense estar directament vinculats al sector de l’habitatge, permeten subvencionar-ne la compra o el lloguer (*Income Support, Job Seekers Allowance, Working Tax Credits, Guarantee Credit*, etc.). Com s’ha afirmat *supra*, també es preveu que els propietaris privats que perceben lloguers per sota del mercat puguin ser compensats mitjançant subvencions directes o ajuts fiscals.

La compra per part dels arrendataris socials és objecte dels programes *Low-cost Home Ownership*, que facilita l’adquisició compartida de l’habitatge (*shared ownership, shared equity*),⁵² i *HomeBuy* per a la compra inicial d’un mínim del 25% de la propietat d’un habitatge públic.

4. Algunes referències mediambientals

Una nota comuna a tots els països europeus és la necessitat de plantejar una visió integrada en la formulació de les polítiques públiques relacionades amb l’urbanisme. Sense anar més lluny, les diferències sectorials entre l’urbanisme, l’habitatge, el medi ambient i la regulació econòmica són cada cop més vagues i difuses, no hi ha compartiments estancs i la transversalitat hi és la tendència dominant. Les demandes a favor de la sostenibilitat (ambiental, social, etc.) com a eix vertebral d’una política urbanística omnicomprendiva que no es limita al tractament físic de l’espai i el fet d’afavorir la participació (integració, a la fi) de tots els agents implicats en el desenvolupament urbà per democratitzar la presa

51. El programa *Housing Benefit*, gestionat pels ens locals, va ser redissenyat a principis dels anys vuitanta com un programa d’ajuts basat principalment en el nivell de recursos dels peticionaris i abasta una varietat de possibilitats (reduccions en l’arrendament dels habitatges socials, subvencions per satisfer l’arrendament d’habitatges privats, pagament de les rendes immobiliàries de col·lectius amb ingressos mínims, ajuts per a menors de 25 anys, que poden llogar habitatges compartits –*Single Room Rent System*). Per a un estudi aprofundit d’aquest programa, vid. Turley, C. i A. Thomas, *Housing Benefit and Council Tax Benefit as in-work benefits*, DWP Research Report 383, Leeds, 2006, i Hills, J., «Inclusion or Exclusion? The role of Housing subsidies and Benefits», *Urban Studies*, vol. 38, núm. 11, 2001.

52. Vid. nota 22.

de decisions així com una major responsabilitat (*accountability*) i transparència del poder públic, perfilen actualment l'evolució col·lectiva dels diversos models urbanístics, més enllà de les seves disparitats. En aquesta línia apunta el Llibre Blanc *Planning for a Sustainable Future* (2007), que aporta propostes per millorar el sistema urbanístic en termes d'eficiència i responsabilitat i adaptar-lo als nous reptes de la globalització, la competitivitat i el canvi climàtic.

L'aproximació ecològico-paisatgística de l'espai urbà, que s'ha fet un lloc al costat dels corrents urbanístics clàssics (culturalista-arquitectònic i funcionalista), troba a Anglaterra un camp de cultiu òptim per a la seva implementació.⁵³ Les normes sectorials de protecció d'espais naturals, així com la visió estratègica mediambiental (*ecological landscape planning* de McHarg, urbanisme regionalista de Mumford) són una constant des dels anys quaranta, moment en què ja es detecta la importància dels *green belts* com a instruments per prevenir la urbanització caòtica de l'espai i per salvaguardar les zones rurals de la invasió urbana. D'altra banda, la socialització del dret a urbanitzar, incorporada en la legislació del 1947, ha permès preservar de la transformació artificial del sòl àmplies zones agrícoles, forestals i de recursos naturals i, a través del planejament, focalitzar el creixement en zones degradades recuperades. A pesar d'aquestes precaucions, l'aposta anglosaxona per un model urbà difús basat en la configuració de les ciutats jardí ha creat un efecte suburbanitzador que s'intenta neutralitzar mitjançant el retorn al model compacte d'altres densitats (*urban villages group*), tot i que en el cas d'Anglaterra aquest fenomen no ha resultat tan extrem com a l'Amèrica del Nord, gràcies a la utilització assenyada dels *green belts* com a estratègia integradora dels espais urbans i rurals, que ha afavorit l'equilibri ambiental i la mobilitat, així com la cohesió social. Malgrat això, aquest model arrossega una sèrie d'insuficiències que es poden reduir a una dualitat: d'una banda, i a diferència de les ciutats mediterrànies, a aquest enfocament li ha

53. Vid. Ascher, F., *Metapolis, ou l'avenir des villes*, Odile Jacob: París, 1995; Bettini, V., *Elements d'ecologia urbana*, Trotta: Barcelona, 1998; Ellin, N., *Urbanism postmodern*, Blackwell; Cambridge, 1996; Hall, P., *Cities of tomorrow. An intellectual history of urban planning and design in the Twentieth Century*, Basil Blackwell: Oxford, 1988; Jenks, M., E. Burton i K. Williams (ed.), *The compact city. A sustainable form?*, Spon: Londres, 1996; Luccarelli, M., *Lewis Mumford and the Ecological Region: The Politics of Planning*, Guildford Publications: Nova York, 1995; McHarg, L., *Design with nature*, John Wiley: Nova York, 1992; Sutcliffe, A., *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*, St. Martins: Oxford, 1981; Taylor, N., «Anglo-American town planning theory since 1945: three significant developments but no paradigm shifts», *Planning Perspectives*, vol. 14, núm. 4, 1999; Ward, S., *Selling Places. The marketing and promotion of towns and cities 1850-2000*, Spon: Londres, 1998.

mancat perspectiva ja que no ha prestat gaire atenció a la creació i el foment d'espais públics d'interrelació social. La configuració de l'espai urbà, de la seva morfologia no ha estat una prioritat del planejament britànic, més ocupat a fixar perímetres i a regular les activitats que es fan a l'interior dels edificis i llurs determinacions tècniques que a encarregar-se del disseny i l'arquitectura urbanes i de l'aportació de l'edifici a l'espai públic (*Stadtraum*) –una de les marques d'identitat del *new urbanism* americà.⁵⁴ Per aquest motiu, les noves estratègies d'intervenció urbana van encaminades a cercar una capacitat d'integració efectiva de l'espai públic urbà i a revaloritzar-lo com a element essencial de cohesió social. D'altra banda, la irrupció de la perspectiva ecològica en l'espai urbà posa en relleu la dispersió que propicia el model difús i genera una preocupació envers el consum descontrolat de sòl, malgrat que s'hagi moderat a causa de la incidència de les polítiques de regeneració urbana i recuperació de sòl endegades amb una intensitat especial a partir dels anys setanta del segle xx.

En general, podem afirmar que les polítiques urbanístiques angleses es caracteritzen per promoure una utilització eficient i sostenible del sòl (el 60% dels nous habitatges es localitzen en sòl ja desenvolupat, segons el Llibre Blanc del 2007, pàg. 110), i que el caràcter pragmàtic del sistema de planejament britànic ha facilitat l'adaptació als nous reptes ambientals. Així mateix, el Regne Unit ha estat un dels pocs estats membres que ha complert el termini de transposició de la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de juny de 2001, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, mitjançant l'*Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations* del 2004. Els requeriments de la norma comunitària no representen cap novetat per als ens locals, que ja tenen experiència en la utilització de tècniques que incorporen aspectes ambientals en els processos de planificació territorial, com l'avaluació de la sostenibilitat (*sustainability appraisal*), també amada de consideracions econòmiques i socials.⁵⁵ Pel que fa

54. Hebbert, M., «El Grupo de Trabajo –Task Force– y el nuevo enfoque del urbanismo británico», *Urban*, núm. 4, 2000. Vid. també, del mateix autor, *London, More by Fortune than Design*, John Wiley & Sons: Nova York, 1998; Dieterich, H. (ed.), *Framework and functioning of urban land and property markets*, City College: Londres, 1993; Hallet, G. (ed.), *Land and Housing Policies in Europe and the USA*, Routledge: Londres, 1988; Rogers, R., *Cities for a Small Planet*, Faber: Londres, 1997.

55. Per a un estudi de la transposició i dels seus efectes en l'àmbit local anglès, vid. Therivel, R. i F. Walsh, «The strategic environmental assessment directive in the UK: one year onwards», *Environmental Impact Assessment Review*, núm. 26, 2006.

a les iniciatives més recents, totes incorporen les directrius d'ús sostenible del sòl (*PPS1 – Delivering Sustainable Development*) i de les edificacions. En són exemples punters el projecte *Neighbourhoods Green* o els més carismàtics *Growth Points Programme*, àrees de creixement sostenible a gran escala, i *Eco-towns*, noves ciutats de baixa densitat que es duran a terme amb estàndards de sostenibilitat ambiental.

RESUM**Revista catalana de dret públic** 38, ISSN 1885-5709, 2009

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

349.44

Judith Gifreu i Font, professora titular de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona

ca Problemes actuals del dret urbanístic a Anglaterra. Referència especial al dret a l'habitatge, la cohesió social i el medi ambient

p. 167-196

L'article analitza la configuració peculiar del sistema urbanístic anglès, així com les polítiques endegades a partir de la Segona Guerra Mundial pels diversos governs britànics en relació a la millora de les seves àrees urbanes. Es destaca la imbricació entre les iniciatives de regeneració urbana i les relatives a l'habitatge, com posen de manifest els diferents documents promoguts pel Govern i la darre- ra de les normes aprovades per Westminster (la *Housing and Regeneration Act* del 2008). L'article se centra especialment en el parc so- cial de l'habitatge, bastit amb la contribució de les entitats locals i de les associacions d'habitatge i molt focalitzat en els col·lectius

socials més desfavorits, amb el benentès que el mercat immobiliari lliure s'encarrega de satisfer les demandes de les classes més ben- estants. També dedica atenció als problemes d'exclusió social que es deriven de la concen- tració d'habitatge social i de la situació dels sense sostre. Així mateix, s'hi posa de mani- fest la gran quantitat de recursos que el Reg- ne Unit destina a la política d'habitatge, ja que és un dels països europeus amb més despesa pública en aquest sector. En darrer terme, s'hi repassa breument l'orientació ecourba- nista de les polítiques d'ordenació territorial angleses.

Paraules clau: urbanisme; regeneració urbana; habitatge social; cohesió social; finança- ment de l'habitatge; medi ambient.

RESUMEM**Revista catalana de dret públic**, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

349.44

Judith Gifreu i Font, profesora titular de derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona

ca Problemes actuals del dret urbanístic a Anglaterra. Referència especial al dret a l'habitatge, la cohesió social i el medi ambient

es Problemas actuales del derecho urbanístico en Inglaterra. Especial referencia al derecho a la vivienda, la cohesión social y el medio ambiente

p. 167-196

El artículo analiza la peculiar configuración del sistema urbanístico inglés, así como las políticas emprendidas a partir de la II Guerra Mundial por los distintos gobiernos británicos en relación con la mejora de sus áreas urbanas. Se destaca la imbricación entre las iniciativas de regeneración urbana y las relativas a la vivienda, como ponen de manifiesto los diferentes documentos promovidos por el Gobierno y la última de las normas aprobadas por Westminster (la *Housing and Regeneration Act* de 2008). El artículo se centra especialmente en el parque social de la vivienda, construido con la contribución de las entidades locales y de las asociaciones de vivienda y muy focalizado en los colecti-

vos sociales más desfavorecidos, entendiendo que el mercado inmobiliario libre ya se encarga de satisfacer las demandas de las clases más acomodadas. Asimismo, dedica su atención también a los problemas de exclusión social que se derivan de la concentración de la vivienda social y de la situación de los sin hogar. Se pone de manifiesto, además, la gran cantidad de recursos que el Reino Unido destina a la política de vivienda, siendo uno de los países europeos con mayor gasto público en este sector. Finalmente, repasa de forma sucinta la orientación ecourbanista de las políticas de ordenación territorial inglesas.

Palabras clave: urbanismo; regeneración urbana; vivienda social; cohesión social; financiación de la vivienda; medio ambiente.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

349.44

Judith Gifreu i Font, tenured professor of Administrative Law at the Autonomous University of Barcelona

ca Problemes actuals del dret urbanístic a Anglaterra. Referència especial al dret a l'habitatge, la cohesió social i el medi ambient

en Current Problems in Town Planning Law in England, with Special Reference to Housing Law, Social Cohesion and the Environment

p. 167-196

The article analyzes the peculiar configuration of the English town planning system, as well as the policies undertaken by various British administrations after World War II to improve their urban areas. The interconnection between urban regeneration initiatives and housing initiatives is highlighted, as can be clearly seen from the different documents promoted by the Administration and the last regulation passed by Westminster (the 2008 Housing and Regeneration Act). The article particularly focuses on social housing, built with the contribution of local organizations and the housing associations. Such housing is very much focused on the most disadvant-

aged social groups, it being understood that the free real estate market takes it upon itself to meet the demands of the more well-to-do classes. The article also devotes attention to the problems of social exclusion derived from the concentration of low-income housing in the same area and the situation of the homeless. In addition, the article draws attention to the large amount of resources that the United Kingdom allocates to its housing policy, since it is one of the European countries with the greatest public expenditure in this area. Lastly, there is a brief review of the environmental-town planning orientation of the English regional planning policies.

Key terms: town planning, urban regeneration; social housing; social cohesion; housing finance; environment.